



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2021





DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2021

Innhold

| | | | | | |
|----------|--|-----|----------|--|-----|
| 1 | Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi | 5 | 4.2 | Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2021 | 126 |
| | | | 4.3 | Dynamiske virkninger | 129 |
| | | | 4.4 | Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer | 130 |
| 2 | De økonomiske utsiktene | 21 | 4.5 | Fordelingsprofilen på skatteopplegget | 138 |
| 2.1 | Norsk økonomi | 21 | 4.6 | Bærekraftige bilavgifter | 140 |
| 2.2 | Arbeidsmarkedet | 27 | 5 | Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi..... | 146 |
| 2.3 | Internasjonal økonomi | 31 | 5.1 | Produktivitet og effektiv ressursbruk | 146 |
| 2.4 | Finansmarkedene | 36 | 5.2 | Et mer produktivt næringsliv | 148 |
| 2.5 | Eiendomspriser og gjeld | 37 | 5.3 | Effektiv ressursbruk i offentlig sektor | 156 |
| 2.6 | Petroleumssektoren | 38 | 5.4 | Næringsstøtte | 162 |
| 2.7 | Fordeling og ulikhet | 42 | 6 | Norges oppfølging av bærekraftsmålene | 174 |
| 3 | Den økonomiske politikken | 47 | 6.1 | Innledning | 174 |
| 3.1 | Budsjettpolitikken | 48 | 6.2 | Arbeidet med bærekraftsmålene .. | 175 |
| 3.2 | Kommuneforvaltningens økonomi | 77 | | | |
| 3.3 | Pengepolitikken | 87 | | | |
| 3.4 | Finansiell stabilitet og makroregulering | 88 | | | |
| 3.5 | Sysselsettings- og inntektspolitikken | 95 | | | |
| 3.6 | Statens gjeldsforvaltning | 103 | | | |
| 3.7 | Klimapolitikken | 106 | | | |
| 3.8 | Økonomiske virkninger av pandemien frem mot 2025 | 120 | | | |
| 4 | Hovedtrekk i skatte- og avgiftspolitikken..... | 126 | | | |
| 4.1 | Regjeringens skatte- og avgiftspolitikkk | 126 | | | |
| | | | | Vedlegg | |
| | | | 1 | Beregning av strukturell oljekorrigert budsjettbalanse | 197 |
| | | | 2 | Dokumentasjon av usikkerhetsviften for 3-prosentbanen | 203 |
| | | | 3 | Historiske tabeller og detaljerte anslagstall | 204 |



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2021

*Tilråding fra Finansdepartementet 25. september 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Koronapandemien har preget Norge og verden sterkt det siste halvåret. Koronaviruset rammer liv og helse. Pandemien og smitteverntiltakene har fått store konsekvenser både for enkeltpersoner og bedrifter, og for norsk og internasjonal økonomi. De langsiktige konsekvensene av viruspandemien kjenner vi ennå ikke omfanget av, og det er fortsatt fare for tilbakeslag i bekjempelsen av viruset både i Norge og andre land.

Norsk økonomi er fortsatt satt tilbake av koronapandemien og de strenge smitteverntiltakene som ble innført her hjemme og i resten av verden. Samtidig har gjeninnhentinga startet raskere enn mange fryktet. Smittesituasjonen i Norge kom raskt under kontroll etter den kraftige smitteøkningen i mars, og mange av de strenge smitteverntiltakene er blitt lempet på. Sammen med de kraftfulle økonomiske krisepakkene har det lagt grunnlag for at aktiviteten i norsk økonomi har kunnet ta seg markert opp igjen etter den dramatiske nedgangen i vår.

Selv om gjenopphevingen har gått raskere enn vi så for oss på forsommeren, vil aktivitetsni-

vået trolig være lavere enn normalt i lang tid fremover. Mange er fortsatt permitterte og arbeidsledige. Usikkerhet og lav etterspørsel demper investeringslysten, og norsk industri melder om et betydelig fall i investeringene i år og neste år. I en del næringer, særlig innenfor tjenesteyting, vil trolig aktiviteten bli liggende lavere enn normalt så lenge det er nødvendig å opprettholde smitteverntiltak. Smittesituasjonen har nylig blitt forverret i mange europeiske land. Også i Norge har smitten økt den siste tiden. Nye smitteverntiltak er innført, først og fremst lokalt i de områdene hvor smitteøkningen har vært størst. Den positive utviklingen er skjør. Samtidig vet vi nå langt mer om hvordan ulike tiltak virker, og vi er bedre rustet til å håndtere en eventuell ny oppblussing av viruset, både helsemessig og økonomisk. Det er særlig viktig at vi unngår at arbeidsledigheten festner seg på et høyt nivå.

Pandemien og innføringen av strenge smitteverntiltak har gitt behov for ekstraordinære tiltak i finans- og pengepolitikken i inneværende år. Norges Bank satte styringsrenten ned til null, og

det er satt inn tiltak over statsbudsjettet med et omfang uten sidestykke i norsk moderne historie. De økonomiske krisetiltakene som er vedtatt eller foreslått, utgjør 126 mrd. kroner i 2020. Tiltakene er midlertidige og skal fases ut etter hvert som den økonomiske situasjonen blir mer normal. Staten har samlet sett kompensert for store deler av inntektsbortfallet i privat sektor og dermed bidratt til økonomisk trygghet for den enkelte og til å forhindre konkurser og tap av arbeidsplasser. Tiltakene har begrenset skadeomfanget for norsk økonomi og øker samtidig muligheten for at Norge kan komme styrket ut av krisen på lang sikt.

Regjeringens strategi for veien videre; *Norges vei ut av krisen: Skape mer, inkludere flere*, ble lagt frem i mai. Statsbudsjettet for 2021 tar denne strategien videre. Budsjettet skal bidra til å ta Norge ut av koronakrisen. Samtidig skal vi sikre godt smittevern og god behandling i helsetjenesten. Budsjettet skal også svare på de langsiktige utfordringene landet står overfor. Da må vi skape mer og inkludere flere. Den økonomiske politikken skal bidra til å:

- *Få folk tilbake i jobb*: Bidra til at bedriftene kommer i gang igjen over hele landet og at flest mulig kommer tilbake i jobb.
- *Sikre flere bein å stå på*: Vi må skape flere jobber, i flere bransjer, over hele landet. Veksten må komme i privat næringsliv. Vi bygger vei og bane, og bedrer rammebetingelsene for bedriftene.
- *Skape en grønn fremtid*: Legge til rette for at næringslivet kan skape grønne jobber og en mer bærekraftig fremtid.
- *Bygge kompetanse*: Vi skal sørge for at flere fullfører videregående skole og at flere får den kompetansen som morgendagens arbeids- og næringsliv trenger. Vi skal videreutvikle Utdanningsløftet 2020.
- *Inkludere flere*: Alle skal få muligheten til å delta, både i arbeidslivet og samfunnslivet.
- *Bevare tryggheten og tilliten i det norske samfunnet* og bevare et sterkt internasjonalt engasjement.

Denne politikken vil både bidra til å få oss ut av krisen og være et steg på veien mot å løse de mer langsiktige utfordringene Norge står overfor, samtidig som bruken av oljeinntekter bringes ned mot et mer bærekraftig nivå. Bruken av oljeinntekter i budsjettet for 2021 tilsvarer 3 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland, i tråd med handlingsregelen.

Pandemien preger den økonomiske utviklingen, men gjeninnhenting er i gang

Koronapandemien har gitt et tilbakeslag i norsk økonomi uten sidestykke i etterkrigstiden. I takt med at smittenivået har falt og de strengeste smitteverntiltakene er blitt lempet på, har aktiviteten i økonomien økt. Høyere oljepris og sterk økning i forbruket har også trukket opp verdiskapingen. Den registrerte arbeidsledigheten var i slutten av mars den høyeste i etterkrigstiden, men avtar raskt. Vi anslår nå en nedgang i BNP for Fastlands-Norge på 3,1 pst. i år, etterfulgt av en oppgang på 4,4 pst. neste år. Dette bringer aktivitetsnivået neste år opp til et høyere nivå enn før krisen, men likevel lavere enn det som var forventet utvikling før krisen. Styrken i gjeninnhenting er usikker og avhengig av hvordan smitten utvikler seg. Anslagene er basert på at det ikke kommer en ny smittebølge med like omfattende økonomiske konsekvenser som vi opplevde i vår, og at en vaksine mest sannsynlig blir tilgjengelig i løpet av neste år.

Også nedgangen i internasjonal økonomi har vært historisk dyp. De fleste av våre handelspartnere har opplevd større nedgang i BNP enn Norge. Samtidig ser vi en oppgang i den økonomiske aktiviteten i takt med avvikling av de strengeste smitteverntiltakene. Flere europeiske land har nylig opplevd en forverret smittesituasjon og strammet inn smitteverntiltak, og det begrenser hvor raskt aktiviteten kan ta seg opp. Norsk eksportrettet næringsliv vil trolig møte en krevende markedssituasjon en god stund fremover. På den annen side har oljeprisen økt igjen etter de svært lave nivåene i mars og april, og de midlertidige lettelsene i petroleumsskatten vil også kunne dempe tilbakeslaget for oljeleverandørnæringen.

Aktiviteten hos våre handelspartnere anslås nå å falle med 6,3 pst. i år. Hovedbildet fra alle prognosemakere er likevel at aktiviteten er i ferd med å ta seg klart opp igjen, og både OECD og IMF ser nå noe lysere på den økonomiske utviklingen i inneværende år enn de gjorde i juni. For neste år anslås veksten blant handelspartnere til 4,8 pst. Anslagene forutsetter at handelspartnere samlet sett får kontroll på virusutbruddet i andre halvår i år, slik at smitteverntiltakene fremover kan være vesentlig mer begrensede enn i første halvår.

Myndigheter verden over har innført omfattende økonomiske tiltak for å begrense de økonomiske konsekvensene av pandemien og smitteverntiltakene. Mange av de finanspolitiske tiltakene er tidsbegrensede, og rettet mot å styrke

sosiale og økonomiske sikkerhetsnett i den mest akutte fasen av pandemien. Mange land har innført tiltak som kompensere bedrifter for lønnskostnader for arbeidstakere som midlertidig jobber mindre som følge av smittevernrestriksjoner eller omsetningssvikt, og dette har bidratt til å holde arbeidsledigheten nede og husholdningens inntekter oppe. I mai 2020 støttet slike ordninger omkring 50 millioner arbeidsplasser i OECD, rundt ti ganger så mange som under finanskrisen.

Sentralbankene har satt styringsrentene ned og økt sine kjøp av verdipapirer betydelig. Det bidrar til likviditet i finansmarkedene og reduserer lånekostnader. De svært omfattende sentralbanktiltakene kan ha vært med på å dempe uroen i finansmarkedet og forsterke oppgangen i aksjeverdiene. Toneangivende børser i USA og Asia steg videre i løpet av sommeren. De siste ukene har markedsuroen tiltatt noe igjen, og flere børsindekser har falt.

Oljeprisen har tatt seg en del opp og har i det siste ligget rundt 40 dollar per fat, etter å ha vært under 20 dollar per fat under oljemarkedskollapsen mot slutten av april. Produksjonskutt fra OPEC og andre oljeprodusenter har bidratt til å redusere tilbudsoverskuddet og øke oljeprisen. Den siste tiden har også gassprisen økt. Prisene i terminmarkedet kan tilsi at markedsaktørene venter en videre oppgang i oljeprisen fremover.

Arbeidsledigheten her hjemme har falt siden begynnelsen av april, men det er fortsatt mange permitterte som ikke er tilbake i jobb. Antall registrerte, helt ledige personer er mer enn halvert siden toppen i slutten av mars, fra 10,7 pst. av arbeidsstyrken i mars, til 3,8 pst. den 22. september. Den registrerte ledigheten var med det om lag 0,9 prosentenheter høyere enn gjennomsnittet de siste tjue år og 1,5 prosentenheter høyere enn i februar. Tallene inkluderer de som er helt permitterte, og det er denne gruppen som forklarer både økningen i mars og nedgangen etterpå. Holder vi permitterte utenom, var registrerte helt ledige i september om lag på det historiske gjennomsnittet. Nedgangen i ledigheten er kommet raskere enn vi så for oss i revidert nasjonalbudsjett i mai.

Lønnsveksten i år ser ut til å bli moderat. Partene i frontfaget kom 21. august til enighet innenfor en økonomisk ramme for årslønnsveksten i industrien på 1,7 pst. Samtidig har svekkelse av kronen over flere år bidratt til å bedre konkurranseevnen. I etterfølgende lønnsoppgjør har en kommet til enighet innenfor denne rammen. Svært lave elektrisitetspriser bidrar til lav konsumprisvekst, slik at husholdningene ser ut til å få

økt kjøpekraft i år til tross for lave lønnstillegg. Neste år ventes elektrisitetsprisene å normaliseres, slik at reallønnsveksten kan bli negativ.

Det innenlandske private forbruket har utviklet seg bedre enn ventet. Varekonsumet steg markert fra april til juli, men falt noe tilbake i august. Forbruket av varer var 5 pst. høyere i august enn i februar, ifølge SSBs varekonsumindeks. Også nyere tall fra Vipps tyder på at forbruket har kommet noe ned fra det høye nivået i fellesferien. Økt forbruk av varer har kommet på bekostning av tjenestekonsumet. Restriksjoner på reiser og grensehandel har også trukket opp innenlandsk forbruk. På årsbasis ventes likevel en nedgang i privat forbruk på 6,0 pst. i år, særlig drevet av fall i nordmenns konsum i utlandet, etterfulgt av en oppgang på opp mot 8 pst. neste år.

Aktiviteten i boligmarkedet er samlet sett blitt lite påvirket av pandemien. Omsetningen har holdt seg oppe. Boligprisene var allerede i mai tilbake på nivået fra februar, etter fall i mars og april, og veksten har fortsatt gjennom sommeren. Den raske gjeninnhenting i boligmarkedet må ses i sammenheng med den historisk lave renten. I nyboligmarkedet har utslagene vært større, med fall i både salg og igangsetting gjennom våren. Det er nå tegn til oppgang i nyboligmarkedet, med nokså høyt salg av nye boliger gjennom sommeren.

Den økonomiske politikken gir betydelige bidrag til å holde hjulene i gang i norsk økonomi. Rekordstore tiltak i finanspolitikken har bidratt til å holde bedrifter flytende, forhindre konkurser, redde arbeidsplasser og holde inntektstapet for permitterte arbeidstakere nede. I tillegg har Norges Bank kuttet styringsrenten i tre omganger med til sammen 1,5 prosentenheter i løpet av våren. Styringsrenten er nå 0 pst., den laveste noensinne. Norges Bank venter at styringsrenten blir liggende på null en god stund fremover.

Samlet sett ventes tilbakeslaget i norsk økonomi i 2020 å bli mindre enn vi så for oss i mai. Når tilbakeslaget blir mildere enn ventet, reduseres risikoen for at arbeidstakere varig mister fotfeste i arbeidsmarkedet og at kapital blir stående ubrukt. Deler av næringslivet står likevel foran svært krevende omstillinger. Den betydelige gjeninnhenting av aktiviteten i fastlandsøkonomien som vi har sett de siste månedene, er ventet å fortsette inn i neste år, noe som innebærer kraftig økonomisk vekst fra 2020 til 2021. Aktivitetsnivået i 2021 vil likevel være lavere enn anslått før pandemien, samtidig som sysselsettingen er lavere og arbeidsledigheten høyere.

Boks 1.1 Oversikt over økonomiske tiltak i 2020 i møte med koronapandemien

Regjeringen og Stortinget har besluttet svært omfattende tiltak for å avhjelpe den økonomiske situasjonen og begrense skadeomfanget av koronapandemien. Regjeringen har arbeidet med økonomiske tiltak i tre faser for å tilpasse tiltakene den økonomiske situasjonen.

I *første fase* ble det innført strakstiltak for å unngå unødige konkurser og oppsigelser, sammen med ekstra inntektssikring for lønnsstakere. Dette inkluderte en statlig lånegarantiordning og midlertidige endringer på skatteområdet for å bedre likviditetssituasjonen, redusert motsyklisk bufferkrav for å motvirke at strammere utlånspraksis i bankene skulle forsterke nedgangen, og midlertidige endringer i dagpenge- og permitteringsregelverket. Permitteringsordningen ble endret slik at staten tok en større del av kostnaden ved permitteringer. Arbeidsgiveravgiften ble midlertidig redusert, og det er gitt en rekke andre skattelettelser og -utsettelse. Staten tok også en større del av kostnaden ved sykefravær og ved omsorg for barn som var hjemme fra skole eller var syke.

I *andre fase* ble det innført ytterligere konkrete tiltak for å bedre soliditeten i bransjer, bedrifter og virksomheter som var spesielt hardt rammet av pandemien. Det ble blant annet innført en kompensasjonsordning for foretak med stort omsetningsfall, en tilskuddsordning for

idrett, frivillighet og kulturarrangementer, samt egne ordninger rettet mot selvstendig næringsdrivende. Kompensasjonsordningen for næringslivet ble senere forlenget og utvidet til å inkludere sesongbedrifter.

Økonomien befinner seg nå i *den tredje fasen*, hvor tiltakene skal støtte opp under sysselsetting, omstilling og økonomisk vekst. I Regjeringens strategi for *Norges vei ut av krisen: Skape mer, inkludere flere* ble det lagt frem en rekke tiltak for økt sysselsetting, styrking av privat næringsliv, en grønn fremtid, økt kompetanse og økt inkludering og bedre integrering. Tiltakene skal stimulere til økt aktivitet ved å være tilpasset den økonomiske situasjonen. Innføring av nye tiltak må sees i sammenheng og utfylle tidligere tiltak. Lønnsstøtteordningen er et eksempel på et slikt tiltak, hvor formålet er å få permitterte ansatte tilbake i jobb og unngå at ledigheten festner seg på et høyt nivå.

De økonomiske krisetiltakene som er vedtatt eller foreslått, utgjør totalt 126 mrd. kroner i 2020, se tabell 1.1. Disse tiltakene kommer i tillegg til de såkalte automatiske stabilisatorene, som er effekten av inntektssikringsordninger og skatteordninger som var etablert allerede før krisen. De automatiske stabilisatorene er store i Norge pga. våre omfattende velferdsordninger som i hovedsak finansieres via skatter.

Tabell 1.1 Økonomiske tiltak for 2020 som er vedtatt eller foreslått i møte med pandemien. Mrd. Kroner

| | Bevilgning 2020 |
|---|-----------------|
| <i>Tiltak overfor bedrifter</i> | 66,1 |
| Motvirke inntektsbortfall for bedrifter mv. ¹ | 34,8 |
| Kompensasjonsordning for bedrifter med stor omsetningssvikt..... | 7,0 |
| Luftfartssektoren, inkl. tapsavsetning til garantiordning..... | 14,3 |
| Tapsavsetning, statlig lånegarantiordning via bankene..... | 10,0 |
| <i>Utvidelser av inntektssikringsordninger for personer</i> | 16,5 |
| <i>Øvrige kompensasjonsordninger</i> ² | 11,1 |
| <i>Tiltak for sektorer med samfunnskritiske oppgaver</i> ³ | 25,4 |
| <i>Andre tiltak</i> | 7,2 |
| <i>Sum økonomiske tiltak</i> | 126,3 |

¹ Omfatter bl.a. redusert lønnsplikt for arbeidsgivere ved permittering, redusert arbeidsgiveransvar for omsorgspenger og koronarelatert sykefravær, midlertidige skatte- og avgiftslettelse og ordningen med støtte til å ta permitterte tilbake i jobb.

² Omfatter bl.a. kompensasjon for kultur, frivillighet og idrett, og kompensasjon til riksveiferjene og tog- og kollektivtransporten.

³ Omfatter bl.a. bevilgninger til helsesektoren, kommunene, politiet og NAV.

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 1.1 forts.

For enkelte av krisetiltakene som ble lagt frem tidlig, er anslagene senere endret i takt med utviklingen. Den økonomiske aktiviteten i Norge har hentet seg inn raskere enn ventet, og behovet for støtte har derfor blitt mindre enn fryktet. Særlig vil kompensasjonsordningen for foretak med stort omsetningsfall koste mindre enn Stortinget bevilget. I tillegg anslås de midlertidige endringene i inntektssikringsordningene over folketrygden, som utvidelsene i dagpenge- og sykepengeordningen, å koste mindre enn tidligere anslått. Det kommer i hovedsak av at arbeidsmarkedet har bedret seg raskere, sykefraværet har vært lavere og bruken av omsorgspenger har vært mindre enn først lagt til grunn.

De økonomiske tiltakene er midlertidige og skal fases ut etter hvert som den økonomiske

situasjonen blir mer normal. Kompensasjonsordningen for bedrifter med stort omsetningsfall ble avvirket ved utgangen av august. Avvikling av de midlertidige krisetiltakene er nødvendig for å unngå å støtte inaktivitet i stedet for nyskaping, og for å finne veien tilbake til en bærekraftig og målrettet økonomisk politikk.

I tillegg til de ovennevnte tiltakene ble det våren 2020 vedtatt midlertidige skatteendringer for petroleumsvirksomheten, som er anslått å tilføre selskapene likviditet på 115 mrd. kroner for årene 2020 og 2021. Over tid anslås endringene å gi et provenytnyt på 8 mrd. kroner målt som nåverdi. Endringene øker oljeselskaperenes muligheter til å gjennomføre planlagte investeringer. Disse skattelettelsene inngår ikke i tabell 1.1.

Usikkerheten om den videre utviklingen i norsk økonomi er større enn normalt, men likevel betydelig mindre enn i den første tiden etter virusutbruddet. Skulle vi på ny måtte innføre strenge smitteverntiltak, vil den økonomiske aktiviteten igjen kunne avta.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

En godt tilpasset og ansvarlig økonomisk politikk

De omfattende finanspolitiske tiltakene har brakt bruken av oljeinntekter i 2020, målt ved det strukturelle oljekorrigerte underskuddet, opp til 3,9 pst. av fondskapitalen. Oljepengebruken anslås nå til 395,0 mrd. kroner, 151,4 mrd. kroner mer enn vedtatt i fjor høst. Budsjettimpulsen anslås til 4,5 pst. av BNP for Fastlands-Norge, den høyeste som er målt over de femti årene beregningene omfatter.

Våre oppsparte midler i Statens pensjonsfond utland (SPU) og handlingsregelen har gitt oss stor økonomisk handlefrihet til å motvirke de negative konsekvensene av pandemien. I tråd med handlingsregelen har vi midlertidig økt bruken av fondsmidler for å stimulere til aktivitet og sysselsetting, og motvirke arbeidsledighet. Målet har vært å motvirke inntektsbortfall både for bedrifter og personer, og bidra til færrest mulig konkurser blant levedyktige bedrifter, slik at den

brå nedturen skal få minst mulig skadevirkninger på lang sikt. Etter at de strengeste smitteverntiltakene ble trappet ned og økonomien begynte å hente seg inn, er det lagt mer vekt på vekst og omstilling i innretningen av tiltakene, samt målretting mot de bransjene som fortsatt er direkte rammet av smitteverntiltakene. Boks 1.1 gir en oversikt over økonomiske tiltak som er innført eller foreslått i møte med pandemien.

Statsbudsjettet for 2021 bygger videre på regjeringens strategi for Norges vei ut av krisen; *Skape mer, inkludere flere*, som ble lagt frem i mai. Budsjettet skal bidra til å ta Norge ut av koronakrisen, samtidig som vi skal være rustet for å møte de langsiktige utfordringene landet står overfor. I samsvar med dette har regjeringen i arbeidet med budsjettet for neste år hatt som mål å styrke aktivitet og sysselsetting i privat sektor, samtidig som bruken av fondsmidler bringes ned mot et mer bærekraftig nivå. Kontroll på smittesituasjonen kombinert med omfattende økonomiske tiltak har bidratt til at gjeninnhenting i økonomien startet raskere enn mange først fryktet, og de siste månedene har den økonomiske veksten tatt seg markert opp. Likevel er kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi anslått å være på et lavere nivå enn normalt også i 2021. Det gir behov for finanspolitisk stimulans også neste år, men klart mindre enn i år.

For at finanspolitikken skal være bærekraftig over tid, må vi unngå at en midlertidig utgiftsøkning gir et varig høyere utgiftsnivå. Høyere budsjettunderskudd i dag svekker bærekraften i statsfinansene på lengre sikt. Fremtidige generasjoner vil måtte betale for dagens offentlige forbruk gjennom høyere skatter eller lavere offentlig forbruk. Samtidig er det viktig å understreke at uten kraftfulle tiltak, ville nedgangen blitt større, konkursene flere og ledigheten høyere. Den økte oljepengebruken har derfor vært både riktig og nødvendig.

Utgiftene i offentlig forvaltning var allerede før krisen på et høyt nivå målt som andel av verdiskapingen i økonomien. I inneværende år har utgiftene økt til 66 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Det er svært høyt både sett i lys av vår egen historie og sammenlignet med andre land. Samtidig som det er riktig å innføre tiltak for å hindre at arbeidsledigheten biter seg fast på et høyt nivå under en krise, må vi unngå å låse arbeidskraft til ulønnsom virksomhet i privat sektor og at offentlig sektor på varig basis vokser på bekostning av privat sektor. Å redusere pengebruken når økonomien igjen er i bedring, vil gi oss muligheten til å bruke finanspolitikken aktivt også i kommende kriser.

Regjeringens forslag til budsjett for 2021 innebærer at bruken av oljeinntekter for neste år vil bringes tilbake til den langsiktige rettesnoren på 3 pst. av fondsverdien, men likevel ligge 61 mrd. kroner høyere enn i 2019, regnet i 2021-priser. Det avspeiler at det fortsatt vil være nødvendig med målrettede tiltak neste år som følge av koronakrisen, og budsjettforslaget inkluderer omfattende satsing for å få folk tilbake i jobb, på omstillingstiltak, på godt smittevern og på videreføring av støtte til de som rammes direkte av smitteverntiltak. Tiltaksomfanget er likevel mindre enn i år. Det har vært viktig for regjeringen at den store økningen i bruken av oljepenger i 2020 ikke skulle føre til et permanent stort løft i de offentlige utgiftene, men være midlertidig og målrettet for å holde hjulene i gang. Budsjettet bringer offentlige utgifter ned til 61 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2021, som er 5 prosentenheter lavere enn i år, men fortsatt høyere enn i årene før krisen.

Samlet virker budsjettene for 2020 og 2021 sterkt ekspansivt på verdiskapingen i Fastlands-Norge. Årets høye pengebruk vil påvirke den økonomiske aktiviteten også neste år, siden det tar tid før man får full effekt av finanspolitiske tiltak. Effekten av årets budsjett på økonomien i 2021 er langt større enn den innstrammende effekten av at utgiftene avtar fra i år til neste år.

Regjeringens forslag til budsjett for 2021 innebærer en bruk av oljeinntekter på 313,4 mrd. kroner, målt ved det strukturelle oljekorrigerte underskuddet. Det svarer til 9,4 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det utgjør nærmere 60 000 kroner per innbygger. Mer enn hver sjetten krone som brukes over offentlige budsjetter, hentes nå fra fondet.

Når vi ser videre fremover, vil ikke fondet fortsette å vokse like raskt som det har gjort til nå. I løpet av de neste to tiårene vil fondsavkastningen, målt som andel av verdiskapingen, mest sannsynlig begynne å avta. Samtidig vil demografiske utviklingstrekk, med færre yrkesaktive bak hver pensjonist, gi høyere utgiftsvekst og lavere inntektsvekst for staten. Vi har lenge vært forberedt på at handlingsrommet i finanspolitikken i tiden foran oss vil bli vesentlig mindre enn vi har vært vant til siden handlingsregelen ble innført i 2001. Pandemien gjorde det nødvendig å bruke mer penger over offentlige budsjetter, men har samtidig forsterket utfordringene med økende utgifter og svekket inntektsgrunnlag i statsbudsjettet fremover. Dette vil stå sentralt i den kommende Perspektivmeldingen.

Selv om fondsinntektene utgjør en betydelig del av finansieringen i de årlige statsbudsjettene, er skatter og avgifter fra Fastlands-Norge statens viktigste finansieringskilde. I det lange løp er arbeidsinnsatsen i befolkningen mange ganger viktigere enn fondsinntektene. Derfor er det avgjørende for bærekraften i offentlige finanser at arbeidsledigheten ikke festner seg på et høyt nivå og at vi får flere til å delta i arbeidsmarkedet.

Varig velferdsvekst over tid er også avhengig av en vellykket strukturpolitikk som øker tilgangen på og bedrer bruken av samfunnets ressurser. Gode rammevilkår for næringslivet og et skattesystem og et skattenivå som motiverer til å investere, arbeide og spare, er viktige bidrag for å lykkes. De tiltakene og investeringene som iverksettes i offentlig regi, bør støtte opp under målet om effektiv ressursutnyttelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Ved behandlingen av Perspektivmeldingen 2017 viste en enstemmig finanskomite til at Stortinget i 2001 understreket at oljeinntektene ikke måtte bli en unnskyldning for ikke å gjennomføre nødvendige systemreformer. Komiteen stilte seg også bak hovedprioriteringen fra 2001 om at den økte oljepengebruken skal rettes inn mot infrastruktur, kunnskap og vekstfremmende skattelettelse. Den samlede satsingen på kunnskap, samferdsel og skattelettelse i perioden 2014–2021 har vært større enn i perioden 2006–2013, i tråd med denne regjeringens mål.

For perioden sett under ett er om lag 10 pst. av det samlede handlingsrommet i budsjettet brukt til skatte- og avgiftslettelser, mens 23 pst. er benyttet til satsing på kunnskap og samferdsel. I tillegg legger økte utgifter i folketrygden beslag på 25 pst. av handlingsrommet, mens om lag 21 pst. er blitt anvendt til å styrke kommuneøkonomien, medregnet satsinger på kunnskap og samferdsel i kommunal regi. I disse beregningene er de ekstraordinære utgiftene i 2020 i forbindelse med pandemien holdt utenfor.

Budsjettpolitikken og utviklingen i offentlige finanser er nærmere omtalt i avsnitt 3.1 og 3.2. Resultatene i Statens pensjonsfond er nærmere omtalt i den årlige stortingsmeldingen om Statens pensjonsfond som i år ble lagt frem 21. september. Tiltakene for en effektiv ressursutnyttelse omtales i kapittel 5.

Regjeringens hovedprioriteringer i budsjettet for 2021

Regjeringen har i budsjettet for 2021 prioritert tiltak som følger opp strategien for veien videre; *Norges vei ut av krisen: Skape mer, inkludere flere* som ble lagt frem i Prop. 127 S (2019–2020) i mai. Budsjettet har dessuten tiltak som bidrar til godt smittevern og gode helsetjenester, og nødvendige støttetiltak for å møte koronakrisen også i 2021. Budsjettet skal bidra til å ta Norge ut av koronakrisen. Samtidig skal vi møte de langsiktige utfordringene landet står overfor. Da må vi skape mer og inkludere flere.

Hovedprioriteringene for 2021 er:

Godt smittevern og nødvendige støttetiltak for å møte koronakrisen

Pandemien vil fortsette å prege Norge og resten av verden i 2021. Det vil også i 2021 være nødvendig å bruke store midler på håndteringen av virusutbruddet og videreføre støtteordninger for dem som er direkte rammet av smitteverntiltakene.

En godt fungerende helsesektor er avgjørende for dem som behøver hjelp og for at samfunnet skal fungere. Derfor prioriterer regjeringen om lag 11 mrd. kroner til helsesektoren knyttet til pandemien. Av dette foreslås nærmere 5 mrd. kroner ekstra til de regionale helseforetakene utover ordinær aktivitetsvekst som følge av demografi. Helseforetakene skal med dette kunne opprettholde en beredskap for å håndtere et stort antall innleggelse, håndtere økte kostnader til smittevern, fortsatt kunne tilby god helsehjelp til andre pasientgrupper og ta igjen helsekøer. Regjerin-

gens forslag omfatter også 1,1 mrd. kroner til beredskapslagring av legemidler og 650 mill. kroner til teststasjoner ved grenseovergangene. Regjeringen foreslår dessuten 3,8 mrd. kroner til inngåelse av forhåndsavtaler om levering av vaksiner mot covid-19, samt til gjennomføring av vaksinasjon.

Kommunene har økte kostnader og reduserte inntekter som følge av pandemien. Regjeringen prioriterer derfor midler til kommunene i 2021 slik at de settes i stand til å håndtere pandemien.

Innenfor kultur, frivillighet og idrett foreslås det egne ordninger som skal stimulere til aktivitet og legge til rette for at det kan gjennomføres arrangementer med de begrensninger som smitteverntiltakene setter. Det er usikkerhet om smitteverntiltakenes omfang og varighet neste år. Ordningene foreslås innrettet med varighet på et halvt år inn i 2021, med forslag om bevilgninger på til sammen 2,6 mrd. kroner.

Det skal være mulig å opprettholde et velfungerende tog- og kollektivtilbud gjennom pandemien. Kollektivselskapene opplever reduserte inntekter grunnet pandemien og smitteverntiltakene. Regjeringen foreslår til sammen 1,9 mrd. kroner for å ta høyde for inntektssvikt. I likhet med ordningene under kultur-, frivillighets- og idrettssektoren er ordningene innrettet med varighet på et halvt år inn i 2021.

For å håndtere det fortsatt høye saksomfanget og for å følge opp personer uten arbeid foreslår regjeringen en ettårig økning av NAVs driftsbevilgning på 500 mill. kroner i 2021 sammenlignet med saldert budsjett for 2020.

Tiltak for å få folk tilbake i jobb

Både for den enkelte og for landet er det viktig at flest mulig er i arbeid. Budsjettet skal bidra til at bedriftene kommer i gang igjen over hele landet og at flere permitterte kommer tilbake i jobb. Finanspolitikken vil også neste år på bred basis bidra til aktivitet i økonomien. Vi fremmer arbeid og aktivitet blant annet gjennom oppfølging av Nasjonal transportplan og langtidsplanen for forsvarssektoren, gjennom overføringer til kommunene og til helsevesenet, gjennom skattelettelser, nye byggeprosjekter og støtteordninger som stimulerer til aktivitet i næringslivet og gjennom ordninger som ivaretar dem som står uten jobb.

Konsekvensene av koronapandemien vil prege arbeidsmarkedet også i 2021. For å bidra til økt sysselsetting, lav ledighet og god mobilitet foreslår regjeringen å øke bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak rettet mot arbeidssøkere. Den økte

innsatsen skal bidra til å få ledige raskere i jobb og motvirke at ledigheten blir varig høyere som følge av pandemien. Samtidig har regjeringen i Prop. 142 S (2019–2020) foreslått at permitteringsperioden midlertidig økes til 52 uker. Se nærmere omtale av sysselsettingspolitikken nedenfor.

Det er innført flere målrettede ordninger for reiselivsnæringen. Deler av reiselivet er fortsatt hardt rammet av virusutbruddet og smitteverntiltakene, og for 2021 foreslås det 680 mill. kroner til særskilte tiltak rettet mot næringen.

Regjeringen følger opp flere tiltak som ble igangsatt for å skape aktivitet i 2020. Blant annet videreføres over 300 mill. kroner til mindre investeringstiltak på riksveier, over 200 mill. kroner til oppfølging av verftspakken med anskaffelse av nye forskningsfartøy og marinefartøy, og økte midler til istandsetting av gamle kirkebygg.

Tiltak for å sikre flere bein å stå på

Et sterkt, mangfoldig og omstillingsdyktig næringsliv er avgjørende for Norges vekstevne og for et godt velferdsnivå i fremtiden. Vi må skape flere jobber, i flere bransjer, over hele landet. Veksten må komme i privat næringsliv. Vi bygger vei og bane, og bedrer rammebetingelsene for bedriftene. Vi må investere fremtidsrettet, omstille oss og føre en ansvarlig økonomisk politikk. Det gjør vi blant annet ved å tilpasse oljepengebruken til konjunktorene innenfor handlingsregelens rammer. Budsjettet for 2021 er basert på en oljepengebruk på 3 pst. kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Lønnsoppgjøret er så langt gjennomført innenfor moderate rammer, samtidig som svekkelse av kronen over flere år har bidratt til å bedre konkurranseevnen.

Gode generelle rammevilkår for næringslivet og et skattesystem som gir insentiver til verdiskaping og arbeid, er sentralt for å lykkes med omstillingen. Regjeringen prioriterer i 2021 brede lettelser i inntektsskatten for personer og en videre nedtrapping av formuesskatten for arbeidende kapital, dvs. aksjer og driftsmidler, inkludert næringsseiendom. Personskattelettelsene bidrar til noe økt kjøpekraft til brede lag av befolkningen. Samtidig kan reduserte trinnskattesatser over tid virke positivt på arbeidsmarkedet. Verdsettelsesrabatten for arbeidende kapital i formuesskatten foreslås økt fra 35 til 45 pst. Det vil gjøre det mer lønnsomt å kanalisere privat sparing til investeringer i næringsvirksomhet og arbeidsplasser.

Næringslivets evne til omstilling og vekst avhenger av høy kompetanse, forskning og utvikling. I de senere års statsbudsjetter har derfor

regjeringen prioritert støtte til forskning og teknologiutvikling. Regjeringen foreslår samlet å bevilge om lag 45 mrd. kroner til forskning og utvikling i 2021, blant annet gjennom Skattefunn. Dette er en økning på over 2 mrd. kroner sammenlignet med Saldert budsjett 2020. Opptrappingsplanene i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning følges opp med en økning på 360 mill. kroner. Regjeringen prioriterer også deltagelse i flere av EUs rammeprogram, herunder *Horisont Europa*, *Digitalt Europa* og *EUs romprogram*.

Regjeringen foreslår også andre tiltak for å støtte opp om vekst og innovasjon i næringslivet. Støtteordninger i Innovasjon Norge og eksportfinansieringsordningene videreføres på et høyt nivå. Det foreslås 100 mill. kroner til en satsing på infrastruktur og markedsutvikling for hydrogen og 75 mill. kroner til å fremme norsk eksport. I lys av markedssituasjonen foreslås det også å videreføre finansieringstilbudet i den midlertidige Skipsgarantiordningen i 2021. Ordningen har en ramme på 10 mrd. kroner.

Den sterke satsingen på samferdsel fortsetter. Bedre mulighet for rask og effektiv transport støtter opp under vekst og omstilling, samtidig som det skaper en enklere hverdag for folk flest og næringslivet. Med dette budsjettforslaget legges det blant annet til rette for bedre togtilbud, samt utbygging og vedlikehold av vei i hele landet. På jernbanen videreføres blant annet utbygging av InterCity på Østlandet, nytt signalsystem og Bergensbanen.

Regjeringen arbeider samtidig målrettet med å få mer igjen for pengene på samferdselsområdet. Nye Veier AS skal prioritere prosjekter med størst lønnsomhet for samfunnet. Konkurransetsetting av jernbanen skal gi innsparinger og et mer attraktivt tilbud. Statens vegvesen er under omorganisering for å legge til rette for mer effektiv ressursbruk.

Tiltak for å skape en grønn fremtid

Klimaendringer er en av vår tids hovedutfordringer som må møtes gjennom nasjonale tiltak og globalt samarbeid. En offensiv klimapolitikk er nødvendig for å skape bærekraftig utvikling, der kommende generasjoner skal ha like gode muligheter som vi har fått. Vi må oppfylle Norges klimapliktelser og ta vår del av ansvaret for å løse klimautfordringene. Hovedvirkemidlene i regjeringens klimapolitikk er en gjennomgående prising av utslipp i form av klimagassavgifter og deltagelse i EUs kvotesystem for bedrifter.

Omstillingen til et grønnere Norge må fortsette. Politikken må legge til rette for at næringslivet kan skape grønne jobber og en mer bærekraftig fremtid. Det skal være enkelt og lønnsomt å velge grønt. Derfor satser regjeringen på tiltak som motiverer til å ta grønne valg.

Regjeringen baserer klimapolitikken på at forurenser skal betale, satser på grønn teknologi og på å bidra til markeder for nullutslippsløsninger. I budsjettet foreslår derfor regjeringen at CO₂-avgiften økes med 5 pst. utover prisstigning. I tillegg utvides bruken av avgift på klimagasser ved å oppheve fritak i CO₂-avgiften og ved å innføre avgift på forbrenning av avfall. Endringene forsterker insentivene til utslippsreduksjoner i alle sektorer og bidrar til jevnere prising av utslipp av klimagasser på tvers av sektorer. Dette legger til rette for at markedet får virke og bidrar til at utslippsreduksjoner med lavest kostnad tas først.

Regjeringen foreslår å realisere et demonstrasjonsprosjekt for fangst, transport og lagring av CO₂. Prosjektet, kalt Langskip, vil fange CO₂-utslipp ved Norcems sementfabrikk og lagre disse i et undersjøisk reservoar på norsk sokkel. Lagerinfrastrukturen vil samtidig bygges ut med ledig kapasitet som kan utnyttes av fangstprosjekter i andre land. Etterfølgende anlegg i Europa og verden er en forutsetning for at CO₂-håndtering skal kunne bli et effektivt og konkurransedyktig klimatiltak. Regjeringen foreslår at også Fortum Oslo Varmes fangstprosjekt kan få statsstøtte, forutsatt tilstrekkelig finansiering fra EU eller andre kilder. Bygging og ti års drift av lager og de to fangst-anleggene har en forventet kostnad på 25,1 mrd. kroner, hvorav regjeringen foreslår at staten dekker 16,8 mrd. kroner.

Regjeringen foreslår en betydelig satsing på klimavennlige transportløsninger, herunder midler til Fornebubanen, Bybanen til Fyllingsdalen i Bergen, Bussveien på Nord-Jæren, Metrobussen i Trondheim og nye tog på Trønderbanen.

For å redusere klimagassutslipp fra innenriks skipsfart foreslår regjeringen å videreføre tiltak for økt bruk av lav- og nullutslippsløsninger i fylkeskommunale hurtigbåtsamband og arbeidet med grønn flåtefornyelse av lasteskip. Regjeringen stiller også krav til null- eller lavutslippsløsninger ved utlysning av nye riksveiferjeanbud, der det ligger til rette for det. Låneordningen for grønn flåtefornyelse innen nærskipfart og fiskefartøy foreslås videreført i 2021.

Regjeringen vil satse mer på ny grønn teknologi og nullutslippsløsninger for å nå Norges klimaforpliktelser. Enova skal spisses som klimavirkemiddel i neste avtaleperiode (2021–2024).

Ny styringsavtale vil vektlegge reduksjon av ikke-kvotepiktige klimagassutslipp mot 2030 og teknologiutvikling og innovasjon som medvirker til utslippsreduksjoner frem mot lavutslippsamfunnet i 2050. Enova ble gitt en tilleggsbevilgning på 2 mrd. kroner i forbindelse med Prop. 127 S (2019–2020), som vil kunne finansiere klimaprojekter også i kommende år.

Det foreslås til sammen 333 mill. kroner til næringsrettede tiltak innenfor «Grønn plattform» under Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og Siva, i tråd med signalene fra i vår. Tiltaket skal fremme omstilling ved å gi støtte gjennom flere stadier, fra grunnleggende forskning til innovasjon og kommersialisering. Regjeringen foreslår også ytterligere 700 mill. kroner i investeringskapital til klimainvesteringer gjennom Nysnø. Dette kommer på toppen av om lag 1,7 mrd. kroner som tidligere er tilført selskapet.

Klimapolitikken virker. Utslippstrenden har vært nedadgående de siste 10 årene, og fremskrivingene viser at nedgangen forsterkes. Ifølge oppdaterte fremskrivninger anslås utslippene av klimagasser å avta med nesten 10 mill. tonn CO₂-ekvivalenter fra 2019 til 2030. Lavere utslipp fra olje- og gassproduksjon og fortsatt avtakende utslipp fra transportsektoren bidrar mest til nedgangen.

Klimapolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.7.

Bygge kompetanse

Regjeringen ønsker at flere fullfører videregående skole og at flere får den kompetansen som morgendagens arbeids- og næringsliv trenger. I 2021 skal vi videreføre og videreutvikle Utdanningsløftet 2020. Til sammen foreslår regjeringen 2,5 mrd. kroner til ulike tiltak i 2021.

Regjeringens budsjettforslag for 2021 gir flere mulighet til å fullføre videregående opplæring våren 2021, både avgangselever uten vitnemål og ledige og permitterte arbeidstakere. Bevilgningene til fagopplæringen foreslås økt for å legge til rette for at fylkeskommunene skal gi et utvidet tilbud i skolen til elever som ikke får læreplass, og for å videreføre den ekstraordinære økningen i lærlingtilskuddet våren 2021 og tilskuddet til ordningen Fagbrev på jobb. Det foreslås også å etablere opplæringskoordinatorer i Arbeids- og velferdsetaten. Disse skal styrke samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunene og bidra til at flere får et bedre opplæringstilbud.

Regjeringen foreslår en videreføring og opptrapping av 1 600 studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning som ble opprettet i 2020. Regjeringen foreslår også midler til om lag 500 nye studie-

plasser til Industrifagskolen i 2021, slik at det samlet bevilges midler til 2 100 flere plasser i høyere yrkesfaglig utdanning i 2021.

Regjeringen foreslår å øke utdanningskapasiteten ved universiteter og høyskoler tilsvarende rundt 5 000 nye studieplasser. Av disse er 4 000 plasser en del av Utdanningsløftet 2020, mens de øvrige er innfasing av tidligere tildelinger fra 2016–20. I tillegg foreslår regjeringen å øke tilskuddet gjennom Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling til fleksible studietilbud. Regjeringen foreslår også å videreføre de 250 rekrutteringsstillingene som ble opprettet våren 2020.

Den teknologiske utviklingen skaper store muligheter for nye arbeidsplasser, myndiggjøring av folk og effektivisering, men stiller også krav til omstilling og ny kompetanse. Regjeringen foreslår derfor å øke bevilgningene til *kompetansereformen Lære hele livet*. Det foreslås å videreføre den ekstraordinære utvidelsen av ordningen med treparts bransjeprogram, og et kompetanseløft for utsatte industriklynger i 2021. Det foreslås også at personer som allerede har studie- eller yrkeskompetanse, skal få tilbud om å ta et fagbrev. For å gjøre det enklere å kombinere deltidsutdanning med arbeid foreslås det å endre ordningen med utdanningsstøtte slik at lån og stipend kan tas ut fleksibelt over lengre tid.

Regjeringen foreslår å forlenge den midlertidige ordningen som gir utvidet tilgang til opplæring samtidig som en mottar dagpenger, frem til 1. juli 2021.

Tiltak for å inkludere flere

Alle skal få muligheten til å delta, både i arbeidsliv og i samfunnslivet. Inkluderingsdugnaden og integreringsløftet har lenge vært blant regjeringens prioriterte prosjekter. Alle som kan jobbe, bør jobbe. I den krevende tiden vi nå er inne i, kan det være særlig utfordrende å få innpass i arbeidsmarkedet for personer med lite eller ingen formell kompetanse, liten yrkeserfaring, nedsatt arbeids-evne eller hull i CV-en.

Arbeidsmarkedstiltakene er viktige virkemidler i inkluderingsdugnaden og i innsatsen for ungdom. Gjennom økt bevilgning til individuell jobbstøtte økes innsatsen for at flere med psykiske lidelser eller rusproblemer skal få innpass i arbeidslivet. Det iverksettes et forsøk med individuell jobbstøtte for unge. Tiltak som opplæring, mentor og lønnsstilskudd skal bidra til at arbeidsgivere ansetter flere personer med nedsatt funksjonsevne og/eller hull i CV-en. Regjeringen foreslår en økt innsats rettet mot unge som står uten-

for arbeid og utdanning. Viktige virkemidler er opplæringstiltak, digitale oppfølgingstiltak, tilbud om sommerjobb og arbeidstrening i kombinasjon med mentor og inkluderingsstilskudd til arbeidsgivere hvis det er behov for tilrettelegging på arbeidsplassen.

Hovedmålet for integreringspolitikken er at flere innvandrere er i arbeid og deltar i samfunnet. Regjeringen prioriterer tiltak som bidrar til utdanning, kvalifisering og kompetanse, som står sentralt i ny integreringslov. Dette inkluderer en norskdugnad i samarbeid med frivillig sektor og en videreføring av den ekstraordinære økningen i bevilgningen til Jobbsjansen i 2021. Det foreslås også å vri deler av innsatsen fra integreringstilskuddet over mot tiltak som gir flere utdanning og kvalifisering. Regjeringen prioriterer også tolketjenesten, mangfold i arbeidslivet, karriereveiledning, samt tiltak mot negativ sosial kontroll. Innvandrere fra land utenfor EØS-området er blant gruppene som er særlig prioritert for arbeidsmarkedstiltak.

Barn og unge fra lavinntektsfamilier må ivaretas og inkluderes. For fattige familier kan økt inntekt bidra til å bedre barnas utvikling, særlig hvis inntektsøkningen kommer i barnas tidligste leveår. Regjeringen vil øke barnetrygden for de yngste barna og øke engangsstøtten for foreldre uten rett på foreldrepenger. Regjeringen foreslår i tillegg økte bevilgninger for økt deltakelse i ferie- og fritidsaktiviteter og for førstegangsfødende i særlig utfordrende livssituasjoner, samt til kartlegging av psykiske helseplager og helsehjelp for barnevernsbarn.

Regjeringen foreslår flere plasser i tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA), samt å øke bevilgningen til tolketjenesten for hørselshemmede, døve og døvblinde i Arbeids- og velferdsetaten.

Bevare tryggheten og tilliten i det norske samfunnet

Det norske samfunnet er preget av at vi har høy tillit til hverandre og til offentlige myndigheter. Det siste halvåret har vist hvor viktig tilliten er, og vi er stadig vitne til hendelser i verden som minner oss om at tillit ikke er en selvfølge. Tillit er et viktig grunnlag for at samfunnet vårt fungerer så godt, og dette må vi bevare.

Sosial bærekraft er avhengig av små forskjeller og tillit mellom folk. Utenforskap bidrar til at folk mister muligheter til å skape sitt eget, gode liv. Gode oppvekstvilkår, en god skole og kunnskap er det viktigste for å skape muligheter for alle. For å bygge sterke fellesskap, må vi redusere fattigdom, gjennomføre et integreringsløft og

skape et samfunn der folk kan leve frie og selvstendige liv.

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

Viktige velferdstjenester styrkes gjennom regjeringens budsjettforslag. Regjeringen prioriterer god sykehusøkonomi, og legger til rette for å opprettholde en vekst som reflekterer demografisk utvikling og samtidig ta igjen noe av etterslepet som oppsto som følge av koronapandemien. Det legges til rette for en aktivitetsvekst i sykehusene på 2,3 pst. i 2021, som overstiger behovet som følger av den demografiske utviklingen som er anslått til 1,3 pst. Regjeringen foreslår også investeringer i sykehusbygg og e-helse og økt kvalitet og kapasitet i omsorgstjenestene.

En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver, som er å levere viktige velferdstjenester. Kommunesektorens økonomiske handlingsrom er blitt kraftig forbedret de senere årene. Skatteinngangen har vært høyere enn lagt til grunn i budsjettene, og i tillegg har sektoren fått et betydelig større handlingsrom enn ventet som følge av at merkostnadene til demografi og pensjon har blitt lavere enn lagt til grunn. Pandemien vil ha stor påvirkning på kommunesektorens inntekter og utgifter i inneværende år. Samtidig ser det foreløpig ut til at kommunesektoren i sum blir styrket, da kompensasjonen fra staten kan komme til å overstige de anslåtte økonomiske virkningene av pandemien for inneværende år. For å få bedre oversikt over konsekvensene for kommunesektoren, pågår det et arbeid i en partssammensatt arbeidsgruppe som skal kartlegge de økonomiske konsekvensene av pandemien i kommunesektoren. Etter at gruppen har kommet med sine første vurderinger i siste halvdel av oktober, vil regjeringen legge frem et tilleggsnummer til 2021-budsjettet med ytterligere forslag til bevilgninger til kommunesektoren.

Regjeringens forslag innebærer en vekst i kommunesektorens frie inntekter på om lag 2,0 mrd. kroner i 2021. Det legger til rette for en styrking av det kommunale tjenestetilbudet slik at kommunene og fylkeskommunene kan fortsette å tilby flere og bedre tjenester til sine innbyggere. Kommunesektoren får også et særskilt tillegg på

1,9 mrd. kroner i 2021, slik at ikke den midlertidige skattesvikten i år skal gi en varig virkning på inntektsnivået fremover. Kommuneforvaltningens økonomi er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

Kriminalitet skaper utrygghet. Derfor må innbyggerne trygges gjennom rettsstaten, et sterkt og effektivt politi og et troverdig forsvar av landet vårt.

Regjeringen legger til rette for fortsatt økt politidekning. Med budsjettforslaget vil de 400 midlertidige politistillingene som ble etablert i forbindelse med pandemien, videreføres i 2021. Tiltaket vil bidra til gjennomføringen av nærpoltireformen og til å øke tilstedeværelsen av politi i distriktene. Videre foreslår regjeringen at politidistriktenes innsatspersonell får mer trening og utdanning ved politiets nasjonale beredskapssenter, gjennom økte bevilgninger til politidistriktene. Dessuten vil saksavviklingen i straffesakskjeden effektiviseres gjennom regjeringens forslag om økt bemanning i domstolene og påtalemyndigheten.

I budsjettet for 2021 foreslås å øke bevilgningene til forsvarssektoren med 3,5 mrd. kroner til blant annet økt bemanning, forsyningsberedskap, understøttelse av alliert trening og øving, samt investeringer i materiell og infrastruktur.

Beredskap er en viktig prioritering for regjeringen, og budsjettforslaget legger til rette for at Norge kan delta i en ny programperiode i EUs ordning for sivil beredskap.

Vi skal også videreføre et sterkt internasjonalt engasjement, ikke minst under en pandemi som rammer mange av de fattigste landene særlig hardt. Regjeringen foreslår et bistandsbudsjett på 38,1 mrd. kroner, tilsvarende 1 pst. av BNI.

Regjeringens satsinger er nærmere omtalt i Gul bok. Med budsjettet for 2021 tar regjeringen viktige steg for å bringe Norge ut av koronakrisen, og samtidig møte de langsiktige utfordringene landet står overfor.

Skatte- og avgiftsopplegget

Skatte- og avgiftsopplegget for 2021 er godt tilpasset både langsiktige utfordringer og den situasjonen norsk økonomi nå er i. Det følger opp Granavolden-plattformen ved å fremme verdiskaping og aktivitet, prise miljøskadelige aktiviteter, beskytte skattegrunnlagene og gi brede lettelser.

Et effektivt og vekstfremmende skattesystem er viktig både i gode og dårlige tider. Det bidrar til at produksjonsressursene utnyttes best mulig og hindrer at skattereglene er avgjørende for aktørens tilpasning. Sammen med et velfungerende kapitalmarked gir dette det beste utgangspunktet

for omstilling og høy produktivitet. Et godt utformet skattesystem vil også dempe utslagene av konjunktursvingninger.

Erfaringene fra det siste halvåret viser at skattesystemet, sammen med inntektssikringssystemet, bidrar til en høy grad av automatisk stabilisering av økonomien. Når omsetning og inntekter har sviktet, er også skatter og avgifter redusert, og skattenes inndragende effekt er dempet. Omvendt vil skattesystemet trekke inn større inntekter når økonomien igjen bedres. Denne motykliske funksjonen til skattesystemet forutsetter at skattegrunnlagene samsvarer godt med faktiske inntekter. Inntektssikringssystemet er godt utbygget og virker også stabiliserende på økonomien. De automatiske stabilisatorene i budsjettet anslås å være sterkere i Norge enn i mange andre land, på grunn av omfattende velferdsordninger og et forholdsvis høyt skattenivå.

Selv om de automatiske stabilisatorene er forholdsvis sterke, er de ikke tilstrekkelige til å stabilisere økonomien ved så store sjokk som koronakrisen har ført med seg. Skattetiltakene som er iverksatt under krisen, er i hovedsak utsettelse av skattebetalinger. Det har bedret likviditeten til bedriftene i en situasjon der omsetningen har falt. Det er også vedtatt midlertidige nedsettelse av enkelte skattearter, både generelle og rettet mot spesielt utsatte næringer. Regjeringen fikk i vår økt verdsettelsesrabatten for arbeidende kapital i formuesskatten fra 25 til 35 pst. for å styrke norskeide bedrifter og arbeidsplasser. Det kan også lette situasjonen for bedrifter som er rammet av pandemien.

Regjeringens skatte- og avgiftsforslag for 2021 skal bidra til at økonomien kommer tilbake i en tilstand med høy sysselsetting og god ressursutnyttelse. Det krever brede skattegrunnlag og at skattesystemet legger til rette for at ressursene blir benyttet der avkastningen og verdiskapingen er høyest. Regjeringen mener det er viktig å bevare de gode egenskapene ved skattesystemet. Et skattesystem som vrir ressursbruken bort fra anvendelsene som gir den høyeste avkastningen for samfunnet, kan forsinke oppgangen og varig svekke økonomiens vekstkraft. I 2021 fortsetter regjeringen nedtrappingen av skatten på arbeidende kapital ved å øke verdsettelsesrabatten fra 35 til 45 pst. Videre reduseres skatten på inntekt gjennom redusert trinnskatt og økt minstefradrag. Det vil bidra til å styrke den disponible inntekten for både arbeidstakere og pensjonister noe, og marginals-katten reduseres enda litt mer for mange. Summen av reduksjoner i marginals-katten under denne regjeringen er betydelig og et viktig tiltak for å stimulere arbeidstilbudet.

Omlegging av grunnrenteskatten for vannkraft til en kontantstrømskatt tilfører kraftforetakene betydelig likviditet og legger til rette for lønnsomme investeringer.

Regjeringen legger med sitt forslag til skatte- og avgiftsopplegg til rette for at veksten som kommer, er bærekraftig og ivaretar miljø og klima. En enhetlig og bredest mulig prising av klimagassutslipp i form av kvoter og avgifter motiverer til klimavennlige investeringer og gjør at utslippsreduksjonene kommer der de er billigst. Samtidig reduseres behovet for støtte på utgiftssiden. Slik kan Norge nå våre klimaforpliktelser uten å bruke mer penger enn nødvendig.

Samlede nye, skatte- og avgiftslettelser i 2021 som følge av regjeringens forslag er om lag 1,8 mrd. kroner bokført. Samlede skatte- og avgiftslettelser under denne regjeringen med forslaget til statsbudsjett er om lag 29,5 mrd. 2021-kroner, fullt innfaset.

Skatte- og avgiftspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 4 i denne meldingen og i Prop. 1 LS (2020–2021) *Skatter, avgifter og toll 2021*.

Pengepolitikken

Den langsiktige oppgaven til pengepolitikken er å opprettholde pengenes verdi. Å sikre prisstabilitet i form av lav og stabil inflasjon er det beste bidraget pengepolitikken kan gi for å fremme høy velferd, høy sysselsetting og økonomisk vekst over tid.

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

For å dempe de økonomiske utslagene av pandemien satte Norges Bank ned styringsrenten tre ganger i perioden 13. mars til 7. mai, med til sammen 1,5 prosentpoeng. Styringsrenten er nå 0 prosent. Dette er det laveste nivået styringsrenten noen gang har vært på. Norges Bank iverksatte også flere andre tiltak etter pandemien, blant annet tildeling av ekstraordinære F-lån uten øvre grense og med varierende løpetider, for å sikre tilstrekkelig likviditet til bankene, og å sikre at styringsrenten fikk gjennomslag til pengemarkedsrentene. Sentralbanken har også tilbudt F-lån i amerikanske dollar.

Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Finansiell stabilitet

Erfaringer viser at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved finansiell ustabilitet kan være store og langvarige. Særlig kan samspillet mellom banksektoren og resten av økonomien gi oppbygging av finansielle ubalanser, og utløse kraftige forstyrrelser og dype økonomiske tilbakeslag. Det viktigste virkemiddelet for å hindre finansiell ustabilitet er rammebetingelser som sikrer at finansforetakene er solide og driver forsvarlig. God soliditet og likviditet i bankene reduserer sannsynligheten for at kriser oppstår, og kan begrense konsekvensene når de inntreffer. Samtidig kan det oppstå risiko og ubalanser i systemet som helhet, selv om bankene hver for seg fremstår som solide.

God utvikling i norsk økonomi over en lengre periode har bidratt til gode resultater og lave tap i norske banker. Bankene har styrket sin soliditet betydelig i takt med økte kapitalkrav de siste årene, og deres evne til å håndtere tilbakeslag i økonomien vurderes som god. Det har kommet godt med under koronapandemien. Godt kapitaliserte banker er en forutsetning for at bankene skal kunne dekke store tap og fortsette å gi lån til bedrifter og husholdninger. Departementet satte i mars ned kravet til den motsykliske kapitalbufferen til 1 pst. med umiddelbar virkning etter råd fra Norges Bank. Formålet var å motvirke at en strammere utlånspraksis i bankene skulle forsterke nedgangen i norsk økonomi.

Til tross for at vi nå ser tegn til oppgang i norsk økonomi, er usikkerheten fremdeles stor, og det er fortsatt en risiko for at den økonomiske utviklingen kan vise seg svakere enn ventet. Det er derfor viktig at bankene holder tilbake overskuddsmidler nå. Finansdepartementet gjentok 9. september sin forventning fra mars om at bankene bør holde tilbake overskuddsmidler til usikkerheten er redusert.

Bankene finansierer seg i betydelig grad i markedet gjennom sertifikater og obligasjoner. Markedsfinansiering gir bankene en mer fleksibel likviditetsstyring, men gjør dem samtidig mer sårbare overfor markedsuro. I kjølvannet av koronautbruddet steg risikopåslagene markert, men har siden gått ned igjen og er omtrent tilbake på nivåene før pandemien. De siste årene har noe mer av markedsfinansieringen blitt langsiktig, og dermed redusert bankenes sårbarhet for svingninger i markedet.

Vedvarende oppgang i husholdningenes gjeldsbelastning er tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp og utgjør en sårbarhet i norsk økonomi. Boliggjelden er den viktigste

komponenten, men høy forbruksgjeld, for mange på toppen av annen gjeld, kan være med på å øke risikoen for kraftige innstramminger i forbruket dersom inntektene faller eller rentene øker. Regjeringen har de siste årene satt inn en rekke tiltak for å bidra til en mer bærekraftig utvikling i husholdningenes gjeld, dempe sårbarheten i husholdningene og gjøre finanssystemet mer robust.

Som følge av de økonomiske konsekvensene av virusutbruddet, besluttet regjeringen 23. mars å utvide fleksibilitetskvoteene i boliglånsforskriften til 20 pst. i andre kvartal 2020. De økte fleksibilitetskvoteene ble senere videreført også i tredje kvartal. De økte kvoteene har gitt bankene større fleksibilitet til å finne løsninger for sine kunder i en ekstraordinær situasjon. Finansdepartementet besluttet 11. september å ikke videreføre de økte fleksibilitetskvoteene i fjerde kvartal. Boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften gjelder frem til 31. desember 2020. Regjeringen vurderer nå om de skal videreføres, og i så fall i hvilken form.

EUs gjeldende soliditetsregelverk for banker (CRR/CRD IV-regelverket) ble vedtatt i 2013, og har i all hovedsak blitt gjennomført i Norge, men ble først i desember 2019 innlemmet i EØS-avtalen. Innlemmelsen innebærer at de norske kapitalkravene endres på enkelte punkter. For å opprettholde de reelle kapitalkravene besluttet Finansdepartementet i desember 2019 å øke kravet til systemrisikobuffer fra 3 til 4,5 pst., og å innføre midlertidige gulv for gjennomsnittlig risikovektning av eiendomslån i bankene som bruker interne risikomodeller, såkalte IRB-modeller. Det økte systemrisikobufferkravet skal tre i kraft ved utgangen av 2020 for de større bankene.

Finansiell stabilitet er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Sysselsettings- og inntektspolitikken

Koronapandemien har gitt historisk store utslag i arbeidsmarkedet med redusert sysselsetting og økt arbeidsledighet. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er sentrale mål for regjeringens økonomiske politikk og er avgjørende for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn. Det er sentralt, både for den enkelte og for landet, at flest mulig har en jobb å gå til. Sysselsettingspolitikken skal, sammen med den øvrige økonomiske politikken, støtte opp under høy verdiskaping ved å bidra til at flest mulig deltar i arbeidslivet. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er viktig for å opprettholde små inntektsforskjeller.

Det er en risiko for at pandemien vil ha negative langsiktige konsekvenser for tilpasningen i

arbeidsmarkedet, med høyere ledighet og lavere sysselsetting. Regjeringen iverksetter målrettede tiltak for å redusere risikoen for at utsatte grupper skal oppleve økte utfordringer med å få innpass i arbeidslivet, og at omfanget av helserelaterte trygdeytelser øker. Det gjelder særlig ungdom med mangelfull utdanning, innvandrergupper og personer med helseproblemer. Regjeringen arbeider målrettet for å mobilisere tilgjengelig arbeidskraft. Inkluderingsdugnaden legger til rette for at flere med nedsatt funksjonsevne og/eller hull i CV-en skal delta i arbeidsmarkedet. Integreringsløftet skal bidra til at flere innvandrere får rett kompetanse og språkferdigheter slik at de kan delta i arbeidslivet. Utdanningsløftet som ble innført i år, skal sikre at flere fullfører videregående og at arbeidstakere får ny eller oppdatert kompetanse. For personer som er blitt arbeidsledige eller permittert, har regjeringen også lagt til rette for at de kan heve kompetansen. Som et midlertidig tiltak ble det frem til utgangen av 2020 mulig for permitterte og arbeidsledige å ta opplæring og samtidig beholde retten til dagpenger. Regjeringen foreslår å videreføre denne ordningen frem til 1. juli 2021.

Det er viktig at permitteringsordningen og dagpengeregelverket støtter opp under arbeidslinjen og nødvendige omstillinger. For å hindre unødvendige oppsigelser som følge av virusutbruddet i mars, ble antallet dager med arbeidsgivers lønnsplikt under permittering redusert fra 15 til to dager. Når arbeidsmarkedet bedrer seg, bør kostnadene for arbeidsgiver ved permitteringer i større grad normaliseres. Fra 1. september ble antallet lønnsplikt dager derfor økt fra to til ti dager. Samtidig ble den ekstraordinære lønnskompensasjonen for permitterte avviklet. Situasjonen i arbeidsmarkedet tilsier at de midlertidige utvidelsene i dagpengeregelverket som ble innført i forbindelse med den kraftige økningen i antallet permitterte i mars, bør reverseres. Disse utvidelsene omfatter blant annet forhøyet kompensasjonsgrad, nedsatt krav til minsteinntekt og redusert krav til tapt arbeid for rett til dagpenger. Regjeringen har derfor i Prop. 142 S (2019–2020) foreslått å fase ut disse utvidelsene.

Dagpengeperioden ved permitteringer må tilpasses situasjonen i arbeidsmarkedet. Det er viktig at omfanget av permitteringer ikke blir unødig høyt eller langvarig. En lang dagpengeperiode ved permittering kan ha betydelige negative innlånseffekter ved at permitterte blir gående passive uten å søke arbeid. På den annen side er det fortsatt en del bedrifter som påvirkes direkte av smitteverntiltak i Norge og andre land, og som

har et reelt behov for å permittere ansatte over lengre tid. Regjeringen har derfor i Prop 142 S foreslått å utvide arbeidsgivers fritak for lønnsplikt og tilsvarende rett til dagpenger i inntil 52 uker innenfor en periode på 18 måneder fra 1. november 2020. For å sikre at arbeidsgiver løpende vurderer nødvendigheten av fortsatt permittering, har regjeringen foreslått å innføre en arbeidsgiverperiode på fem dager med lønnsplikt etter 30 ukers permittering, med virkning fra 1. januar 2021. Regjeringen legger til grunn at behovet for utvidet permitteringsperiode er midlertidig, og maksimal periode med fritak for lønnsplikten og dagpengeperioden under permittering reduseres derfor tilbake til 26 uker fra 1. juli 2021, dersom forholdene ligger til rette for det.

For å unngå at ledigheten festner seg på et høyt nivå, ble det innført en midlertidig støtteordning for arbeidsgivere som tok permitterte tilbake i jobb i juli og august. For å stimulere til ytterligere nedgang i antall permitterte har regjeringen foreslått å videreføre lønnstøtteordningen slik at den også gjelder i oktober, november og desember, se Prop. 142 S.

Arbeidsmarkedstiltak er sentrale virkemidler for å få flere arbeidsledige over i arbeid og motvirke at utsatte grupper faller ut av arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten har avtatt kraftig gjennom de siste månedene, og det ventes ytterligere nedgang gjennom 2021. Til tross for denne nedgangen vil nivået til neste år ligge høyere enn før pandemien, og flere kan bli langtidsledige. Det øker også risikoen for frafall fra arbeidslivet. Regjeringen foreslår derfor en særlig økning av målrettede arbeidsmarkedstiltak for å få flere arbeidsledige raskere over i jobb. Personer med nedsatt arbeidsevne har særlige utfordringer med å få innpass i arbeidslivet, og det foreslås en styrking av tiltaksnivået også for denne gruppen til neste år. Innenfor det økte tiltaksnivået vil innsatsen under inkluderingsdugnaden også styrkes og intensivres. Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning, er en utsatt gruppe i arbeidsmarkedet. Regjeringen legger stor vekt på å hindre at ungdom faller ut av arbeidsmarkedet og styrker ungdomsinnsatsen til neste år. Regjeringen foreslår en økning i bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak som gir rom for å gjennomføre om lag 63 000 plasser i 2021. Det er 7 000 flere plasser enn i 2020. Innenfor det samlede tiltaksnivået vil langtidsledige, utsatte grupper blant ungdom og innvandrere fra land utenom EØS-området bli særlig prioritert for arbeidsmarkedstiltak. Bevilgningen vil gi et godt tilbud både til ordinære arbeidsledige og til personer med nedsatt arbeidsevne. Regjerin-

gen foreslår også å styrke innsatsen til varig tilrettelagt arbeid (VTA), som rettes inn mot personer som mottar uføretrygd eller i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd.

Partene i arbeidslivet har ansvaret for gjennomføringen av lønnsoppgjørene. Myndighetene har ansvaret for at lover og regler legger til rette for et velfungerende arbeidsmarked. Lønnsoppgjørene er lagt opp slik at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor (det såkalte frontfaget) forhandler først. Partene er enige om å holde lønnsveksten innenfor rammer som konkurranseutsatt sektor kan leve med over tid. Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Regjeringen har denne våren og sommeren hatt tett kontakt med partene om utformingen av økonomiske tiltak i møte med pandemien og det økonomiske tilbakeslaget. På bakgrunn av resultatet fra meklingen i frontfaget anslås årslønnsveksten for økonomien samlet sett til 1,7 pst. i år. Til neste år ventes årslønnsveksten å ta seg noe opp.

Sysselsettingspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet er beskrevet i avsnitt 3.5.

Økonomiske virkninger av pandemien på lengre sikt

Økonomiske kriser kan gi svært alvorlige langsiktige virkninger. Mange land har erfart at arbeidsløsheten går lettere opp enn ned, og at den kan bli liggende lenge på et høyere nivå etter et kraftig økonomisk tilbakeslag. I Norge anslås aktivitetsnivået i fastlandsøkonomien å være tilbake til nivået fra før krisen i løpet av første halvår neste år, men i mange andre land vil det ta lenger tid. På samme måte som etter den globale finanskrisen i 2008–2009 vil det kunne ta lang tid før aktiviteten er tilbake på vekstbanen fra før krisen, og arbeidsløsheten kan bli liggende høyere enn før krisen i mange år fremover.

De langsiktige økonomiske effektene av koronakrisen er usikre, og det er for tidlig å ha sikre oppfatninger. For å få bistand til slike vurderinger satte regjeringen i mai i år ned et offentlig utvalg som skal vurdere grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien. Utvalget ledes av Jon Gunnar Pedersen. Utvalget vil komme med sin endelige rapport i løpet av første kvartal i 2021, men skal etter oppdrag fra Finansdepartementet også gi rapporter underveis, som innspill til arbeidet med Nasjonalbudsjettet og Perspektivmeldingen.

Utvalget peker i sin rapport i forbindelse med Nasjonalbudsjettet blant annet på at midlertidige tiltak kan bremse nødvendig omstilling i økonomien, slik som støtte til foretak som har mistet inntekter og utvidede permitteringsregler. Slike tiltak bør avvikles relativt tidlig i en oppgangsfase, og tidligere enn tiltak som kan øke evnen til omstilling og vekst. Det offentliges rolle i inntektssikringen for husholdningene bør ikke kopieres overfor næringslivet. Videre peker utvalget på at ekspansiv finanspolitikk under krisen innebærer omfordeling mellom generasjoner. Ekspansiv politikk i en påfølgende oppgangsfase kan få langvarige strukturelle effekter, blant annet at ressurser overføres til næringer som produserer for å dekke innenlandske behov. Det vil gjøre overgangen til en mindre petroleumsbasert eksport vanskeligere.

Når det gjelder langsiktige strukturelle effekter, peker utvalget særlig på fire forhold:

- Det lave sysselsettingsnivået under krisen øker risikoen for at personer varig faller utenfor arbeidsmarkedet. Særlig gjelder dette unge arbeidstakere med svak tilknytning til arbeidsmarkedet.
- Atferdsendringene under krisen har hatt positive effekter for klima og miljø. Utvalget vil vurdere om enkelte av atferdsendringene under krisen kan være varige, og hvordan vi kan videreføre positive effekter ved å prioritere tiltak som gir størst mulig nytte i forhold til kostnadene.
- Krisen har forsterket trenden i retning av sterkere digitalisering. Utvalget vil vurdere hvilke effekter dette kan få, og om offentlige tiltak kan støtte opp under slike effekter.
- De internasjonale verdikjedene ble satt på en alvorlig prøve under pandemien, og mange besto den. Men sårbarheten som ble tydelig, kan føre til endrede avveininger mellom effektiv produksjon og tiltak for å bygge beredskap. Det kan føre til geografisk endrede verdikjeder, og økt oppmerksomhet om nasjonalt eierskap i strategiske industrier. Samarbeid med andre land kan gjøre Norges forsyningssikkerhet bedre rustet for fremtidige globale kriser.

Regjeringen merker seg de langsiktige strukturelle effektene utvalget her peker på. Særlig alvorlig er det dersom det økonomiske tilbakeslaget leder til at mange blir gående lenge uten arbeid, og i verste fall faller varig ut av arbeidsmarkedet. Utvalget peker på at midlertidige krisetiltak kan ha uheldige virkninger hvis de opprettholdes lenge, siden de kan hindre omstillinger ved å

støtte inaktivitet i stedet for nyskaping. Slike tiltak bør avvikles relativt tidlig i en oppgangsfase. Dette har regjeringen lagt stor vekt på ved at alle krisetiltakene har en utløpsdato, og enkelte ordninger er allerede avviklet, slik som kompensasjonsordningen for bedrifter med stort omsetningsfall. Videre har regjeringen både i Prop. 127 S (2019–2020) i slutten av mai og nå i budsjettopplegget for 2021 lagt frem omfattende tiltak som skal stimulere til ny vekst i økonomien.

Regjeringen vil i perspektivmeldingen gi en grundigere vurdering av langsiktige virkninger av den økonomiske krisen pandemien har skapt, samt gi en grundig drøfting av langsiktig opprett-

holdbarhet i finanspolitikken og fordeling mellom generasjoner.

Perspektivmeldingen skulle legges frem i vår, kort tid etter at pandemien rammet Norge. Koronapandemien gjorde at meldingen ble utsatt ett år. Perspektivmeldingen vil bli lagt frem våren 2021, og utvalget vil legge frem en ny underveis-rapport i forbindelse med denne meldingen. Utvalgets rapport i endelig versjon skal foreligge i løpet av første kvartal 2021.

De økonomiske virkningene av pandemien frem mot 2025 og hovedpunkter i utvalgets rapport drøftes nærmere i avsnitt 3.8.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Norsk økonomi

Koronapandemien har gitt det dypeste tilbakeslaget i norsk økonomi i etterkrigstiden. Krisen er ulik andre kriser, og den videre utviklingen er usikker. Norsk økonomi er fortsatt sterkt preget av pandemien og de strenge smitteverntiltakene som ble innført her hjemme og i resten av verden. Samtidig er gjeninnhenting i gang. Husholdningene har økt sitt forbruk, produksjonen har tatt seg opp igjen siden i vår, og bedrifter har kalt tilbake mange av de permitterte. Tallet på helt arbeidsledige er mer enn halvert siden toppen i mars, fra et svært høyt nivå. Boligprisene er høyere enn før virusutbruddet.

Selv om gjeninnhenting har gått raskere enn vi så for oss på forsommeren, vil aktivitetsnivået trolig være lavere enn normalt i lang tid fremover. Arbeidsledigheten er fortsatt høy, og det er viktig at vi unngår at den fester seg på et høyt nivå. Usikkerhet og lav etterspørsel demper investeringslysten, og norsk industri melder om et betydelig fall i investeringene i år og neste år.

Den positive utviklingen i norsk økonomi er skjør. Smittesituasjonen kan raskt endre seg, og er nylig blitt forverret i mange europeiske land. Også i Norge har smitten økt den siste tiden. Nye smitteverntiltak er innført, først og fremst lokalt i de områdene hvor smitteøkningen har vært størst. Det øker risikoen for et nytt tilbakeslag og for at ledigheten holder seg høy. I denne meldingen er det lagt til grunn at smittesituasjonen fremover ikke vil gi et behov for å stenge ned Norge på nytt, og at en effektiv vaksine som gjør at smitteverntiltakene kan avvikles, mest sannsynlig blir tilgjengelig i løpet av neste år.

Den økonomiske politikken gir et betydelig bidrag til å holde hjulene i gang i norsk økonomi. Uten raske og effektive økonomiske tiltak, ville tilbakeslaget blitt betydelig større. Gjennom kraftig bruk av budsjettpolitikken er bedrifter blitt holdt i live, arbeidsplasser reddet og inntektstapet for permitterte arbeidstakere holdt nede. I tillegg kuttet Norges Bank styringsrenten i tre omganger med til sammen 1,5 prosentenheter i løpet av våren. Styringsrenten er nå 0 pst., den laveste

noensinne, og Norges Bank venter at den blir liggende på dette nivået en god stund fremover. For å motvirke at bankene strammes inn på sin utlånspraksis satte regjeringen, etter råd fra Norges Bank, ned kravet til motsyklisk kapitalbuffer. Den økonomiske politikken er nærmere omtalt i kapittel 3.

Etter en internasjonal økonomisk nedgang som savner sidestykke i nyere historie, har også den økonomiske aktiviteten ute steget i takt med avviklingen av de strengeste smitteverntiltakene. Samtidig har mange europeiske land nylig opplevd en forverret smittesituasjon. Smittevern vil fortsatt være hovedverktøyet for å bekjempe spredningen av viruset inntil en vaksine er tilgjengelig. Det vil dempe tempoet i det økonomiske oppsvinget. Aktiviteten hos våre handelspartnere anslås nå å falle med 6,3 pst. i år, mot 6 pst. i Revidert nasjonalbudsjett 2020 (RNB20). Hovedbildet fra flere prognosemakere er likevel at aktiviteten fra nå av vil ta seg markert opp igjen, og både OECD og IMF ser nå noe lysere på den økonomiske utviklingen i år enn de gjorde i juni. Utviklingen i internasjonal økonomi er nærmere omtalt i kapittel 2.3.

Sentralbanker verden over har satt styringsrentene ned og økt sine kjøp av verdipapirer betydelig for å sørge for tilstrekkelig likviditet i markedet og begrense økningen i lånekostnader. Tiltakene har vært svært omfattende og har trolig bidratt til at flere toneangivende børser tok seg opp gjennom våren og sommeren. De siste ukene har markedsuroen tiltatt noe igjen, og flere børsindekser har falt. Finansmarkedene er nærmere omtalt i kapittel 2.4.

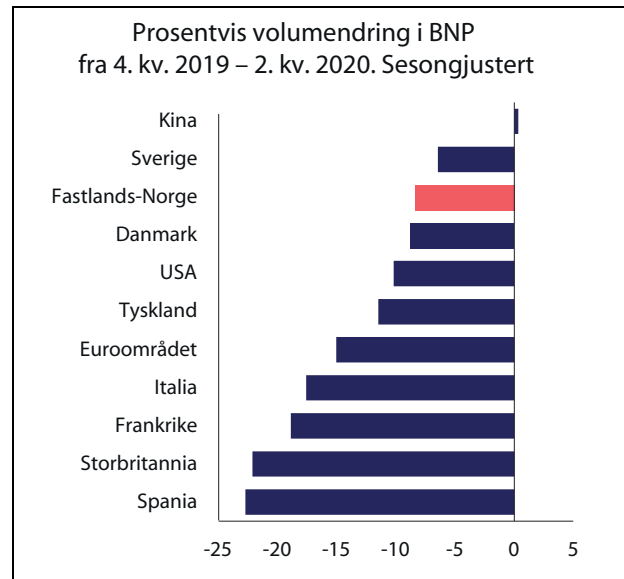
Oljeprisen har tatt seg en del opp og har den siste tiden ligget rundt 40 dollar per fat. Under oljemarkedskollapsen mot slutten av april var oljeprisen nede i under 20 dollar per fat. Produksjonskutt fra OPEC og andre oljeprodusenter har bidratt til å redusere tilbudsoverskuddet og øke oljeprisen. Prisene i terminmarkedet kan tilsi at markedsaktørene venter en noe høyere oljepris fremover, se figur 2.2 B. Oljeprisen anslås nå klart høyere enn i RNB20, mens gassprisen anslås lavere selv om den i september hadde hentet igjen

store deler av fallet fra i vår og var nær nivået fra januar. Nedjusteringen av gassprisanslaget må ses i sammenheng med høyere tilbud av flytende naturgass (LNG) i Europa enn ventet.

Usikkerhet om fremtidig utvikling og driftsutfordringer som følge av virusutbruddet gjør at oljeselskapene har skjøvet på investeringer og vedlikehold. Samtidig bidrar høyere oljepriser og midlertidige lettelser i petroleums-skatten til at nedgangen ser ut til å bli mindre enn lagt til grunn i mai. Petroleumssektoren er nærmere omtalt i kapittel 2.6.

Koronapandemien og smitteverntiltakene har gitt et historisk dypt tilbakeslag i norsk økonomi, men tilbakeslaget ser ut til å ha vært mindre her hjemme enn hos de fleste av våre handelspartnere, se figur 2.1. Sammenligningen i figuren får ikke frem at verdiskapingen i Norge har tatt seg betydelig opp fra mai til juli, etter kraftig nedgang i mars og april. Likevel er ikke nedgangen i aktivitetsnivået gjenvunnet, se første rad i tabell 2.1.

Mens aktiviteten i mange næringer har økt i takt med høyere innenlandsk forbruk og gradvis mildere smitteverntiltak, er andre hardt rammet av lavere etterspørsel fra utlandet. For store deler av industrien er situasjonen fremdeles vanskelig, og det var en markert nedgang i industriproduksjonen fra 1. til 2. kvartal i år. Mens leverandør-



Figur 2.1 Utvikling i verdiskaping i utvalgte land

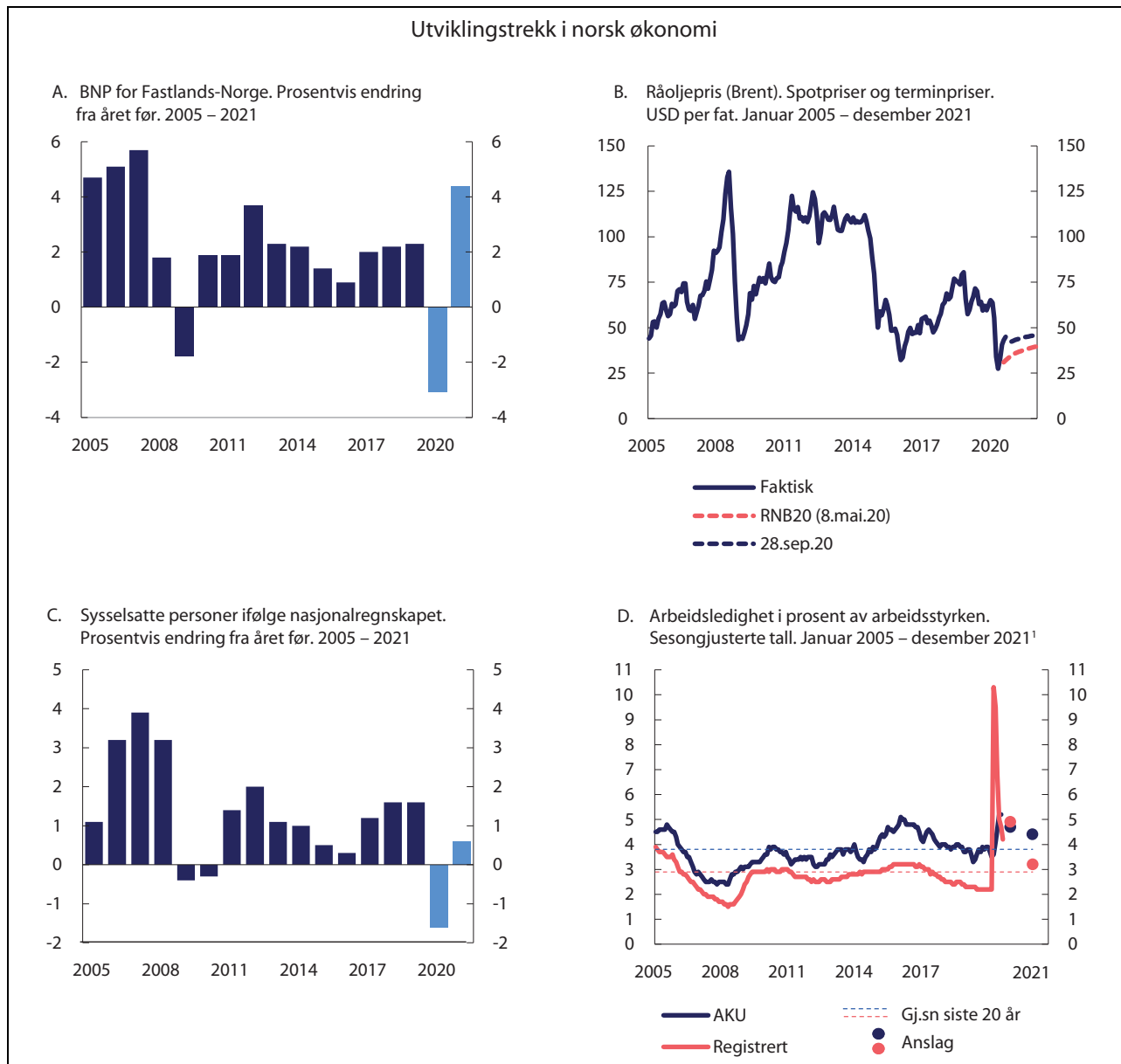
Kilder: Statistisk sentralbyrå, Eurostat, nasjonale kilder og Finansdepartementet.

industrien merker sterk etterspørselsnedgang fra norsk og internasjonal petroleumsvirksomhet, har produksjonen i næringsmiddelindustrien tatt seg noe opp som følge av økt etterspørsel fra norske husholdninger. I eksportrettede virksomheter vil fallet kunne tilta i styrke etter hvert som lavere

Tabell 2.1 Bruttoprodukt i utvalgte næringer. Sesongjustert. Endring i prosent fra februar 2020, der ikke annet er angitt

| | Andel av fastlands-BNP 2019 | mar. 20 | apr. 20 | mai. 20 | jun. 20 | jul. 20 |
|--|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge | 100,0 | -7,0 | -11,3 | -9,1 | -5,8 | -4,8 |
| Helse- og omsorgstjenester..... | 11,4 | -13,4 | -20,8 | -11,6 | -2,6 | -4,4 |
| Varehandel og reparasjon av motorvogner | 8,5 | -4,6 | -6,8 | -2,6 | -1,5 | 1,3 |
| Industri..... | 7,6 | -4,0 | -6,9 | -8,0 | -8,7 | -8,5 |
| Bygge- og anleggsvirksomhet | 7,2 | -8,2 | -12,4 | -9,9 | -6,5 | -5,1 |
| Undervisning | 5,7 | -5,3 | -8,6 | -6,2 | -3,8 | -2,9 |
| Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting ... | 4,8 | -3,9 | -5,4 | -7,4 | -4,3 | -6,5 |
| Transport utenom utenriks sjøfart..... | 3,3 | -20,6 | -36,0 | -29,6 | -20,1 | -18,3 |
| Forretningsmessig tjenesteyting..... | 2,9 | -6,9 | -18,4 | -30,3 | -31,9 | -44,2 |
| Kultur, underholdning og annen tjenesteyting .. | 2,0 | -36,5 | -64,3 | -48,3 | -33,4 | -25,7 |
| Overnattings- og serveringsvirksomhet..... | 1,5 | -42,2 | -67,9 | -62,1 | -40,4 | -22,1 |
| Fiske, fangst og akvakultur | 1,0 | -5,5 | 6,6 | 2,2 | 19,4 | 5,0 |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.2 Utviklingstrekk i norsk økonomi

¹ Anslag for 2020 og 2021 er årsgjennomsnitt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Nav, ICE og Finansdepartementet.

etterspørsel i landene rundt oss slår inn for fullt i bedriftenes ordrebøker. Da vil bedringen i konkurransevnen komme godt med, se figur 2.3A. Eksporten av varer fra fastlandet falt markert i 1. halvår, se figur 2.3B. Nedgangen var bredt basert, men det var særlig svak utvikling i eksporten av verkstedprodukter og raffinerte oljeprodukter.

Turistnæringen har i sommer nytt godt av at nordmenn ferierer i eget land, og mange permitterte arbeidstakere er tatt tilbake i jobb. Etter flere måneder med kraftig fall, økte tallet på overnattinger i juli til nær et normalt nivå, ifølge tall fra

Statistisk sentralbyrå. Utsiktene fremover er usikre. Få turister fra andre land, lav aktivitet i konferansemarkedet og færre jobbreiser vil trekke ned aktiviteten i bransjen.

Lavere aktivitet i helsevesen, skoler og utdanningsinstitusjoner trakk ned aktiviteten i fastlandsøkonomien under den mest akutte perioden i vår. Mens barnehager og skoler åpnet igjen i løpet av april og mai, var aktiviteten i deler av helsevesenet i juli fortsatt lavere enn før virusutbruddet.

Direkte effekter av smitteverntiltak holder fortsatt verdiskapingen nede i deler av økono-

Tabell 2.2 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før, der ikke annet er angitt

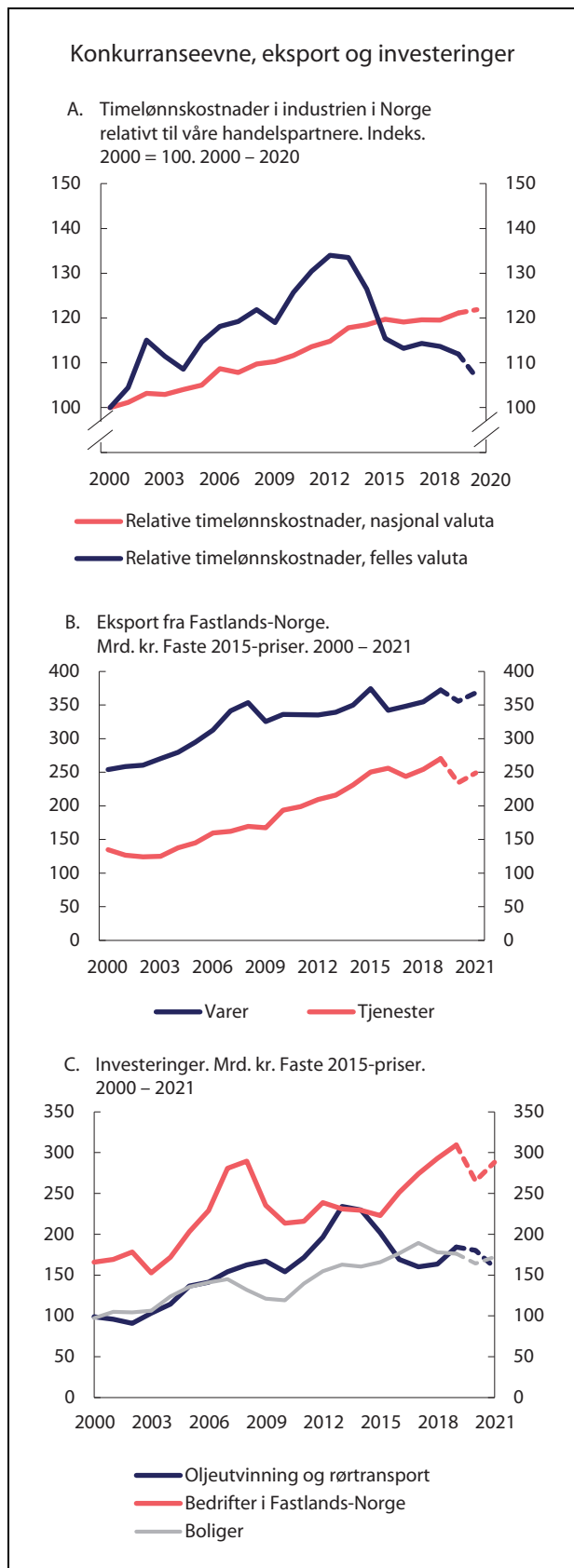
| | Mrd. kroner ¹ | | | |
|--|--------------------------|------|-------|-------|
| | 2019 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Privat konsum | 1 591,3 | 1,5 | -6,0 | 7,8 |
| Offentlig konsum | 866,7 | 1,7 | 2,2 | 1,1 |
| Bruttoinvesteringer i fast kapital..... | 926,5 | 6,1 | -5,0 | 1,0 |
| Herav: Oljeutvinning og rørtransport..... | 178,4 | 12,8 | -2,2 | -11,5 |
| Bedrifter i Fastlands-Norge..... | 335,8 | 5,6 | -10,6 | 5,4 |
| Boliger | 196,2 | -0,9 | -6,9 | 4,9 |
| Offentlig forvaltning..... | 212,7 | 7,5 | 4,5 | 1,1 |
| Etterspørsel fra Fastlands-Norge ² | 3 202,7 | 2,2 | -4,2 | 5,7 |
| Ekspport..... | 1 311,5 | 1,5 | -2,1 | 4,3 |
| Herav: Råolje og naturgass..... | 463,7 | -4,3 | 9,0 | 6,3 |
| Varer fra fastlandet | 432,3 | 4,9 | -4,4 | 3,5 |
| Tjenester fra fastlandet | 272,4 | 6,2 | -13,2 | 6,2 |
| Import..... | 1 249,3 | 5,2 | -10,6 | 4,7 |
| Bruttonasjonalprodukt..... | 3 549,4 | 1,2 | -1,5 | 4,5 |
| Herav: Fastlands-Norge..... | 3 038,6 | 2,3 | -3,1 | 4,4 |
| Andre nøkkeltall: | | | | |
| Sysselsetting, personer..... | | 1,6 | -1,6 | 0,6 |
| Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) | | 3,7 | 4,7 | 4,4 |
| Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå)..... | | 2,2 | 4,9 | 3,1 |
| Årslønnsvekst..... | | 3,5 | 1,7 | 2,2 |
| Konsumprisvekst (KPI)..... | | 2,2 | 1,1 | 3,5 |
| Vekst i KPI-JAE | | 2,2 | 2,7 | 2,2 |
| Råoljepris, kroner pr. fat (løpende priser) | | 564 | 408 | 424 |
| Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ³ | | 1,6 | 0,7 | 0,4 |
| Importveid kronekurs (I-44), årlig endring i pst. ⁴ | | 2,9 | 5,7 | -2,4 |

¹ Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.² Utenom lagerendring.³ Beregningsteknisk forutsetning basert på terminpriser i september.⁴ Positivt tall angir svakere krone.

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

mien. Blant annet legger krav om avstand og tak på antall personer ved arrangementer på offentlig sted begrensninger for restauranter, uteliv, idrettsarrangementer og kulturliv, og karantene-regler reduserer etterspørselen fra utlandet rettet

mot turistnæringen. Helsemyndighetenes råd om å være hjemme fra jobb ved sykdom og behov for å passe barn med sykdomssymptomer kan også begrense produksjonen.



Figur 2.3 Konkurranssevne, eksport og investeringer

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

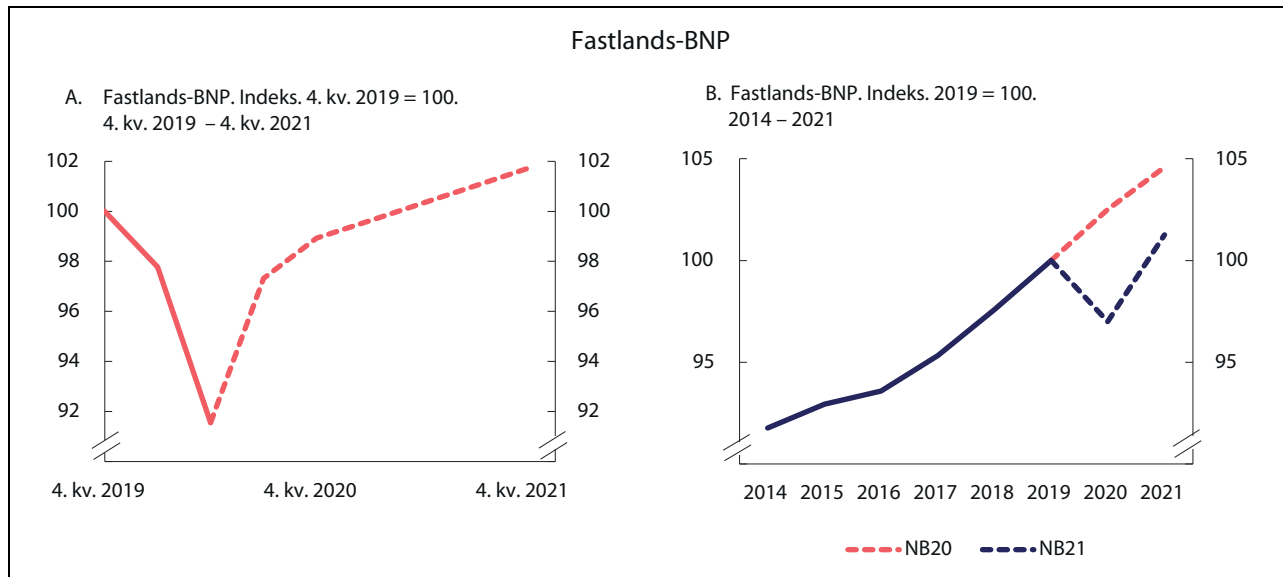
Det er grunn til å tro at de største negative effektene av virusutbruddet på norsk økonomi i tiden fremover vil komme utenfra, i form av lavere etterspørsel etter varer og tjenester fra utlandet og lavere priser på norske eksportprodukter, altså indirekte effekter.

Stor usikkerhet om koronapandemien og lav produksjon og etterspørsel bidrar til fall i *bedriftsinvesteringene*, se figur 2.3C. Det var nedgang i de fleste næringene i første halvår, men tjenesteytende næringsliv, industri, omsetning og drift av fast eiendom og bygge- og anleggsnæringen trakk mest ned, ifølge nasjonalregnskapet. I SSBs investeringstelling melder industrien om et fall i investeringene på hele 20 pst. både i år og neste år. Ferdigstilling av større enkeltprosjekter innen næringsmiddelindustrien trekker ned. Også kontaktbedriftene i Norges Banks regionale nettverk melder at investeringene vil gå ned fremover. Etter hvert venter vi likevel at økt etterspørsel fra norske husholdninger, bedret konkurranssevne og sterkere vekst hos våre handelspartnere vil bidra til å trekke opp bedriftsinvesteringene.

Arbeidsledigheten har falt siden begynnelsen av april, men er fortsatt høy. Antall registrerte, helt ledige personer er mer enn halvert siden utgangen av mars. 22. september var om lag 106 000 personer registrert som helt ledige hos Nav. Det utgjør 3,8 pst. av arbeidsstyrken. Den registrerte ledigheten er kommet raskere ned enn vi så for oss i mai. Nedgangen skyldes i hovedsak færre permitterte, men det har også blitt færre ordinært ledige, som er nede på om lag samme nivå som gjennomsnittet for de siste 20 årene. Samtidig har sysselsettingen falt. Ifølge nasjonalregnskapet gikk sysselsettingen ned med 47 000 personer fra 2. kvartal i fjor til 2. kvartal i år. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i kapittel 2.2.

Mens *kapasitetsutnyttelsen* i norsk økonomi så ut til å være nær et normalt nivå før utbruddet av koronaviruset, er det nå mye ledige ressurser i økonomien. I takt med at etterspørselen øker, både her hjemme og blant våre handelspartnere, ventes kapasitetsutnyttelsen å ta seg opp igjen. I løpet av våren neste år ventes aktiviteten å være tilbake på nivået før virusutbruddet, se figur 2.4A. Aktiviteten anslås likevel å ligge på et lavere nivå neste år enn anslått i fjor høst, se figur 2.4B, og vil i flere år fremover trolig ligge lavere enn om krisen ikke hadde inntruffet. Dette understreker risikoen for langvarige kostnader som følge av pandemien.

Samlet sett ventes tilbakeslaget i norsk økonomi i 2020 å bli mindre enn vi så for oss i mai. Forbruket har ikke falt like mye som fryktet og



Figur 2.4 Fastlands-BNP

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

arbeidsledigheten er kommet raskere ned enn ventet. At regjeringen sammen med Stortinget raskt fikk på plass omfattende og målrettede tiltak har bidratt til det. Aktiviteten i fastlandsøkonomien anslås nå å falle med 3,1 pst. i år, mot 4 pst. i RNB20. Når tilbakeslaget synes å bli mindre enn ventet, reduseres risikoen for at arbeidstakere varig mister tilknytning til arbeidsmarkedet, og at kapital blir stående ubrukt. Deler av næringslivet står likevel foran svært krevende omstillinger.

Neste år ventes økt privat forbruk sammen med tiltakende etterspørsel fra eksportmarkedene å trekke aktiviteten i fastlandsøkonomien videre opp. Veksten i fastlands-BNP anslås til 4,4 pst. i 2021. Med en slik utvikling vil sysselsettingen øke og arbeidsledigheten gå videre ned, se tabell 2.2. Den registrerte ledigheten vil gradvis nærme seg nivået fra før krisen, selv om det fortsatt vil være en avstand på 0,6–0,7 prosentenheter mot slutten av neste år.

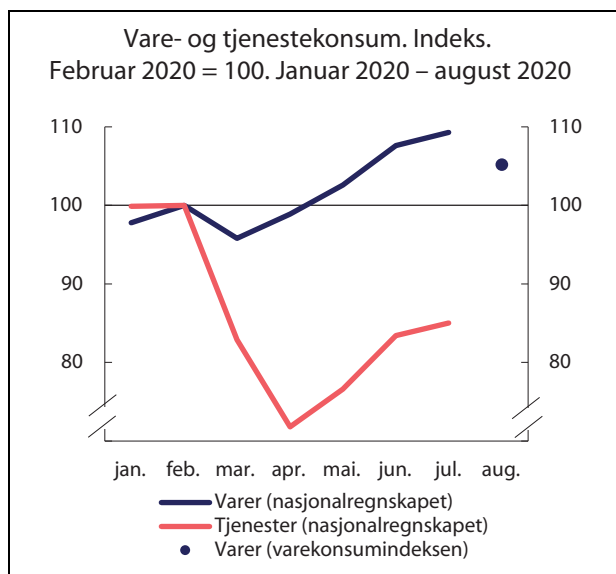
Som følge av virusutbruddet startet lønnsoppgjøret i år senere enn vanlig, og 21. august var partene i frontfaget kommet til enighet innenfor en ramme for årslønnsveksten i industrien på 1,7 pst. Også påfølgende oppgjør er kommet til enighet innenfor denne rammen. Med svært lave elektrisitetspriser ventes husholdningene likevel å få en reallønnsvekst på mer enn 0,5 pst. i år. Til sammenligning falt reallønningene med 1,8 pst. i 2016, mens norsk økonomi fortsatt var preget av oljeprisfallet. Neste år anslår vi at lønnsveksten øker litt, i takt med økt aktivitet og høyere sysselsetting. Samtidig tyder prisene på fremtidige leve-

ranser av kraft på at strømprisene vil øke fra dagens svært lave nivå og bidra til å trekke inflasjonen opp, slik at reallønnsveksten trolig blir negativ.

Koronapandemien og smitteverntiltak har ikke rammet alle likt. De med lav utdanning og lav inntekt er blitt hardere rammet av pandemiens virkninger på arbeidsmarkedet enn de med høyere utdanning og høyere inntekt. Det kan gjennom sammensetningseffekter trekke opp den målte lønnsveksten i år, men det er usikkert hvor stort bidraget blir. Fordeling og ulikhet er nærmere omtalt i kapittel 2.7.

Elektrisitetsprisene har falt markert gjennom året så langt og var i løpet av sommeren på sitt laveste nivå noensinne. Nedgangen har bidratt til å redusere *konsumprisveksten* hittil i år. En svakere krone har trukket i motsatt retning og er hovedforklaringen på at den underliggende inflasjonen, målt ved KPI-JAE (KPI justert for avgiftsendringer og utenom energivarer), har ligget langt høyere enn inflasjonen målt ved KPI. Også de innførte avgiftslettelsene i forbindelse med koronapandemien har bidratt til kilen mellom KPI-JAE og KPI de siste månedene. Det er stor usikkerhet knyttet til prisutviklingen i år, ettersom flere tjenester er blitt lite omsatt.

Det *private forbruket* falt markert i ukene etter at Norge stengte ned i mars. Siden har det innenlandske forbruket tatt seg opp. Særlig stor oppgang har det vært i konsumet av varer, som til tross for fall i august fortsatt var om lag 5 pst. høyere enn i februar, ifølge SSBs varekonsumindeks.



Figur 2.5 Vare- og tjenestekonsum

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

For mat- og drikkevarer var økningen på om lag 14 pst. i samme periode. Noe av oppgangen i forbruket av varer har kommet på bekostning av tjenestekonsumet, se figur 2.5. Restaurantbesøk er blitt erstattet av matlaging for mange og har gitt økt omsetning i dagligvareforretningene. Restriksjoner på grensehandel har også trukket opp innenlandsk forbruk av varer. Tjenestekonsumet har tatt seg noe opp etter hvert som de strengeste smitteverntiltakene er blitt opphevet, og i sommer har også økningen i antall nordmenn på ferie hjemme i Norge trukket opp. Likevel var tjenestekonsumet i juli 15 pst. lavere enn i februar, ifølge nasjonalregnskapet.

Det innenlandske private forbruket har utviklet seg bedre enn lagt til grunn i RNB20, men samlet sett ventes konsumet fortsatt å falle i år. Nedgangen må særlig ses i sammenheng med at smitteverntiltakene har gitt en kraftig nedgang i husholdningenes konsum i utlandet, som ifølge nasjonalregnskapet var om lag 90 pst. lavere i perioden mars–juli enn i samme periode året før.

Fallet i husholdningenes lønnsinntekter som følge av økte permitteringer i forbindelse med koronapandemien er til dels blitt veid opp av økte offentlige trygder og stønader. Mens lønnsinntektene i 2. kvartal falt med 3,9 pst., var nedgangen 1,4 pst. hvis vi regner med økningen i pensjoner og stønader. Lavere renteutgifter motvirket også nedgangen i husholdningenes inntekter. Likevel falt husholdningenes disponible realinntekt med 1,5 pst. i 2. kvartal. Samtidig falt husholdningenes konsum markert, og klart mer enn inntektene, slik at spareraten økte til historisk høye 20,8 pst. i

2. kvartal, justert for normale sesongvariasjoner. I takt med økt aktivitet og høyere sysselsetting, ventes husholdningenes lønnsinntekter å stige neste år. Som følge av høy prisvekst venter likevel veksten i husholdningenes realdisponible inntekt å bli moderat. Med en rekordhøy sparing i år, er det likevel rom for vekst i konsumet neste år.

Aktiviteten i *bruktboligmarkedet* er samlet sett blitt lite påvirket av virusutbruddet. Boligprisene var allerede i mai tilbake på nivået fra februar, etter fall i mars og april. Siden har prisene fortsatt å stige. Omsetningen har holdt seg godt oppe. Den raske gjeninnhenting i boligmarkedet må ses i sammenheng med den historisk lave renten. Husholdningenes gjeldsvekst har avtatt over en lengre periode, men gjelden er fremdeles på et historisk høyt nivå og utgjør en sårbarhet i det norske finansielle systemet. Eiendomspriser, gjeld og finansiell stabilitet er nærmere omtalt i kapittel 2.5 og 3.4.

Boliginvesteringene har de siste årene kommet ned fra et høyt nivå, målt som andel av fastlands-BNP. Salget av nye boliger falt kraftig etter virusutbruddet, men har tatt seg betydelig opp i sommer. Utviklingen trekker likevel i retning av at boliginvesteringene vil falle i år, før investeringene tar seg opp neste år. Det er forenlig med en årlig igangsetting på i overkant av 30 000 nye boliger.

Usikkerheten om den videre utviklingen i norsk økonomi er større enn normalt, men er kommet betydelig ned siden mars. Skulle vi igjen bli tvunget til å innføre strenge og landsomfattende smitteverntiltak, slik vi nå ser i enkelte andre europeiske land, vil den økonomiske aktiviteten kunne falle igjen. Likevel vet vi nå langt mer om hvordan ulike tiltak virker, tiltak er mer regionalt avgrenset og vi er bedre rustet til å håndtere en ny oppblussing av viruset. Det er i anslagene lagt til grunn at Norge gjennom EØS-samarbeidet mest sannsynlig vil få en effektiv vaksine mot Covid-19, som vil føre til at smitteverntiltakene kan avvikes i løpet av 2021 og at den økonomiske aktiviteten da tar seg videre opp.

2.2 Arbeidsmarkedet

Innføringen av strenge smitteverntiltak i midten av mars bidro til en nær eksplosiv vekst i antall permitterte. Selv om permitterte arbeidstakere fortsatt er i et arbeidsforhold, må de registrere seg som arbeidssøkere for å få dagpenger. Det førte til at den registrerte *arbeidsledigheten* steg til et historisk høyt nivå. Siden utgangen av mars har

mange bedrifter kalt tilbake permitterte, i takt med at den gradvise gjenåpningen av samfunnet har gitt økt aktivitet i norsk økonomi. Det har ført til en markert nedgang i antall registrerte helt ledige.

Det var 22. september registrert om lag 26 000 helt permitterte, en nedgang på 158 000 personer fra utgangen av mars. Også antall ordinært helt ledige har gått ned, og til sammen innebærer det at den registrerte ledigheten er mer enn halvert siden toppen, se figur 2.6B. 22. september var om lag 106 000 personer, eller 3,8 pst. av arbeidsstyrken, registrert som helt ledige. Det er 194 000 personer færre enn i mars, tilsvarende en nedgang på nesten 7 prosentenheter målt som andel av arbeidsstyrken.

Arbeidsmarkedet er likevel fortsatt sterkt preget av virusutbruddet, og bedrifter har fremdeles mange arbeidstakere permittert, helt eller delvis. I flere næringer er bemanningen lavere enn før virusutbruddet. Per 22. september var det registrert om lag 42 000 delvis permitterte.

Mens antallet helt ledige steg kraftig i mars, og deretter har avtatt jevnt, har ledigheten målt ved Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) økt de siste par månedene. Det skyldes at helt permitterte, som inngår i tallet på registrerte helt ledige fra første permitteringsdag, blir regnet som AKU-ledige først etter en sammenhengende permitteringsperiode på tre måneder. I juli utgjorde AKU-ledigheten 5,2 pst. av arbeidsstyrken. Det er 1,3 prosentenheter høyere enn ved slutten av fjoråret.

Nedgangen i antallet registrerte arbeidsledige har kommet raskere enn ventet i vår. Reduksjonen skyldes i hovedsak at permitterte er tatt tilbake i jobb. En ny runde med lønnsstøtteordning for å ta permitterte tilbake i jobb for månedene oktober, november og desember er ventet å bidra til at antall permitterte går videre ned i år. Antallet helt ledige som ikke er permitterte, utgjorde 22. september i underkant av 3 pst. av arbeidsstyrken, som er om lag på nivå med gjennomsnittet for de siste 20 årene, se figur 2.6B.

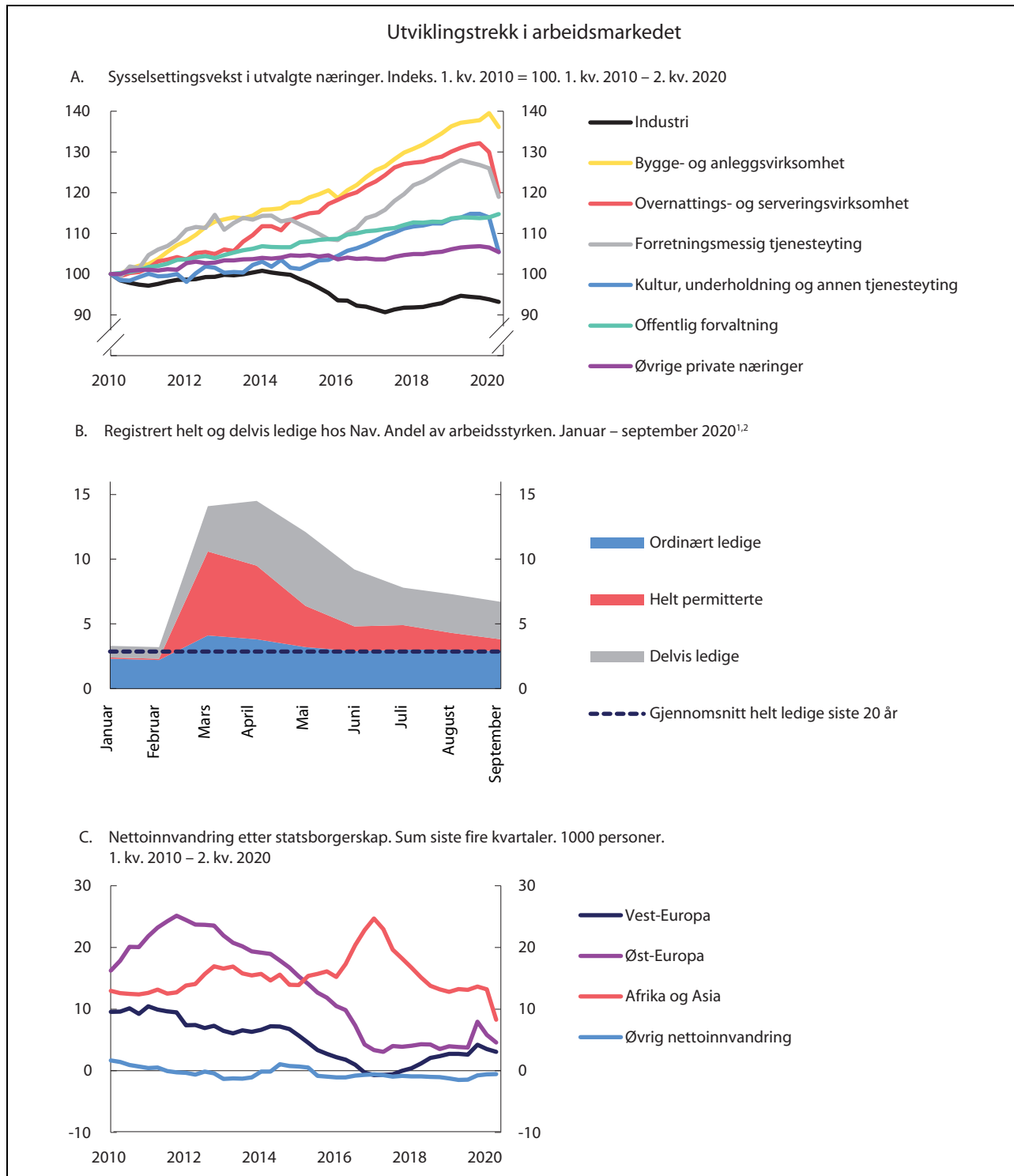
Den registrerte ledigheten er anslått til 4,9 pst. av arbeidsstyrken i år. Neste år er det lagt til grunn at arbeidsledigheten vil fortsette å gå ned gjennom året i takt med at sysselsettingen øker. Samtidig vil også flere tiltaksplasser bidra til å redusere antallet helt ledige. Den registrerte ledigheten anslås til 3,1 pst. som gjennomsnitt i 2021. Den forventede nedgangen gjennom året innebærer at den registrerte ledigheten ved utgangen av 2021 vil ligge i størrelsesorden 0,6–0,7 prosentenheter høyere enn før krisen.

En videre nedgang i antall helt permitterte vil også bidra til å redusere ledigheten målt ved AKU, fremover. På den annen side kan lavere aktivitet i noen næringer føre til at enkelte grupper kan miste jobben, og det kan også bli vanskeligere for nye jobbsøkere å finne arbeid. Dette er grupper som ikke nødvendigvis vil registrere seg som arbeidssøkere ved Nav-kontorene, fordi de blant annet ikke har opparbeidet seg dagpengerettigheter. Samlet sett legges det til grunn en gjennomsnittlig AKU-ledighet på 4,7 pst. av arbeidsstyrken i år. Neste år ventes økt etterspørsel etter arbeidskraft å redusere AKU-ledigheten til 4,4 pst. Det er om lag ½ prosentenheter høyere enn gjennomsnittet for de siste 20 år.

Lavere aktivitet i norsk økonomi har gitt et markert fall i sysselsettingen. Ifølge nasjonalregnskapet gikk sysselsettingen ned med i overkant av 37 000 personer, eller 1,3 pst., fra 1. til 2. kvartal, justert for normale sesongendringer. I forhold til 2. kvartal i fjor er det blitt nærmere 50 000 færre sysselsatte personer, tilsvarende en nedgang på 1,7 pst. Lavere aktivitet i arbeidsmarkedet gjenspeiles også i at antallet ledige stillinger falt markert i 2. kvartal. Usikkerheten i sysselsettingstallene er større enn vanlig og forskjellige statistikker viser til dels ulik utvikling i sysselsettingen, se boks 2.1.

Antall sysselsatte har falt over hele landet og i de fleste næringer i privat sektor, se figur 2.6A. Nedgangen har vært spesielt markert i næringene forretningsmessig tjenesteyting, overnattings- og serveringsvirksomhet, kultur, underholdning og andre tjenester og transport utenom utenriks sjøfart. Disse næringene er avhengig av tett kontakt mellom mennesker, og ble sterkt berørt av virusutbruddet og myndighetenes smitteverntiltak. Samlet falt sysselsettingen i disse næringsgruppene med nesten 30 000 personer fra 1. kvartal til 2. kvartal. Andre næringer opplevde en mer moderat nedgang. Det var sysselsatt 6 200 færre personer innen bygge- og anleggsvirksomhet i 2. kvartal enn i det foregående kvartalet, mens det i industrien var en nedgang på 1 500 sysselsatte. I noen få næringer økte sysselsettingen. Oppgangen var størst innenfor helse- og omsorgstjenester, der antall sysselsatte økte med 6 000 personer.

Tall fra *a-ordningen* kan tyde på at det har vært en vesentlig nedgang i antall lønnsstakere på korttidsopphold det siste året. Det kan både ha sammenheng med at mange har dratt tilbake til sitt hjemland under pandemien, og at mange ikke har kommet til Norge for å ta arbeid som vanlig. Det kan også se ut til at det har vært en særlig stor



Figur 2.6 Utviklingstrekk i arbeidsmarkedet

¹ Antall registrert helt ledige i september er per 22. september.

² Gjennomsnitt siste 20 år er for perioden 2000–2019.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Nav og Finansdepartementet.

nedgang blant lønnstakere over 67 år og under 25 år. Nedgangen i antall lønnstakere under 25 år må ses i sammenheng med at det etter virusutbruddet trolig ble mindre behov for fleksibel arbeidskraft i deler av varehandelen og i hotell og restau-

rant. Hos de over 67 år kan nedgangen trolig til dels forklares med at flere har valgt å pensjonere seg.

Lavere aktivitet i norsk økonomi har gått sammen med markert færre nyansettelser og at

Tabell 2.3 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før der ikke annet er angitt

| | Nivå 2019 | Årlig gj.snitt 2013–2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|--------------|-----------------------------|------|------|------|------|
| <i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i> | | | | | | |
| Utførte timeverk, mill. | 3 928 | 0,6 | 1,8 | 1,8 | -3,8 | 3,5 |
| Sysselsetting, 1000 personer ¹ | 2 838 | 0,8 | 1,6 | 1,6 | -1,6 | 0,6 |
| <i>Tilgang på arbeidskraft:</i> | | | | | | |
| Befolkning 15–74 år, 1000 personer | 4 015 | 1,2 | 0,7 | 0,6 | 0,3 | 0,3 |
| Arbeidsstyrken, 1000 personer ² | 2 830 | 0,7 | 1,4 | 1,0 | -0,3 | 0,2 |
| <i>Nivå:</i> | | | | | | |
| Yrkesdeltakelse (15–74 år) ³ | | 70,6 | 70,2 | 70,5 | 70,1 | 70,0 |
| AKU-ledige..... | | 4,2 | 3,8 | 3,7 | 4,7 | 4,4 |
| Gjennomsnitt siste 20 år..... | | 3,8 | | | | |
| Registrerte arbeidsledige ⁴ | | 2,9 | 2,5 | 2,2 | 4,9 | 3,1 |
| Gjennomsnitt siste 20 år..... | | 2,9 | | | | |

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

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

³ Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen.

⁴ Justert for brudd i 2018.

Kilder: Nav, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

betydelig flere arbeidsforhold er blitt avsluttet. Fra 2. kvartal 2019 til 2. kvartal 2020 falt *antall jobber* med 129 000, eller 4,4 pst. Det er likevel fremdeles betydelig etterspørsel etter arbeidskraft. I 2. kvartal var det over 50 000 ledige stillinger. Det er om lag på nivå som gjennomsnittet for 2015–2016.

Sysselsettingsandelen, som viser hvor stor andel av befolkningen i yrkesaktiv alder som er i arbeid, falt i 2. kvartal i år etter å ha tatt seg opp i andre halvår i fjor. I 2. kvartal var 66,8 pst. (sesongjustert) av befolkningen i aldersgruppen 15–74 år sysselsatt. Det er 1,4 prosentenheter lavere enn i 1. kvartal i år og 0,9 prosentenheter lavere enn i tilsvarende periode i fjor. Flere forhold påvirker sysselsettingsandelen, men på kort sikt spiller særlig den økonomiske utviklingen en viktig rolle. I kjølvannet av både finanskrisen og oljeprisfallet i 2014 avtok sysselsettingen betydelig, og det bidro til å redusere sysselsettingsandelen.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i sysselsettingen. På kort sikt vil flere bransjer trolig være noe forsiktige med å ansette, selv om aktiviteten tar seg opp. I noen næringer kan vi stå foran nedbemanning. For

eksempel melder industrilederne i Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer at sysselsettingen vil falle videre fremover. I Norges Banks regionale nettverk rapporterer bedriftene om at sysselsettingen har økt de siste tre månedene, hovedsakelig på grunn av at permitterte er blitt hentet tilbake til arbeid. I Norges Banks regionale nettverk er det forventninger om at sysselsettingen vil ligge stabilt fremover.

Vi venter at økt aktivitet i norsk økonomi vil bidra til at sysselsettingen etter hvert tar seg opp. I denne meldingen anslås sysselsettingen å falle med i gjennomsnitt 1,6 pst. i år. Sysselsettingen ventes å ta seg opp mot slutten av året og øke markert gjennom neste år. På årsbasis legges det til grunn at sysselsettingen øker med 0,6 pst. fra 2020 til 2021. Det tilsvarende en samlet nedgang på om lag 30 000 sysselsatte over disse to årene.

Arbeidsstyrken går normalt ned i en konjunkturedgang. Når etterspørselen etter arbeidskraft avtar, vil normalt flere gå ut av arbeidsmarkedet eller utsette sin inntreden. Blant yngre personer kan den reduserte deltakelsen i arbeidsmarkedet ofte ha sitt motstykke i økt deltakelse i utdanning,

mens eldre arbeidstakere kan pensjonere seg eller gå over på andre trygdeytelser. Arbeidsstyrken defineres som summen av de arbeidsledige og sysselsatte i AKU. I 2. kvartal i år var 70,0 pst. av befolkningen i arbeidsdyktig alder (15–74 år) i arbeidsstyrken, justert for normale sesongvariasjoner. Det er 0,7 prosentenheter lavere enn i 1. kvartal og uendret fra samme periode året før. At nedgangen i arbeidsstyrken er forholdsvis moderat, kan blant annet forklares med at det i denne kriseperioden har vært utstrakt bruk av permitteringer fremfor oppsigelser. Ved permittering bevarer arbeidstakeren tilknytningen til sitt arbeidsforhold, og vil derfor ha sterkere incentiver til å forbli en del av arbeidsstyrken.

De langsiktige effektene av koronapandemien på arbeidsstyrken er usikre. En betydelig del av veksten i sysselsettingen de siste årene er kommet som følge av innvandring. Også i årene fremover vil innvandring utgjøre en betydelig del av befolkningsveksten i Norge, ifølge SSBs befolkningsframskrivninger som ble publisert i juni i år. Blant annet som følge av de reiserestriksjonene som er innført for å forhindre smittespredning og den nedgangskonjunkturen pandemien har medført, er det forventet lavere nettoinnvandring på kort sikt. I 2. kvartal gikk nettoinnvandringen klart ned, særlig fra land i Øst-Europa, Afrika og Asia, se figur 2.6C. En lavere nettoinnvandring vil på kort sikt kunne åpne flere jobber for den bosatte befolkningen, som isolert sett kan bidra til at arbeidsledigheten kommer raskere ned. Der som den lave nettoinnvandringen vedvarer, kan det føre til lavere vekst i arbeidsstyrken på lengre sikt.

2.3 Internasjonal økonomi

Verden er rammet av den alvorligste globale helsekrisen siden spanskesyken for drøyt hundre år siden. Omfattende smitteverntiltak i første halvår bidro til å dempe spredningen av koronaviruset. Sammen med endret atferd i befolkningen som følge av økt usikkerhet, førte tiltakene til et stort fall i den økonomiske aktiviteten. Tjenesteytende næringer ble særlig rammet, men også industrien opplevde fallende aktivitet som følge av smittevern, forstyrrelser i leverandørkjedene og lavere investeringer.

Før pandemien spredte seg ved årsskiftet, hadde veksten i verdensøkonomien avtatt noe etter en lang oppgangsperiode. Arbeidsledigheten var lav, men utsiktene var tynget av handelspolitiske konflikter og usikkerheten som disse skapte.

Pandemien førte til et skarpt fall i internasjonal handel. Så lenge virusutbruddet varer og en vaksine ikke er på plass, vil trolig myndighetspålagte restriksjoner og atferdsendringer legge en demper på handelen, særlig turisme og annen reisevirksomhet.

Norges handelspartnere har innført svært omfattende penge- og finanspolitiske tiltak for å begrense de økonomiske konsekvensene. Mange av tiltakene har vært rettet mot å styrke sosiale og økonomiske sikkerhetsnett i den mest akutte fasen av virusutbruddet, hvor myndighetspålagt nedstenging av hele samfunn midlertidig hindret økonomisk aktivitet. Ulike arbeidsmarkedstiltak har bidratt til at det kraftige fallet i aktivitet ikke i like stor grad er blitt reflektert i arbeidsledighet og husholdningenes inntektsutvikling. Finansiell støtte til bedrifter og regulatoriske endringer for å sikre fortsatt tilgang på kreditt, har forhindre et større antall konkurser og dermed også dempet utslaget i arbeidsledighet.

Til tross for at alle handelspartnerne er utsatt for det samme globale helsesjokket, er det noen markerte forskjeller i den økonomiske utviklingen. Flere faktorer bidrar til dette, som ulik utvikling i smitte og omfang av restriksjoner, økonomisk struktur, politisk handlingsrom, håndtering og gjennomslag. Tillit til myndighetene vil påvirke befolkningens atferd, som er avgjørende i en smittesituasjon. Ulike metoder for å beregne virkningen av midlertidige smitteverrestriksjoner og økonomiske tiltak kan også ha bidratt til forskjellene og til å gjøre sammenlikning mellom land mer usikker enn vanlig.

Virusutbruddet ble oppdaget i *Kina* mot slutten av 2019. Landet hadde erfaring med koronavirus fra tidligere epidemier på 2000-tallet. Etter hvert ble strenge smitteverntiltak iverksatt, som å stenge ned hele samfunn for å stoppe smittespredningen. Den kortsiktige økonomiske kostnaden av slik kollektiv karantene er høy. Strenge smitteverntiltak i januar og februar bidro til at BNP falt 10 pst. i første kvartal i år sammenliknet med fjerde kvartal 2019. Men allerede i andre kvartal hentet BNP seg inn igjen med en vekst på 11,5 pst. *Kina* fikk raskt kontroll på smitten, og hadde produksjonskapasitet når andre økonomier var nedstengt. Det kan ha bidratt til gjeninnhenting i eksporten. Industriproduksjonen tok seg raskt opp, men detaljhandelen har ikke kommet tilbake etter det dype fallet fra januar. Sammenliknet med andre store økonomier som USA og Tyskland, har finanspolitiske tiltak i *Kina* vært mindre omfattende og sentralbankens tiltak moderate. Det kan delvis skyldes at smitteverntiltakene gjorde

utbruddet mer regionalt avgrenset enn mange andre land har opplevd. Kina opplevde en betydelig gjeldsoppbygging i kjølvannet av svært kraftige stimulanse i forbindelse med den globale finanskrisen. I den pågående krisen har myndighetene vært tilbakeholdne med å gi likviditetsstøtte som lån og garantier, sammenliknet med store europeiske land.

De fleste av våre handelspartnere ble hardest rammet av pandemien i andre kvartal. I USA ble flere folkerike delstater hardt rammet, og amerikansk BNP falt med 9,1 pst. fra første til andre kvartal. Kraftfulle penge- og finanspolitiske tiltak har i stor grad bidratt til å skjerme inntektene til husholdningene, men smitterestriksjoner begrenset tjenestekonsumet i mars og april. Aktiviteten tiltok relativt raskt da enkelte delstater gradvis begynte å gjenåpne i slutten av april, og privat forbruk fikk et tydelig oppsving i mai. Samtidig er spareraten fortsatt høyere enn før pandemien slo til, noe som kan skyldes usikkerhet om inntektsutvikling og sykdom. De ekstraordinære utbetalingene som bidro til å holde oppe husholdningenes realinntekter, falt bort ved utgangen av juli etter at det ikke ble enighet om nye omfattende finanspolitiske tiltak. I sommer økte antallet smittetilfeller igjen i flere delstater i USA. Men økningen var mindre sterk enn i mars og april, og smittekurven flatet ut i august. Andelen positive tester i USA har holdt seg relativt høy, noe som kan indikere at USA har hatt mindre kontroll på smitteutviklingen enn mange europeiske land.

I *Sverige* falt BNP med 8,3 pst i andre kvartal, etter å ha vært nærmest uforandret i første kvartal. Det er en mindre nedgang enn i euroområdet og kan delvis skyldes at Sverige har hatt mindre strenge smitterestriksjoner enn andre land i Europa. Sverige er også mindre avhengig av turisme enn mange av økonomiene i Sør-Europa. Samtidig har Sverige en stor eksportsektor, og vareeksporten er dominert av tradisjonell industri. Svensk økonomi er dermed svært sårbar for svak internasjonal etterspørsel og påvirkes i stor grad av andre lands smittevernrestriksjoner. Flere store industriselskaper er blitt tvunget til å redusere produksjonen som følge av fall i eksportordre og mangel på innsatsvarer. Tross færre smitterestriksjoner, har offentlige støtteordninger vært betydelige og på nivå med Norge og Danmark. Andelen positive tester har falt betydelig i løpet av sommeren og kan indikere at Sverige har fått mer kontroll på virusutbruddet enn tidligere i år, da smittespredningen var kraftig og det var mange koronarelaterte dødsfall.

I *eurområdet* ble det innført omfattende smitteverntiltak i løpet av februar og mars. Virkningen av pandemien og nedstengingen var synlig allerede i første kvartal, da BNP falt med 3,7 pst. sammenliknet med fjerde kvartal 2019. Deler av euroområdet har en stor andel industri som er integrert i verdikjeder med asiatiske land, og virkningene av koronautbruddet kan ha truffet også for store deler av Europa ble rammet av epidemien. Både Frankrike, Italia og Spania opplevde fall i BNP på over 5 pst. i første kvartal. Italia ble rammet av pandemien allerede i februar. I andre kvartal, som i enda større grad var preget av nedstenging, falt sesongjustert BNP i euroområdet med 11,8 pst. sammenliknet med første kvartal. Tysklands BNP falt med 9,7 pst, mens Spania opplevde det største fallet med 18,5 pst. i andre kvartal. For Frankrike og Italia ble fallet i andre kvartal på henholdsvis 13,8 pst. og 12,8 pst. Både Spania og Italia opplevde omfattende virusutbrudd, men er også i stor grad avhengig av tjenester som har blitt særlig berørt av smitterestriksjoner, som turisme. Det er også store forskjeller i finanspolitiske tiltak. Tyskland har innført langt større budsjetttiltak enn Italia, Spania og Frankrike. Siden i sommer har flere av de store økonomiene i euroområdet opplevd en økning i antall bekreftede smittetilfeller. Utbedrede testregimer innebærer at det avdekkes flere smittetilfeller, men andelen positive tester har økt i Spania og Frankrike den siste tiden.¹ Antallet som dør av COVID-19 er langt lavere enn i perioden mars-mai, og dødeligheten totalt sett er nede igjen på normale nivåer i Europa.

Storbritannia ble også hardt rammet, både helsemessig og økonomisk. BNP falt hele 20,4 pst. fra første til andre kvartal, til tross for betydelige offentlige støttetiltak. Landet innførte strenge smitteverntiltak noe senere enn de fleste andre europeiske land, og de strengeste restriksjonene varte over en lengre periode enn i eksempelvis Tyskland. Storbritannias økonomi er også mer avhengig av tjenestenæringer som utdanning, kultur, hotell, restaurant og reiseliv enn eksempelvis den mer industribaserte tyske økonomien. Handels- og tjenestenæringer har blitt særlig hardt rammet av reiserestriksjoner verden over. I tillegg bidrar trolig fortsatt usikkerhet om Storbritannias fremtidige forhold til EU til å dempe den innenlandske aktiviteten. Storbritannias overgangsavtale med EU utgår ved årsskiftet, og så langt har ikke EU og Storbritannia blitt enige om hvordan

¹ Kilde: European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC).

det fremtidige avtaleforholdet skal være. Anslagene i denne meldingen er basert på at det ikke blir en kraftig økning i handelshindre mellom Storbritannia og EU fra 1. januar 2021. Selv om bekreftede smittetilfeller har økt de siste månedene og smitterestriksjoner er strammet noe inn, har andelen positive tester holdt seg på relativt lave nivåer.

Løpende informasjon om den økonomiske utviklingen indikerer at aktiviteten hos *handelspartnere utenom Kina* nådde bunnen i april, og deretter tok seg opp i takt med at de strengeste smitterestriksjonene ble lettet på. Industriproduksjonen falt markert i april, men har siden hentet seg gradvis inn. Detaljhandelen fikk et tydelig oppsving etter gjenåpning, og var i juni i hovedsak tilbake til nivåene før pandemien. Tillitsindikatorer for euroområdet viser en markert oppgang siden april, både for bedriftene og forbrukerne, men nivået i august var fortsatt lavere enn før pandemien og gjennomsnittet siste 20 år.

Den økonomiske gjenhenting internasjonalt ventes å fortsette i andre halvdel av 2020, støttet av høyt offentlig forbruk og lave renter, samt mindre inngripende smitteverntiltak enn i første halvår. Privat konsum ventes å ta seg opp i takt med økende mobilitet og forbrukertillit, mens oppgangen i investeringene trolig blir svak som følge av ledig kapasitet og fortsatt høy usikkerhet. Eksporten ventes å ta seg opp i takt med gradvis bedring i verdensøkonomien.

Smittevern vil fortsatt være hovedverktøyet for å bekjempe spredningen av viruset inntil en vaksine eller effektiv medisin er tilgjengelig. Enkelte bedrifter og næringer vil ikke kunne fungere som før, og mange må operere med betydelig redusert kapasitet. Det begrenser hvor raskt aktiviteten kan ta seg opp.

For *Norges handelspartnere* sett under ett anslår vi at BNP vil falle med 6,3 pst. i år. Til sammenlikning ble fallet for inneværende år anslått til 6 pst. i Revidert nasjonalbudsjett 2020. Fra i år til neste år anslår vi en vekst ute på 4,8 pst.

Anslagene forutsetter at handelspartnerne samlet sett får kontroll på virusutbruddet i andre halvår i år, slik at smitteverntiltakene fremover kan være vesentlig mer begrensede enn i første halvår. Vårens smitteutvikling har gitt erfaring i hvordan smitten sprer seg, hvilke smitterestriksjoner som er mest virkningsfulle og kostnadseffektive, og hvordan sykdommen best kan behandles. Kapasiteten til å håndtere smitte og sykdom er også blitt betydelig oppgradert. Erfaring og økt kapasitet antas å være tilstrekkelig til å forhindre en omfattende smitteoppblomstring inntil en vak-

sine er utviklet og tilgjengelig for en utbredt del av befolkningen.

Arbeidsledigheten, målt ved arbeidskraftundersøkelser, er i mange land blitt holdt nede av midlertidige arbeidsmarkedstiltak. Ulike ordninger som sikrer at ansatte forblir tilknyttet arbeidslivet gjennom statlig kompensasjon til bedriftene for kostnader knyttet til at ansatte midlertidig jobber mindre har vært et av hovedverktøyene i Europa. Beregninger fra det tyske ifo-instituttet viser at i august var 14 pst. av den tyske arbeidsstyrken omfattet av korttidsarbeidsordningen, ned fra over 20 pst. i mai.² Ledigheten i euroområdet steg til 7,9 pst. i juli, som er en liten oppgang fra 7,2 pst. i mars. I Storbritannia er ledigheten om lag uendret på 4,1 pst. for mai-juli. Ledigheten i Sverige var på vei opp før virusutbruddet, og har økt fra 7,2 pst. i januar til 9,1 pst. i august.

I USA steg derimot ledighetsraten fra 4,4 pst. i mars til hele 14,7 pst. i april, men har siden falt til 8,4 pst. i august. Ulik utvikling mellom USA og Europa kan delvis skyldes USAs betydelige midlertidige støtte direkte til arbeidsledige i april-juli, og at støtten til bedriftene ikke har vært like treffsikker som i Europa. Samtidig forsterkes forskjellen i arbeidskraftundersøkelsene av at midlertidig permitterte i hovedsak regnes som sysselsatte i Europa, men som arbeidsledige i USA. Det bidrar til å forklare den kraftige oppgangen i arbeidsledigheten i USA. Se boks 3.15 for omtale av permitteringer og arbeidsledighet i ulike land.

De ekstraordinære arbeidsmarkedstiltakene kan ikke forhindre at arbeidsledigheten etter hvert vil øke. Arbeidstakere og kapital må omstilles til levedyktige bedrifter og næringer, og i omstellingsperioden vil konkurser og arbeidsledighet være høyere enn normalt. Arbeidsledigheten hos handelspartnerne anslås samlet sett til å stige fra 5,0 pst. i 2019 til 6,7 pst. i 2020 og forbli om lag uendret på 6,9 pst. i 2021.

Konsumprisveksten ventes å holde seg lav fremover. Høy arbeidsledighet gir redusert lønnspress, og lav etterspørsel samlet sett ventes å holde prispresset nede. Konsumprisene for våre handelspartnere anslås til 0,9 pst. for 2020 og 1,3 pst. for 2021.

Pengepolitikken er svært ekspansiv og ventes forbli ekspansiv i årene fremover. Alle ledende sentralbanker har iverksatt omfattende tiltak for å lette situasjonen. Den amerikanske sentralbanken satte i vår ned styringsrenten med 1,5 prosentpoeng til intervallet 0 til 0,25 pst., mens den britiske

² Kilde: ifo Institute, «Number of Short-Time Workers Falls to 4.6 million in Germany», pressemelding 3.9.2020.

Tabell 2.4 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis volumendring fra året før, der ikke annet er angitt.

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------------------|------|------|-------|------|
| <i>Bruttonasjonalprodukt</i> | | | | |
| Handelspartnerne ¹ | 2,4 | 1,9 | -6,3 | 4,8 |
| Euroområdet | 1,8 | 1,3 | -8,3 | 5,3 |
| Sverige | 2,0 | 1,3 | -4,8 | 3,1 |
| Storbritannia | 1,3 | 1,5 | -10,0 | 6,0 |
| USA..... | 2,9 | 2,3 | -4,0 | 4,0 |
| Kina | 6,7 | 6,1 | 1,5 | 8,2 |
| <i>Konsumpriser</i> | | | | |
| Handelspartnerne ² | 2,0 | 1,8 | 0,9 | 1,3 |
| Euroområdet | 1,8 | 1,2 | 0,4 | 0,8 |
| USA..... | 2,4 | 1,8 | 1,0 | 1,5 |
| Sverige | 2,0 | 1,8 | 0,4 | 1,1 |
| <i>Arbeidsledighet³</i> | | | | |
| Handelspartnerne ² | 5,3 | 5,0 | 6,7 | 6,9 |
| Euroområdet | 8,2 | 7,6 | 8,5 | 8,7 |
| USA..... | 3,9 | 3,7 | 8,4 | 7,0 |
| Sverige | 6,3 | 6,8 | 8,5 | 9,3 |

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

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevnevekter fra OECD.

³ Målt i prosent av arbeidsstyrken.

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

sentralbanken satte renten ned fra 0,75 pst. til 0,1 pst. Sentralbankene i euroområdet og Sverige var begrenset av at renten var nær null i utgangspunktet.

Sentralbankene har utvidet sine oppkjøp av verdipapirer. Samlet sett økte balansen til sentralbankene i G10-landene³ med om lag 6 000 mrd. amerikanske dollar i første halvår. Det er mer enn dobbelt av økningen i løpet av de to årene under finanskrisen fra desember 2007, og tilsvarer en økning på nesten 15 pst. av G10-landenes BNP. Flere sentralbanker har dessuten opprettet nye låneordninger for å bidra til at det er tilstrekkelig likviditet i markedet. Den amerikanske sentralbanken har for første gang siden 1930-tallet åpnet for direkte lån til bedrifter. Sentralbankene har også gitt tydelige signaler om at de er villige til å

strekke seg langt for å bidra til å holde økonomiene i gang og stabilisere markedene. Den amerikanske sentralbanken har ikke noen øvre grense for sine oppkjøp og har varslet at renten vil forbli lav i en god stund fremover. Banken annonserte også at den etter en periode med prisstigning godt under inflasjonsmålet vil kunne ta sikte på å bringe prisstigningen over målet, og at den vil være mindre opptatt av å bremse høykonjunkturer med mindre det er tydelige tegn til at inflasjonen skyter fart. Både tiltakene og kommunikasjonen til sentralbankene har bidratt til å styrke finansmarkedene og minske markedsuren, se kapittel 2.4 for ytterligere omtale av finansmarkedene.

I juni beregnet IMF at annonserte *finanspolitiske* tiltak i respons til pandemien utgjorde nesten 11 000 mrd. amerikanske dollar på verdensbasis, opp fra 8 000 mrd. dollar i april.⁴ Halvparten er beslutninger som belaster statsbudsjettene

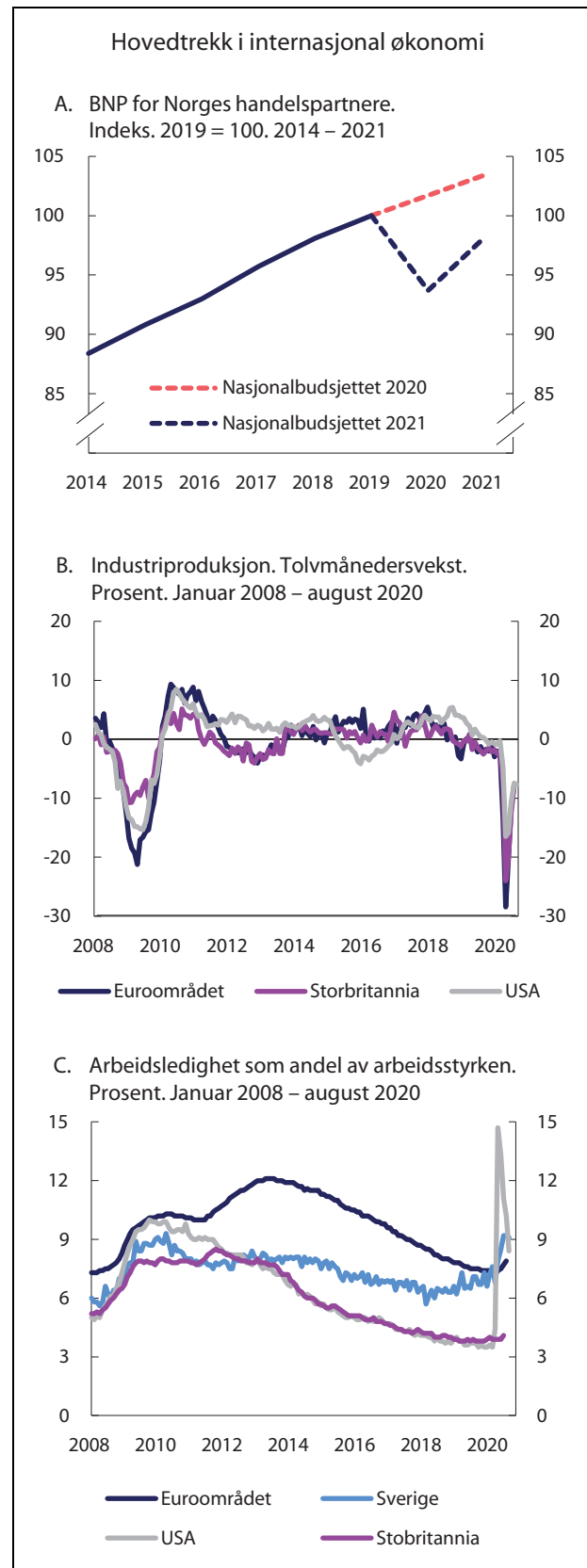
³ USA, Japan, euroområdet (Tyskland, Italia, Frankrike, Belgia, Nederland), Canada, Sverige, Sveits og Storbritannia.

direkte, som utvidede trygdeordninger, finansiell støtte til bedrifter for å kompensere for faste kostnader eller kostnader knyttet til å holde på arbeidstakere, samt lettelser og utsettelse i skatter og avgifter. Den andre halvparten er støtte i form av lån, egenkapitalinnskudd og garantier. Land har iverksatt et nokså likt sett av finanspolitiske tiltak, som i hovedsak har vært rettet mot å hindre oppsigelser og konkurser i den mest akutte fasen av pandemien. Flere land, som Norge, Sverige og Danmark, har senere nedjustert det samlede omfanget av tiltak ettersom utnyttelsesgraden har vært lavere enn ventet, blant annet som følge av at økonomiene har tatt seg raskere opp enn ventet. Uavhengig av bruken av ordningene illustrerer omfanget av annonserte tiltak hvor mye myndighetene har vært villige til å gjøre for å bidra til økonomisk trygghet for enkeltpersoner og bedrifter.

På verdensbasis er offentlig sektors gjeld ventet å nå over 100 pst. av BNP i 2020, mens lånekostnadene ventes å holde seg lave. IMF anslår gjennomsnittlig budsjettunderskudd i verden til 14 pst. av BNP i 2020. I tillegg til diskresjonære tiltak bidrar automatiske stabilisatorer med i gjennomsnitt en tredel av økningen i underskudd. IMF's anslag innebærer en økning i gjennomsnittlig budsjettunderskudd globalt på 10 prosentenheter i 2020 sammenliknet med fjoråret. Til sammenlikning økte gjennomsnittlig budsjettunderskudd med 5 prosentenheter i 2009 under finanskrisen.

Det er *uvanlig stor usikkerhet* om den internasjonale økonomiske utviklingen, og mange risikomomenter kan føre til et annet forløp for handelspartnerne enn vi nå legger til grunn. Pandemien har også gitt utfordringer knyttet til datainnhenting, sammenstilling og beregningsmetoder, og ført til uvanlig stor usikkerhet om datagrunnlaget som statistikken baserer seg på. Det kan gi større revisjoner i tallmaterialet enn vanlig og gjør sammenlikning mellom land vanskeligere.

Sårbarheter før krisen inntraff, som høy gjeld i bedriftene og i offentlig sektor i enkelte land, kan bidra til en dypere nedgang og saktere gjeninnhenting i økonomien. Politiske spenninger mellom land og handelsrestriksjoner, som var tiltakende før pandemien traff, kan også forsterkes av virusutbruddet. Midlertidige handelsforstyrrelser kan føre til økte beredskapslagre, selv om hovedbildet er at internasjonale forsyningslinjer har fungert ganske godt, med unntak av den første perio-



Figur 2.7 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

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

⁴ Kilde: IMF World Economic Outlook Update, June 2020.

den etter nedstengningen i Kina. Dersom lagerhold øker markert og produksjon flyttes hjem, kan det gi mer ineffektiv innretning av produksjon, mindre handel og spredning av teknologisk kunnskap, som vil hemme global produktivitet og påvirke veksten negativt på lengre sikt.

Vekstutsiktene avhenger særlig av smitteutviklingen og håndteringen av denne. Økonomisk usikkerhet og bekymring for sykdom vil også påvirke de økonomiske valgene som bedrifter og husholdninger tar. Samtidig kan medisinske gjennombrudd knyttet til behandling, smittevern eller vaksineutvikling bidra til økt aktivitet og raskere gjeninnhenting i økonomien enn vi har lagt til grunn. Endringer i produksjonsmåter, og generelt økende bruk av digitale løsninger, kan også gi effektiviseringsgevinster og bedre omstillingsevnen i økonomien. Videre vil innretningen på og virkningen av finans- og pengepolitiske tiltak være av stor betydning for hvordan økonomien utvikler seg.

2.4 Finansmarkedene

Virusutbruddet førte til betydelig uro i finansmarkedene. Risikoappetitten avtok og etterspørselen etter likviditet og trygge verdipapirer steg betydelig. Det førte til kraftige fall i aksjepriser og økte rentepåslag for de fleste finansielle instrumenter. Indekser som måler volatilitet i markedene, steg til nivåer som under finanskrisen i 2008. I tillegg førte usikkerheten til at mange investorer søkte seg til trygge havner i valutamarkedet. Høy etterspørsel gjorde at dollaren styrket seg kraftig, mens mindre valutaer, som den norske kronen, falt betydelig i verdi.

Sentralbanker verden over har redusert styringsrentene og signalisert at rentene skal holdes lave i lang tid fremover. I tillegg har sentralbankene satt i gang omfattende tiltak for å stabilisere finansmarkedene, både gjennom kjøp av verdipapirer og gjennom tilførsel av likviditet. Styringsrenten er null eller nær null i flere land (se figur 2.8A), og de omfattende tiltakene har ført til betydelige økninger av sentralbankenes balanser, se nærmere omtale av internasjonal pengepolitikk i avsnitt 2.3. Markedsanalytikere forventer svært lave renter i lang tid fremover.

Reduksjonen i styringsrentene har ført til nedgang i internasjonale markedsrenter. Det gjelder spesielt for land som hadde forholdsvis høye renter før virusutbruddet, som for eksempel USA, se figur 2.8B. I flere land har rentene kommet ned på rekordlave nivåer, og i Japan og flere europeiske land er rentene på statsobligasjoner negative. Ren-

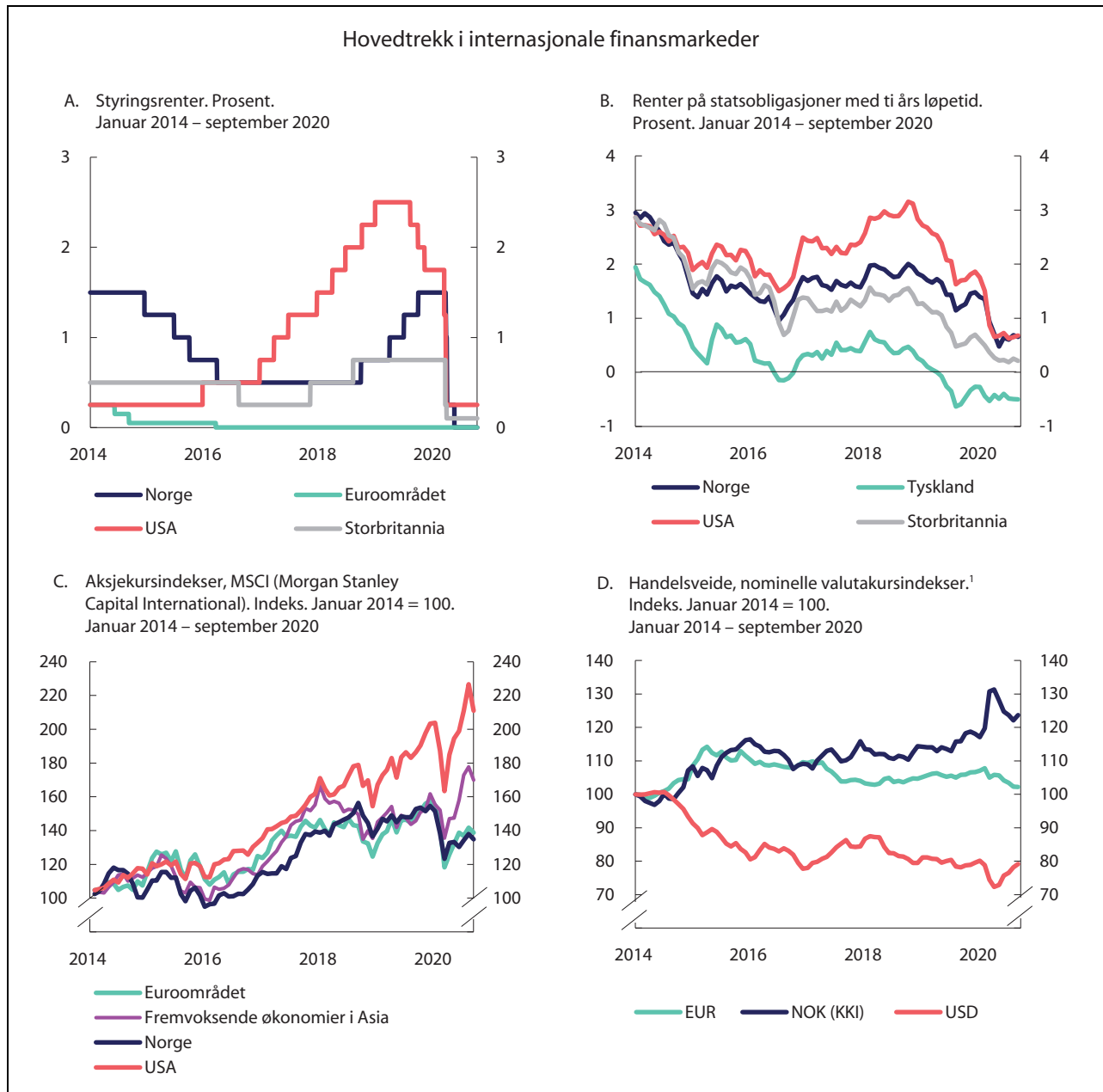
tepåslaget på obligasjoner og i pengemarkedet har avtatt gradvis siden slutten av mars, og er nå i flere land på om lag samme nivå som før virusutbruddet.

Bedringen har også vært synlig i aksjemarkedene. Etter å ha falt kraftig i slutten av februar og gjennom store deler av mars, begynte internasjonale børsindekser å stige i slutten av mars. Før sommeren var en god del av fallet hentet inn, se figur 2.8C. Aksjeprisene i USA og Asia steg videre i løpet av sommeren, men falt noe i september. Til tross for det er børsindekser både i USA og Asia nær eller over nivåene fra februar. Aksjeprisene har steget også i Europa og i Norge, men er fortsatt lavere enn de var i februar. Den raske gjeninnhenting i aksjemarkedet etter fallet i mars har ført til bekymring om det er et avvik mellom den realøkonomiske utviklingen og den optimismen som kommer til uttrykk i prisene i finansmarkedene. Blant annet har IMF pekt på at markedsaktører kan ha lagt til grunn overoptimistiske forventninger til videre stimulans fra sentralbankene.

Tremåneders pengemarkedsrente i Norge, Nibor, har avtatt markant i år etter å ha steget gradvis fra midten av 2018 til utgangen av 2019. Utviklingen må ses i sammenheng med reduksjonen i Norges Banks styringsrente og omfattende tilførsel av kroner i det norske pengemarkedet. Siden begynnelsen av året har styringsrenten og Nibor falt med henholdsvis 1,5 og 1,6 prosentenheter. I likhet med andre land har renter på tiårs statsobligasjoner falt en god del i Norge i år, og er nå på et historisk lavt nivå.

Markedsaktørene ventet at tremåneders pengemarkedsrente vil holde seg nokså stabil i år og neste år. Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med disse forventningene, slik de kommer til uttrykk i terminrentene, se tabell 2.1.

Virusutbruddet og den påfølgende markedsuroen førte til en historisk svekkelse av den norske kronen. Dette ble etterfulgt av en gradvis styrking av kronekursen, og den er nå om lag på samme nivå som før virusutbruddet, se figur 2.8D. Styrkingen må ses i sammenheng med at finansmarkedene har stabilisert seg og risikoappetitten tiltatt, og at investorer av den grunn i mindre grad søker seg bort fra små valutaer. I denne meldingen er det teknisk lagt til grunn en videreføring av gjennomsnittlig kronekurs i august, se tabell 2.1. Siden slutten av mars har den amerikanske dollaren svekket seg, mens euroen har styrket seg. Det skyldes trolig de omfattende likviditetsordningene fra den amerikanske sentralbanken. I tillegg har renteforskjellen mellom dollar og euroen



Figur 2.8 Hovedtrekk i internasjonale finansmarkeder

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

Kilde: Macrobond.

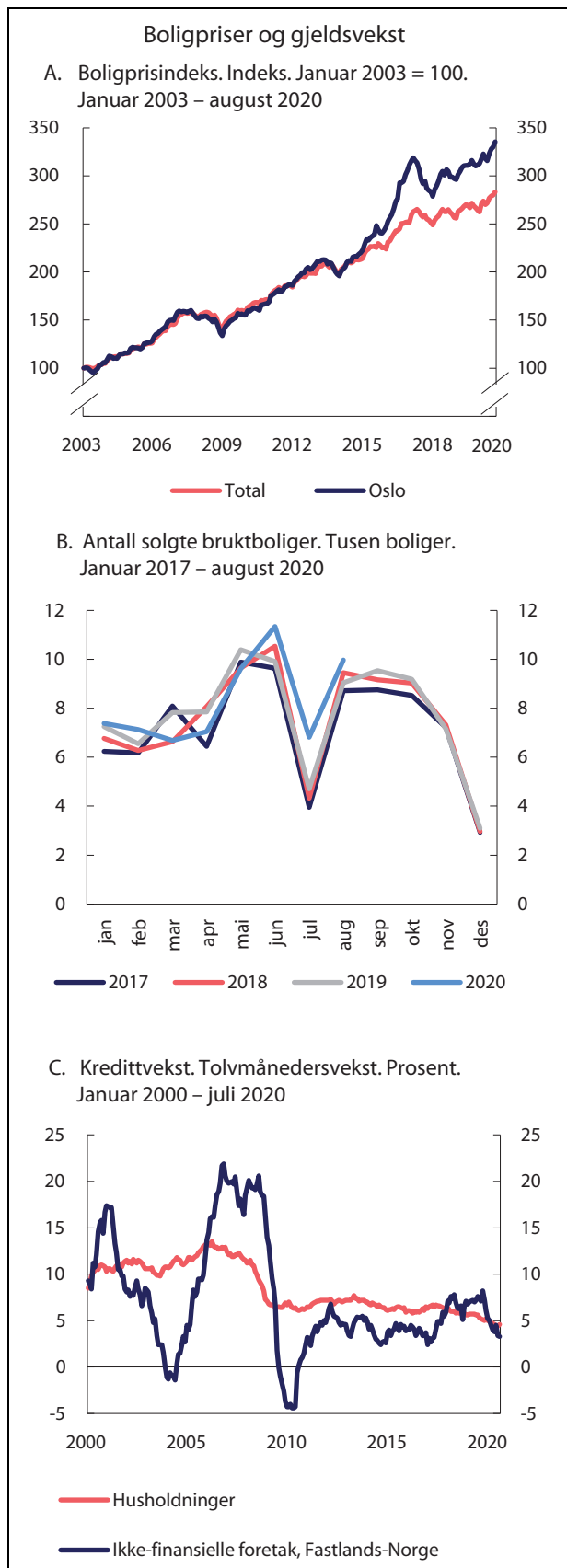
avtatt, og EU har introdusert større finanspolitiske tiltak enn mange forventet.

2.5 Eiendomspriser og gjeld

Etter å ha steget moderat gjennom mesteparten av 2018 og 2019, falt boligprisene etter virusutbruddet i mars og april, se figur 2.9A. Boligprisene tok seg imidlertid raskt opp igjen, og alle-

rede i mai var fallet hentet inn. Prisveksten har fortsatt gjennom sommeren, og på landsbasis var prisene i august 2,2 pst. høyere enn i februar. Fallet var størst i Oslo, men Oslo har deretter hatt den høyeste prisveksten. Prisene i Oslo var i august 3 pst. høyere enn i februar. Lave utlånsrenter er trolig den viktigste årsaken til den relativt høye veksten gjennom sommeren.

Aktiviteten i boligmarkedet er samlet sett lite påvirket av virusutbruddet. Omsetningen falt i



Figur 2.9 Boligpriser, antall solgte bruktboliger og gjeldsvekst

Kilder: Eiendom Norge, Norges Bank og Statistisk sentralbyrå.

mars, men tok seg noe opp i april og har holdt seg høy gjennom sommeren, se figur 2.9B. Salget av boliger har så langt i år samlet sett vært noe høyere enn i 2019, som var et år med høy omsetning i bruktboligmarkedet. Samtidig er det lagt ut færre boliger til salgs, noe som gjør at antallet usolgte boliger er lavere enn det har vært de siste årene.

Prisene på næringsseiendom har steget markert de siste årene, drevet av fallende avkastningskrav og økte leiepriser. De siste kvartalene har prisveksten avtatt, og i første halvår i år falt prisene som følge av lavere leiepriser.

Husholdningenes gjeldsvekst har avtatt over en lengre periode og er nå lav sammenlignet med de siste 20 årene, se figur 2.9C. Samtidig er gjelden i husholdningene høy sammenlignet med inntektene, se figur 3.18A. Det høye gjeldsnivået gjør at en stor del av husholdningenes inntekter går til å betjene renter og avdrag, til tross for det lave rentenivået. Det gjør husholdningene sårbare for bortfall av inntekt eller økte renter. For nærmere omtale av sårbarheter i det finansielle systemet, se kapittel 3.4.

Gjeldsveksten i de ikke-finansielle fastlandsforetakene har falt det siste året, etter å ha ligget nokså stabilt rundt 7 pst., se figur 2.9C.

Ifølge Norges Banks utlånsundersøkelse falt foretakenes etterspørsel etter lån svakt i andre kvartal. Bankene rapporterte om nokså uendret kredittpraksis. Videre rapporterte bankene at lånegarantiordningen har gjort det lettere å opprettholde kreditttilbudet til foretak. For boliglån rapporterte bankene om økt etterspørsel fra husholdningene i andre kvartal. For å motvirke at bankene strammet inn på sin utlånspraksis satte regjeringen, etter råd fra Norges Bank, ned kravet til motsyklisk kapitalbuffer.

2.6 Petroleumssektoren

Virusutbruddet og omfattende smitteverntiltak i mange land bidro til en kraftig nedgang i den globale etterspørselen etter olje i andre kvartal. Restriksjoner for å hindre smittespredning og tilhørende fall i verdensøkonomien har særlig rammet etterspørselen etter drivstoff. Fallet i etterspørselen i 2. kvartal er det største som noensinne er blitt målt. Det at OPEC og en del andre produsentland (OPEC+) tidlig i mars ikke ble enige om å videreføre sin avtale om produksjonsbegrensninger utover april, bidro også til at oljeprisen (Brent) falt kraftig.

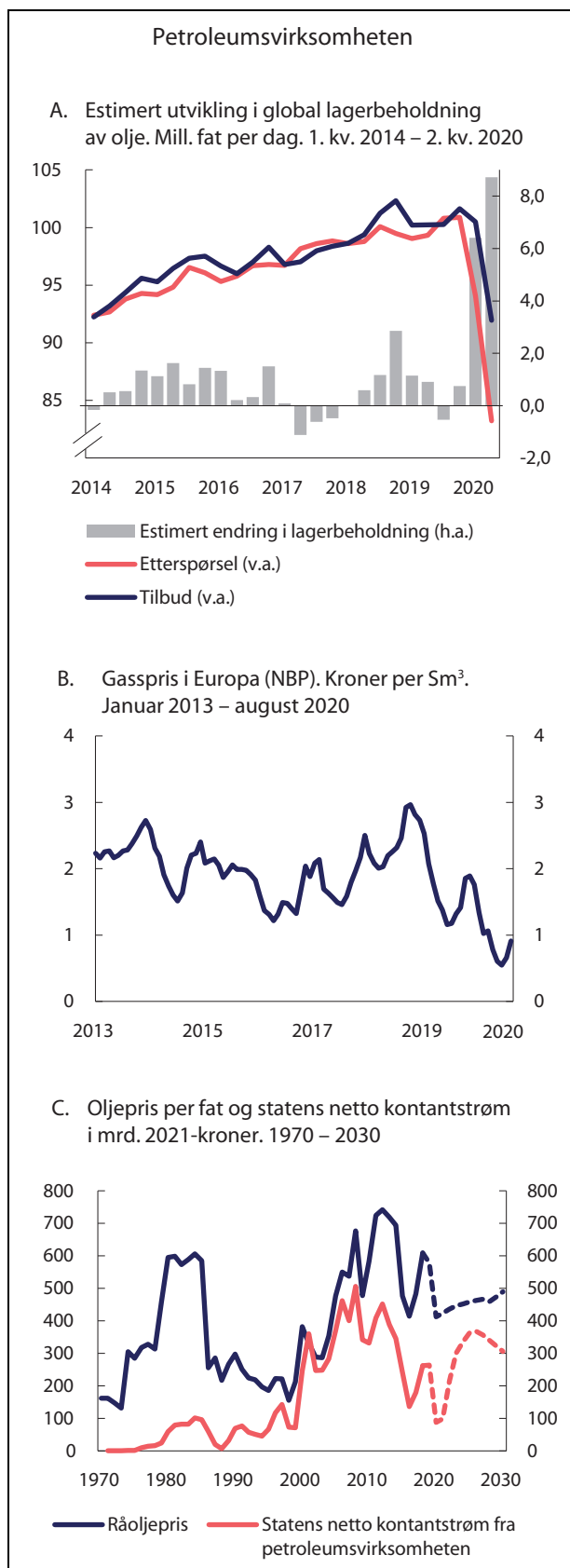
Den 12. april ble OPEC+ enige om et historisk høyt produksjonskutt for perioden fra mai 2020 til

april 2022. Norge har også besluttet produksjonsregulering for råolje for 2020. Produksjonskuttene, sammen med økt etterspørsel som følge av lettelse i smitteverntiltakene, bidro til en stabilisering av oljemarkedet. Også lavere produksjon i USA og Canada, som følge av at det kraftige prisfallet har gjort flere prosjekter ulønnsomme, har bidratt til å redusere det globale tilbudsoverskuddet og trekke opp oljeprisen.

Flere forhold kan påvirke utviklingen i oljeprisen fremover. Det videre forløpet for Covid-19 og behovet for smitteverntiltak i ulike land bidrar til usikkerhet om den økonomiske aktiviteten og etterspørselen etter olje. Bruken av energi henger nær sammen med økonomisk utvikling. På tilbudssiden er det blant annet usikkerhet rundt samarbeidet i OPEC+ og i hvilken grad landene vil overholde avtalen om produksjonsbegrensninger. Så langt har samarbeidet vært sterkere enn tidligere. Det er også usikkerhet rundt den amerikanske skiferoljeproduksjon fremover. De lave oljeprisene har ført til store kutt i oljeselskapenes investeringsbudsjetter i år som vil påvirke produksjonen fremover negativt. Videre er det usikkerhet rundt den politiske situasjonen og dermed produksjonen fra land som Libya og Iran.

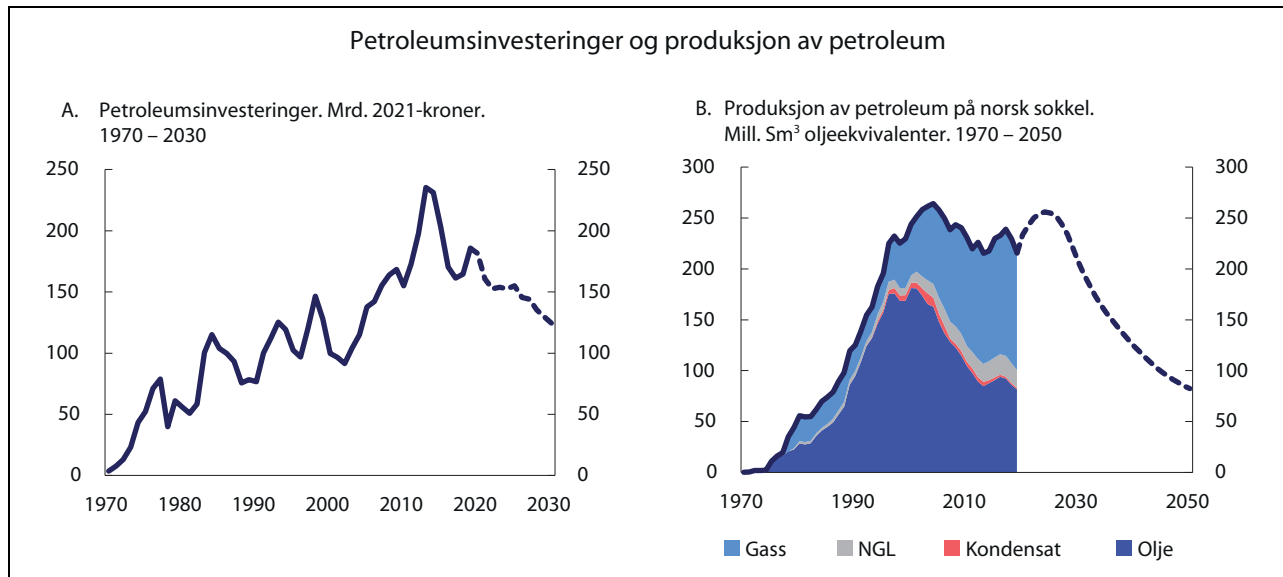
Siden i sommer har oljeprisen holdt seg relativt stabil. Prisen på et fat nordsjøolje er vel 40 dollar. Det er betydelig høyere enn da den var på sitt laveste i april, men samtidig klart lavere enn ved inngangen til året. I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at oljeprisen vil utvikle seg i tråd med prisene i terminmarkedet fra midten av juni. Det innebærer at oljeprisen vil øke fra et gjennomsnitt på 42 dollar per fat i år til 44 dollar per fat neste år, målt i faste 2021-priser. Det tilsvarer hhv. 412 og 424 kroner per fat. Anslagene er henholdsvis 77 og 67 kroner høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett 2020 (RNB20). Fra og med 2030 er det lagt beregningsteknisk til grunn en oljepris på 50 dollar per fat, målt i faste 2021-priser. Det tilsvarer 490 kroner per fat. Vurderinger av de langsiktige utsiktene for energimarkedene vil omtales i Perspektivmeldingen, som legges frem vinteren 2021.

Gassmarkedet blir stadig mer globalt blant annet som følge av veksten i tilbudet av flytende naturgass (LNG). Gassprisen i Europa falt markert i 1. halvår, se figur 2.10B. Nedgangen må ses i sammenheng med lavere etterspørsel etter varer og tjenester i Europa som følge av smitteverntiltak mot virusutbruddet, samt at mildt vær i Europa har bidratt til å redusere behovet for gass. Fordelt på sektor, er det særlig i industri- og kraftsektoren



Figur 2.10 Petroleumsvirksomheten

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



Figur 2.11 Produksjon av petroleum og petroleumsinvesteringer

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

at etterspørselen etter gass har gått ned. Samtidig har lavere etterspørsel i Asia gitt økt tilbud av LNG til Europa.

I september hadde gassprisen i Europa hentet igjen store deler av fallet fra i vår og var nær nivået fra januar. Økningen i gassprisen den siste tiden må ses i sammenheng med lavere eksport av LNG fra USA. I sommer var gassprisen lavere enn det som må til for å dekke inn kostnadene ved å levere LNG fra USA, og gjennom sommeren er et høyt antall leveranser blitt kansellert.

Flere forhold vil virke inn på gassprisen fremover. Avvikling av smitteverntiltak og høyere økonomisk aktivitet vil kunne bidra til økt etterspørsel etter gass. Videre ventes nedgangen i gassproduksjonen i EU å fortsette, blant annet fordi Groningenfeltet i Nederland ventes å stenges helt i 2022 av hensyn til jordskjelvaktiviteten i området. Lavere produksjon i EU kan trekke i retning av økt importbehov. På den annen side, så er gasslagrene høye.

For norsk gasseksport er det i denne meldingen lagt til grunn en gjennomsnittlig pris på 1,02 kroner per Sm³ i år og 1,47 kroner per Sm³ neste år (faste 2021-priser). Anslagene bygger på en forutsetning om avvikling av smitteverntiltak og normale temperaturer i vinter. Anslagene er nedjustert med hhv. 0,14 og 0,30 kroner per Sm³ siden RNB20. I perioden fra og med 2022 ventes en tilstramming av det globale gassmarkedet å bidra til at gassprisen tar seg opp igjen. Fra og med 2030 er det beregningsteknisk lagt til grunn en langsiktig pris på 2,61 kroner per Sm³ (faste 2021-priser).

Petroleumsinvesteringene har økt de to siste årene, etter å ha falt i fire år på rad, se figur 2.11A. I fjor var veksten på sitt høyeste siden 2013. Smitteverntiltak og relativt lave priser på olje og gass har bidratt til utsettelse av noen store utbyggingsprosjekter. I juni vedtok Stortinget midlertidige endringer i petroleumsskatteloven. Endringene legger til rette for gjennomføring av planlagte investeringer for å begrense det varslede fallet i aktiviteten på norsk sokkel, med de konsekvensene det eventuelt kunne fått for norsk leverandørindustri. Etter Stortingets vedtak er det levert PUD (Plan for utbygging og drift) for Hod-videreutvikling og Breidablikk, samt endret plan for utbygging og drift for Sleipner-feltet knyttet til overgang til delvis bruk av kraft fra land. Det ventes at det vil bli levert PUD for flere utbyggingsprosjekter i løpet av høsten. Informasjon om utviklingen så langt i år, samt rapporteringer fra oljeselskapene, kan tyde på at petroleumsinvesteringene vil gå litt ned i år. Til neste år varsler selskapene et markert fall i investeringene. Samlet sett ser nedgangen i år og neste år ut til å bli noe lavere enn lagt til grunn i Revidert budsjett.

Produksjonen av petroleum på norsk sokkel har falt de to siste årene og var i fjor på sitt laveste nivå siden 2013, se figur 2.11B. Det var nedgang i både olje- og gassproduksjonen. Når det gjelder gass skyldes dette i noe grad at produsentene har valgt å utsette utvinning til perioder med forventet høyere priser. Oljeproduksjonen er mer enn halvert siden toppåret 2000, og var i fjor på sitt laveste nivå siden 1988. Norsk oljeproduksjon øker fra 2019 til

2020 som følge av at det store Sverdrup-feltet har kommet i produksjon. Mens oljeproduksjonen i flere land gikk markert ned da oljeprisen falt brått i april, holdt oljeproduksjonen på norsk sokkel seg i stor grad oppe. Det må ses i sammenheng med at det er lave marginale kostnader ved produksjonen på norsk sokkel, og at feltene er lønnsomme ved lavere priser enn blant annet skiferoljeproduksjonen i USA. For å bidra til å stabilisere utviklingen i oljemarkedet, annonserte norske myndigheter 29. april at oljeproduksjonen på norsk sokkel vil kuttes med 250 000 fat per dag i juni og 134 000 fat per dag som et gjennomsnitt for andre halvår 2020. I tillegg er produksjonsstart på flere nye felt forsinket til 2021. Den totale norske produksjonen i desember 2020 vil samlet være 300 000 fat per dag lavere enn det selskapene i utgangspunktet hadde planlagt for.

Av petroleumproduksjonen i fjor var 53 pst. gass, 38 pst. olje og 9 pst. NGL og kondensater, målt i oljeekvivalenter. Ved starten av året var det 87 felt i produksjon på norsk sokkel. Petroleumproduksjonen anslås å øke markert i år og frem mot 2024. Det er i første rekke feltene Johan Sverdrup og Johan Castberg som vil stå for denne

økningen. På midten av 2020-tallet er det ventet at Johan Sverdrup-feltet alene vil stå for om lag 30 pst. av norsk oljeproduksjon. Den totale produksjonen av olje og gass anslås i 2024 å være nesten tilbake på nivået fra toppåret 2004. Deretter ventes produksjonen å falle gradvis. I 2030 anslås produksjonen å ligge 11 pst. lavere enn i år og i 2050 anslås produksjonsnivået 65 pst. lavere.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 87 mrd. kroner i 2020 og 99 mrd. kroner i 2021, se figur 2.10C. Anslagene for statens netto kontantstrøm er justert ned med henholdsvis 3 og 12 mrd. kroner siden juni. Nedjusteringen må ses i sammenheng med lavere anslag på gassprisen. Av anslaget på statens netto kontantstrøm i 2020 utgjør nettoinntektene fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) 47 pst., skatter og avgifter 35 pst. og utbytte fra Equinor 18 pst. Statens netto kontantstrøm varierer mye med prisene på olje og gass. En virkningsberegning tilsier at en økning i oljeprisen i 2021 på 10 kroner øker statens netto kontantstrøm med 4,7 mrd. kroner, se tabell 2.5. Med lavere oljepris anslås virkningen å bli den samme, men med motsatt fortegn. I beregningen er produksjon og kost-

Tabell 2.5 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

| | 2019 | 2020 | 2021 | Virkning av en endring i oljeprisen på 10 kroner i 2021 på kontantstrøm i 2021 |
|---|------|------|------|--|
| <i>Forutsetninger:</i> | | | | |
| Råoljepris, kroner pr. fat | 564 | 408 | 424 | |
| Råoljepris, USD pr. fat..... | 64 | 42 | 44 | |
| Råoljepris, 2021-kroner pr. fat | 578 | 412 | 424 | |
| Råoljepris, 2021-USD pr. fat | 66 | 42 | 44 | |
| Gasspris, 2021-kroner pr. Sm ³ | 1,61 | 1,02 | 1,47 | |
| Gasspris, 2021-USD pr. MMBtu | 4,82 | 2,75 | 4,00 | |
| Produksjon, mill. Sm ³ o.e | | | | |
| – Råolje, kondensat og NGL..... | 101 | 118 | 125 | |
| – Naturgass | 115 | 115 | 117 | |
| <i>Mrd. kroner:</i> | | | | |
| Betalte skatter og avgifter | 140 | 30 | 16 | 2,9 |
| Netto inntekt SDØE..... | 96 | 41 | 75 | 1,8 |
| Statens netto kontantstrøm | 257 | 87 | 99 | 4,7 |

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

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

nader holdt uendret. Videre er det beregningsteknisk lagt til grunn at gassprisen endres prosentvis like mye som oljeprisen, men med et tidsetterslep, slik at halvparten av endringen kommer året etter.

Den samlede formuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av fremtidig årlig kontantstrøm fra virksomheten fra og med 2021, kan anslås til i underkant av 5 600 mrd. 2021-kroner. Formuesberegningene bygger på anslagene for fremtidig produksjon, priser og kostnader som er lagt til grunn i denne meldingen, og en realrente på 3 pst. Anslaget på den samlede formuen i petroleumsvirksomheten er nedjustert med i underkant av 100 mrd. 2021-kroner siden Nasjonalbudsjettet 2020. Nedjusteringen må ses i sammenheng med lavere anslag på gassprisen.

Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til i overkant av 4 500 mrd. 2021-kroner. Det gir grunnlag for en permanentinntekt på vel 135 mrd. kroner per år utover avkastningen på kapitalen som allerede er oppjent i Statens pensjonsfond utland.

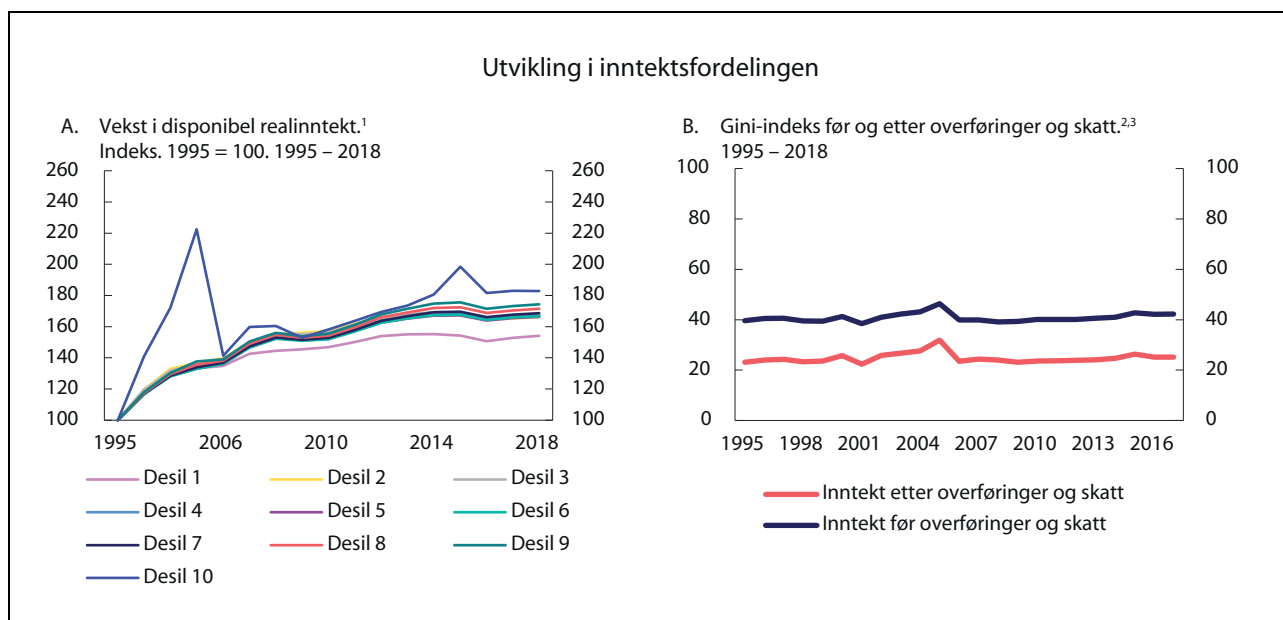
2.7 Fordeling og ulikhet

De siste 25 årene har inntektene for norske husholdninger økt med nærmere 70 pst. Generelt er

den målte inntektsulikheten lavere i Norge enn i mange andre land.⁵ Inntektsulikheten er imidlertid høyere i dag enn den var på midten av 1990-tallet. Fra 1995 og frem til 2000 økte inntektene blant de rikeste (øverste desil) nesten dobbelt så raskt som medianinntekten, se figur 2.12A. Etter 2000 har bildet endret seg, og inntektene i midten har økt raskere enn inntektene til den rikeste tidelen. Inntektene til de som er nederst i inntektsfordelingen, (laveste desil) har på sin side vokst mindre enn medianinntekten også etter årtusenskiftet. De siste årene har de fleste husholdninger opplevd et fall i disponibel realinntekt, blant annet som følge av lav nominell inntektsvekst og høyere prisvekst etter oljeprisfallet i 2015. Forskjellig inntektsutvikling har bidratt til at Gini-indeksen har økt fra om lag 23,1 i 1995 til om lag 25,1 i 2018, se figur 2.12B.

Også andelen som lever med såkalt vedvarende lavinntekt har økt. Det er den andelen av befolkningen som lever i husholdninger hvor samlet husholdningsinntekt gjennom tre år i gjennomsnitt er lavere enn 60 pst. av medianinntekten, etter å ha justert for husholdningsstørrelse. Fra 1997 til 2011 varierte andelen med vedvarende

⁵ I Norge baserer mål for inntektsulikhet seg på inntektsstatistikken. Det er flere alternative inntektsarter som ikke inngår i inntektsstatistikken, for eksempel enkelte naturalytelse, urealiserte gevinster og avkastningen av selveid bolig.



Figur 2.12 Utvikling i inntektsfordelingen

¹ Den sterke inntektsveksten for 10. desil frem mot 2005 og 2015 er nærliggende å se som resultater av tilpasninger til endringer i den skattemessige behandlingen av utbytte, som ga sterke insentiver til å ta ut utbytte i 2005 og 2015.

² Gini-indeksen er et mål på økonomisk ulikhet. Indeksen tar verdien 100 dersom all inntekt tilfaller én person eller husholdning, og verdien 0 dersom all inntekt er helt jevnt fordelt på alle individer eller husholdninger.

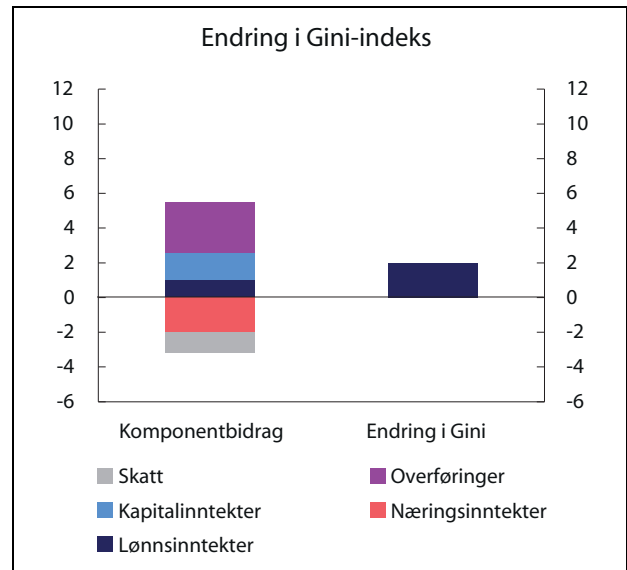
³ Ekvivalent inntekt per forbruksenhet (EU-skala) utenom studenter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

lavinntekt mellom 7,7 og 8,6 pst. Siden 2011 har andelen økt, og den nådde sitt høyeste nivå på 9,8 pst. i perioden 2016–2018. Andelen barn under 18 år som tilhører lavinntektshusholdninger, har også økt betydelig over tid. Det gjelder særlig barn med innvandrerbakgrunn. Barnefamilier med mange barn er overrepresentert i lavinntektsstatistikken, og fra og med perioden 2012–2014 har barn under 18 år hatt større sannsynlighet for å tilhøre en husholdning med vedvarende lavinntekt enn det som er tilfellet for befolkningen sett under ett.

Inntektsveksten og inntektsfordelingen bestemmes i et samspill mellom flere faktorer. Aldring av befolkningen, innvandring, sysselsetting, teknologisk utvikling og utdanningsnivå er noen forhold som virker inn på fordelingen av inntekter. Den økonomiske ressursfordelingen påvirkes også av politikk på flere områder, herunder utdanning, arbeidsmarked, bolig, integrering, overføringer og skatt. Samlet sett bidrar skatte- og overføringssystemet til å redusere den målte inntektsulikheten med om lag 40 pst., se nærmere omtale i Prop. 1 LS (2020–2021). Skatter og avgifter bidrar også til å finansiere offentlige tjenester som virker utjevne. Offentlige tjenester innenfor blant annet helse og utdanning betyr relativt sett mer for de med lav inntekt enn de med høy inntekt. Som omtalt i *Mulighetsmeldingen*⁶ er det tidligere anslått at det offentlige tjenestetilbudet

⁶ Meld. St. 13 (2018–2019) *Muligheter for alle – Fordeling og sosial bærekraft*



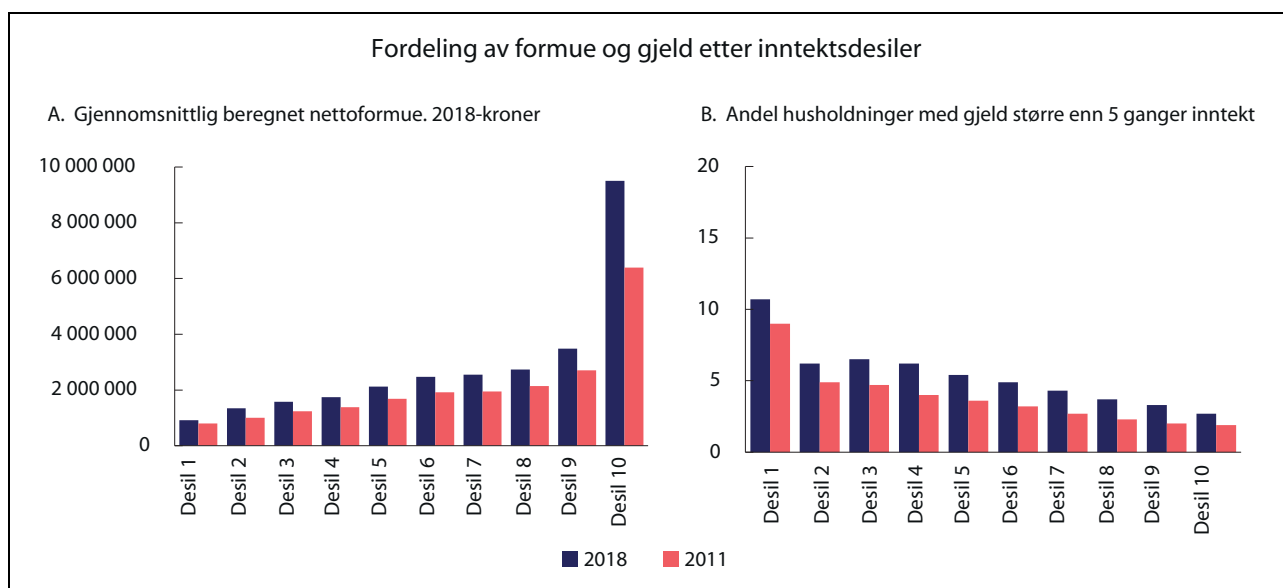
Figur 2.13 Beregnet bidrag til endring i Gini-indeksen fra 1995 til 2018¹

¹ Studenter er holdt utenom.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

bidrar til å redusere ulikheten med ytterligere om lag 20 pst.

Figur 2.13 viser hvordan utviklingen i ulike inntektsarter har bidratt til endringer i inntektsfordelingen. Utviklingen i kapitalinntekter har bidratt til å trekke opp inntektsulikheten i perioden 1995–2018. I 2018 utgjør kapitalinntektene både en større andel av husholdningenes samlede inntekter, og de er også blitt mer konsentrert blant de rikeste. Lønnsinntektene er blitt noe jevnere fordelt over denne perioden. Denne effekten



Figur 2.14 Fordeling av formue og gjeld etter inntektsdesiler

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

oppveies imidlertid av at lønn utgjør en mindre andel av husholdningenes inntekter i 2018 enn i 1995, slik at den samlede utviklingen i lønnsinntektene i perioden trekker ulikheten opp. Utviklingen i næringsinntektene har isolert sett bidratt til å trekke ulikheten ned. Det skyldes at næringsinntekter både utgjør en mindre andel av husholdningenes samlede inntekter i 2018 enn i 1995, og at gjenværende næringsinntekt fordeles jevnere i 2018 enn i 1995.⁷ Stønadene fordeles noe jevnere i befolkningen i 2018 enn i 1995. Det innebærer at overføringssystemet virker mindre utjevne i dag enn det gjorde for om lag 25 år siden. Skattesystemet har på sin side blitt mer omfordelende og trekker dermed ulikheten litt ned.

Skjevfordelingen av kapitalinntektene gjenspeiler i hovedsak at formuesfordelingen er skjev, se figur 2.14A. Det gjelder særlig eierskap i næringsvirksomhet, som aksjer mv. Boligformue er den største formueskomponenten og er jevnere fordelt enn annen formue. Som omtalt i kapittel 2.5 har norske husholdningers gjeld i lang tid vokst raskere enn inntektene. Som det fremgår av figur 2.14B, er gjeldsgraden i lavinntektshusholdningene særlig høy.

Koronautbruddet har ført til dyp nedgang i nasjonal og internasjonal økonomi. I løpet av tre

uker i mars og april økte antallet registrerte arbeidssøkere til det firedoble, og andelen gikk fra 3,7 pst. til 15,4 pst. av arbeidsstyrken. De fleste av disse har vært helt eller delvis permitterte. Blant dem som er på vei inn i arbeidsmarkedet, innebærer krisen for mange en utsettelse av starten på arbeidslivet. Personer med lav utdanning og lav inntekt ble hardere rammet av pandemiens virkninger på arbeidsmarkedet enn personer med høyere utdanning og høyere inntekt.

Regjeringen gjennomførte raskt endringer i regelverket for inntektssikringsordningene, slik at flere lavtlønnede kvalifiserte til dagpenger, og at flere permitterte fikk beholde en større andel av inntekten sin. Også kompensasjonsgraden i dagpengeordningen ble midlertidig økt. Likevel innebærer permitteringer og oppsigelser en umiddelbar risiko for inntektsreduksjon, likviditetsproblemer og svekket kjøpekraft for den enkelte. Mange personer som har beholdt jobben gjennom koronakrisen, har fått styrket sin kjøpekraft som følge av lavere lånerenter. Pengepolitikken er ikke et egnet virkemiddel for å oppnå fordelingsmål, men har konsekvenser for inntektsfordelingen. Alt annet likt vil økt (redusert) rentenivå, på kort sikt, redusere (øke) den disponible inntekten til husholdninger med gjeld. På lengre sikt kan rentenivået påvirke eiendomsprisene og prisene på andre formuesobjekter. Kraftig boligprisvekst og oppgang på børsene innebærer en betydelig omfordeling i favør av dem som allerede er godt posisjonert i disse markedene.

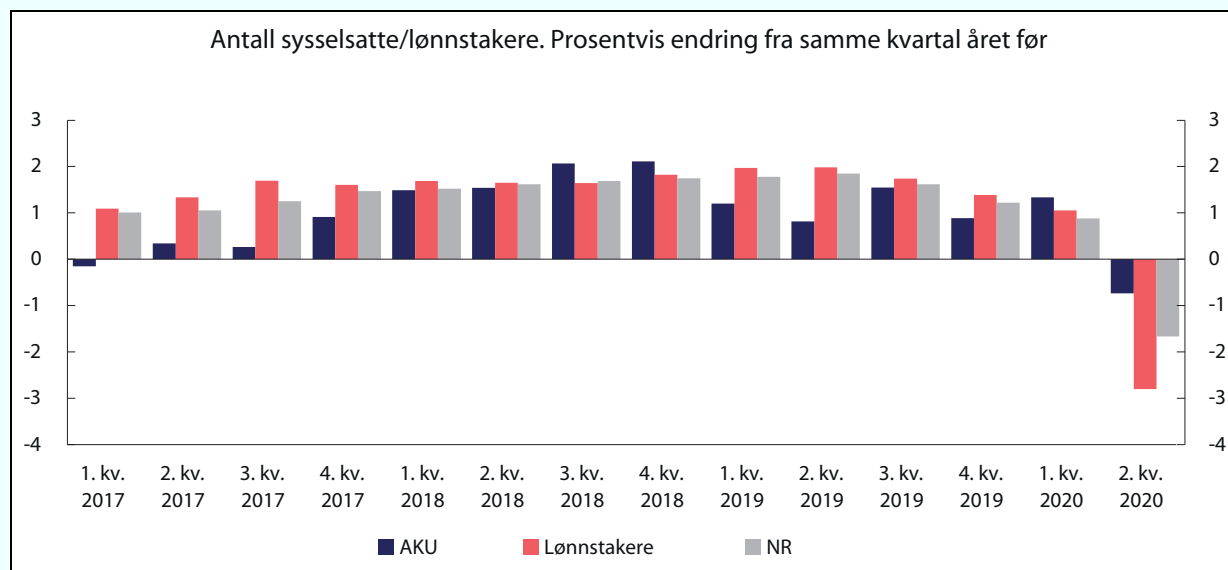
⁷ Endringer i kapitalinntekter og næringsinntekter over tid kan skyldes endringer i valg av organisasjonsform, for eksempel omregistreringer fra enkeltpersonforetak til aksjeselskap. Fra 2008 til 2019 har det vært en tydelig økning i antall virksomheter som er organisert som AS, mens andelen enkeltpersonforetak og selskap med delt ansvar har falt.

Boks 2.1 Forskjeller i tallfestingen av sysselsettingsfallet mellom ulike statistikkilder

Koronapandemien og smitteverntiltakene har ledet til et markert fall i sysselsettingen. Av flere grunner er det vanskelig å tallfeste nedgangen presist, og ulike statistikker gir noe ulike tall.

Figur 2.15 viser utviklingen i sysselsettingen slik den fremkommer av hhv. nasjonalregnskapet (NR), Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) og av statistikken Antall arbeidsforhold og lønn

som bygger på registerdata fra a-ordningen. Antall registrerte lønnstakere fra a-ordningen viser størst fall i sysselsettingen fra 2. kvartal i fjor til 2. kvartal i år, mens AKU-tallene viser minst nedgang. Endringen i nasjonalregnskapstallene ligger mellom disse to statistikkene. Det har også tidligere forekommet ulik utvikling mellom disse statistikkene.



Figur 2.15 Antall sysselsatte/lønnstakere

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Flere forhold kan være med på å forklare hvorfor utviklingen i sysselsettingen er forskjellig i de tre kildene, se tabell 2.6 for en oppsummering av definisjonsmessige hovedforskjeller:

Statistikkene skal måle sysselsetting i litt forskjellige befolkningsgrupper. Mens AKU skal fange opp sysselsatte som er bosatt i Norge, skal lønnstakere fra Antall arbeidsforhold og lønn også omfatte utenlandske arbeidstakere på korttidsopphold i Norge. Sysselsettingstallene i Nasjonalregnskapet skal dekke personer som bidrar til bruttonasjonalproduktet for Norge, og inkluderer i likhet med AKU også selvstendig næringsdrivende. Statistikken for antall arbeidsforhold og lønn viste at det var et særlig stort fall i sysselsatte på korttidsopphold i 2. kvartal. Det var om lag 18 000 færre lønnstakere på korttidsopphold i 2. kvartal 2020 enn på samme tid i fjor. Denne nedgangen er med på å forklare hvorfor AKU-sysselsettingen ikke har falt like mye som sysselsettingen i de to andre statistikkene.

Den store opp- og nedgangen i antall permitterte i løpet av våren og forsommeren kan også ha bidratt til større avvik mellom de tre kildene. De tre sysselsettingsstatistikkene har ulike referanseperioder. Det kan være med på å forklare noe av avvikene, jf. tabell 2.6. I AKU regnes personer som svarer at de har vært permittert i inn-til tre måneder, som sysselsatte. Sysselsettingstallene fra AKU for 2. kvartal er derfor i liten grad påvirket av økningen i tallet på permitterte etter at landet stengte ned i midten av mars. I a-ordningen registrerer arbeidsgiver start- og sluttdato for permittering. Sluttdatoen rapporteres i måneden permitteringen opphører, eller tidligere dersom denne på forhånd er kjent. Dersom permitteringsperioden går ut over 90 dager, vil personen falle ut av sysselsettingen i statistikken. Om det på forhånd angis en varighet på permitteringen som overstiger 90 dager vil arbeidstakeren heller ikke klassifiseres som sysselsatt, selv om personen har vært permittert i mindre enn tre måneder.

Boks 2.1 forts.

Mer tilfeldige forhold kan også påvirke tallene fra de ulike kildene. AKU er en utvalgsundersøkelse som baserer seg på intervjuer med et representativt utvalg på 24 000 personer fordelt på alle ukene i kvartalet. Det vil være tilfeldige avvik mellom resultatene fra undersøkelsen og den faktiske sysselsettingen som den prøver å måle. Også endringer i utvalget, hvem som svarer og hvordan folk svarer, kan bidra til variasjoner i tallene. Endringer i antall bedrifter som svarer og feil i rapporteringen vil kunne påvirke tallene fra *a-ordningen*. SSB melder at rapporteringen til *a-ordningen* har vært god, også i månedene med korona. Det har ellers ifølge SSB vært noe større innslag av mangelfull rap-

portering. Det gjelder både for arbeidsforhold som er avsluttet og start- og sluttdato for permitteringer.

I denne meldingen har vi valgt å legge mest vekt på nasjonalregnskapet når vi har vurdert utviklingen i sysselsettingen. Nasjonalregnskapet fanger opp utviklingen i sysselsettingen basert på et bredt informasjonsgrunnlag. I tillegg til AKU og Antall arbeidsforhold og lønn, samt statistikk over antall enkeltmannsforetak, legges det vekt på utvikling i utbetalt lønn og innbetalt arbeidsgiveravgift ifølge *a-ordningen* ved beregningene av de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

Tabell 2.6 Forskjeller mellom Antall arbeidsforhold og lønn, AKU og Nasjonalregnskap

| | Antall arbeidsforhold og lønn | AKU | NR |
|-------------------|--|--|--|
| Populasjon | Alle lønnstakere som jobber i virksomheter hjemmehørende i Norge | Personer 15–74 år som er bosatt i Norge. Lønnstakere og selvstendige | Alle personer som jobber i virksomheter i Norge. Lønnstakere og selvstendige |
| Datagrunnlag | Rapportering fra arbeidsgivere | Intervjuundersøkelse, telefonintervju | Bygger på flere datakilder, blant annet AKU og <i>a-ordningen</i> |
| Referanseperiode | Tredje uke i midtmåned i kvartalet | Gjennomsnitt av alle uker i kvartalet | Gjennomsnitt av alle uker i kvartalet |
| Utvalgsusikkerhet | Nei | Ja | Nei |

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

3 Den økonomiske politikken

Norge har et godt økonomisk utgangspunkt i møte med koronapandemien. Vi har relativt høy sysselsetting, en høyt utdannet befolkning, en omstillingsdyktig økonomi og et godt samarbeid mellom partene i arbeidslivet og regjeringen. Vi har også store naturressurser, en stor offentlig formue og solide banker. Våre oppsparte midler i Statens pensjonsfond utland (SPU) og handlingsregelen har gitt oss stor økonomisk handlefrihet til å motvirke de negative konsekvensene av pandemien. I tråd med handlingsregelen har vi økt bruken av fondsmidler for å stimulere til aktivitet og sysselsetting, og motvirke arbeidsledighet. I den akutte fasen ble det raskt etablert likviditetsstøtte og kompensasjonsordninger for bedriftene, og ordningene for inntektssikring for personer ble utvidet. Flere nye tiltak for vekst og omstilling er innført i løpet av det siste halve året. Etter hvert som den mest akutte fasen av krisen gikk over og veksten i økonomien kom i gang igjen, er enkelte ordninger avviklet eller justert. Samtidig er nye tiltak satt inn for å stimulere til arbeid, omstilling og ny aktivitet. Uten den omfattende finanspolitiske responsen ville kostnadene som følge av pandemien og smitteverntiltakene blitt langt større, gjennom lavere verdiskaping, konkurser og tap av arbeidsplasser.

For at finanspolitikken skal være bærekraftig over tid, må vi unngå at en midlertidig utgiftsøkning gir et varig høyere utgiftsnivå. Samtidig som det er riktig å innføre tiltak for å hindre at arbeidsledigheten biter seg fast på et høyt nivå under en krise, må vi unngå å låse arbeidskraft til ulønnsom virksomhet i privat sektor og at offentlig sektor på varig basis vokser på bekostning av privat sektor. Å redusere pengebruken når økonomien igjen er i bedring, vil gi oss muligheten til å bruke finanspolitikken aktivt også i kommende kriser. I budsjettet for neste år er flere av de midlertidige tiltakene fra akuttfasen trappet ned eller avviklet, og bruken av fondsmidlene er anslått å ligge på på 3 pst. av fondsverdien. Bruken av fondsmidler er likevel over 61 mrd. kroner høyere enn i 2019. *Budsjettpolitikken* er omtalt i avsnitt 3.1

En god og forutsigbar *kommuneøkonomi* er avgjørende for et godt tjenestetilbud til innbyg-

gerne og viktig for å møte et økt behandlingsbehov i helsetjenestene som følge av pandemien. Kommunene og fylkeskommunene har hatt økte kostnader og sviktende inntekter som følge av pandemien, men er tilført midler som overstiger beregnede merkostnader og inntektstap, se avsnitt 3.2. Fremover blir handlingsrommet i offentlige finanser stadig strammere, samtidig som det blir flere eldre med behov for kommunale tjenester. Det betyr at kommunene må jobbe for å få mest mulig ut av sine begrensede økonomiske ressurser.

I mai satte Norges Bank styringsrenten ned til 0 pst., det laveste nivået noensinne. Sentralbanken har gjennom våren tilført likviditet til banksystemet ved å tilby lån med både korte og lengre løpetider, og uten å sette begrensninger på omfanget. Bankene har også kunnet låne amerikanske dollar i Norges Bank. Sammen med lignende tiltak fra andre sentralbanker, har det bidratt til å dempe uroen som oppstod i finansmarkedene da viruset brøt ut. Etter råd fra Norges Bank satte regjeringen ned kravet til motsyklisk kapitalbuffer i bankene, for å motvirke at bankene strammet inn på sin utlånspraksis. Det ble også innført noen midlertidige lettelsener i boliglånsforskriften, etter råd fra Finanstilsynet. I sum har tiltakene redusert risikoen for et negativt samspill mellom banksektoren og realøkonomien, og dermed bidratt til å dempe tilbakeslaget i norsk økonomi. Avsnitt 3.3 beskriver *pengepolitikken*, mens avsnitt 3.4 omtaler arbeidet med å fremme *finansiell stabilitet*.

Da smitteverntiltakene ble innført og mange bedrifter opplevde akutt svikt i inntektsgrunnlaget, økte antallet permitteringer og den registrerte ledigheten kraftig på kort tid. For å lette situasjonen for bedrifter og lønnsstakere, ble det vedtatt omfattende midlertidige endringer i permitteringsordningen. Ledigheten er fortsatt høy, selv om den har falt siden begynnelsen av april. Når mange er ledige lenge, øker risikoen for at ledigheten fester seg på et høyt nivå. Regjeringen har innført tiltak for å få flere tilbake i jobb og bidra til at det kan skapes nye jobber. *Sysselsettingspolitikken* og *det inntektspolitiske samarbeidet* er beskrevet i avsnitt 3.5.

I møte med koronapandemien ble Statens obligasjonsfond opprettet for å bidra til økt likviditet og kapitaltilgang i kredittobligasjonsmarkedet i Norge. Fondet blir forvaltet av Folketrygdfondet etter mandat fastsatt av Finansdepartementet, og investeringene finansieres ved nye låneopptak og/eller ved å trekke på statens kontantbeholdning. Forvaltningen av *Statens obligasjonsfond* er omtalt i avsnitt 3.4. *Statens gjeldsforvaltning* omtales i avsnitt 3.6.

Den midlertidige aktivitetsnedgangen i norsk økonomi trekker i retning av lavere utslipp av klimagasser. Hvor stor utslippsreduksjonen blir og hvor lenge den vil vare avhenger av hvor langvarig og dypt tilbakeslaget blir, og om pandemien fører til varige endringer i for eksempel etterspørsvaner. Før pandemien var norske utslipp på en nedadgående trend, og utslippsfremskrivninger tyder på at nedgangen vil fortsette fremover. *Klimapolitikken* og utslippsfremskrivningene omtales i avsnitt 3.7.

Regjeringen har utarbeidet en strategi for Norges vei ut av krisen: *Skape mer, inkludere flere*. Tiltakene skal både bidra til å få aktiviteten opp og være en del av en langsiktig strategi for å møte de langsiktige utfordringene for norsk økonomi. Regjeringen har satt konkrete mål for veien ut av krisen, se kapittel 1. Budsjettet for 2021 bygger videre på strategien for å skape mer og inkludere flere, samt målene for veien videre. Regjeringen har også satt ned et offentlig utvalg for å vurdere de økonomiske virkningene av pandemien fremover og de økonomiske tiltakene. Utvalget skal også foreslå målrettede tiltak for økt verdiskaping i privat sektor. Avsnitt 3.8 omtaler nærmere *økonomiske virkninger av pandemien frem mot 2025*.

3.1 Budsjettpolitikken

Regjeringen og Stortinget har møtt koronapandemien med en kraftig finanspolitisk respons. Hittil er det vedtatt og foreslått ekstraordinære finanspolitiske tiltak på til sammen 126,3 mrd. kroner i 2020. Det strukturelle budsjettunderskuddet er anslått å øke med over 150 mrd. kroner sammenlignet med planlagt budsjett. Dette er en finanspolitisk innsats uten sidestykke i moderne tid. I kjølvannet av finanskrisen var økningen i budsjettunderskuddet vel 50 mrd. kroner,¹ og etter oljeprisfallet i 2014 økte regjeringen bruken av fondsmidler med vel 25 mrd. kroner i tre år på

rad. De ekstraordinære tiltakene som er iverksatt i år er midlertidige og fases ut etter hvert som økonomien bedres og behovene avtar. Tiltakene begrenser tilbakeslaget i norsk økonomi og øker samtidig muligheten for at Norge kan komme styrket ut av krisen.

Dersom smittesituasjon på nytt skulle eskalere, kan det bli behov for å iverksette nye tiltak enten for å kompensere for lavere økonomisk aktivitet eller for å få aktiviteten opp. Erfaringene med pandemien og tiltakene frem til nå, tilsier likevel at det er mindre sannsynlig at de økonomiske konsekvensene blir like omfattende som i vår.

Selv om vi har en stor økonomisk buffer i pensjonsfondet, er det ikke kostnadsfritt å finansiere økonomiske tiltak. Høyere budsjettunderskudd i dag svekker bærekraften i statsfinansene på lengre sikt. Fremtidige generasjoner vil indirekte betale for dagens offentlige forbruk gjennom høyere skatter eller lavere offentlig forbruk enn ellers. Samtidig kunne en mindre kraftfull respons på krisen medført en større nedgang i økonomien, flere konkurser og høyere ledighet. Utgiftene i offentlig forvaltning² var allerede før krisen på et høyt nivå målt som andel av verdiskapingen i økonomien. I inneværende år har utgiftene økt til om lag 66 pst. av BNP, og om lag 20 pst. av offentlige utgifter dekkes med overføringer fra Statens pensjonsfond utland. Utgiftsnivået er svært høyt både historisk og sammenlignet med andre land.

I arbeidet med budsjettet for neste år har regjeringen som mål å styrke aktivitet og sysselsetting i privat sektor, samtidig som bruken av fondsmidler bringes ned mot et mer bærekraftig nivå. Kontroll på smittesituasjonen kombinert med omfattende økonomiske tiltak har bidratt til at gjeninnhenting i økonomien startet raskere enn mange først ventet, og de siste månedene har den økonomiske veksten tatt seg markert opp. Likevel er kapasitetsutnyttelsen i norsk økonomi anslått å være på et lavere nivå enn normalt også i 2021. Det gir behov for et visst omfang av finanspolitisk stimulans også neste år, men klart mindre enn i år. Flere av de midlertidige tiltakene fra akuttfasen er avviklet eller justert, og bruken av fondsmidler er neste år tilbake på 3 pst. av fondsverdien, som er om lag 61 mrd. kroner høyere enn i 2019.³ Det er viktig for regjeringen at den store økningen i bruken av fondsmidler i 2020 ikke skal føre til et permanent stort løft i de offentlige utgiftene, men være midlertidig og målrettet

¹ Fra 2008 til 2009, målt ved underskuddet slik det nå anslås og i faste 2021-kroner.

² Statsforvaltningen utgjør sammen med kommuneforvaltningen offentlig forvaltning.

³ Regnet i 2021-kroner.

for å holde hjulene i gang. Regjeringens budsjettforslag bidrar til å ta ned offentlige utgifter til vel 61 pst. av BNP i 2021.

Regjeringen har i hele sin periode lagt vekt på å føre en ansvarlig finanspolitikk. I de siste årene frem til pandemien var det god utvikling i norsk økonomi. Regjeringen har holdt igjen på utgiftene i statsbudsjettet for å legge til rette for vekst og nye arbeidsplasser i næringslivet. I flere år var oljepengebruken relativt stabil målt som andel av verdiskapingen, og i hele regjeringsperioden før pandemien har uttaket fra fondet ligget på eller under den langsiktige rettesnoren på 3 pst. Det høye fondsuttaket i inneværende år, på 3,9 pst., er i tråd med intensjonen bak handlingsregelen. Pengebruken skal tilpasses konjunktursituasjonen for å dempe konjunktursvingninger. Ved store avvik kan tilpasningen av bruken av fondsmidler skje gradvis over flere år. Når regjeringen nå legger opp til å bringe bruken tilbake til den langsiktige rettesnoren allerede neste år, er det for å hindre at offentlig sektor på varig basis skal vokse på bekostning av privat sektor, og for ha det beste mulige utgangspunktet for å bevare bærekraften i statsfinansene på sikt. At mange av de midlertidige tiltakene opphører i 2020 gjør tilbakevendingen enklere. Samtidig er budsjettet ekspansivt når de ekstraordinære tiltakene i 2020 holdes utenom. Det vil fortsatt være nødvendig med målrettede tiltak neste år som følge av pandemien.

Regjeringens strategi for Norges vei ut av krisen: *Skape mer, inkludere flere*, ble lagt frem i mai. Statsbudsjettet for 2021 tar denne strategien videre. Budsjettet skal bidra til å ta Norge ut av koronakrisen, samtidig som vi skal være rustet for å møte de langsiktige utfordringene landet står overfor.

Når vi ser videre fremover, vil den årlige økningen i bruken av fondsmidler måtte bli lavere enn tidligere. Fondet vil ikke fortsette å vokse like raskt som det har gjort til nå, og i løpet av de neste to tiårene vil fondsavkastningen, målt som andel av verdiskapingen, mest sannsynlig begynne å avta. Samtidig vil demografiske utviklingstrekk, med færre yrkesaktive bak hver pensjonist, gi høyere utgiftsvekst og lavere inntektsvekst for staten. Vi har lenge vært forberedt på at handlingsrommet i finanspolitikken vil bli vesentlig mindre enn vi har vært vant til siden handlingsregelen ble innført i 2001. Pandemien har gjort det nødvendig å bruke mer penger over statsbudsjettet, men har samtidig forsterket utfordringene med økende utgifter og svekket inntektsgrunnlag i statsbudsjettet fremover.

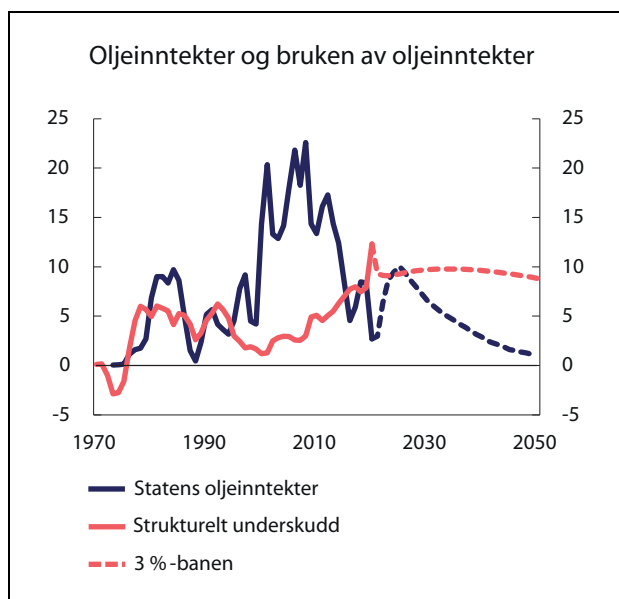
Selv om fondsuttakene utgjør en betydelig del av finansieringen i de årlige statsbudsjettene, er skatter og avgifter fra Fastlands-Norge statens viktigste finansieringskilde. I det lange løp er arbeidsinnsatsen i befolkningen mye viktigere enn oljeinntektene. Derfor er det avgjørende for bærekraften i velferdsordningene at arbeidsledigheten ikke fester seg på et høyt nivå og at vi får flere til å delta i arbeidsmarkedet. For å møte det økte finansieringsbehovet som følger med reduksjonen i andelen yrkesaktive, kreves også strukturreformer som kan begrense utgiftsveksten og bedre ressursutnyttelsen i offentlig sektor. Dette vil være viktige temaer i perspektivmeldingen som regjeringen skal legge frem i februar neste år.

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

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

En betydelig del av statsbudsjettet finansieres gjennom uttak fra Statens pensjonsfond utland (SPU). Fondet tilføres midler jevnlig fra statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, og gjennom avkastning fra fondets investeringer. Det gjøres et uttak fra fondet for å dekke *det oljekorrigerede underskuddet* i statsbudsjettet. Ifølge handlingsregelen for finanspolitikken skal uttaket *over tid* følge den forventede realavkastningen av fondet, anslått til 3 pst. årlig. I det enkelte år skal uttaket tilpasses konjunktursituasjonen i økonomien.

Den underliggende bruken av oljeinntekter måles ved *det strukturelle oljekorrigerede underskuddet*, se boks 3.1. Målet gir uttrykk for den underliggende innretningen av finanspolitikken. Det korrigeres blant annet for hvordan konjunktuelle svingninger i skatter, avgifter og arbeidsledighetstrygd påvirker budsjettet. Å styre finanspolitikken etter den strukturelle budsjettbalansen legger til rette for at de automatiske stabilisatorene i budsjettet får virke, se nærmere omtale i boks 3.3. Det er også vanlig praksis i finanspolitikken i andre land. De automatiske stabilisatorene er særskilt store i Norge på grunn av godt utbygde velferdsordninger, og de er ekstra store nå i det kraftige tilbakeslaget pandemien har skapt. De automatiske stabilisatorene innebærer at staten automatisk dekker en betydelig del av inntektstapet i pri-



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

Kilde: Finansdepartementet.

vat sektor, særlig gjennom utbetaling av dagpenger og gjennom lavere skatter og avgifter.

Siden handlingsregelen ble etablert i 2001, har sterk vekst i fondskapitalen gitt rom for en betydelig økning i bruken av oljeinntekter, se figur 3.1. Inntektene gjør at vi kan nyte godt av et høyere utgiftsnivå og/eller lavere skattenivå enn vi ellers ville hatt. På sikt vil det ikke være mulig å lene seg i like stor grad på inntektene fra petroleumsvirksomheten.

I takt med at en stadig større del av velferdsstaten er blitt finansiert med avkastningen av formuen, er offentlige finanser blitt mer sårbare for svingninger i internasjonale finansmarkeder. For å ta høyde for svingningene i fondet, bør det i normale tider opprettholdes en viss avstand mellom bruken av fondsmidler og den beregnede 3-prosentbanen. Håndteringen av pandemien ble lettere fordi regjeringen hadde lagt vekt på å føre en ansvarlig økonomisk politikk og lagt opp til mindre bruk av oljepenger enn den forventede avkastningen av fondet i flere år før krisen. Boks 3.2 gir en nærmere beskrivelse av rammeverket for finanspolitikken.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2020

Koronapandemien har ført til en dramatisk endring i statsbudsjettet for 2020. For å motvirke de

negative konsekvensene av krisen er offentlige utgifter blitt økt til nivåer uten sidestykke i vår historie. Samtidig har lavere aktivitet i økonomien gitt en markert nedgang i statens inntekter.

Bruken av oljeinntekter i 2020 anslås til 395,0 mrd. kroner, målt ved *det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet*. Det er 151,4 mrd. kroner høyere enn det som opprinnelig var planlagt da statsbudsjettet for 2020 ble lagt frem i fjor høst. Økningen i underskuddet skyldes først og fremst de omfattende økonomiske tiltakene som er iverksatt, men også at anslaget for underliggende strukturelle skatteinntekter mv. er nedjustert i lys av krisen. I tillegg har det vært en liten økning i utgifter som ikke kan kobles til pandemien.

Utgiftene ser likevel ut til å bli lavere enn anslått i vår. Anslaget for det strukturelle oljekorrigerte underskuddet er nedjustert med 34,0 mrd. kroner siden stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2020 og Prop. 127 S, se tabell 3.1. Det skyldes først og fremst at utbetalingene til kompensasjonsordningen for bedrifter med stort omsetningsfall har vært mindre enn rammen Stortinget bevilget. Utbetalingene til lønnstilskudsordningen for å ta permitterte tilbake i arbeid anslås også å bli lavere enn rammen som ble bevilget. Videre ligger det an til at de midlertidige utvidelsene i inntektssikringsordningene gjennom folketrygden vil koste mindre enn først ventet. Blant annet har utbetalingene til dagpenger og sykelønn vært lavere enn anslått. Disse nedjusteringene må ses i sammenheng med at bedringen i økonomien og i arbeidsmarkedet har kommet raskere enn ventet, samt at sykefraværet og bruken av omsorgspenger har vært mindre enn lagt til grunn.

Basert på oppdatert informasjon kan de ekstraordinære koronatiltakene som til nå er iverksatt og foreslått for 2020, anslås til 126,3 mrd. kroner. Det er 38,5 mrd. mindre enn anslått etter stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2020 og Prop. 127 S. Den omfattende nedjusteringen illustrerer at usikkerheten er betydelig i en krisesituasjon, jf. omtale i avsnitt 3.1.4.

Budsjettindikatoren, som måler endringen i bruken av oljeinntekter fra ett år til det neste som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås til 4,5 pst. i 2020. Det er en kraftig oppjustering fra saldert budsjett, selv om det er noe lavere enn anslått i revidert budsjett, jf. endringen i anslaget for de ekstraordinære tiltakene. Budsjettindikatoren er den sterkeste som er målt over femtiårsperioden det foreligger slike tall.

Bruken av oljeinntekter i 2020 anslås nå til 3,9 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland

ved inngangen til året. Den høye *uttaksprosenten* følger av det høye utgiftsnivået i møte med pandemien.

Når vi måler bruken av oljeinntekter ved det strukturelle oljekorrigerte underskuddet, ser vi bort fra forhold som svinger med den økonomiske situasjonen, som at utgiftene til ledighetsstrygd er høye og skatte- og avgiftsinntektene lave i en lavkonjunktur. Budsjettvirkningene av slike automatiske stabilisatorer er betydelige ved økonomiske tilbakeslag. Inneværende år er det uvanlig stor forskjell mellom *det oljekorrigerte underskuddet* og *det strukturelle oljekorrigerte underskuddet* som følge av usedvanlig mange permitterte og arbeidsledige, som har ført til en kraftig økning i utgiftene til ledighetstrygd, og konjunktur skattesvikt som følger av nedgangen i økonomien, se tabell 3.2. Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet anslås nå til 433,2 mrd. kroner i 2020. Det er det oljekorrigerte underskuddet som dekkes av uttak fra Statens pensjonsfond utland, selv om det er det strukturelle oljekorrigerte underskuddet som normalt omtales som bruken av fondsmidler.

Tar vi hensyn til alle kompenserende tiltak i 2020 – både de automatiske stabilisatorene og de ekstraordinære tiltakene – har det offentlige anslagsvis dekket inntektstap for husholdninger og bedrifter for om lag 140 mrd. kroner. Dette inkluderer reduserte skatteinntekter for det offentlige som følge av lavere inntekter i privat sektor og høyere utgifter til ledighetstrygd. De automatiske stabilisatorene er store i Norge som

følge av våre omfattende velferdsordninger som i hovedsak finansieres via skatter. Ved et inntektsbortfall i privat i sektor på 100 kroner, vil offentlige budsjetter i Norge normalt svekkes med vel 50 kroner.⁴ I tillegg kommer effekten av de ekstraordinære tiltakene som er satt inn etter 12. mars. Det er således rimelig å legge til grunn at det offentlige har båret godt over halvparten av inntektstapet i privat sektor. Dette er situasjonen når vi ser økonomien som helhet. For den enkelte person og den enkelte bedrift kan regnestykket se annerledes ut. Velferdsordningene er basert på at det først og fremst er personer som sikres ved inntektsbortfall, men i den ekstraordinære situasjonen pandemien har skapt, er det også innført mange tiltak som har hjulpet bedriftene slik at de kan holde seg flytende selv om inntektene har falt. Samlet sett har de automatiske stabilisatorene og de ekstraordinære tiltakene bidratt til økonomisk trygghet for den enkelte og begrenset antall konkurser og tap av arbeidsplasser.

Den *reelle, underliggende utgiftsveksten* i 2020 anslås nå til 10,1 pst., ned fra et anslag på 12,8 pst. i vedtatt revidert budsjett. Både den underliggende veksten i utgiftene og utgiftsnivået er svært høyt i historisk sammenheng.

Anslaget for *statens netto kontantstrøm* fra petroleumsvirksomheten i 2020 er kraftig nedjustert fra anslaget i saldert budsjett og nå satt ytterli-

⁴ For en sammenligning mellom land se Perspektivmeldingen 2013 og OECD (2005): Measuring Cyclically adjusted Budget Balances for OECD Countries, OECD Working Papers No. 434, 2005.

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2020 gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. kroner

| | Saldert | Endring | RNB20 | Endring | NB21 |
|--|---------|---------|--------|---------|--------|
| Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond | 255,2 | -396,9 | -141,7 | 18,2 | -123,5 |
| Oljekorrigert underskudd..... | 241,1 | 247,9 | 489,0 | -55,8 | 433,2 |
| Strukturelt oljekorrigert underskudd..... | 243,6 | 185,4 | 429,0 | -34,0 | 395,0 |
| Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge..... | 7,6 | 5,8 | 13,4 | -1,1 | 12,3 |
| Prosent av fondskapitalen | 2,6 | 1,7 | 4,3 | -0,3 | 3,9 |
| Memo: | | | | | |
| Budsjettindikator (prosentenheter) ² | -0,2 | 5,6 | 5,4 | -1,0 | 4,5 |
| Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent)..... | 0,8 | 11,9 | 12,8 | -2,7 | 10,1 |

¹ Saldert budsjett 2020 vedtatt høsten 2019 (Saldert), vedtatt Revidert nasjonalbudsjett 2020 etter stortingsbehandlingen av RNB20 og Prop. 127 S i juni 2020 (RNB20) og Nasjonalbudsjettet 2021 (NB21).

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

gere ned med 2,6 mrd. kroner siden vedtatt revidert budsjett, til 86,7 mrd. kroner. Nedjusteringen siden revidert skyldes lavere anslag på gassprisen, mens noe høyere anslag på oljeprisen trekker litt opp.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2020 anslås nå til 10 300 mrd. kroner, opp fra et anslag på 10 242 mrd. kroner etter stortingsbehandlingen av revidert budsjett.

Det samlede overskuddet i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond, som inkluderer rente- og utbytteinntekter fra fondet og kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, ble i fjor høst anslått til 255,2 mrd. kroner i 2020, se tabell 3.1. Det tilsvarer nærmere 8 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Etter virusutbruddet er dette anslaget snudd til et underskudd som nå anslås til 123,5 mrd. kroner, noe som innebærer en svekkelse av dette overskuddsmålet på nesten 12 prosentenheter som andel av verdiskapingen. Vi må tilbake til 1970-tallet og starten på 1990-tallet, etter den norske bankkrisen, for å finne tilsvarende underskudd. Endringen skyldes kraftig økning i det oljekorrigerte budsjettunderskuddet og stor nedgang i kontantstrømmen fra oljevirksomheten, særlig som følge av omfattende midlertidige skatteendringer for oljeselskapene, men også lavere olje- og gasspriser.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2021

Lavere aktivitetsnivå enn normalt tilsier at det vil være behov for en viss finanspolitisk stimulans også i 2021, men vesentlig mindre enn i 2020. Selv om aktiviteten i norsk økonomi har tatt seg raskere opp enn vi så for oss på forsommeren, er kapasitetsutnyttelsen anslått å være på et lavere nivå enn normalt i 2021. Samtidig er den økonomiske veksten anslått å være høyere enn den beregnede trendveksten i økonomien, og renten er historisk lav. Det begrenser behovet for drøyt hjelp fra finanspolitikken.

I budsjettet for neste år fortsetter regjeringen den målrettede innsatsen for vekst og sysselsetting i privat sektor, samtidig som bruken av fondsmidler bringes ned mot et mer bærekraftig nivå.

Regjeringen legger opp til at *bruken av fondsmidler i 2021 tilsvarer 3,0 pst. av den anslåtte kapitalen i Statens pensjonsfond utland* ved inngangen til året. Tilbakevending til 3-prosentbanen er i tråd med regjeringens strategi for en bærekraftig og fremtidsrettet vei ut av krisen. At mange av de ekstraordinære tiltakene vil være utfaset innen utgangen av 2020, gjør tilbakevendingen enklere, og den økonomiske gjeninnhentingene de siste månedene tilsier at veien tilbake ikke er like lang som først fryktet.

Tabell 3.2 Den strukturelle oljekorrigerte budsjettbalansen.¹ Mill. kroner

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|---------|---------|---------|
| Oljekorrigert underskudd i statsbudsjettet..... | 227 623 | 433 190 | 371 194 |
| + Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend.... | 7 685 | 10 968 | 4 860 |
| + Særskilte regnskapsforhold..... | 5 362 | 963 | -2 301 |
| + Skatter og ledighetstrygd. ² Avvik fra trend..... | 1 952 | -50 128 | -60 384 |
| = Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd..... | 242 621 | 394 994 | 313 369 |
| Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge..... | 7,9 | 12,3 | 9,4 |
| Endring fra året før i prosentenheter (budsjettindikator) ³ | 0,4 | 4,5 | -2,9 |
| Memo: | | | |
| Formuesinntekter i Statens pensjonsfond. Anslått trend..... | 232 119 | 243 517 | 257 083 |
| Strukturelt underskudd medregnet formuesinntekter..... | 10 503 | 151 477 | 56 286 |
| Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge..... | 0,3 | 4,7 | 1,7 |

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

² Korreksjonene er påvirket av tilpasninger til skattereformen.

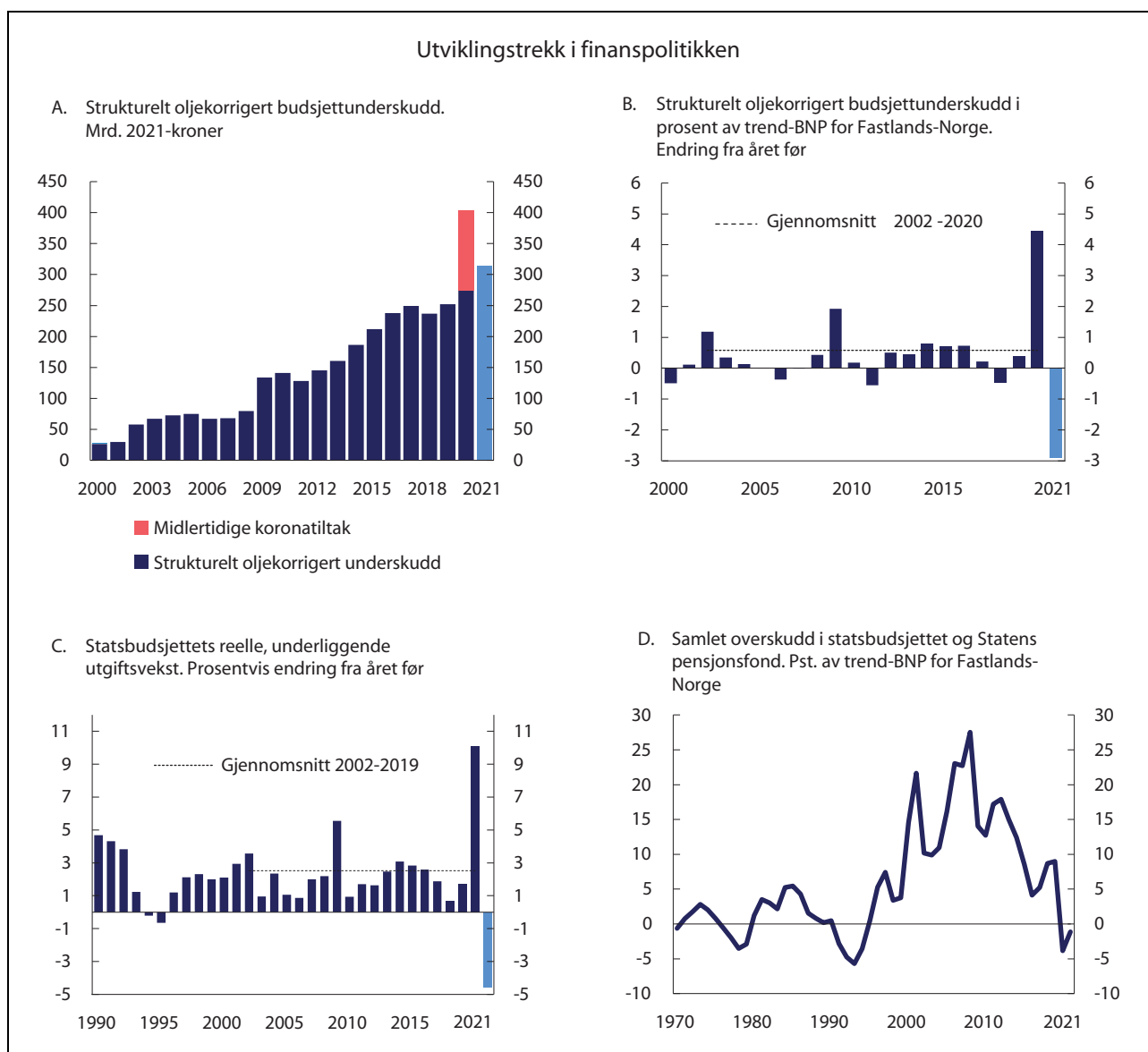
³ Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

Det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet kan med regjeringens budsjettforslag anslås til 313,4 mrd. 2021-kroner, se figur 3.2A, som er 90,9 mrd. kroner mindre enn i 2020 regnet i 2021-kroner. Opplegget for neste år er basert på at det fortsatt er behov for drahjelp fra finanspolitikken i 2021, men ikke i samme omfang som i 2020. Dersom de ekstraordinære koronatiltakene i 2020 holdes utenom, øker det strukturelle budsjettunderskuddet med om lag 1,0 pst. som andel av verdiskapningen i 2021. Se nærmere omtale i boks 3.5.

Når de ekstraordinære koronatiltakene i 2020 regnes med, reduseres det strukturelle underskuddet med 2,9 pst. målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2021, etter en økning

på 4,5 pst. i 2020, se den ordinære budsjettindikatoren i tabell 3.2 og figur 3.2B.

Ser vi 2020 og 2021 samlet, er finanspolitikken klart ekspansiv. Budsjettindikatoren er en summarisk indikator som ikke tar hensyn til at forskjellige inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik påvirkning på aktiviteten i økonomien, eller at finanspolitikken kan gi aktivitetsvirkninger over flere år. Med utgangspunkt i *beregninger fra den makroøkonomiske modellen KVARTS* kan vi analysere virkningen av budsjettet, inkludert det økonomiske opplegget for kommunesektoren, på aktiviteten i økonomien. KVARTS-beregningene tar hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter har ulik påvirkning på aktiviteten. Beregningene tar også hensyn til hvordan konjunkturelle bevegelser i skatteinntektene (og arbeidsledighetstryg-



Figur 3.2 Utviklingstrekk i finanspolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

den) påvirker inntektsutviklingen for husholdningene, jf. omtalen av automatiske stabilisatorer i boks 3.3. Beregningene viser at de automatiske stabilisatorene og de diskresjonære tiltakene gir betydelige bidrag til å dempe de negative utslagene i økonomien. Samlet virker budsjettene for 2020 og 2021 sterkt ekspansivt på verdiskapingen i Fastlands-Norge i 2021. Det skyldes at den ekspansive effekten årets høye pengebruk har i 2021 er langt større enn den innstrammende effekten av at utgiftene avtar fra i år til neste år.

Oljepengetrukket utgjør nesten 60 000 kroner per innbygger i 2021, mot i overkant av 40 000 kroner per innbygger i budsjettene før koronapandemien.

Det oljekorrigerte underskuddet anslås til 371,2 mrd. kroner i 2021. Når det oljekorrigerte underskuddet er klart større enn det strukturelle, reflekterer det at de automatiske stabilisatorene er store som følge av høye arbeidsmarkedsrelaterede utgifter og konjunktur skattesvikt. Regjeringens budsjettforslag innebærer samlede nye skatte- og avgiftslettelser i 2021 på om lag 2,6 mrd. kroner i påløpt verdi.

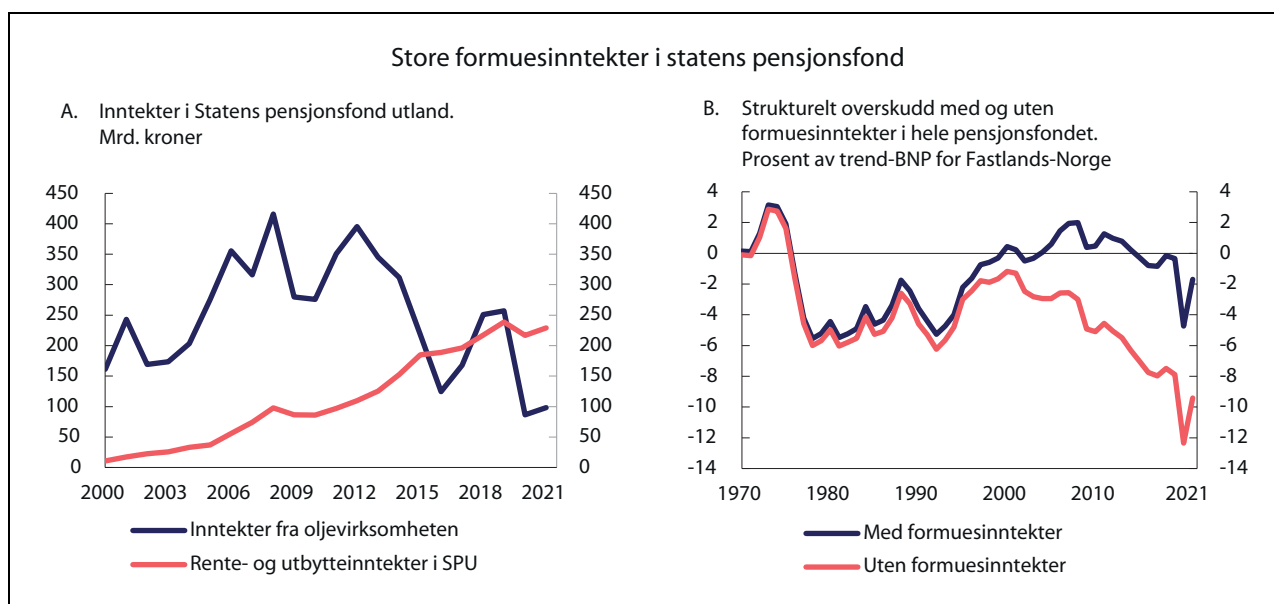
Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst i 2021 anslås til -4,6 pst., se figur 3.2C. Utgiftene avtar fra det høyeste nivået som er registrert i nyere tid. Prisveksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 2,3 pst., se tabell 3.4. Lønnsveksten og endringen i folketrygdens grunnbeløp er de viktigste komponentene i prisdeflatoren. I fordelingen mellom pris

og volum for statsbudsjettets utgifter er det ikke tatt høyde for produktivitetsvekst i offentlig tjenesteproduksjon.

Etter hvert som vi omgjør olje og gass til finansiell formue, avtar de løpende oljeinntektene, mens inntektene fra finansformuen øker. De siste årene har rente- og utbytteinntektene⁵ i Statens pensjonsfond utland vært om lag like store som statens inntekter fra oljevirkningen (statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten), se figur 3.3A. Inntektene fra renter og utbytter anslås å bli høyere enn inntektene fra oljevirkningen både i år og neste år. Inntektene fra oljevirkningen er trukket betydelig ned av de midlertidige endringene i petroleumsskattesystemet, samt lavere olje- og gasspriser. Med et anslått oljekorrigert underskudd på 371,2 mrd. kroner og en netto kontantstrøm på 98,5 mrd. kroner, anslås en netto overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet på 272,7 mrd. kroner i 2021, se tabell 3.3.

Det samlede overskuddet i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond anslås til -37,6 mrd. kroner i 2021, og underskuddet tilsvarer i overkant av 1 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, se figur 3.2D. Det betyr at vi også til neste år har et budsjettunderskudd selv når oljeinntekter og rente- og utbytteinntekter regnes med, og ikke et stort

⁵ De bokførte inntektene består hovedsakelig av renter på obligasjonslån, utbytte fra aksjeselskap og leieinntekter fra eiendomsinvesteringene.



Figur 3.3 Inntekter i Statens pensjonsfond utland og strukturelt overskudd¹ med og uten formuesinntekter²

¹ Strukturelt overskudd uten formuesinntekter tilsvarer strukturelt underskudd.

² Formuesinntekter inkluderer rente og utbytteinntekter, men ikke kursgevinster eller -tap.

Kilde: Finansdepartementet.

overskudd slik det var før krisen, selv om underskuddet krymper fra 2020. Det er bare på slutten av 1970-tallet og etter bankkrisen tidlig på 1990-tallet vi tidligere har vært i en slik situasjon. Underskuddet i 2021 må ses i sammenheng med at vi vil være i en lavkonjunktur også neste år, samtidig som endringene i oljeskattesystemet vil redusere skatteinntektene fra oljevirkomheten også i 2021.

Det strukturelle oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet har vokst gradvis de siste 20 årene, og var allerede før koronakrisen høyere enn på slutten av 1970-tallet og på 1980-tallet, se rød linje i figur 3.3B. En viktig forskjell fra den gang er de store fondsinntektene som kan bidra til å finansiere underskuddet. Medregnet rente- og utbytteinntektene i fondet er det strukturelle underskuddet nå klart lavere enn på 1980- og 1990-tallet (blå linje). Det illustrerer hvordan det norske rammeverket med fondet og handlingsregelen har bidratt til en mer forsvarlig formuesforvaltning og bruk av inntekter fra petroleumsvirkomheten over tid.

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

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

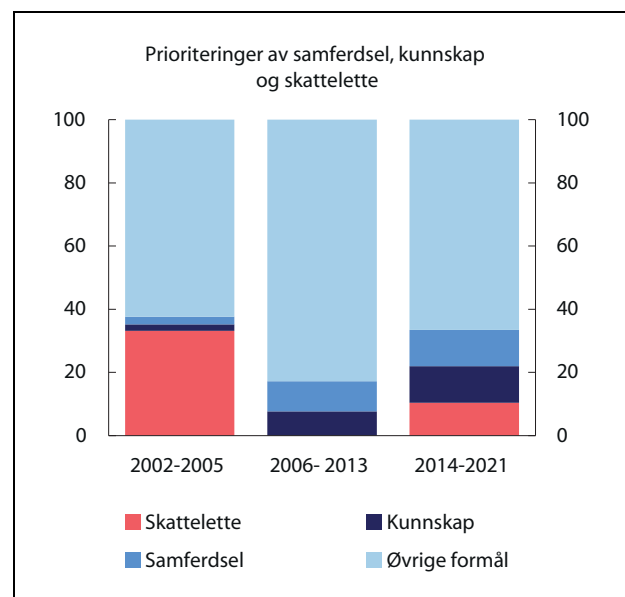
Innfasing av oljeinntekter øker handlingsrommet i budsjettene utover det som følger av den underliggende veksten i skatter og avgifter. For årene 2014–2021 sett under ett er vel 10 pst. av det samlede handlingsrommet i budsjettet brukt til skatte- og avgiftslettelse, se figur 3.4. Gjennomføring av skattereformen, i tråd med skatteforliket i Stortinget, antas over tid å stimulere til økte investeringer og økt arbeidstilbud. Særlig antas

lavere selskapsskattesats å ha positiv virkning. Anslag fra Skatteutvalget (NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*) tilsier at de gjennomførte endringene i selskapsskatten kan ha en selvfinansieringsgrad over tid på 20–40 pst., se omtale i kapittel 4.3.

Skatte- og avgiftslettelsene er en betydelig satsing, men 90 pst. av handlingsrommet benyttes altså til andre formål. Også under Regjeringen Bondevik II ble skatte- og avgiftsnivået redusert. For perioden 2002–2021 sett under ett er om lag 14 pst. av det samlede handlingsrommet benyttet til skatte- og avgiftslettelse.

Regjeringen har prioritert kunnskap og samferdsel. Om lag 11,6 pst. av handlingsrommet i perioden 2014–2021 er benyttet til satsing på kunnskap, og 11,5 pst. er benyttet til samferdselsformål. I perioden 2006–2013 ble 7,6 pst. av handlingsrommet benyttet til satsing på kunnskap, og 9,6 pst. på samferdsel. I tillegg har økte utgifter i folketrygden lagt beslag på om lag 25 pst. av handlingsrommet i perioden 2014–2021. Rundt 21 pst. av handlingsrommet er blitt anvendt til å styrke kommuneøkonomien, medregnet satsinger på kunnskap og samferdsel i kommunal regi. I beregningen av hvordan ulike områder er blitt prioritert, er de ekstraordinære tiltakene i 2020 i forbindelse med pandemien holdt utenom.

Den samlede satsingen på kunnskap, samferdsel og skattelettelse har, i tråd med regjeringens mål, vært større i perioden 2014–2021 enn under



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

Kilde: Finansdepartementet.

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

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---------|---------|---------|
| Totale inntekter | 1 407,4 | 1 236,9 | 1 242,1 |
| 1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet..... | 283,2 | 114,7 | 122,3 |
| 1.1 Skatter og avgifter | 140,4 | 30,2 | 15,9 |
| 1.2 Andre petroleumsinntekter | 142,9 | 84,5 | 106,4 |
| 2 Inntekter utenom petroleumsinntekter | 1 124,2 | 1 122,2 | 1 119,8 |
| 2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge | 1 030,9 | 1 024,7 | 1 040,9 |
| 2.2 Andre inntekter | 93,3 | 97,5 | 78,9 |
| Totale utgifter | 1 378,1 | 1 583,4 | 1 514,8 |
| 1 Utgifter til petroleumsvirksomhet..... | 26,3 | 28,0 | 23,8 |
| 2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet..... | 1 351,8 | 1 555,4 | 1 491,0 |
| Overskudd i statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland | 29,3 | -346,5 | -272,7 |
| - Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten..... | 256,9 | 86,7 | 98,5 |
| = Oljekorrigert overskudd | -227,6 | -433,2 | -371,2 |
| + Overført fra Statens pensjonsfond utland | 228,6 | 433,2 | 371,2 |
| = Overskudd i statsbudsjettet | 0,9 | 0,0 | 0,0 |
| + Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland | 28,4 | -346,5 | -272,7 |
| + Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond ¹ | 247,5 | 223,0 | 235,1 |
| = Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond ¹ | 276,7 | -123,5 | -37,6 |
| Memo: | | | |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ² | 8 243 | 10 086 | 10 300 |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond ² | 8 483 | 10 355 | 10 577 |
| Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ^{2,3} | 8 722 | 8 941 | 9 201 |

¹ Inneholder ikke kursgevinster eller -tap.² Ved inngangen til året.³ Nåverdien av allerede opptjente rettigheter til fremtidige alderspensjonsutbetalinger i folketrygden.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst¹ fra 2020 til 2021. Anslag i mill. kroner og prosentvis endring

| | 2020 | 2021 |
|--|-----------|-----------|
| Statsbudsjettets utgifter | 1 583 368 | 1 514 823 |
| - Statlig petroleumsvirksomhet | 28 000 | 23 800 |
| - Dagpenger til arbeidsledige | 46 229 | 18 486 |
| - Renteutgifter..... | 10 704 | 10 500 |
| = Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter | 1 498 435 | 1 462 037 |
| - Flyktninger i Norge finansiert over bistandsrammen | 575 | 551 |
| + Korleksjon for pensjonspremier mv. helseforetak..... | -917 | 688 |
| - Økte utgifter ifm. finansiering av NRK som motsvares av økte inntekter.... | 6 354 | - |
| = Underliggende utgifter..... | 1 496 943 | 1 462 174 |
| Verdiendring i pst. | | -2,3 |
| Prisendring i pst..... | | 2,3 |
| Volumendring i pst..... | | -4,6 |

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

Kilde: Finansdepartementet.

den forrige regjeringen. Utgiftene til samferdsel og kunnskap, samt skatte- og avgiftslettelser, er bredt definert i beregningene, uten at den vekstfremmende virkningen av de enkelte tiltakene er vurdert. Det vises til boks 3.5 i Nasjonalbudsjettet 2015 for en nærmere omtale av beregningene.

3.1.4 Finanspolitikken fremover

Høyere budsjettunderskudd på kort sikt øker utfordringene med bærekraften i statsfinansene på lengre sikt. Fremtidige generasjoner vil indirekte betale for dagens offentlige forbruk gjennom høyere skatter eller lavere offentlig forbruk. Regjeringen legger stor vekt på at flere skal komme tilbake i jobb og at ledigheten ikke fester seg på et høyt nivå. Finanspolitikken i 2021 vil bidra til dette. Samtidig vil regjeringen allerede neste år, i statsbudsjettet for 2021, starte tilbakevendingen til et mer bærekraftig utgiftsnivå i offentlig sektor, slik at vi har et godt utgangspunkt i møte med fremtidens utfordringer.

Når utgiftsnivået er brakt ned, vil det videre *handlingsrommet i budsjettpolitikken* i hovedsak følge av utviklingen i skatte- og avgiftsinntektene

fra fastlandsøkonomien, utviklingen i Statens pensjonsfond utland og bindinger på utgiftssiden i budsjettet, som særlig er knyttet til økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg. Regjeringen legger derfor vekt på at politikken skal fremme verdiskaping og høy sysselsetting.

Nærmere om utviklingen i skatte- og avgiftsinngangen og budsjettbalansen

Skatte- og avgiftsinntekter fra fastlandsøkonomien er statens viktigste finansieringskilde og dekker i 2021 nærmere 70 pst. av utgiftene på statsbudsjettet. Økonomiske tilbakeslag har store negative konsekvenser for statsfinansene på kort sikt. Pandemien har kraftig redusert skatte- og avgiftsinngangen inneværende år, og tilbakeslaget er så kraftig at det også trekker ned den anslåtte strukturelle skatteinngangen i en periode fremover.

Den underliggende skatteveksten var på vei ned før pandemien, særlig fordi avgiftssystemet har vært brukt for å gjøre det mer attraktivt å velge klimavennlige kjøretøy. Det har både vært en nedgang i bilrelaterte særavgifter, og et inntektstap fra merverdiavgiftsfritaket for nullut-

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

| | Løpende priser | | | Faste 2021-priser | | | Strukturelt underskudd | |
|------|---|--------------------------|--|--------------------------|--|------------------------|---------------------------------------|------------------------|
| | Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året ¹ | 3 pst. av fondskapitalen | Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd | 3 pst. av fondskapitalen | Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd | Avvik fra 3 pst.-banen | Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge | Pst. av fondskapitalen |
| 2001 | 386,6 | - | 15,5 | - | 29,8 | - | 1,3 | - |
| 2002 | 619,3 | - | 31,5 | - | 57,8 | - | 2,5 | 5,1 |
| 2003 | 604,6 | - | 38,1 | - | 67,2 | - | 2,8 | 6,3 |
| 2004 | 847,1 | - | 42,4 | - | 72,7 | - | 3,0 | 5,0 |
| 2005 | 1011,5 | - | 45,0 | - | 74,9 | - | 2,9 | 4,5 |
| 2006 | 1390,1 | - | 41,9 | - | 67,3 | - | 2,6 | 3,0 |
| 2007 | 1782,8 | - | 44,5 | - | 68,1 | - | 2,6 | 2,5 |
| 2008 | 2018,5 | - | 55,2 | - | 79,6 | - | 3,0 | 2,7 |
| 2009 | 2279,6 | - | 96,1 | - | 133,6 | - | 4,9 | 4,2 |
| 2010 | 2642,0 | - | 105,4 | - | 141,4 | - | 5,1 | 4,0 |
| 2011 | 3080,9 | - | 99,1 | - | 128,3 | - | 4,6 | 3,2 |
| 2012 | 3307,9 | - | 115,8 | - | 145,3 | - | 5,1 | 3,5 |
| 2013 | 3824,5 | - | 132,1 | - | 160,3 | - | 5,5 | 3,5 |
| 2014 | 5032,4 | - | 158,3 | - | 186,5 | - | 6,3 | 3,1 |
| 2015 | 6430,6 | - | 184,1 | - | 212,0 | - | 7,0 | 2,9 |
| 2016 | 7460,8 | - | 211,7 | - | 237,9 | - | 7,7 | 2,8 |
| 2017 | 7509,9 | - | 226,6 | - | 249,5 | - | 8,0 | 3,0 |
| 2018 | 8484,1 | 254,5 | 221,5 | 272,3 | 237,0 | -35,3 | 7,5 | 2,6 |
| 2019 | 8243,4 | 247,3 | 242,6 | 256,8 | 252,0 | -4,9 | 7,9 | 2,9 |
| 2020 | 10 086,2 | 302,6 | 395,0 | 309,7 | 404,3 | 94,6 | 12,3 | 3,9 |
| 2021 | 10 300,0 | 309,0 | 313,4 | 309,0 | 313,4 | 4,4 | 9,4 | 3,0 |
| 2022 | 10 542,2 | 316,3 | - | 307,3 | - | - | - | - |
| 2023 | 10 954,9 | 328,6 | - | 310,3 | - | - | - | - |
| 2024 | 11 486,2 | 344,6 | - | 316,1 | - | - | - | - |
| 2025 | 12 091,6 | 362,7 | - | 323,4 | - | - | - | - |

¹ I fremskrivingen av fondskapitalen etter 2021 er det beregningsteknisk lagt til grunn en årlig realavkastning på 3 pst. og f.o.m. 2022 er uttaket beregnet til 2,8 pst.

Kilde: Finansdepartementet.

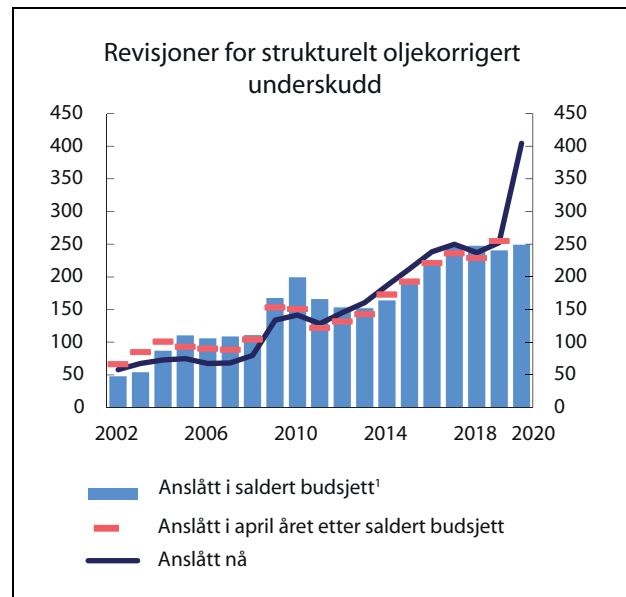
slippsbiler og ved at nullutslippsbiler betaler lavere bom- og ferjeavgifter enn andre biler. Økningen i andelen nye biler som ikke har utslipp er ventet å fortsette fremover. Det er en ønsket utvikling. Samtidig vil det isolert sett fortsette å trekke skatte- og avgiftsinntektene ned.

Reduserte fødselstall over tid bidrar til å trekke ned veksten i arbeidsstyrken, og dermed trendveksten i norsk økonomi og i skatteinngangen, i årene vi har foran oss. I SSBs befolkningsfremskrivninger som ble lagt frem i vår ble det også lagt til grunn lavere arbeidsinnvandring fremover, se boks 3.8. Det vil ytterligere dempe den underliggende veksten i arbeidsstyrken og skatteinntektene. For de nærmeste årene anslås den underliggende realveksten i skatte- og avgiftsinntektene til 12–14 mrd. per år regnet i 2021-kroner.

Anslagene for statens inntekter og utgifter er usikre. Erfaringsmessig endres budsjettbalansen betydelig i løpet av et budsjettår, også i normale tider og uten nye politiske tiltak. Endringene er særlig store i kjølvannet av kriser og økonomiske tilbakeslag. Det er for eksempel vanskelig å anslå hvor mye skatteinngangen vil avta, eller hvor mye utgiftene til dagpenger vil øke, som følge av lavere økonomisk aktivitet. Videre er det vanskelig å anslå budsjettvirkningene av de økonomiske tiltakene. I mange tilfeller er det uvisst hvor mange som vil benytte seg av tiltak og hvor lenge. Videre kan økonomiske tiltak også føre til adferdsendringer som er vanskelige å forutse. De store endringene i anslaget for budsjettbalansen i inneværende år illustrerer at usikkerheten er stor under en krise. Vi må være forberedt på at anslaget for budsjettbalansen i år og de neste årene fortsatt vil kunne endres. Anslagene er basert på at det økonomiske tilbakeslaget blir relativt kortvarig og at krisetiltakene kan reverseres som planlagt. Dersom gjeninnhenting i økonomien skulle bremse opp eller det kommer nye omfattende smittebølger som krever nye økonomiske tiltak, vil det ta lengre tid før budsjettbalansen bedres.

Det er viktig å unngå at arbeidsledigheten biter seg fast på et høyt nivå. Selv om de fleste som nå er permittert som følge av smitteverntiltakene trolig vil komme tilbake i jobb den nærmeste tiden, kan en langvarig nedgang i etterspørselen internasjonalt bidra til flere oppsigelser. Det er en utfordring for den enkelte som rammes og det vil både gi svikt i skatteinntektene og økte utgifter til ledighetstrygd. I så fall vil underskuddet i statsbudsjettet kunne øke.

Ved store svingninger i aktivitetsnivået er det også mer krevende å beregne den underliggende



Figur 3.5 Anslag for strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd i ulike budsjett dokument. Mrd. 2020-kroner

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

Kilde: Finansdepartementet.

utviklingen. Etter finanskrisen opplevde mange land at det de trodde var stabile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter, falt bort da konjunkturerne snudde, og at den strukturelle budsjettbalansen svekket seg med flere prosent av BNP. Også under pandemien er tilbakeslaget så kraftig at de trendberegnete skatteinntektene nå anslås lavere enn tidligere.

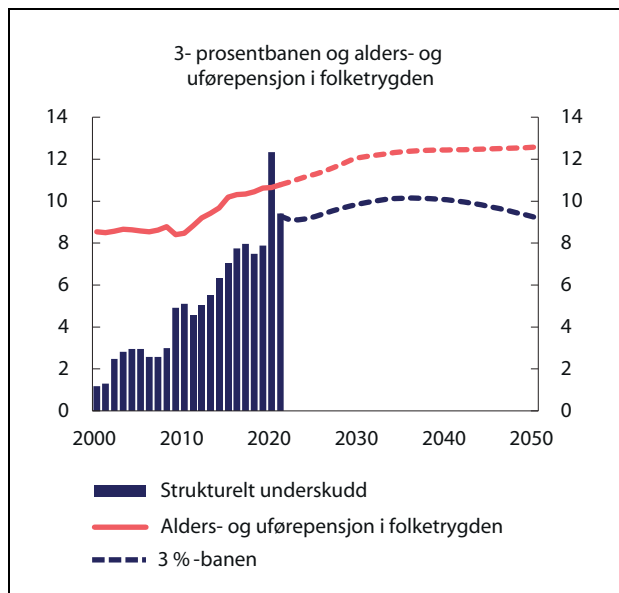
Som figur 3.5 viser, kan anslag på budsjettunderskuddene revideres både opp og ned. Figuren viser det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet slik det ble anslått i de enkelte nasjonalbudsjettene (blå stolper) og på våren det påfølgende året, dvs. revidert budsjett (røde streker), sammenlignet med tallene slik de nå står (sort linje). For enkelte år er revisjonene betydelige, og særlig for inneværende år har endringene vært store.

Nærmere om utviklingen i Statens pensjonsfond utland og bruken av fondsmidler

Statens pensjonsfond utland gir Norge en handlefrihet i finanspolitikken som er få land forunt. Bruken av oljeinntekter har økt markert siden 2001 og er blitt en stadig viktigere finansieringskilde for statens utgifter.

Det har lenge vært klart at vi ikke kan vente den samme sterke veksten i Statens pensjonsfond utland fremover som vi hittil har sett. Det neste tiåret er det utsikter til en viss videre vekst i olje- og gassproduksjonen, slik at fondet fortsatt er ventet å øke målt i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien, men vesentlig mindre enn i tidligere år. I 2021 og 2022 er de beregnede inntektene som følger av en forventet avkastning på 3 pst., ventet å gå litt ned som andel av fastlandsøkonomien, for deretter å stige svakt frem mot rundt 2040, se figur 3.6. Nedgangen på kort sikt må særlig ses i sammenheng med en midlertidig lav kontantstrøm som følge av endringene i petroleumsskattesystemet. På lengre sikt, etter 2040, anslås inntektene fra oljevirkomheten å avta og veksten i fondskapitalen vil ikke lenger holde tritt med veksten i fastlandsøkonomien, slik at den forventede fondsavkastningen som andel av fastlandsøkonomien («3-prosentbanen») vil gå ned.

Når vi vurderer handlingsrommet i finanspolitikken, må vi ta høyde for usikkerhet i fondsverdien, både på kort og lang sikt. Markedsverdien av fondet og den beregnede 3-prosentbanen kan bevege seg mye på kort tid, se omtale i boks 3.6. Det kan bli mer krevende å håndtere svingninger i fondet i årene fremover, når det ikke lenger er



Figur 3.6 Strukturelt, oljekorrigert underskudd, 3-prosentbanen og alders- og uførepensjon i folketrygden.¹ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

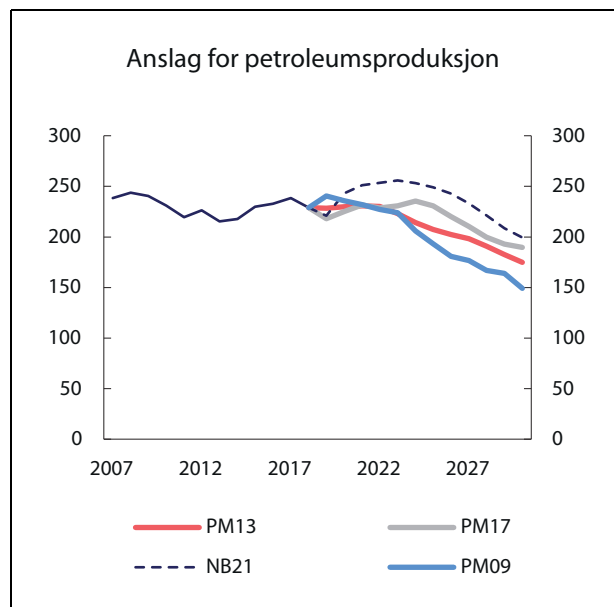
¹ Folketrygdens brutto utgifter til alders- og uførepensjoner er fremskrevet med utgangspunkt i dagens pensjonssystem og en innarbeiding av de siste befolkningsfremskrivingene fra Statistisk sentralbyrå (juni 2020) i basisalternativet fra Perspektivmeldingen 2017.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

utsikter til store nye innskudd i fondet og veksten i fondet er ventet å avta. I tillegg er fondsinntektene kommet opp på et høyt nivå og blitt en viktigere finansieringskilde for offentlige budsjetter enn tidligere.

I beregningen av 3-prosentbanen i denne meldingen er det som en teknisk forutsetning lagt til grunn at de resterende midlertidige koronarelaterete konjunkturtiltakene avvikles i 2022, slik at uttaket fra fondet kommer ned på rundt 2¾ pst. i 2022. Deretter er bruken av fondsmidler beregningsteknisk anslått å bevege seg i takt med fondsavkastningen, slik at uttaksprosenten blir liggende rundt 2¾ pst. frem mot 2040. Det gir handlingsrom til å øke bruken midlertidig når økonomien utsettes for kraftige negative forstyrrelser. En slik strategi innebærer at den årlige bruken av fondsmidler i gjennomsnitt kan øke med 3–6 mrd. 2021-kroner i den neste tiårsperioden. I gode år bør bruken av fondsmidler øke mindre enn dette, slik at det er rom for å bruke mer under økonomiske tilbakeslag. Til sammenligning økte bruken av oljeinntekter i gjennomsnitt med nesten 12 mrd. kroner årlig fra handlingsregelen ble innført i 2001 og frem til og med 2019.

Også anslagene for fremtidige petroleumsinntekter er usikre. De avhenger av forutsetninger for priser, produksjon og kostnader i petroleumsvirkomheten. På lengre sikt er det usikkerhet om hvordan klimapolitikken vil kunne påvirke olje- og gassprisene og norsk petroleumsvirkomhet. Regjeringen tar sikte på å gi en oversikt over



Figur 3.7 Anslag for petroleumproduksjon på ulike tidspunkt. Mill. Sm³ oljeekvivalenter

Kilder: Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet.

arbeidet med å avdekke og håndtere klimarisiko i perspektivmeldingen. Figur 3.7 viser fremskrivninger av petroleumsproduksjonen i de siste perspektivmeldingene, sammen med oppdaterte anslag. Som det fremgår av figuren, er anslagene gjennomgående blitt justert opp, men det kan ikke utelukkes at anslagene vil kunne justeres ned i fremtiden.

Nærmere om bindinger på utgiftssiden

Flere forhold legger bindinger på budsjettets utgiftsside fremover. Folketrygden er den største utgiftsposten på statsbudsjettet. Fra år til år avhenger utgiftene i folketrygden blant annet av utviklingen i sysselsettingen, sykefravær og fødselstall, samt hvor mange som velger å ta ut alderspensjon. I 2020 har utgiftene i folketrygden midlertidig økt som følge av pandemien. Over tid er aldringen av befolkningen, med tilhørende økte utgifter til blant annet alderspensjon, den viktigste drivkraften bak økte utgifter i folketrygden. For de nærmeste årene anslås utgiftene i folketrygden utenom dagpenger å stige med i overkant av 8 mrd. 2021-kroner i gjennomsnitt per år. Befolkningsutviklingen vil også øke utgiftene i kommunesektoren og helseforetakene med anslagsvis i overkant av 3 mrd. kroner årlig de nærmeste årene ved videreføring av dagens standarder og dekningsgrader. Anslagene for utgiftsbehovene fremover tar ikke hensyn til at tjenesteproduksjonen i kommunene og helseforetakene kan bli mer effektiv, f.eks. ved mer bruk av omsorgsteknologi, eller at lengre levealder henger sammen med bedre helse som kan redusere utgiftsbehovet.

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

Utfordringer i finanspolitikken på lengre sikt

Utgiftene til offentlig tjenesteyting og offentlige overføringer finansieres ved skatter og uttak fra Statens pensjonsfond utland. Fondsavkastningens bidrag til finansiering av offentlige utgifter har innenfor rammene av handlingsregelen økt fra 2½ pst. målt som andel fastlands-BNP i 2002 til nær 8 pst. i 2019. Fondsavkastningen finansierte i overkant av 13 pst. av offentlige utgifter i 2019.

Fremover trekker befolkningsutviklingen i retning av økende offentlige utgifter målt som andel av fastlands-BNP. Samtidig vil ikke veksten i fondsavkastningen bidra til å finansiere økte offentlige utgifter på samme måte som gjennom de siste 20 årene. Målt som andel av fastlands-BNP vil fondsavkastningen avta fra midten av 2040-tallet. Det innebærer at hvis vi ikke gjør noe for å styrke offentlige finanser, må skattene, målt som andel av fastlands-BNP, øke fra dagens nivå for å finansiere en videreføring av dagens innretning av offentlige velferdsordninger, innenfor rammen av handlingsregelen. I Perspektivmeldingen 2017 ble behovet for skatteendringer, det såkalte «inndekningsbehovet», frem mot 2060 anslått til 5,3 pst. målt som andel av fastlands-BNP.

Siden Perspektivmeldingen 2017 har det kommet ny informasjon som påvirker de langsiktige fremskrivingene:

- Oppdaterte befolkningsfremskrivninger innebærer en mer markert økning i forholdet mellom antall eldre og befolkningen i yrkesaktiv alder, se boks 3.8. Dette trekker isolert sett i retning av en oppjustering av inndekningsbehovet frem mot 2060.
- Pandemien har ført til en betydelig svekkelse av statsbudsjettet og dermed økte fondsuttak. Også for 2021 bidrar ekstraordinære koronarelaterte utgifter til et relativt høyt nivå på det oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Det har ført til en reduksjon i fondskapitalen og det tilhørende bidraget fra fondsavkastningen til finansieringen av offentlige utgifter fremover. Svekkelsen av statsbudsjettet gjennom 2020 og 2021 bidrar dermed isolert sett til å øke inndekningsbehovet frem mot 2060.
- Fondskapitalet anslås likevel å vokse betydelig mer nå enn anslått i Perspektivmeldingen 2017. Dette bidrar til en oppjustering av fondsavkastningens bidrag til finansiering av offentlige utgifter frem mot 2060, og bidrar isolert sett til å redusere inndekningsbehovet.
- Høyere kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og økte fondsavsetninger sammenliknet med fremskrivingene til Perspektivmeldingen

2017 bidrar også isolert sett til lavere inndekningsbehov frem mot 2060.

I en oppdatert fremskrivning hvor det sammenlignet med anslagene i Perspektivmeldingen 2017 også er lagt til grunn en sterkere effekt av at eldre står lenger i jobb etter hvert som levealderen øker (friskere aldring), anslås inndekningsbehovet frem mot 2060 til 4½–5 pst.

Med samme antakelser om Eldres arbeidsmarkedstilknytning ville inndekningsbehovet blitt anslått noe høyere enn til Perspektivmeldingen 2017. Siden forrige perspektivmelding har det kommet på plass endringer som forsterker insensitive til å stå lengre i arbeid også i offentlig sektor. I tillegg har yrkesfrekvensene blant eldre økt de siste årene.

Fremskrivingene i denne meldingen legger til grunn en forholdsvis rask gjeninnhenting mot normal kapasitetsutnyttning i økonomien og en avvikling av de fleste koronarelaterte tiltak i løpet av neste år. Det er betydelig usikkerhet om hvordan pandemien vil slå ut i offentlige utgifter og inntekter fremover, se omtale over. Utviklingen i fondet er også usikker, se boks 3.6.

Den langsiktige bærekraften i offentlige finanser og usikkerheten i beregningene vil bli grundig drøftet i Perspektivmeldingen som legges frem i februar 2021.

I mange år har det vært klart at underliggende endringer i befolkningsstrukturen vil gi utfordringer for videreføringen av offentlige velferdsordninger i et langsiktig perspektiv. Norge har i utgangspunktet gode inntektssikringsordninger ved permittering, arbeidsledighet og sykdom. Disse ordningene ble for en begrenset periode vesentlig utvidet i den mest akutte fasen av virusutbruddet. Samtidig ble det innført nye ordninger for å kompensere for inntektsbortfall både for husholdninger, bedrifter og organisasjoner. En del av tiltakene er allerede justert eller avvirket, og mange av de resterende vil avvikles i løpet av året. Det er en forutsetning for at vi ikke på varig basis skal svekke grunnlaget for finanseringen av velferdsordningene.

Regjeringen har satt ned et ekspertutvalg som skal vurdere konsekvenser av virusutbruddet, smitteverntiltakene og de økonomiske tiltakene for utviklingen i norsk økonomi frem mot 2025, jf. avsnitt 3.8. Koronapandemien kan ha gitt varige endringer som påvirker grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd i Norge. Ekspertgruppen skal analysere hvordan norsk og internasjonal økonomi kan utvikle seg videre, og gi råd om hvilke konsekvenser dette bør få for

økonomisk politikk, se nærmere omtale i avsnitt 3.8.

3.1.5 Utviklingen i offentlige finanser de siste årene

I nasjonalregnskapet måles overskuddet i offentlig forvaltning ved nettofinansinvesteringene. For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning – for stats- og kommuneforvaltningen sett under ett og inkludert Statens pensjonsfond – til om lag -209 mrd. kroner i 2020. Det tilsvarer -6,1 pst. av BNP, se tabell 3.6. Det er første gang siden tidlig på 90-tallet at offentlig forvaltning går med underskudd. Underskuddet skyldes stor nedgang i kontantstrømmen fra oljevirsomheten som følge av midlertidige skatteendringer for oljeselskapene, samt kraftig økning i det oljekorrigerede budsjettunderskuddet.

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

Norge har betydelige inntekter fra fondet og kan derfor ha et høyere utgiftsnivå og/eller lavere skattenivå enn andre land.

Nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning tok seg opp etter oljeprisfallet og frem til 2018, før de falt noe tilbake i 2019. Landene i OECD og euroområdet har i gjennomsnitt hatt et visst underskudd i offentlige budsjetter. Det siste tiåret har underskuddene blant OECDs medlemsland jevnt over blitt noe lavere, men budsjettunderskuddene vil øke kraftig i 2020. OECD anslår at underskuddet i offentlig forvaltning for et medianland vil forverres med 2 til 9 prosentenheter, avhengig av varigheten og omfanget av pandemien. IMF anslår gjennomsnittlig budsjettunderskudd i verden i 2020 til 14 pst. av BNP.

Skatte- og avgiftsnivået i Norge er noe lavere i dag enn for 10–15 år siden, målt som andel av landets verdiskaping. Norge har et skatte- og avgiftsnivå som er høyere enn gjennomsnittet i OECD, men lavere enn flere av de nordiske landene. Andelen skatte- og avgiftsinntekter vil variere noe avhengig av blant annet i hvilken grad offentlige pensjons- og trygdeutbetalinger er skattepliktige.

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

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|----------|----------|----------|
| A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi | 265 098 | -178 401 | 55 720 |
| Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond | 276 746 | -129 489 | -37 593 |
| Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet | -227 623 | -433 190 | -371 194 |
| Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten | 256 915 | 86 701 | 98 501 |
| Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond | 238 866 | 217 000 | 229 000 |
| Overskudd i andre stats- og trygderegnskap..... | -5 664 | 9 531 | 974 |
| Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet..... | -2 575 | -62 130 | 98 568 |
| B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi.. | -33 239 | -30 108 | -30 369 |
| Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi..... | -32 956 | -22 679 | -36 434 |
| C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B) | 231 859 | -208 509 | 25 351 |
| Målt som andel av BNP | 6,5 | -6,1 | 0,7 |

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

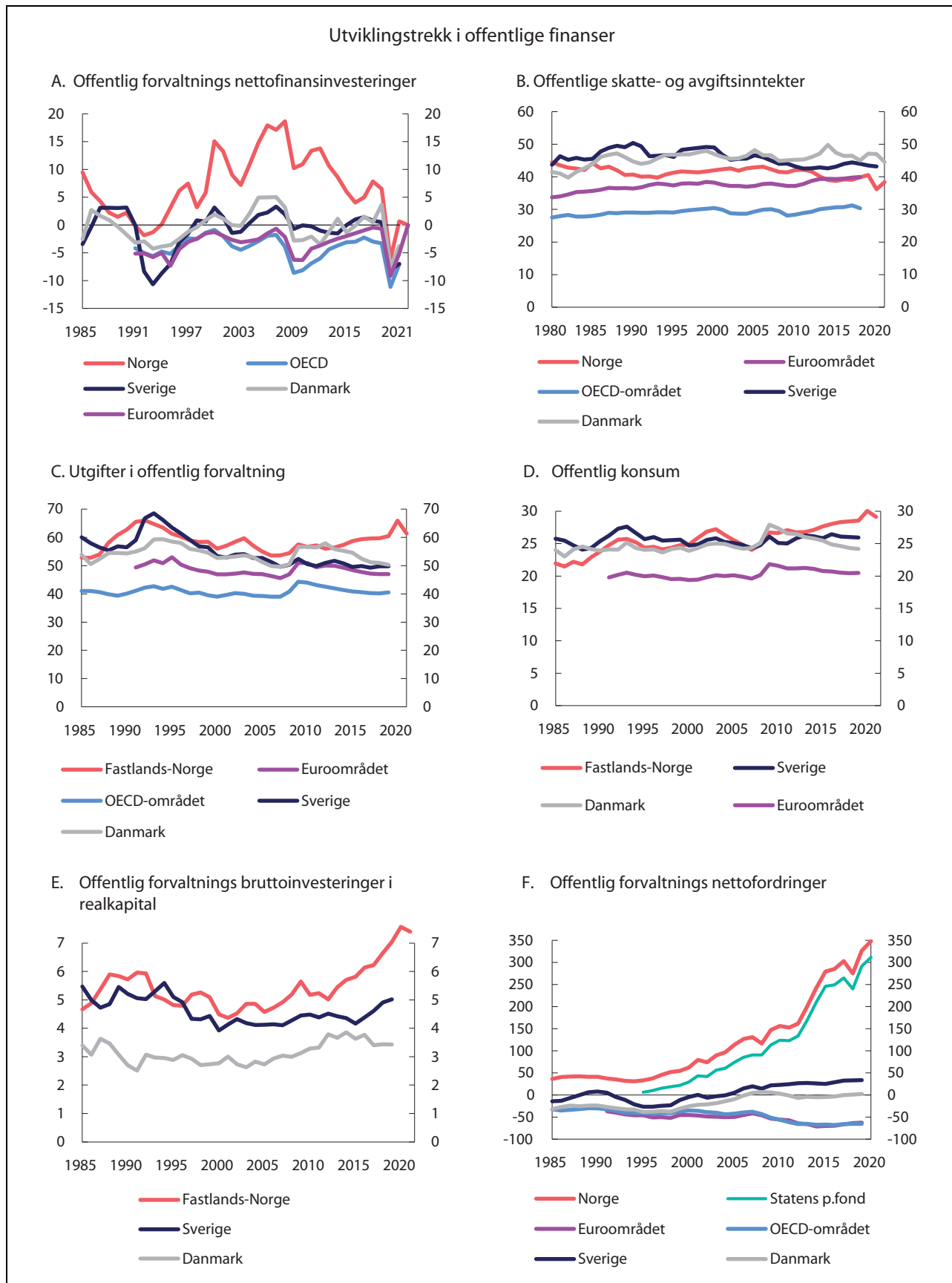
De samlede offentlige utgiftene i Norge anslås å tilsvare 66 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2020, se omtale i boks 3.9. Økningen skyldes både oppgangen i offentlige utgifter og nedgangen i verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

Offentlige utgifter består av konsum, overføringer og realinvesteringer. Figur 3.8D viser at utviklingen i offentlig konsum speiler utviklingen i de samlede offentlige utgiftene. Nivået på det offentlige konsumet i Norge som andel av fastlandsøkonomien er en del høyere enn i euroområdet, men også høyere enn i Sverige og Danmark.

Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital – den delen av offentlige utgifter som går til å bygge veier, jernbane og offentlige bygg – har også økt. Det er i tråd med regjeringens ønske om å vri den økte bruken av oljeinntekter i retning av blant annet infrastruktur for å fremme vekst. Nivået på offentlige bruttoinvesteringer i realkapital har i lang tid ligget høyere i Norge enn i mange

andre industriland, se figur 3.8E. Forskjellen har økt etter 2013, som følge av at flere land har redusert investeringene i realkapital for å styrke offentlige budsjetter.

Utviklingen i offentlig sektors nettofordringer avhenger av det løpende over- eller underskuddet, og av endringer i markedsverdien på beholdningen av utestående fordringer og gjeld, som for eksempel aksjekursgevinster. Medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til om lag 12 055 mrd. kroner ved utgangen av 2021 eller 327 pst. av BNP, se figur 3.8F. Det aller meste av dette er kapital i Statens pensjonsfond. For OECD-landene sett under ett anslås offentlig forvaltning å ha negative nettofordringer tilsvarende nesten rundt 80 pst. av BNP i 2020. Svært få OECD-land har positive nettofordringer i offentlig forvaltning.



Figur 3.8 Utviklingstrekk i offentlige finanser. Prosent av BNP

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

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

Etter lov om Statens pensjonsfond skal statens oljeinntekter i sin helhet bli overført til Statens pensjonsfond utland, kun med fratrekk av statens direkte investeringsutgifter i oljevirkomheten. Pengene vi bruker over budsjettet, er avkastningen i fondet, og ikke de løpende inntektene fra olje- og gassvirkomheten, se boks 3.2. Siden Statens pensjonsfond utland har sin bakgrunn i olje- og gassinntektene, kalles det ofte bare for oljefondet eller pensjonsfondet.

Den faktiske overføringen fra fondet til statsbudsjettet er det oljekorrigerte underskuddet, mens den størrelsen som kalles bruk av oljeinntekter, er det strukturelle oljekorrigerte underskuddet. Det er korrigert for hvordan budsjettet

påvirkes av konjunkturelle svingninger og andre mer tilfeldige svingninger i enkelte øvrige inntektsposter.

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

Boks 3.2 Det finanspolitiske rammeverket

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

Statens pensjonsfond utland (SPU) og handlingsregelen har siden 2001 angitt en plan for å bruke oljeinntekter over statsbudsjettet og samtidig håndtere petroleumsformuen på en måte som er opprettholdbar og vekstfremmende, og som også kommer fremtidige generasjoner til gode. I lov om Statens pensjonsfond fremgår det at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirkomheten ubeskåret skal tilføres Statens pensjonsfond utland, og at midlene i fondet bare kan overføres til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. Fondets avkastning inntektsføres direkte i fondet. Siden 2001 er følgende retningslinjer lagt til grunn for uttak fra fondet (handlingsregelen):

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

I Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017 ble forventet realavkastning i Statens pensjonsfond utland nedjustert fra 4 til 3 pst. Et samlet Storting sluttet seg til. Det finanspolitiske rammeverket legger til rette for at realverdien av fondet opprettholdes, til nytte for fremtidige

generasjoner. Samtidig bidrar fondet og handlingsregelen til å skjerme statsbudsjettet fra kortsiktige svingninger i oljeinntektene og gir handlingsfrihet i finanspolitikken til å motvirke økonomiske tilbakeslag. Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i faktorer som påvirker det strukturelle oljekorrigerte underskuddet fra ett år til det neste, kan korreksjonen av bruken av oljeinntekter mot handlingsreglebanen fordeles over flere år. Når bruken av fondsmidler er økt usedvanlig mye på kort tid i møte med et kraftig tilbakeslag, slik som nå, bør ekstraordinære tiltak avvikles så snart den akutte fasen av krisen er over.

Bærekraften i handlingsregelen er avhengig av at pensjonsfondet er faktisk sparing på statens hånd. Så lenge det er midler i fondet, skal et underskudd i statsbudsjettet dekkes ved overføringer derfra – og ikke ved låneopptak, jf. lov om Statens pensjonsfond.

Kapitalen i fondet skal ikke være en alternativ finansieringskilde for utgifter som ikke når opp i den ordinære budsjettprosessen. Midlene som overføres fra fondet til statsbudsjettet, inngår i en samlet budsjettprosess og øremerkes ikke til spesielle formål. Midlene i fondet plasseres utelukkende i utlandet som en finansiell investering med sikte på høyest mulig avkastning over tid, innenfor en akseptabel risiko. At inntektene plasseres i utlandet, legger til rette for forutsigbarhet i markedet for norske kroner. Det hindrer at fondsoppbyggingen i seg selv blir en kilde til ustabilitet i norsk økonomi.

Boks 3.3 Virkninger av finanspolitikken på økonomien

Finanspolitikken påvirker økonomien gjennom ulike kanaler:

- *Automatiske stabilisatorer.* Ved et økonomisk tilbakeslag vil skatte- og avgiftsinntektene på statsbudsjettet avta og utgiftene til arbeidsledighetstrygd øke. Uten politiske vedtak vil budsjettet virke automatisk stabiliserende på økonomien, ved at budsjettbalansen automatisk svekkes. Tilsvarende vil budsjettbalansen automatisk styrkes når det går godt i økonomien, og således bidra til å dempe oppgangen i økonomien. De automatiske stabilisatorene, gjennom inntektssikringsordningene og skattesystemet, bidrar normalt til å kompensere for over halvparten av et inntektsbortfall i privat sektor i en nedgangskonjunktur, og til å trekke inn tilsvarende i en oppgang. Det bidrar automatisk til å dempe svingninger i konjunktorene. I 2020 er de automatiske stabilisatorene uvanlige store pga. de ekstraordinære utvidelsene av inntektssikringsordningene, og de vil også være betydelige i 2021. I denne krisen spiller særlig permitteringsregelverket en viktig rolle, ettersom antallet permitterte økte til uvanlige nivåer, gjennom å redusere bedrifters kostnader og til å sikre inntekt til de som ikke får jobbe. I land med godt utbygde offentlige velferdsordninger er de automatiske stabilisatorene større enn i land hvor det offentlige spiller en mindre rolle. Norge er blant landene som har størst innslag av automatisk stabilisering. I den oljekorrigerte budsjettbalansen er effektene av de automatiske stabilisatorene inkludert, og den vil følgelig svinge mye mer med konjunktorene enn den strukturelle budsjettbalansen. Ved å styre etter den strukturelle oljekorrigerte budsjettbalansen i finanspolitikken, der det korrigeres for slike konjunkturmessige forhold, vil de automatiske stabilisatorene få virke inn på økonomien.
- *Diskresjonære tiltak.* Finanspolitikken kan påvirke den samlede etterspørselen etter varer og tjenester i økonomien gjennom diskresjonære, eller aktive, tiltak. Utviklingen i

det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet gir uttrykk for den diskresjonære delen av finanspolitikken. Virkningen på økonomien avhenger av hvilke offentlige inntekts- og utgiftsposter som endres, omfanget av ledige ressurser i økonomien og om pengepolitikken endres. Beregninger for Norge indikerer at en finanspolitisk stimulans tilsvarende 1 pst. av fastlands-BNP på kort sikt kan øke aktiviteten i fastlandsøkonomien med mellom ½ og 1¼ pst.¹ Beregninger for EU og USA gir om lag samme anslag.² I beregningene forutsettes det at den finanspolitiske stimulansen ikke dekkes inn gjennom offentlige budsjetter, at det er ledige ressurser i økonomien og at pengepolitikken ikke strammes inn for å motvirke den økte aktiviteten. Beregningene illustrerer at finanspolitikken kan gi et kraftfullt bidrag til å støtte opp under aktivitet og sysselsetting ved økonomiske tilbakeslag. Utslaget vil være vesentlig mindre dersom det er lite ledige ressurser i økonomien, dersom pengepolitikken strammes til eller hvis kronen styrker seg.

- *Økonomiens vekstevne.* Finanspolitikken kan endre insentivene til å arbeide, spare og investere og dermed påvirke vekstevnen i økonomien. OECD finner at de langsiktige positive effektene på BNP av samfunnsøkonomisk lønnsomme offentlige investeringer kan være flere ganger større enn de kortsiktige virkningene når det er ledige ressurser i økonomien og pengepolitikken ikke strammes inn.³ Effektene er størst dersom det er de mest samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjektene som blir satt i gang. Finanspolitikk kan også ha varige positive virkninger på økonomien ved at arbeidsledigheten ikke får feste seg på et høyt nivå (man unngår såkalte hysterese-effekter). Samtidig vil en for ekspansiv finanspolitikk i en situasjon med full kapasitetsutnyttelse kunne svekke konkurransevnen og fortrenge private virksomheter, og dermed svekke vekstevnen i økonomien.

Boks 3.3 forts.

- *Bærekraften i offentlige finanser på lang sikt.* Nye utgifter eller skatte- og avgiftslettelser vil isolert sett redusere statens sparing og svekke den langsiktige bærekraften i offentlige finanser. Over tid vil utslaget i offentlige finanser kunne dempes dersom tiltakene stimulerer til økt yrkesdeltakelse og verdiskaping, slik som skattereformen og pensjonsreformen. Tiltak som har som mål å effektivisere offentlig sektor, slik som avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen, kommunereformen, politireformen, jernbanereformen og reformen i høyskolesektoren, kan både styrke offentlige budsjetter og gi bedre velferdstjenester. Statens pensjonsfond gir et godt utgangspunkt for norske statsfinanser, men vil i seg selv ikke være tilstrekkelig til å løse bærekraften i offentlige finanser på lang sikt.

Statlige kapitaltransaksjoner, det vil si lån til statsbanker, aksjekjøp og kapitaltilskudd til statlig forretningsvirksomhet, er omplassering av statens finansformue og ikke utgifter som finansieres av skatteinntekter eller oljeinntekter. Slike transaksjoner inngår derfor ikke i budsjettbalansen. De kan likevel ha virkning på økono-

mien. Lånegarantiordningen som ble innført i vår er et eksempel på tiltak som bidro til å lette situasjonen for næringslivet og dempe nedgangen, men som skal betales tilbake til staten. Dersom det antas at det kan oppstå tap på slike lån, må tapene bevilges som en vanlig utgift i budsjettet.

Økonomiske modeller kan benyttes som verktøy for å belyse virkninger av endringer i finanspolitikken. I boks 3.4 omtaler vi modellberegninger som viser virkningen av ulike måter å finansiere offentlige utgifter i den nye makroøkonomiske modellen NORA.

- ¹ Analyser for multiplikatorer i Norge finnes blant annet i Asche, A.L. og Kristjánsson, A.S. (2019). The Effects of Fiscal Policy in Norway – A SVAR approach, arbeidsnotat 2019/1, Finansdepartementet. Aursland, T.A., Frankovic, I., Kanik, B. og Saxegaard, M. (2020). State-dependent fiscal multipliers in NORA - A DSGE model for fiscal policy analysis in Norway, *Economic Modelling*, 93: 321-353. Boug, P., Cappelen, Å. and Eika, T. (2017). Fiskale multiplikatorer i norsk økonomi, Rapport 2017/9, Statistisk sentralbyrå.
- ² Coenen, Gunter, C. Erceg, C. Freedman, D. Furceri, M. Kumhof, R. Lalonde, D. Laxton, J. Linde, A. Mourougane, D. Muir, S. Mursula, C. de Resende, J. Roberts, W. Røger, S. Snudden, M. Trabandt og J. in't Veld (2012): Effects of fiscal Stimulus in Structural Models. *American Economic Journal: Macroeconomics* 2012, 4(1) ss. 22 – 68.
- ³ OECD (2016): OECD Economic Outlook 100.

Boks 3.4 Finansiering av offentlige utgifter: virkninger i den makroøkonomiske modellen NORA

Endringer i offentlige utgifter påvirker økonomien. Virkningen kommer an på utgiftens art, inndekning og varighet. For eksempel er noen endringer i offentlige utgifter midlertidige, som under koronapandemien, mens andre, som økte utgifter forbundet med en stadig lavere andel yrkesaktive i befolkningen, er langvarige.

Den nye norske analysemodellen for finanspolitikken, NORA¹ kan brukes til å belyse virkninger av endringer i offentlige inntekter og utgifter på økonomien. NORA er en generell likevektsmodell som er tallfestet på norske data². Den inkluderer blant annet husholdninger, bedrifter og en offentlig sektor, og har en forholdsvis detaljert beskrivelse av det norske skatte- og avgiftssystemet. Det gjør den godt egnet til å studere virkningen på økonomien av ulike innretninger av finanspolitikken.

Høyere offentlige utgifter kan øke etterspørselen etter varer og tjenester, men virkningen på økonomien som helhet vil avhenge av hvor langvarig utgiftsøkningen er og hvordan den finansieres. For å kunne analysere virkningen av økte offentlige utgifter i NORA må det gjøres en eksplisitt forutsetning om hvordan utgiften finansieres, for eksempel ved inntektsskatt eller uttak fra Statens pensjonsfond utland.

Dersom husholdninger og bedrifter i stor grad tar hensyn til fremtiden når de fatter beslutninger, kan virkningen av ulike måter å finansiere utgiftene på være omtrent den samme. For eksempel vil finansiering gjennom økte skatter redusere nettoinntekten til de økonomiske aktørene i dag, mens finansiering gjennom uttak fra fondet reduserer statens formue og gir et behov for å øke skatteinntektene i fremtiden. Husholdninger og bedrifter med svært lang planleggingshorisont kan da i teorien sette av midler i dag for å dekke inn de økte skattene i fremtiden, som ville begrense den ekspansive virkningen av økte offentlige utgifter. I praksis er det en lite treffende beskrivelse. Det er ingen tvil om at finanspolitikken virker på etterspørselen etter varer og tjenester i økonomien, og virkningen på kort sikt kan være annerledes om pengene hentes fra SPU enn om de finansieres med skatteøkninger.

I modellberegningene i figur 3.9 er en midlertidig økning i offentlig kjøp av varer og tjenes-

ter på 15 mrd. kroner, eller ½ pst. av BNP for Fastlands-Norge, finansiert på forskjellige måter. Figuren viser gjennomsnittlig effekt på BNP Fastlands-Norge og andre makroøkonomiske størrelser ved de ulike finansieringsformene.

Hvis finansieringen av utgiftsøkningen oversees eller ikke gir et fremtidig innsparingsbehov vil effektene på BNP bli større enn ellers. Det kan for eksempel være tilfelle dersom utgiften finansieres gjennom et uttak av fondet som kommer samtidig med en uventet og antatt varig oppgang i verdien av SPU. I så fall øker BNP med 0,2 pst. og sysselsettingsandelen med 0,3 prosentenheter, se figur 3.9A.

I tillegg gir utgiftsøkningen en svak økning i privat konsum og en liten nedgang i private investeringer. Det skyldes en økning i husholdningenes inntekt og en opplevelse av økt rikdom blant husholdningene som følge av høyere (kostnadsfrie) offentlige utgifter (formueseffekt), som motvirkes av en fortrenging av konsum og investeringer i privat sektor. I tillegg faller nettoeksporten fordi økt produksjon gir økt importert produktinnsats og fordi en sterkere kronekurs gradvis vil redusere eksporten. Det samsvarer med at bruk av oljepenger over statsbudsjettet over tid kan svekke konkurranseevnen til det private næringslivet.

Dersom utgiftsøkningen finansieres med *økte skatter eller avgifter i dag*, vil virkningen på bedrifter og husholdninger bli annerledes, og vridningseffekter kan oppstå. Den positive effekten på BNP av økt offentlig kjøp av varer og tjenester dempes gjennom den inndragende effekten på etterspørsel og produksjon av økte skatter. Modellberegningene viser at BNP vil øke med om lag 0,1 pst. når den finansieres gjennom skatter eller avgifter, uavhengig av hvilket skatteinstrument som benyttes, som vist i figur 3.9:

Høyere merverdiavgift: Med høyere avgiftsats vil også konsumprisene øke, noe som vil føre til en reduksjon i privat konsum, se figur 3.9B. Det demper den positive effekten på sysselsettingen av høyere offentlig kjøp av varer og tjenester. Private investeringer påvirkes i liten grad om utgiftene finansieres ved økt merverdiavgift.

Boks 3.4 forts.

Økt inntektsskatt, enten alminnelig inntektsskatt (figur 3.9C) eller trinnskatt (figur 3.9D), gir omtrent samme effekt som økt MVA-sats (figur 3.9B) for flere makroøkonomiske størrelser. Det er fordi begge deler øker skattetrykket på husholdningene. Privat konsum vil avta fordi husholdningenes disponible inntekt blir lavere. Selv om arbeidstakerne i modellen vil kreve økt lønn før skatt, vil lønn etter skatt gå ned, og samlet sett vil effekten bli negativ på yrkesdeltakelsen.

Økte skatter for bedriftene: Med dette finansieringsalternativet vil husholdningenes atferd endres lite, se figur 3.9E. Økningen i bedriftsskatten vil imidlertid øke bedriftenes finansieringskostnader, og dermed føre til et betydelig fall i investeringene, som faller tilsvarende 0,25 pst. av BNP. Siden skattegrunnlaget for bedriftsskatten er ganske lite i forhold til skattegrunnlaget for inntektsskatten, må bedriftsskattesatsen økes forholdsvis mye for å finansiere utgiftsøkningen.

Økt arbeidsgiveravgift vil føre til et betydelig fall i bedriftenes overskudd (vises ikke i figuren), gjennom økte lønnskostnader. Det vil gi høyere inflasjon og et nedadgående press på løn-

ninger, se figur 3.9F. Økt arbeidsgiveravgift påvirker særlig arbeidsmarkedet, både gjennom lavere etterspørsel etter arbeidskraft fordi lønnskostnader øker, som gir lavere lønn etter skatt og lavere arbeidstilbud, mens bedriftenes investeringer påvirkes i liten grad.

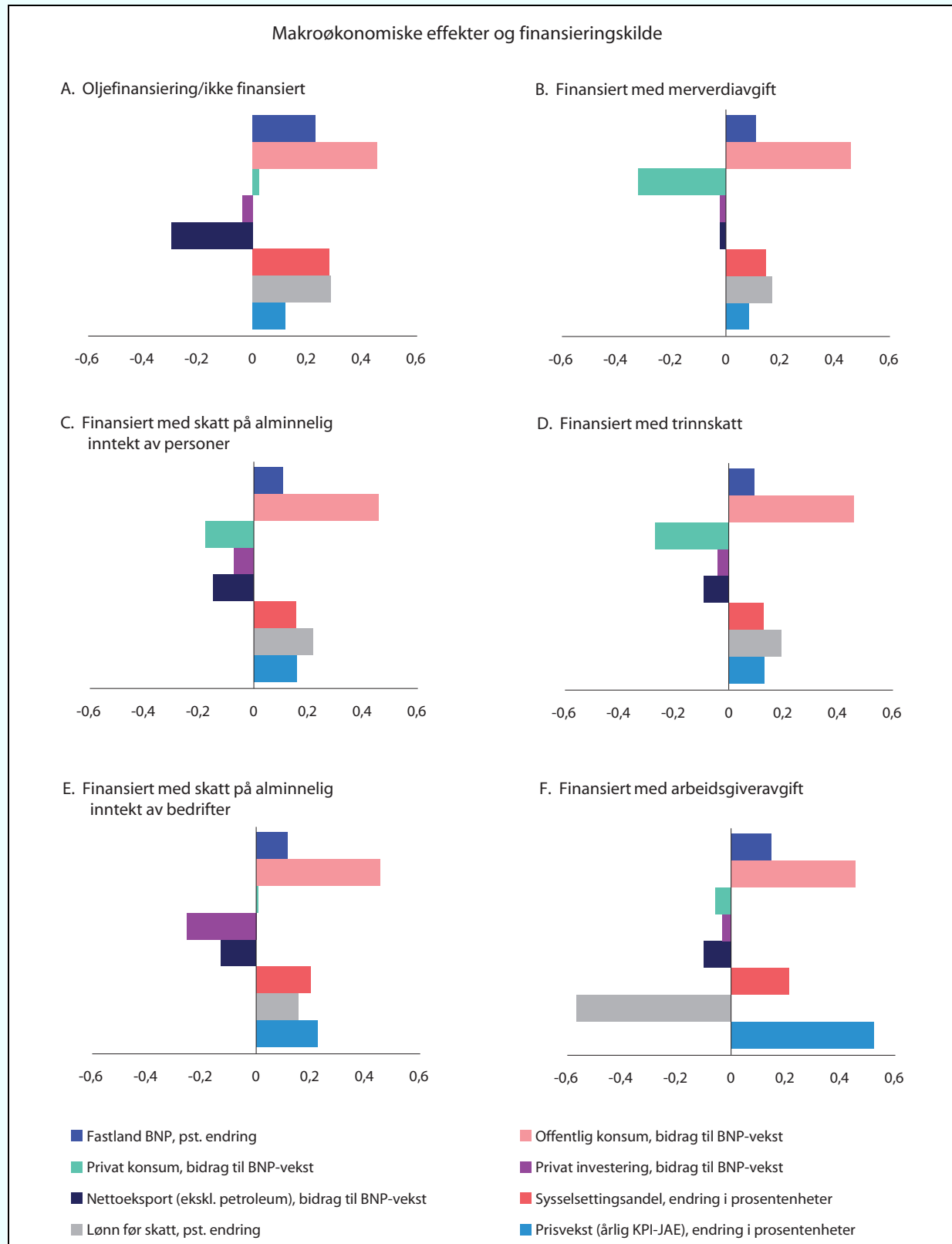
Utviklingen i privat forbruk, private investeringer og arbeidsmarkedet er viktig å ta inn i vurderingen av hvilke skatteinstrumenter det vil være hensiktsmessige å bruke til å finansiere økte offentlige utgifter. Det kan for eksempel være et mål å støtte yrkesdeltakelse, eller påvirke forbruk og investeringer. Fordelingsvirkninger vil også spille inn. Beregningene ved hjelp av NORA viser hvordan forskjellige finansieringsinstrumenter vil ha ulike effekter på husholdningenes og bedriftenes adferd.³

¹ NORwegian fiscal policy Analysis model.

² Modellen er foreløpig tallfestet (kalibrert) mot empiriske funn i norske data og resultater fra andre norske modeller.

³ Beregninger fra modellen viser at effekten av en økning i offentlige utgifter avhenger av konjunktursyklusen. Se nærmere i artikkelen Aursland, Frankovic, Kanik, Saxegaard, 2020, State-dependent fiscal multipliers in NORA – A DSGE model for fiscal policy analysis in Norway, *Economic Modelling* 93: 321–353.

Boks 3.4 forts.



Figur 3.9 Makroøkonomiske effekter av en økning i offentlige utgifter finansiert med alternative virkemidler beregnet med NORA-modellen. Stolpene viser den gjennomsnittlige effekten de første tre årene av modellberegningen. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 3.5 Den underliggende utviklingen i finanspolitikken i 2020 og 2021

Med omfattende tiltak for å motvirke de negative konsekvensene av koronapandemien, vil de vanlige målene på budsjettets stilling vise en kraftig ekspansiv budsjettindikator i år. De vedtatte og foreslåtte ekstraordinære koronatiltakene i 2020 anslås å summere seg til 126,3 mrd. kroner. Mesteparten av tiltakene er midlertidige og fases ut i løpet av året, noe som innebærer at det strukturelle oljekorrigerte underskuddet avtar fra 2020 til 2021. Nedgangen i underskuddet gjenspeiler først og fremst at den akutte fasen av pandemien er bak oss, og ikke en underliggende innstramming av budsjettpolitikken. Tvert imot vil bruken av fondsmidler i 2021 fortsatt ligge på et høyere nivå enn om koronapandemien ikke hadde inntruffet.

For å vurdere den underliggende innretningen av finanspolitikken i 2021 kan det være hensiktsmessig å holde de ekstraordinære koronatiltakene i 2020 utenom. Tabell 3.7 viser utviklingen i hovedstørrelser på statsbudsjettet dersom en ser bort fra de ekstraordinære tiltakene som

er vedtatt og foreslått i 2020. Regnet på denne måten øker det strukturelle budsjettunderskuddet med 1,0 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien fra 2020 til 2021. Den underliggende utviklingen i finanspolitikken gir dermed betydelig drahjelp til økonomien også i 2021. Samlet sett er bruken av oljeinntekter på et høyere nivå enn før krisen, dels fordi økonomien fortsatt er i lavkonjunktur i 2021 og det er behov for enkelte koronarelaterte tiltak, og dels fordi inntektssiden i budsjettet anslås å ha blitt svekket i kjølvannet av krisen.

Samlet sett virker budsjettene for 2020 og 2021 sterkt ekspansivt på verdiskapingen i Fastlands-Norge uavhengig av regnemetode. Årets høye pengebruk vil påvirke den økonomiske aktiviteten også neste år, siden det tar tid før finanspolitiske tiltak virker. Simuleringen på den makroøkonomiske modellen KVARTS viser at effekten av årets budsjett på økonomien i 2021 er langt større enn den innstrammende effekten av at utgiftene avtar fra i år til neste år.

Tabell 3.7 Justert budsjettindikator

| | 2020 | 2020 Justert for midlertidige tiltak i 2020 | 2021 |
|---|--------|--|--------|
| Strukturelt oljekorrigert underskudd | 395,0 | 268,7 | 313,4 |
| Målt i pst. av trend-BNP | 12,3 | 8,4 | 9,4 |
| Budsjettindikator (prosentenheter) | 4,5 | | -2,9 |
| Budsjettindikator justert for midlertidige tiltak i 2020 (prosentenheter) | | | 1,0 |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ¹ | 10 086 | 10 086 | 10 300 |
| Uttaksprosent | 3,9 | 2,7 | 3,0 |

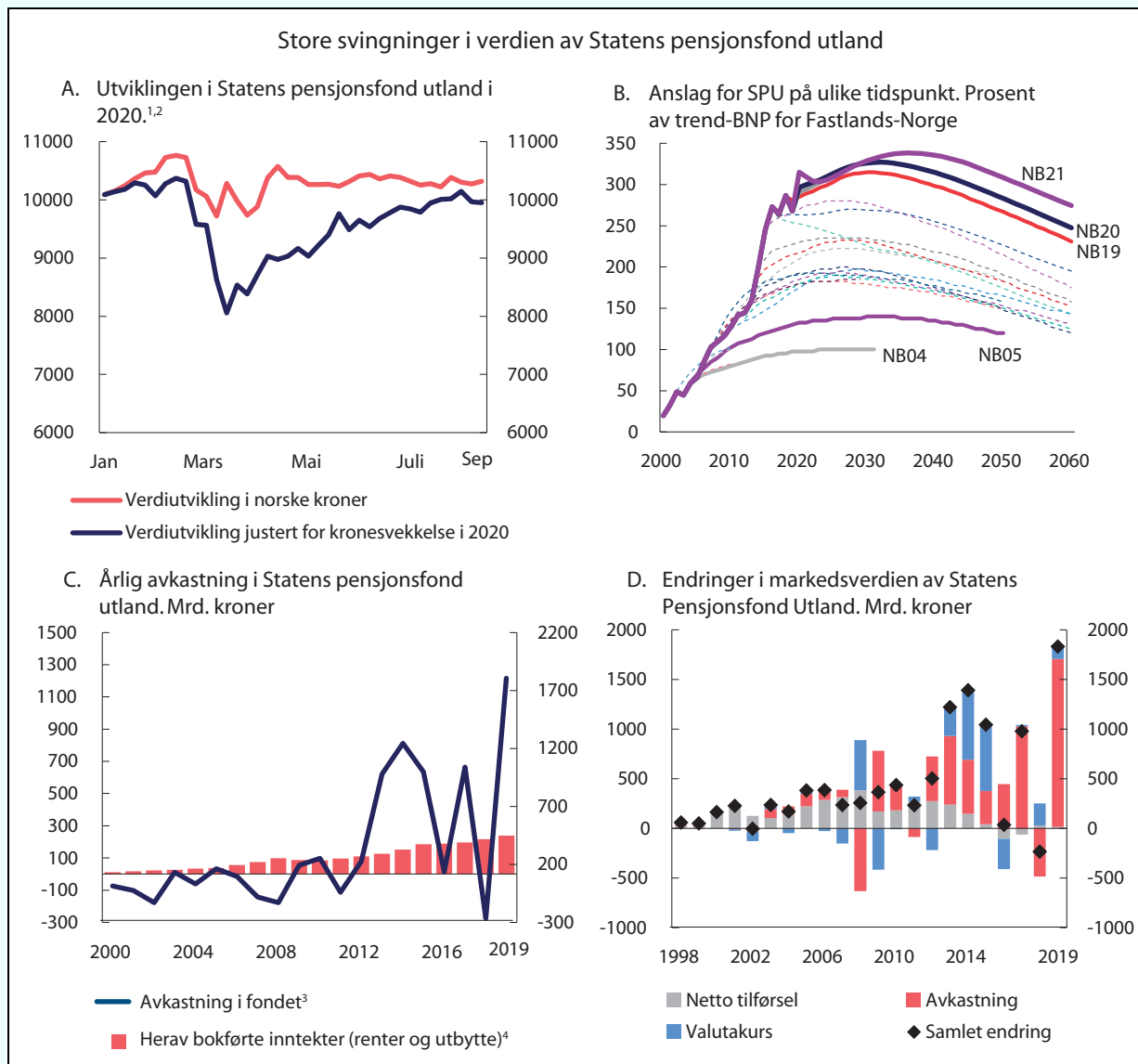
¹ Ved inngangen til året.

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 3.6 Store svingninger i Statens pensjonsfond utland

Statens pensjonsfond utland er nå mer enn tre ganger så stort som verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Verdien av et så stort fond, med 70 prosent aksjeandel, vil svinge mye. Anslag for risikoen i fondet viser at fondsverdien i to av tre år kan ventes å svinge med opp mot 10 prosent.¹ Det tilsvarer vel 1 000 mrd. kroner, gitt en fondsverdi på 10 300 mrd. kroner. I inneværende år har det vært store sving-

ninger i fondsverdien, særlig målt i utenlandsk valuta. I løpet av første kvartal i år falt fondet med rundt 15 pst., men har siden tatt seg opp igjen. Målt i norske kroner har fondet vær mer stabilt, se figur 3.10A. De store svingningene i fondet gjør det utfordrende å anslå fondsverdien. Anslaget har endret seg mye fra år til år, se figur 3.10B. Figurene illustrerer at utsiktene kan endres raskt, begge veier.



Figur 3.10 Store svingninger i verdien av Statens pensjonsfond utland

¹ Verdiene er basert på utvikling i fondets referanseindeks, justert for overføringer mellom Statens pensjonsfond utland og staten.

² Basert på ukentlig data.

³ Avkastningen i fondet følger av endrede kursen på investeringene i fondet, bokførte inntekter samt endret kronekurs. Utviklingen i fondets verdi avhenger i tillegg av tillegg av netto avsetning fra statsbudsjettet.

⁴ De bokførte inntektene i fondet består av renter på obligasjonslån, utbytte fra aksjer og leieinntekter fra de unoterte eiendomsinvesteringene.

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 3.6 forts.

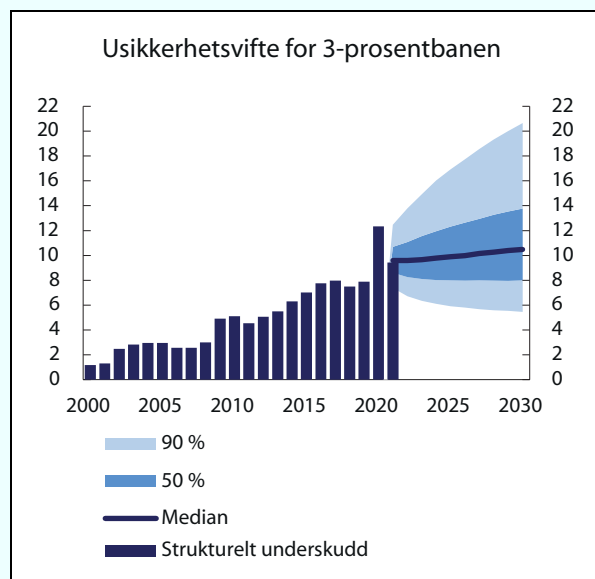
Svingningene i fondet skyldes i hovedsak endrede kurser på aksjer og obligasjoner, samt endret kronekurs, mens fondets bokførte inntekter har steget forholdsvis jevnt, se figur 3.10C. I noen perioder har kronekursen bidratt til å forsterke svingningene i fondets kroneverdi, for eksempel i årene fra 2013 til 2015, se figur 3.10D. I denne perioden ble fondet nær doblet i verdi, og om lag halvparten av oppgangen skyldtes en svekkelse av kronekursen, særlig etter oljeprisfallet i 2014. I andre perioder har endringer i kronekursen dempet svingningene i fondet, slik som under finanskrisen og nå under virusutbruddet. Samlet sett er fondet anslått til 10 300 mrd. kroner ved utgangen av året, opp vel 200 mrd. kroner fra inngangen til året, jf. avsnitt 3.1 Gjennom fjoråret økte fondet med vel

1 800 mrd. kroner, etter en nedgang på vel 230 mrd. kroner gjennom 2018.

Vi må også være forberedt på at fondet vil kunne falle på mer varig basis. Samlet sett har endringer i kronekursen trukket opp fondsverdien med vel 2 060 mrd. kroner i løpet av fondets levetid (t.o.m. første halvår i år). I motsetning til aksjekursgevinster, som gjør oss rikere, øker ikke kronekursgevinster fondets internasjonale kjøpekraft. Kronekursen kan raskt snu den andre veien, noe som isolert sett vil trekke ned kroneverdien av fondet.

¹ I NBIMs halvårsrapport for 2020 er følgende anslag oppgitt: «Ved utgangen av første halvår var den forventede absolute volatiliteten til fondet på 9,8 prosent, eller om lag 1 020 milliarder kroner, mot 7,7 prosent ved inngangen til halvåret.»

Boks 3.7 Usikkerhetsvifte for 3-prosentbanen



Figur 3.11 Usikkerhetsvifte 3-prosentbanen

Kilde: Finansdepartementet.

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

Erfaringer har vist at markedsverdien av fondet kan svinge betydelig på kort sikt. Det innebærer også usikkerhet i 3-prosentbanen, som er den langsiktige rettesnoren for forventet realavkastning av fondet. Figur 3.11 viser det anslåtte utfallsrommet for 3-prosentbanen frem til 2030, basert på stokastiske simuleringer.¹

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

¹ De stokastiske simuleringene er nærmere forklart i vedlegg 2. I fremskrivingene av fondet er det lagt til grunn en langsiktig oljepris på 540 kroner per fat og en realavkastning i fondet på 3 pst. Fra og med 2022 er det beregnings-teknisk lagt til grunn et årlig uttak tilsvarende 2,8 pst. av fondskapitalen i alle beregningsalternativene.

Boks 3.8 Nye befolkningsfremskrivninger fra Statistisk sentralbyrå

Befolkningsvekst bidrar til høyere sysselsetting, fastlands-BNP og skattegrunnlag. Samtidig vil offentlige utgifter øke med økt befolkning. Utgiftene til alderspensjon vil øke med antallet alderspensjonister, utgiftene til omsorg vil øke med antall eldre og utgiftene til skole og barnehage vil øke med antall barn og unge. Endringer i befolkningssammensetningen har betydning for utviklingen i forholdet mellom veksten i offentlige utgifter og veksten i skattegrunnlaget og for inntektsveksten per innbygger.

I Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivninger fra juni 2020¹ anslås folkemengden i hovedalternativet å øke fra 5,4 millioner ved utgangen av 2019 til 6,1 millioner i 2060. Det nye anslaget for befolkningen i 2060 er vel 6 pst. lavere enn tilsvarende anslag fra 2018 og 13 pst. lavere enn anslaget i 2016.

Utsiktene til lavere befolkningsvekst har sammenheng med lavere innvandring og fruktbarhet de siste årene. Fruktbarheten antas imidlertid å ta seg opp igjen fra dagens nivå på 1,53 barn per kvinne til 1,74 barn per kvinne frem mot 2060. Dette er om lag det samme langsiktige nivået som Finansdepartementet la til grunn i Perspektivmeldingen 2017. Hovedalternativet i befolkningsfremskrivingene tar utgangspunkt i en årlig nettoinnvandring på noe over 10 000 personer, som er mer enn halvert sammenlignet med fremskrivingene fra 2016 og 2018.

Anslagene for forventet levealder ved fødsler er marginalt oppjustert sammenliknet med fremskrivingene fra 2018. For menn antas forventet levealder å stige med 8 år til 89 år i 2060, mens den for kvinner antas å øke med 6 år til 91 år i 2060.

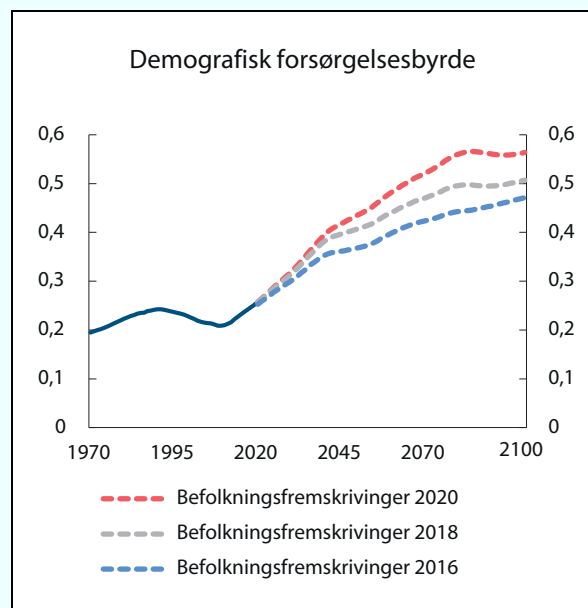
Økningen i den demografiske forsørgelsesbyrden, målt ved forholdet mellom personer som er 67 år og eldre og personer i alderen 20–66 år, er noe mer markert fremover sammenliknet med fremskrivingene fra 2016 og 2018, se figur 3.12.

Lavere innvandring bidrar til en noe mer markert økning i forholdet mellom eldre og befolkningen i yrkesaktiv alder sammenlignet

med forrige perspektivmelding. Lavere fruktbarhet bidrar de nærmeste årene til en nedgang i forholdet mellom barn og unge og befolkningen i yrkesaktiv alder, sammenlignet med befolkningsfremskrivingene fra 2016 og 2018.

Oppjusteringen av forventet levealder ved fødsel fram mot 2060 bidrar til å forsterke økningen i den demografiske forsørgelsesbyrden sammenliknet med fremskrivingene i 2018 og 2016. Samtidig som veksten i samlet befolkning er nedjustert, er veksten i antallet personer over 80 år høyere fram mot 2060 enn i befolkningsfremskrivingene fra 2016 og 2018.

Store fødselskull fra midten av 1940-tallet bidrar, sammen med økt levealder, til at befolkningen over 80 år vil vokse betydelig utover på 2020-tallet. De samme fødselskullene bidro til en gunstig utvikling i andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder frem til 2010.



Figur 3.12 Demografisk forsørgelsesbyrde. 67+ år/20–66 år. Andeler ved utgangen av året

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

¹ Rebecca F. Gleditsch, Michael J. Thomas og Astri Syse. (2020). Nasjonale befolkningsfremskrivninger 2020. Modeller, forutsetninger og resultater. Rapporter 2020/24. Statistisk sentralbyrå.

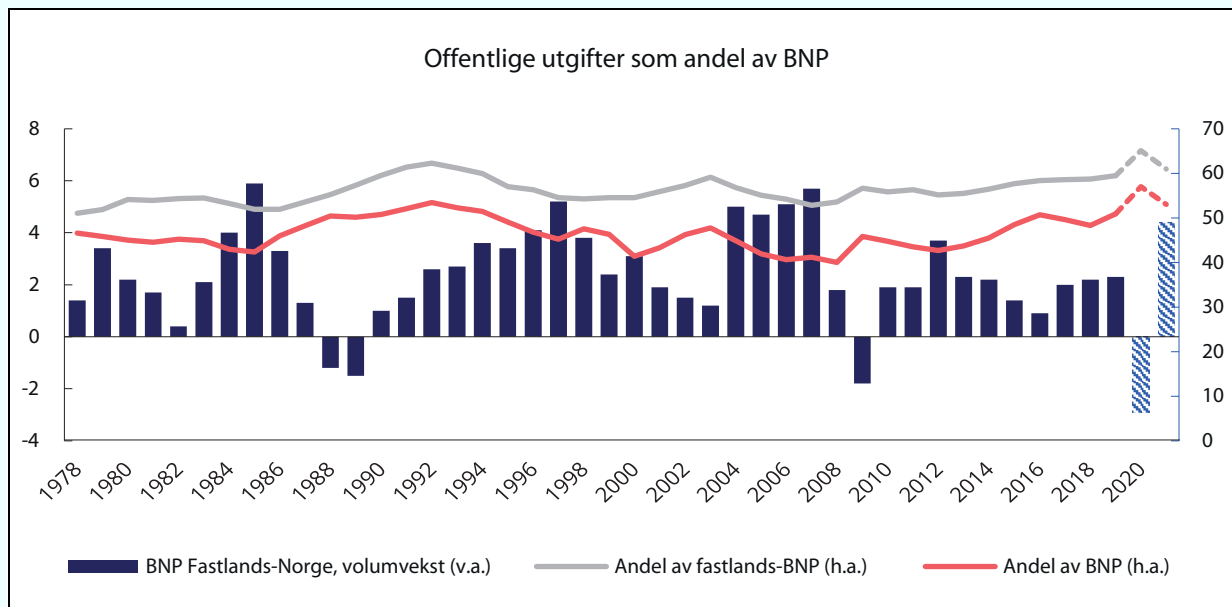
Boks 3.9 Utviklingen i offentlige utgifter som andel av BNP

Fra 2019 til 2020 er det anslått at offentlige utgifter som andel av fastlands-BNP vil øke fra rundt 60 pst. til om lag 66 pst., se figur 3.13. Det er den kraftigste økningen registrert i et enkeltår i nyere tid.

Mange av krisetiltakene som er innført i år skal avvikles inneværende år, mens noen videreføres til 2021 og enkelte nye blir innført. Omfanget vil likevel være betydelig mindre neste år. Lavere utgifter og høyere verdiskaping gjør at offentlige utgifter som andel av BNP er ventet å falle tilbake til vel 61 pst. i 2021. Historisk er dette fortsatt et høyt nivå, som ikke har vært sett siden tidlig på 90-tallet. Sammenliknet med tidligere tilbakefall har denne krisen blitt møtt

med kraftigere finanspolitiske stimulanser. Det bidrar til at fallet i BNP blir mindre enn det ellers kunne ha blitt.

Utgiftsøkningen i 2020 kommer etter et tiår med jevn vekst i utgiftsandelen. I land vi kan sammenligne oss med, herunder Danmark og Sverige som også har en stor offentlig sektor, har offentlige utgifter som andel av BNP avtatt det siste tiåret, se figur 3.14. De fleste land har sine særegenheter når det kommer til føring av slike utgifter, som gjør at nivået for utgiftsandelen ikke nødvendigvis er direkte sammenlignbart. Figuren indikerer likevel at offentlig sektor over tid har utviklet seg annerledes i Norge enn hos våre handelspartnere.



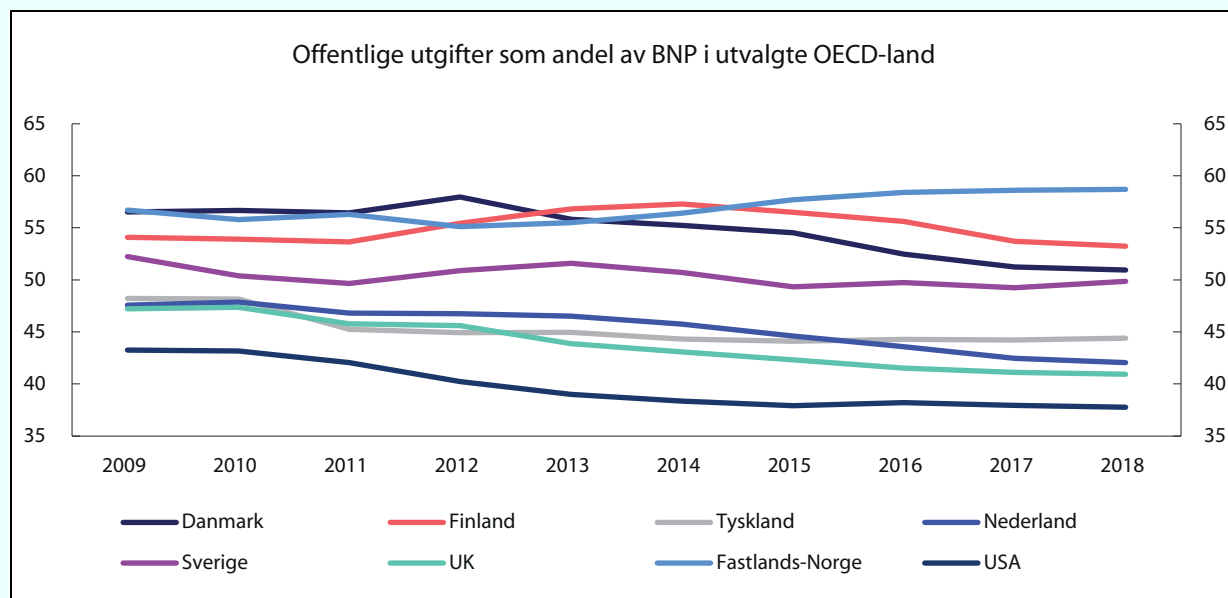
Figur 3.13 Påløpte utgifter i offentlig forvaltning og vekst i fastlands-BNP. 1978–2019. Anslag for 2020 og 2021

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 3.9 forts.

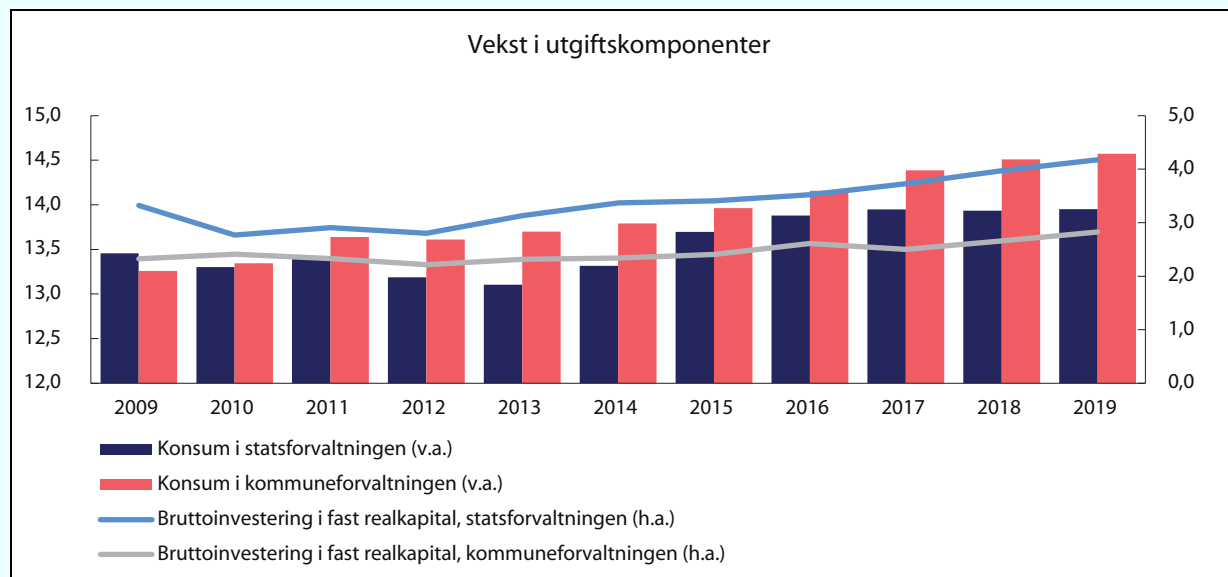
Økningen i offentlige utgifter det siste tiåret henger særlig sammen med økt kommunalt konsum og at bruttoinvesteringene i realkapital gradvis er blitt trappet opp, se figur 3.15. Blant annet er investeringene i samferdsel kraftig økt under regjeringen Solberg. Dessuten ble olje-

prisfallet i 2014–2015, som rammet Norge på en annen måte enn våre naboland, møtt med tiltak over offentlige budsjetter. Som andel av Fastlands-BNP har summen av pensjoner og stønader holdt seg relativt stabil de siste ti årene.



Figur 3.14 Utgifter i offentlig forvaltning som andel av BNP i utvalgte OECD-land. 2009–2018

Kilder: Statistisk sentralbyrå og OECD.



Figur 3.15 Vekst i utgiftskomponenter. Prosent av Fastlands-BNP. 2009–2019

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Boks 3.9 forts.

Videre har den økonomiske veksten det siste tiåret vært noe lavere enn i tidligere perioder, men dette utviklingstrekket deler vi med mange andre avanserte økonomier.

Om lag en tredjedel av arbeidsstyrken i Norge er sysselsatt i offentlig sektor. Det er høyt i OECD-sammenheng, selv når det tas høyde for at Norge i mindre grad enn andre land bruker private leverandører til offentlige tjenester. De koronarelaterte tiltakene i 2020 innebærer i liten grad økt sysselsetting i det offentlige, ettersom en stor del av utgiftene er overføringer fra offentlig til privat sektor. Foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrå viser at timeverkene i kommunal sektor falt i første halvår 2020, mens de steg noe i sivil statlig forvaltning inkludert helseforetak.

Sammenhengen mellom størrelsen på offentlig sektor og den økonomiske utviklingen er ikke entydig.¹ Norge har en stor offentlig sek-

tor fordi verdiskapingen er høy og fordi godt utbygde velferdsordninger, som i seg selv kan være bra for verdiskapingen, er levert av det offentlige. Samtidig er potensialet for produktivtetsvekst normalt større i de delene av økonomien som er utsatt for konkurranse. Når offentlig sektor legger beslag på en betydelig del av ressursene i økonomien, kan det fortrenge privat sysselsetting.

Fremover vil demografiske utviklingstrekk medføre økte utgifter for stat og kommune, noe som vil trekke i retning av en enda høyere offentlig pengebruk som andel av BNP. En økonomisk politikk som legger til rette for verdiskaping og produktivet i både offentlig og privat sektor blir viktig i tiden som ligger foran oss.

¹ Se f. eks. Nyasha og Odhiambo (2019): Government Size and Economic Growth: A Review of International Literature.

3.2 Kommuneforvaltningens økonomi

3.2.1 Innledning

Kommunesektoren har ansvaret for viktige velferdstjenester som barnehager, grunnskole, videregående skole og helse- og omsorgstjenester. Sektoren står for om lag halvparten av de offentlige tjenestene, og en av fem sysselsatte jobber i kommunesektoren. En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver.

Den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren er en viktig del av det finanspolitiske rammeverket, se boks 3.10.

3.2.2 Kommuneforvaltningens inntekter i 2020 og kompensasjon i forbindelse med koronapandemien

Koronapandemien vil i betydelig grad påvirke kommunenes inntekter og utgifter i inneværende år. Regjeringen har uttrykt at kommunene og fylkeskommunene vil bli kompensert for virkninger av skattesvikt, inntektsbortfall og merutgifter i forbindelse med pandemien. En god og forutsigbar kommuneøkonomi er avgjørende for et godt tjenestetilbud til innbyggerne og viktig for å møte

et økt behandlingsbehov i helsetjenestene som følge av pandemien.

Gjennom våren og forsommeren ble kommunesektoren i sum styrket med i overkant av 17 mrd. kroner i økte bevilgninger. Det inkluderer både kompenserende bevilgninger og øvrige midler til blant annet aktivitetsstimulerende tiltak. I tillegg til de økte bevilgningene kommer innsparing for kommunesektoren på om lag 2 mrd. kroner som følge av midlertidig reduksjon i arbeidsgiveravgiften, samt kostnadsfritt smittevernuttstyr for kommunene tilsvarende 0,8 mrd. kroner.

De aktivitetsstimulerende tiltakene summerte seg til nesten 8 mrd. kroner og omfatter blant annet 2,5 mrd. kroner til en vedlikeholdspakke, som innebærer at kommunesektoren kan utføre vedlikehold som ellers ville måtte ha blitt prioritert innenfor frie inntekter.

Den samlede kompensasjonen til kommunesektoren knyttet til pandemien ble etter stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2020 og Prop. 127 S anslått til 11,8 mrd. kroner, når effekten av redusert arbeidsgiveravgift er inkludert og det kostnadsfrie smittevernuttstyret er holdt utenfor. Virkningene av utbruddet på kommunesektorens inntekter og utgifter, som inkluderer merutgifter, mindreinntekter og lavere anslått lønns- og prisvekst, ble anslått til 5,3 mrd. kroner.

Boks 3.10 Makroøkonomisk styring av kommunesektoren

Den økonomiske politikken legger stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Siden kommunesektoren utgjør en så stor andel av offentlig sektor, er det nødvendig med et godt samsvar mellom utviklingen i kommuneøkonomien og den overordnede økonomiske politikken. Slikt samsvar sikres gjennom Stortingets vedtak om overføringer til kommunene og fastsettelsen av skattørene, som bestemmer andelen av kommunenes inntekter fra skatt, samt gjennom lovkrav til kommunenes økonomiforvaltning.

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

Nivået på frie inntekter bestemmes av Stortinget i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. For å gi kommunene forutsigbarhet når de skal sette opp sine budsjetter, signaliseres det allerede i mai året før (i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett) hvor mye regjeringen legger opp til at kommunene skal få i året som kommer. Det tas normalt ikke hensyn til uventede endringer i kommunenes skatteinntekter etter revidert nasjonalbudsjett. Dette gir kommunene en større forutsigbarhet for hva inntektene blir neste år, og det gir over tid en mer stabil utvikling i kommunenes inntekter.

Skatteinntektene varierer med konjunktorene og andre forhold som ofte er utenfor kommunenes kontroll. Det er en kilde til usikkerhet. Derfor justeres skattørene vanligvis slik at det blir en rimelig balanse mellom hensynet til stabile inntekter og at kommunene skal få en andel av skatteinntektene. I de senere årene har det vært et mål at skatteinntektene skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene i kommunesektoren, og skattørene er blitt tilpasset for å oppnå dette. Skattørene settes etter dette målet også i 2021, og skatteandelen beregnes med utgangspunkt i at alle kommuner og fylkeskommuner benytter seg av maksimalsats for skattøren.

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

I ekstraordinære økonomiske situasjoner, slik som ved årets virusutbrudd med et ventet større fall i kommunesektorens inntekter og en markert økning i utgiftene, har kommunene stort sett blitt kompensert. Dette er for å unngå at sektoren må kutte i tjenestetilbudet i slike situasjoner og for å bidra til en god makroøkonomisk styring. Men hovedregelen er at kommunene skal kunne tåle svingninger i skatteinntektene – både opp og ned – etter at rammene er lagt.

Dette gir en kompensasjon på 6,5 mrd. kroner ut over anslåtte økonomiske virkninger av pandemien.

I Prop. 142 S (2019–2020) foreslår regjeringen å øke bevilgningene til kommunesektoren med ytterligere 2,5 mrd. kroner. Dette inkluderer blant annet en ytterligere økning i kompensasjonen til fylkeskommunene knyttet til bortfall av billettinn-

tekter i kollektivtrafikken på 1,5 mrd. kroner. Regjeringen har også varslet at den tar sikte på å dekke alle nødvendige kostnader kommunesektoren har i forbindelse med testing og smittesporing i tråd med TISK-strategien (testing, isolering, smittesporing og karantene) i 2020 og 2021. I Prop. 142 S (2019–2020) foreslår regjeringen å øke kommunenes skjønnskutt med 500 mill.

Tabell 3.8 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2020. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2020-kroner og prosentvis vekst

| | Samlede inntekter | | Frie inntekter | |
|--|-------------------|---------|----------------|---------|
| | Mrd. kroner | Prosent | Mrd. kroner | Prosent |
| <i>Målt ift. oppdaterte anslag på regnskap for 2019</i> | | | | |
| Nasjonalbudsjettet 2020 | -1,9 | -0,4 | -3,8 | -0,9 |
| Saldert budsjett 2020 | -1,9 | -0,4 | -3,8 | -0,9 |
| Revidert nasjonalbudsjett 2020..... | 1,6 | 0,3 | -4,0 | -1,0 |
| Revidert nasjonalbudsjett 2020 etter stortingsbeh. ¹ .. | 2,8 | 0,5 | -4,0 | -1,0 |
| Nasjonalbudsjettet 2021 | 4,4 | 0,8 | -2,6 | -0,6 |

¹ Inkludert Stortingets behandling av Prop. 127 S.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

kroner rettet mot kommuner som har hatt særlig store utgifter til oppfølging av TISK-strategien.

De ekstraordinære bevilgningene til kommunesektoren som følge av koronapandemien har bidratt til å øke kommunesektorens samlede inntektsnivå i 2020 betydelig sammenlignet med saldert budsjett. Også veksten i samlede inntekter og frie inntekter er høyere enn det ble lagt opp til høsten 2019, se tabell 3.8. Det gjelder selv om midlertidige tiltak, slik som koronatiltakene, er korrigert ut av veksten.⁶ Det må blant annet ses i sammenheng med betydelige inntekter fra oppdrettskonsesjoner og lavere kommunal deflator. I tillegg er anslaget oppjustert siden stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2020 og Prop. 127 S som følge av høyere anslag på kommunesektorens skatteinntekter. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2020 anslås nå til 4,4 mrd. kroner. De frie inntektene anslås å falle reelt med 2,6 mrd. kroner. Reduksjonen i frie inntekter må ses i sammenheng med at kommunesektorens skatteinntekter i 2019 ble mye høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2019. Denne oppjusteringen ble ikke videreført til 2020. Det er stor usikkerhet knyttet til inntektsanslagene, også i normale tider, blant annet fordi skatteinngangen er vanskelig å anslå presist.

Usikkerheten om den videre utviklingen i økonomien i inneværende år er fortsatt høy, og anslagene er dermed mer usikre enn vanlig.

Makroøkonomiske nøkkeltall viser at norsk økonomi fortsatt er sterkt preget av virkningene av koronapandemien. Gjeninnhenting startet likevel raskere enn fryktet da det så som mørkest ut. Smittesituasjonen i Norge er nå vesentlig bedre selv om det har vært en viss økning i antall smittetilfeller i enkelte kommuner den siste tiden. Mange av de strengeste smitteverntiltakene er blitt lempet på. Sammen med de kraftfulle økonomiske krisepakken har dette lagt til rette for at aktiviteten i norsk økonomi har kunnet ta seg markert opp igjen etter den dramatiske nedgangen i vår.

Kommunesektorens skatteinntekter i 2020 anslås nå å ha falt med 3,6 mrd. kroner siden saldert budsjett som følge av pandemien. Nedgangen er 2,25 mrd. kroner mindre enn anslått etter stortingsbehandlingen av revidert budsjett.⁷ Skatteinngangen fra forskuddstrekket hittil i år er kommet inn høyere enn først anslått, noe som reflekterer en raskere bedring i arbeidsmarkedet enn ventet i mai. I tillegg viser ny informasjon at utbytterne i 2019 ble en del høyere enn anslått, noe som isolert sett bidrar til å trekke kommunale

⁶ I Revidert nasjonalbudsjett 2020 (RNB20) ble midlertidige bevilgninger som koronatiltakene inkludert i vekstberegningene. Veksten i tråd med regjeringens forslag ble da anslått til 4,8 mrd. kroner. Etter Stortingets behandling av RNB20 og Prop. 127 S økte veksten til 11,4 mrd. kroner. Med tilsvarende beregning, hvor de ekstraordinære tiltakene er inkludert, kan veksten nå anslås til 13,9 mrd. kroner.

⁷ I regjeringens forslag til Revidert nasjonalbudsjett 2020 ble det anslått en reduksjon i kommunesektorens skatteinntekter i 2020 på 5,3 mrd. kroner som følge av koronapandemien. I forbindelse med Prop. 126 L vedtok Stortinget økt verdsettelsesrabatt i formuesskatten for aksjer, driftsmiddel mv., noe som reduserte kommunesektorens skatteinntekter med ytterligere 0,55 mrd. kroner. Sektoren ble kompensert for denne endringen gjennom tilsvarende økt rammetilskudd.

skatteinntekter i 2020 opp med om lag 1 mrd. kroner. Kommunenes skatteinntekter anslås å bli redusert med 2,7 mrd. kroner, mens fylkene anslås å få en nedgang på 0,9 mrd. kroner.

Kostnadsveksten i kommunesektoren (den kommunale deflatoren) i 2020 er oppjustert fra 1,4 pst. i Revidert nasjonalbudsjett 2020 til 1,6 pst. Det skyldes en oppjustering av både lønns- og prisveksten fra anslagene i mai. I revidert budsjett ble effekten av kommunenes økte kjøpekraft som følge av lavere kommunal deflator anslått til 9,1 mrd. Effekten er nå nedjustert med 0,9 mrd. kroner og anslås til 8,2 mrd. kroner etter oppjusteringen av den kommunale deflatoren.

Endringen i anslaget for skattesvikten og deflatoren må ses i sammenheng. Økt lønnsvekstanslag, og følgelig høyere deflator, bidrar til å øke skatteanslaget, og dermed til å redusere skattesvikten. Samlet bidrar de to forholdene isolert sett til å øke anslaget på kompensasjon utover økonomiske virkninger av pandemien med 1,35 mrd. kroner.

Det er ikke laget nye anslag etter revidert nasjonalbudsjett på reduserte brukerbetaling og merutgifter som følge av pandemien.

Som følge av usikkerheten om anslagene for de økonomiske konsekvensene av koronapandemien for kommunesektoren, er det etablert en arbeidsgruppe som skal gi faglige vurderinger. Berørte departementer og KS er representert. Ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2021 vedtok Stortinget følgende:

«Stortinget ber regjeringen gjøre nye vurderinger av behovet for kompensasjon til kommunesektoren i lys av ny informasjon både om merutgifter og inntektsbortfall i kommunesektoren, utvikling i skatteinntgang og lønns-/prisutvikling, og komme tilbake til Stortinget i tilknytning til nysalderingen av statsbudsjettet for 2020, og om mulig gi en løypemelding i forslag til statsbudsjettet for 2021.» (vedtak nr. 718).

«Stortinget ber regjeringen legge frem en analyse av samlede økonomiske konsekvenser av koronapandemien for kommunesektoren i 2020 i RNB 2021/kommuneproposisjonen 2022.» (vedtak nr. 719).

Regjeringen vil gjøre nye vurderinger av behovet for kompensasjon til kommunesektoren i forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet for 2020 etter at arbeidsgruppen har kommet med sine første vurderinger i siste halvdel av oktober.

3.2.3 Utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene

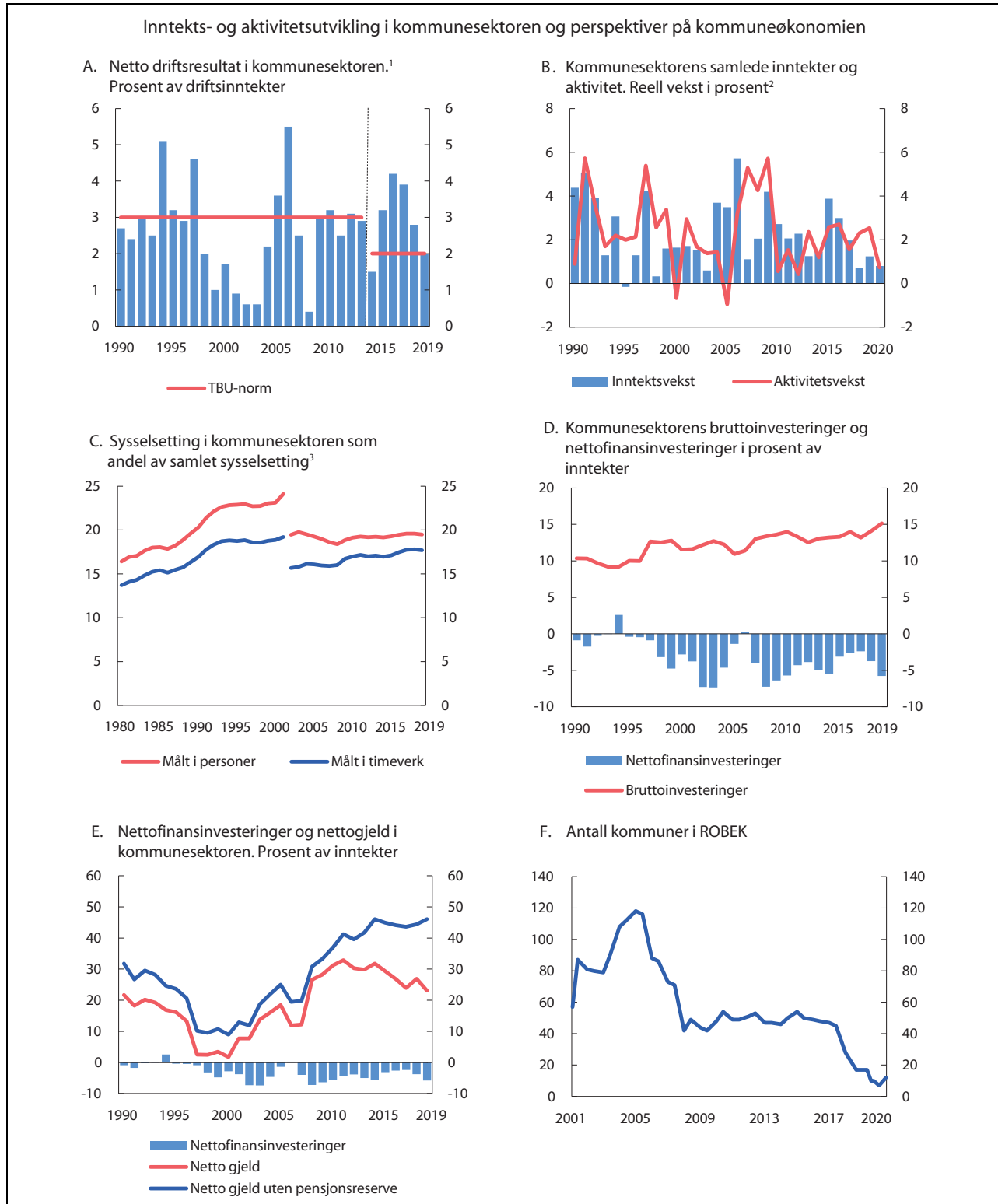
Kommuneøkonomien er god etter flere år med sterk inntektsvekst. Inntektsveksten er blitt bedre enn lagt til grunn i budsjettene, samtidig som merkostnadene som følge av endringer i befolkningen og pensjonsutgifter er blitt vesentlig lavere enn ventet de siste årene. Samlet har det bidratt til å styrke kommunesektoren med om lag 30 mrd. kroner i perioden 2015–2019. Sterk inntektsvekst og lavere kostnadsvekst har lagt til rette for en styrking av det kommunale tjenestetilbudet. I tillegg har investeringene tatt seg kraftig opp i kommunene de siste årene.

Basert på oppdaterte tall økte de samlede inntektene for kommuneforvaltningen med 6,4 mrd. kroner i 2019. Det er 6,2 mrd. kroner mer enn Stortinget la opp til høsten 2018 i det opprinnelige budsjettet for 2019. Realveksten i kommunesektorens frie inntekter er beregnet til 4,3 mrd. kroner, som er 4,4 mrd. kroner mer enn opprinnelig lagt opp til og 1,1 mrd. kroner mer enn anslått høsten 2019. Økningen i realveksten i frie inntekter skyldes i hovedsak at skatteinntektene ble høyere enn ventet.

I perioden 2015–2019 var det stort sett høye netto driftsresultat i kommunesektoren. Netto driftsresultat er en viktig indikator for økonomisk balanse i kommunesektoren og viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har siden 2014 anbefalt at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 2 pst. av driftsinntektene for at kommunesektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. I perioden 2014–2018 har netto driftsresultat i gjennomsnitt ligget høyere enn dette, på 3,1 pst. for kommunesektoren samlet. Netto driftsresultat utgjorde 2,0 pst. av driftsinntektene i 2019. Det samsvarer med anbefalt nivå fra TBU, men er svakere enn foregående år, se figur 3.16A.

For kommunene inklusive Oslo ble netto driftsresultat 1,9 pst. av driftsinntektene i 2019, mens det for fylkeskommunene ble 2,6 pst. TBU anbefaler at netto driftsresultat bør utgjøre 1¾ pst. av inntektene for kommunene (inklusive Oslo), mens det for fylkeskommunene bør utgjøre 4 pst. av inntektene.

Bak de nasjonale tallene var det store variasjoner mellom de ulike kommunene og fylkeskommunene. Driftsresultatene var jevnt over bedre i



Figur 3.16 Utviklingen i kommuneøkonomien

¹ Fra 2014 føres inntekter fra merverdiavgiftskompensasjonen på investeringer i investeringsregnskapet mot tidligere driftsresultatet. Det reduserer driftsresultatet. Tall f.o.m. 2014 er for kommunekonsern. TBUs anbefaling ble nedjustert i 2014 til 2 prosent for sektoren samlet.

² Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.

³ Reduksjon i kommunal sysselsetting fra 2001 til 2002 skyldes overføring av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten i 2002.

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

de største kommunene enn i de små og mellomstore. Resultatnedgangen var størst blant kommuner på Vestlandet og i Nord-Norge, noe som kan henge sammen med at mange av disse kommunene fikk store utbetalinger fra Havbruksfondet i 2018. I alt hadde 44 pst. av kommunene et negativt netto driftsresultat i 2019, en betydelig høyere andel enn i de foregående årene. En situasjon med driftsunderskudd vil ikke være bærekraftig over tid, men et svakere 2019 kom i etterkant av flere år med meget gode driftsresultater, solide disposisjonsfond i de fleste kommunene og få kommuner i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).

I netto driftsresultat er det de beregnede pensjonskostnadene, og ikke de løpende pensjonspremiene, som inngår. De betalte pensjonspremiene har over flere år vært høyere enn de regnskapsførte pensjonskostnadene. Det har gitt en økning i det såkalte akkumulerte premieavviket i kommunesektorens balanse. Premieavvik skal bygges ned over maksimalt 7 år, og kostnadsføres med samme nominelle beløp hvert år. For avvik som oppsto før 2011 er nedbyggingen 15 år, og for avvik som oppsto i perioden 2011–2013 er nedbyggingen 10 år.

Det akkumulerte avviket var om lag 31,7 mrd. kroner ved utgangen av 2019, en økning på rundt 1,5 mrd. fra 2018.

Kommunene og fylkeskommunene har delvis brukt den sterke inntektsveksten de senere årene til å bygge opp økonomiske buffere til løpende drift (disposisjonsfond) og til å dekke inn underskudd for tidligere år. Slike reserver kan benyttes ved utfordrende tider. Ved utgangen av 2019 utgjorde de oppsparte midlene 12,0 pst. av brutto driftsinntekter i 2019, mot 8,6 pst. i 2015, men det er store variasjoner mellom de ulike kommunene og fylkeskommunene.

Aktiviteten i kommunene har vært høy de siste årene, se figur 3.16B. Fra 2019 til 2020 anslås aktiviteten å øke med 0,7 pst. Det er betydelig lavere enn de siste årene, og må særlig ses i sammenheng med lavere vekst i sektorens kjøp av varer og tjenester. Videre ser det ut til å være en nedgang i utførte timeverk i inneværende år. Aktivitetsveksten i figuren er en indikator hvor endring i sysselsetting, produktinnsats og brutto realinvesteringer er veid sammen.⁸ Store bevegelser i inneværende år fører til høyere usikkerhet rundt anslaget enn vanlig. Inntektsveksten fra 2019 til 2020 anslås til 0,8 pst.

⁸ Endring i sysselsetting målt i timeverk, endring i produktinnsats målt i faste priser.

Kommunal sysselsetting økte med 1,1 pst. i 2019. Det er noe lavere i enn de foregående årene, men på nivå med gjennomsnittet for fireårsperioden 2012–2015 (1,2 pst.). Målt i forhold til totalt antall sysselsatte har sysselsettingen i kommunene vært forholdsvis stabil de siste årene, se figur 3.16C.

Det har vært en sterk økning i investeringene i kommunesektoren de to siste årene. Fra 2018 til 2019 økte realinvesteringene reelt sett med 8,5 pst. etter en vekst på 7,5 pst. i 2018. Realinvesteringene er kommet opp på et høyt nivå og utgjør 15,2 pst. av inntektene i 2019, se figur 3.16D.

Høyt investeringsnivå de siste årene har bidratt til betydelige underskudd før lånetransaksjoner (negative nettofinansinvesteringer⁹) i sektoren til tross for høy vekst i inntektene. Underskuddene minket litt i årene 2015–2017, men økte igjen i 2018. I 2019 tilsvarende underskuddet 5,8 pst. av inntektene i kommunesektoren. Selv om sektoren også har økt sine økonomiske buffere, vil et høyere aktivitetsnivå enn inntektsveksten ikke kunne opprettholdes over lang tid.

Det høye investeringsnivået har bidratt til kraftig økning i gjeldsnivået i kommunene det siste tiåret, se figur 3.16E. Utenom reserver i kollektive avtaler i livselskaper og kommunale pensjonskasser økte nettogjelden fra 21,1 pst. av driftsinntektene i snitt for perioden 2002–2008 til 46,1 pst. i 2019. Gjeldsnivået økte også fra 2018 til 2019, se boks 3.11.

Den renteeksponerte delen av kommunesektorens nettogjeld anslås til 41,3 pst. av inntektene ved utgangen av 2019. Det er nærmere 30 prosentenheter høyere enn i 2007. En del lån er knyttet til gebyrbelagte tjenester, der økte avdrag og renteutgifter kan finansieres gjennom økte kommunale gebyrer. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på skole-, kirke- og sykehjemsinvesteringer og transporttiltak i fylkene, og enkelte av sektorens fordringer er heller ikke rentebærende. Gjeldsgraden varierer betydelig mellom kommunene. Basert på rapporterte tall for 2019 hadde 18 kommuner en netto renteeksponert gjeld som var høyere enn 100 pst. av driftsinntektene, mens 178 kommuner hadde en renteeksponert gjeld på over 50 pst. av inntektene.

Ved utgangen av 2019 var det kun ti ROBEK-kommuner. Det er historisk lavt, se figur 3.16F. Kommunesammenslåinger fra 1. januar 2020 førte

⁹ 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.

til at tre kommuner falt ut av listen uten at det var noen reelle utmeldinger. Antallet har økt i løpet av inneværende år, og i midten av september var det tolv kommuner i ROBEK. Antallet ventes å øke ytterligere noe i 2020.

3.2.4 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2021

En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver. Regjeringens budsjettforslag for 2021 legger til rette for at kommunesektoren kan tilby flere og bedre tjenester.

Regjeringens forslag innebærer en vekst i kommunesektorens frie inntekter på om lag 2,0 mrd. kroner. Veksten i de frie inntektene er innenfor intervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2021. I den signaliserte veksten lå det til grunn et anslag på merutgifter til demografi

som finansieres av de frie inntektene på 1,6 mrd. kroner. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) publiserte nye anslag i juni basert på nye befolkningsfremskrivninger fra Statistisk sentralbyrå. Merkostnadene til den demografiske utviklingen anslås nå til 1,1 mrd. kroner i 2021. Nedjusteringen reduserer dermed i bindingene for de frie inntektene med 0,5 mrd. kroner. Anslåtte merutgifter til demografi er et uttrykk for hva det vil koste å opprettholde tjenestetilbudet i blant annet skole, barnehage og omsorgstjenesten med uendret standard og produktivitet i tjenestene.

I Kommuneproposisjonen 2021 ble det anslått en nedgang i kommunesektorens samlede pensjonskostnader i 2020 på rundt 1,9 mrd. kroner sammenlignet med slik det ble anslått i Statsbudsjettet 2020. Det ble anslått en vekst i kommunesektorens pensjonskostnader i 2021 på om lag 300 mill. kroner. Nedgangen i pensjonskostnadene i

Boks 3.11 Gjeldsutviklingen i kommunesektoren

Kommunesektoren hadde frem til 2014 betydelige negative nettofinansinvesteringer. Det har ført til at kommunesektorens gjeld har økt kraftig siden årtusenskiftet, se figur 3.16E. Den forholdsvis høye gjeldsveksten gjenspeiler et høyt investeringsnivå i kommunesektoren, noe som må ses i sammenheng med høy befolkningsvekst, høy inntektsvekst i sektoren og etter hvert lav rente. I 2019 utgjorde netto gjeld utenom arbeidsgivers reserver (plasseringer i pensjonsmidler) 46,1 pst. av inntektene, en økning fra 18,7 pst. i 2003. Etter en utflating i noen år etter 2014 har gjeldsveksten nå tatt seg opp igjen, se figur 3.17A.

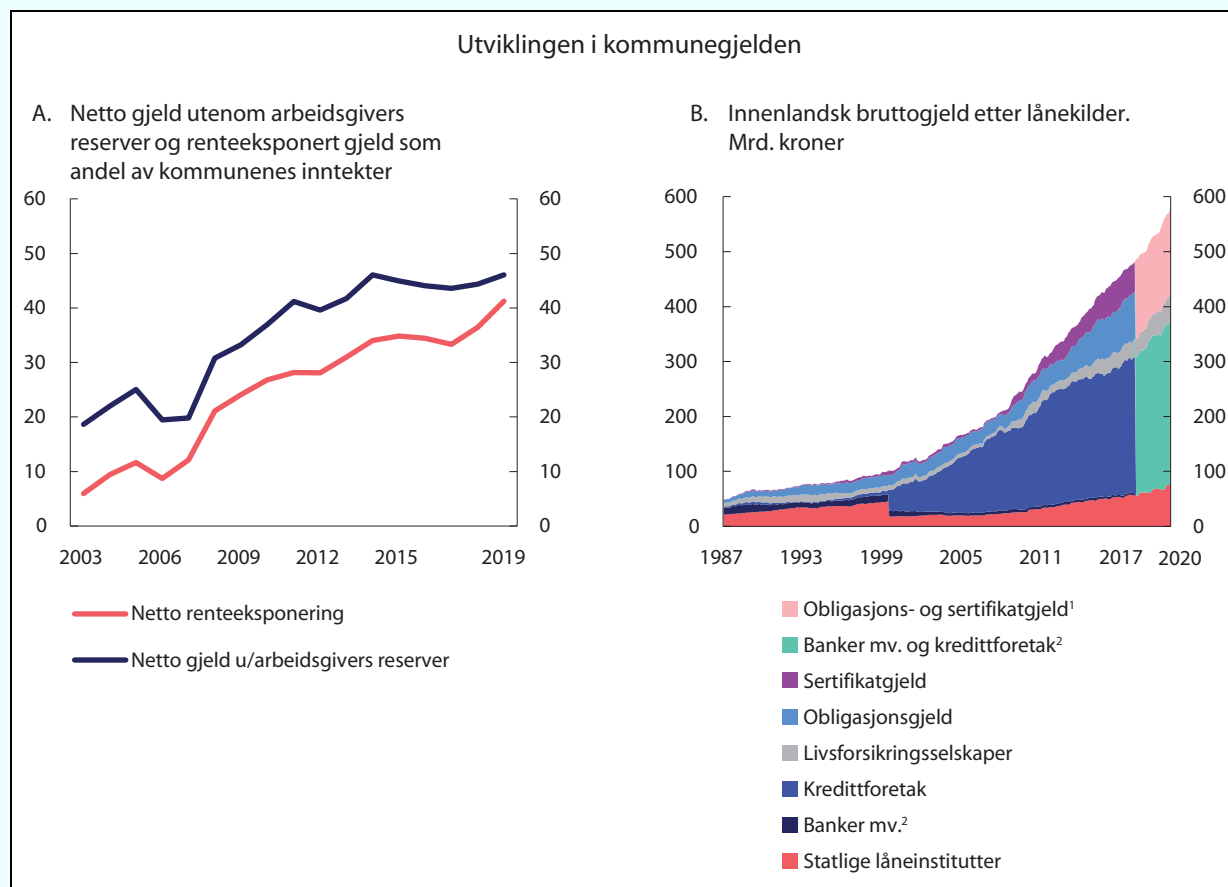
Netto renteeksponering er et uttrykk for hvor høy andel av kommunenes gjeld som over tid antas å belaste kommuneøkonomien ved en renteendring. Det er da trukket fra gjeld som er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og lån hvor staten dekker rentekostnader og avdrag, samt lagt til sektorens rentebærende fordringer. Siden årtusenskiftet har netto renteeksponering som andel av inntektene økt fra rundt 6 til over 41 pst. i 2019.

De senere årene har det vært en endring i sektorens lånemønster, med økende opptak av lån med kort løpetid i sertifikatmarkedet, se figur 3.17B. Renten er vanligvis lavere på kortsiktig finansiering, men den korte løpetiden gjør kommunene sårbare for endringer i rente og til-

gang på nye lån ved forfall i kapitalmarkedet. Under utbruddet av koronaviruset i midten av mars førte den store usikkerheten til høy etterspørsmål etter likviditet, og mange investorer ønsket å selge lett omsettelige verdipapirer, som kommunesertifikater. Samtidig var etterspørsmen etter slike verdipapirer lav, og flere kommuner fikk utfordringer med å fornye sin kortsiktige finansiering. Regjeringen tilførte mer kapital til Kommunalbanken, slik at den kunne bidra til refinansieringen av kommunenes gjeld som kom til forfall. Regjeringen er opptatt av at kommunene skal ha langsiktig og stabil finansiering.

Adgangen til å påta seg finansiell risiko er regulert i kommuneloven § 14-13, som sier at kommunen skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at kommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall. Regjeringen vedtok endringer i finansforskriften fra 1. januar 2017. Disse endringene ble videreført da den nye forskriften om garantier og finans- og gjeldsforvaltning erstattet den tidligere finansforskriften i forbindelse med at ny kommunelov trådte i kraft i 2020. Formålet med endringene var å få tydeligere frem ansvaret kommunene har for å vurdere risikoen knyttet til deres kortsiktige låneopptak og for at denne risikoen blir synliggjort for kommunestyret.

Boks 3.11 forts.



Figur 3.17 Utviklingen i kommunegjelden

¹ Fra 2018 publiseres kommuneforvaltningens obligasjons- og sertifikatgjeld samlet.

² Banker mv. består av banker, finansieringsselskaper og pensjonskasser. Fra 2018 publiseres lån fra banker mv. og kredittforetak samlet.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

2020 er nå justert til rundt 1,7 mrd. kroner sammenlignet med Statsbudsjettet 2020. Veksten i pensjonskostnadene i 2021 anslås nå til om lag 600 mill. kroner. Veksten i pensjonskostnadene for 2020 og 2021 må ses i sammenheng.

Etter budsjettforhandlingene med FrP ble det enighet om at maksimal eiendomsskattesats for bolig og fritidsbolig skulle reduseres fra 5 til 4 promille fra 2021. Lovendringen fremmes for Stortinget i høstens statsbudsjett. Det isolerte inntektsbortfallet som følge av satsreduksjonen anslås til 380 mill. kroner. Justert for andre endringer kommunene kan gjennomføre i reglene, anslås faktisk bortfall av eiendomsskattinntekter for de berørte kommunene til 300 mill. kroner samlet. Regjeringen foreslår at kommunene ikke kompenseres særskilt som følge av redusert maksimal eiendomsskattesats, i tråd

med hvordan dette ble håndtert ved reduksjonen fra 7 til 5 promille.

Kommunesektorens økonomiske handlingsrom er blitt kraftig forbedret de senere årene. Skatteinngangen har blitt langt høyere enn lagt til grunn i budsjettene gjennom flere år. Samtidig har sektoren fått et betydelig større handlingsrom enn ventet gjennom flere år som følge av at merkostnadene til demografi og pensjon har blitt vesentlig lavere enn lagt til grunn i budsjettene.

Koronapandemien vil i betydelig grad påvirke kommunesektorens inntekter og utgifter i inneværende år. Samtidig ser det foreløpig ut til at kommunesektoren i sum blir styrket, da kompensasjonen fra staten kan komme til å overstige de anslåtte økonomiske virkningene av pandemien for inneværende år. Etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2020 og Prop. 127 S

ble kompensasjonen ut over de anslåtte virkningene anslått til 6,5 mrd. kroner. Ny informasjon om skatteinntangen i inneværende år og oppjustering i den kommunale deflatoren samt forslag om ytterligere bevilgninger i Prop. 142 S (2019–2020), tilsier isolert sett at samlet kompensasjon ut over de anslåtte økonomiske virkningene har økt.

Sektoren har i tillegg mottatt ekstra bevilgninger inneværende år som følge av pandemien, ut over det som er begrunnet med kompensasjon, blant annet for å bidra til å holde aktiviteten oppe i økonomien. Flere av disse bevilgningene ble gitt til sektoren etter at kommuneproposisjonen ble lagt frem. Det inkluderer en vedlikeholdspakke på 2,5 mrd. kroner, som innebærer at sektoren får utført vedlikehold som ellers ville blitt prioritert blant andre formål de frie inntektene i årene fremover skal dekke. Videre tilføres havbrukskommuner og -fylkeskommuner 1,25 mrd. kroner mer fra årets kapasitetsjustering av oppdrettstillatelser enn lagt til grunn i kommuneproposisjonen.

I tråd med etablert praksis regnes veksten i inntektene i utgangspunktet fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2020 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2020. Ekstraordinære bevilgninger i forbindelse med koronapandemien holdes utenom beregningsgrunnlaget når veksten skal beregnes, slik ekstraordinære bevilgninger vanligvis behandles.

Det som avviker fra vanlig praksis, er at regjeringen foreslår at det i år, som et særskilt tiltak i forbindelse med pandemien, skal gis et særskilt tillegg i frie inntekter som kompensasjon for den reelle skattesvikten gjennom 2020 utover det som automatisk kompenseres gjennom at kostnadsveksten også er lavere. Det innebærer at den midlertidige skattesvikten i år ikke gir en varig virkning på inntektsnivået fremover. Dette tillegget holdes utenfor den beregnede veksten sammenlignet med anslått nivå fra revidert nasjonalbudsjett. Tillegget er fastsatt til 1 926 mill. kroner. I praksis betyr dette at kommunesektoren i 2021 tilføres i overkant av 1,9 mrd. kroner utover regjeringens forslag til vekst i frie inntekter. Inkludert det særskilte tillegget anslås veksten i frie inntekter til 4,0 mrd. kroner sammenlignet med anslått inntektsnivå fra revidert nasjonalbudsjett.

Veksten i frie inntekter i 2021 vil dekke sektorens kostnader knyttet til befolkningsutviklingen og satsinger innenfor veksten, og samtidig gi rom for en generell styrking av kommunesektorens tjenestetilbud med 0,7 mrd. kroner, se tabell 3.9. Et økt handlingsrom på 0,7 mrd. kroner før effektiviseringsgevinst er om lag det dobbelte av hand-

lingsrommet regjeringen har lagt opp til de siste årene.¹⁰

Det legges opp til at kommunene får 1,6 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i de frie inntektene. Innenfor denne veksten er 100 mill. kroner begrunnet med en særskilt satsing på barn og unges psykiske helse.

Fylkeskommunene får 0,4 mrd. kroner av veksten i de frie inntektene. Av denne veksten er 100 mill. kroner begrunnet med utgifter knyttet til ferger og nullutslippsbåter.

Regjeringen vil legge frem et tilleggsnummer til 2021-budsjettet etter at arbeidsgruppen har kommet med sine første vurderinger i siste halvdel av oktober. Vi tar allerede nå høyde for at det vil være behov for å kompensere for bortfall av billettinntekter i kollektivtransporten også i 2021, og foreslår 1,3 mrd. kroner i økt skjønnstilskudd til fylkeskommunene i første halvår 2021. Dette kommer også i tillegg til den foreslåtte veksten i frie inntekter. Regjeringen har også varslet at den tar sikte på å dekke alle nødvendige kostnader i kommunesektoren ved testing og smittesporing i tråd med TISK-strategien i 2020 og 2021.

Regjeringen foreslår også økte midler til øremerkede tilskudd. Blant annet foreslås det økt tilskudd til å videreføre og utvide prøveprosjektet med nasjonalt fritidskort for barn og unge samt investeringstilskudd til 1 000 flere heldøgns omsorgsplasser.

Ved beregning av realveksten i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en prisvekst på kommunal tjenesteyting (deflator) på 2,7 pst. fra 2020 til 2021. Gebyrinntektene anslås å øke reelt med 0,5 mrd. kroner fra 2020 til 2021.¹¹

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for videre styrking av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. Regjeringen har forventninger til at det også i kommunesektoren arbeides kontinuerlig for å effektivisere driften. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., det vil si det samme som legges til grunn for staten gjennom ABE-reformen, tilsvarer det 1,4 mrd. kroner i 2021 som kan brukes til styrking av tjenestene ut over det som følger av inntektsveksten. Gitt en effektivisering i sektoren i denne størrelsesorden,

¹⁰ Siden Nasjonalbudsjettet 2017 har regjeringen lagt frem et økonomisk opplegg for kommunesektoren med en økning i handlingsrommet før effektivitetsgevinst på 0,3-0,4 mrd. kroner.

¹¹ Midlertidige endringer i gebyrinntektene i forbindelse med virusutbruddet er holdt utenfor den beregnede veksten i gebyrene. Det er konsistent med at kompensasjonen for svikt i gebyrinntektene er holdt utenfor.

Tabell 3.9 Økning i kommunesektorens handlingsrom i 2021 med og uten effektiviseringskrav på 0,5 pst. Mrd. Kroner

| | |
|---|------|
| Vekst i frie inntekter utover særskilt tillegg | 2,0 |
| - Merkostnader til demografi | -1,1 |
| - Satsinger innenfor veksten i frie inntekter | -0,2 |
| Økt handlingsrom før effektiviseringsgevinst | 0,7 |
| + Effektiviseringsgevinst på 0,5 pst. ¹ | 1,4 |
| Økt handlingsrom med effektiviseringsgevinst på 0,5 pst. | 2,1 |

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

Kilder: Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.

vil en vekst i frie inntekter på om lag 2,0 mrd. kroner øke kommunesektorens handlingsrom med vel 2,1 mrd. kroner utover merkostnader knyttet til befolkningsutviklingen og de særlige satsingene innenfor veksten i frie inntekter, se tabell 3.9.

Veksten i sektorens samlede inntekter i 2021 anslås til om lag 3,6 mrd. kroner regnet fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2020 etter Stortingets behandling av revidert budsjett og inkludert det særskilte tillegget på 1,9 mrd. kroner neste år som kompensasjon for den reelle skattesvikten i 2020 slik den ble anslått i revidert budsjett, se tabell 3.10. Uten tillegget er veksten

om lag 1,7 mrd. kroner. Selv uten tillegget er veksten altså godt over nedre del av intervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2021.

Veksten i samlede inntekter i 2021 regnet fra oppdatert anslag på regnskap for 2020 anslås til 1,3 mrd. kroner, tilsvarende 0,2 pst., mens de frie inntektene anslås å øke med 1,6 mrd. kroner. Den lavere veksten må ses i sammenheng med oppjusteringen av skatteanslaget for 2020 etter revidert nasjonalbudsjett.

Kommunesektorens samlede inntekter i 2021 anslås til om lag 551,7 mrd. kroner. Av dette utgjør de frie inntektene, som består av rammetilskudd

Tabell 3.10 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2021 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2020 slik det anslås i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2020¹ og Nasjonalbudsjettet 2021. Mrd. kroner

| | Målt ift. anslag for 2020 i | |
|--|---|-------------------------|
| | Revidert nasjonalbudsjett 2020 ¹ | Nasjonalbudsjettet 2021 |
| Samlede inntekter | 3,6 | 1,3 |
| Herav: | | |
| Frie midler | 4,0 | 1,6 |
| Frie midler til endringer i oppgaver ² | 0,1 | 0,1 |
| Øremerkede tilskudd mv. | -0,8 | -0,8 |
| Gebyrer mv. | 0,5 | 0,5 |
| Memo: | | |
| Vekst i frie midler utover særskilt tillegg ³ | 2,0 | -0,3 |

¹ Revidert nasjonalbudsjett 2020 etter Stortingets behandling, inkludert behandlingen av Prop. 127 S.

² Regnes ikke med i veksten i frie inntekter siden bevilgningen er knyttet til nye oppgaver.

³ Regjeringen foreslår et særskilt tillegg på om lag 1,9 mrd. kroner i 2021 til kommunesektoren, slik at ikke den midlertidige skattesvikten i år skal påvirke inntektsnivået neste år. Veksten som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2021 var regnet utover dette tillegget.

Kilde: Finansdepartementet.

fra staten og skatteinntekter, om lag 75 pst. De øvrige inntektene består blant annet av øremerkede tilskudd fra staten, avgifter og gebyrer.

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. Kommunene kan velge å sette skattesatsene lavere enn maksimalsatsene, men de siste tiårene har alle kommuner brukt maksimalsatsene både for skatt på inntekt og formue. Bø kommune i Nordland har nå besluttet å redusere satsen for den kommunale delen av formuesskatten fra maksimalsatsen på 0,7 pst. til 0,2 pst. fra og med skatteåret 2021. I beregningen av skatteandelen tas det utgangspunkt i at alle kommuner og fylkeskommuner benytter seg av maksimalsats for skattøren, slik at kommunene selv bærer kostnadene av lavere sats enn maksimalsatsen.

Det er langvarig praksis for at skattørene fastsettes med sikte på at skatteinntektene skal utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter (skatteandelen). Denne praksisen videreføres i 2021.

I 2021 må skattøren justeres betydelig opp for at skatteinntektene skal utgjøre 40 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. Det skyldes blant annet at veksten i kommunenes inntektsskatt er lav før endring av skattøren blant annet som følge av relativt lav lønnsvekst og en betydelig nedjustering av anslaget på skatt fra utbytte for 2020, noe som i stor grad får bokført virkning i 2021.

Den kommunale skattøren for personlige skattytere økes fra 11,10 til 12,15 pst., mens den fylkeskommunale skattøren økes fra 2,45 til 2,70 pst. Skatteinntektene anslås etter dette å utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter i 2021.

Kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue anslås å utgjøre 218,2 mrd. kroner i 2021, en nominell økning på 6,9 pst. fra 2020 når det tas hensyn til de økte skattørene.

Økningen i de kommunale skattørene motsvarer av en reduksjon i skattesatsen på fellesskatt for personlige skattytere, dvs. statens andel, på 1,3 prosentenheter fra 8,45 pst. i 2020 til 7,15 pst. i 2021.

3.3 Pengepolitikken

Den langsiktige oppgaven til pengepolitikken er å opprettholde pengenes verdi. Å sikre prisstabilitet i form av lav og stabil inflasjon er det beste bidraget pengepolitikken kan gi for å fremme høy velferd, høy sysselsetting og økonomisk vekst over tid.

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

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

Det viktigste virkemiddelet i utøvelsen av pengepolitikken er styringsrenten, som er renten på bankenes innskudd i Norges Bank over natten. I normale situasjoner har endringer i styringsrenten betydelig gjennomslag i de helt kortsiktige pengemarkedsrentene. Markedsrentene på lån og plasseringer med lengre løpetider er påvirket av hvordan markedsaktørene venter at styringsrenten kommer til å utvikle seg fremover.

Boks 3.12 Lov om Norges Bank og pengevesenet mv

Stortinget vedtok 17. juni 2019 ny sentralbanklov (Lov om Norges Bank og pengevesenet mv.). Den nye loven trådte i kraft 1. januar i år. Loven inneholder en ny formålsbestemmelse for sentralbankens virksomhet og beskriver bankens oppgaver. I tillegg er det blitt opprettet en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet, som sammen med hovedstyret og representantskapet utgjør sentralbankens øverste organer.

Etter utbruddet av koronaviruset har Norges Bank satt ned styringsrenten i tre omganger. 13. og 20. mars ble styringsrenten redusert med henholdsvis 0,5 prosentenheter og 0,75 prosentenheter, før den 7. mai ble redusert med ytterligere 0,25 prosentenheter. Styringsrenten er nå 0 prosent. Dette er det laveste nivået styringsrenten noen gang har vært på. Norges Bank begrunnet rentekuttene med at lave renter vil kunne bidra til å dempe tilbakeslaget i norsk økonomi og til at aktiviteten tar seg opp raskere når situasjonen normaliseres. Det kan redusere risikoen for at arbeidsledigheten fester seg på et høyt nivå. Renteprognozen som ble lagt frem i Pengepolitisk rapport (PPR) 3/20, indikerte at styringsrenten vil bli værende på dagens nivå i de neste par årene, for så å gradvis øke.

For å dempe de økonomiske utslagene av pandemien iverksatte Norges Bank i vår flere andre tiltak, blant annet med tildeling av F-lån uten øvre grense og med varierende løpetider, for å sikre tilstrekkelig likviditet til bankene, og å sikre at styringsrenten fikk gjennomslag til pengemarkedsrentene. Banken har også tilbudt F-lån i amerikanske dollar. Tiltakene, sammen med tilsvarende tiltak fra andre sentralbanker, har bidratt til at risikopåslagene i pengemarkedet og i andre kredittmarkeder er kommet ned, og norske pengemarkedsrenter er historisk lave. Innlånskostnadene på obligasjoner med fortrinnsrett, som brukes til å finansiere boliglån i kredittforetakene, er også kommet ned på svært lave nivåer.

3.4 Finansiell stabilitet og makroregulering

3.4.1 Sårbarheter i det norske finansielle systemet

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

Norske husholdningers gjeld har lenge vokst raskere enn inntektene, og gjeldsbelastningen er høy både historisk og sammenlignet med andre land, se figur 3.18A og B. Gjeldsoppbyggingen henger blant annet sammen med det lave rentenivået og den kraftige boligprisveksten vi har hatt over lengre tid. Den høye gjelden er et tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp. De siste tre årene har gjeldsveksten avtatt, se omtale i kapittel 2.5.

Husholdninger med høy gjeld vil trolig måtte stramme inn på forbruket for å betjene gjelden i møte med renteøkninger, bortfall av inntekt eller kraftige fall i boligprisene. Dersom mange strammer inn på forbruket samtidig, kan det skape et tilbakeslag i økonomien som reduserer bedriftenes inntjening og deres evne til å betjene gjeld, og dermed fører til tap i bankene. Ved store tap kan bankenes evne til å gi nye lån til husholdninger og bedrifter svekkes, noe som kan bidra til å forsterke nedgangen.

Da de strenge smittevernstiltakene ble satt inn i møtet med pandemien i mars, steg arbeidsledigheten brått, og boligprisene falt. Som en respons på pandemien senket Norges Bank styringsrenten i tre omganger, ned til 0 pst. De lave rentene reduserer rentebelastningen, slik at husholdningene lettere kan betjene gjelden sin, se figur 3.18A. I tillegg reduserte Finansdepartementet, etter råd fra Norges Bank, kravet til den motsykliske kapitalbufferen fra 2,5 pst. til 1 pst. i mars, for å motvirke at en strammere utlånspraksis i bankene skulle forsterke en nedgang. Finansdepartementet økte også fleksibiliteten i boliglånforskriften for å gi bankene rom til å hjelpe låntakerne gjennom en krevende periode. For å styrke bedriftenes tilgang til likviditet, vedtok Stortinget etter forslag fra departementet å etablere en omfattende garantiordning for banklån til bedrifter.

Utviklingen i husholdningenes gjeld henger tett sammen med prisutviklingen i boligmarkedet, og de kan gjensidig forsterke hverandre. Økte boligpriser gir økt boligformue, som igjen gir mulighet til å ta opp mer lån med pant i bolig. Boligprisene i Norge har steget kraftig over flere år. Etter virusutbruddet falt prisene i mars og april, men fallet var hentet inn igjen allerede i mai. Siden har prisene fortsatt å stige, se kapittel 2.5. Også omsetningen falt i mars, men har siden tatt seg opp igjen. Den raske gjenopphevingen i boligmarkedet må særlig ses i sammenheng med de lave boliglånsrentene.

Den sterke prisveksten på næringseiendom de siste årene har bidratt til økt sårbarhet i det norske finansielle systemet. Utlån til foretak innen næringseiendom utgjør den største andelen av bankenes utlån til ikke-finansielle foretak, og denne sektoren har historisk påført bankene størst tap. Prisveksten på næringseiendom med svært god beliggenhet i Oslo har avtatt de siste par årene, og i første halvår falt prisene som følge av fallende leiepriser. Utfordringene for næringseiendom vil forsterkes dersom foretakenes mulighet til å refinansiere svekkes. Lån fra banker er den viktigste finansieringskilden, men de siste

årene er obligasjonsmarkedet blitt stadig viktigere.

Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) sendte i fjor en advarsel til Norge om at høy gjeld og høye boligpriser utgjør en systemrisiko for norsk økonomi. En rekke land, blant dem de andre nordiske, fikk tilsvarende advarsel. Også IMF og OECD trekker frem husholdningenes gjeld og de høye boligprisene som vesentlige risikoer i norsk økonomi. I en større gjennomgang som ble lagt frem i august 2020 (se boks 3.14), peker IMF på høy gjeld i husholdningssektoren, høye eiendomspriser og bankenes avhengighet av finansiering i kapitalmarkedene som de viktigste risikofaktorene i det norske finansielle systemet.

Bankene finansierer seg i betydelig grad i markedet gjennom sertifikater og obligasjoner. Markedsfinansiering gir bankene en mer fleksibel likviditetsstyring, men gjør dem samtidig mer sårbare overfor markedsuro. Prisen på bankenes

markedsfinansiering steg markert i mars, men har siden kommet ned på normale nivåer, se figur 3.18D. De siste årene har noe mer av markedsfinansieringen blitt langsiktig. Det bidrar til økt motstandsdyktighet, og bankene oppfyller både kravet til likviditetsreserve og et kommende krav om stabil og langsiktig finansiering.

Omtrent halvparten av markedsfinansieringen består av obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), i hovedsak med sikkerhet i pant i bolig. Utviklingen i boligmarkedet er dermed en risikofaktor for bankenes mulighet for å finansiere seg med OMF. Samtidig eier norske banker en betydelig andel av hverandres OMF, siden slike papirer kan medregnes i den pålagte likviditetsreserven. Dette strukturelle trekket innebærer en tett sammenkobling av norske banker. Dersom mange banker har behov for å selge OMF samtidig, kan både verdi og likviditet falle. Tilbakeslag i boligmarkedet kan forsterke en slik nedgang.

Boks 3.13 Den økonomiske utviklingen i finansforetakene

God utvikling i norsk økonomi har bidratt til at bankene over flere år har hatt lave utlånstap, god tilgang til finansiering og gode resultater. Som følge av betydelig høyere tap på utlån særlig i første kvartal, ble lønnsomheten kraftig redusert i første halvår i år. Bankene samlet fikk et overskudd før skatt på 25 mrd. kroner i første halvår, om lag 10 mrd. kroner lavere enn samme periode i fjor. De utenlandske bankenes filialer i Norge hadde også svakere resultater.

Total utlånsvest fra norske og utenlandske banker gikk ned i andre kvartal, fra en tolv månedersvekst på 7,3 pst. ved utgangen av mars til 5,7 pst. ved utgangen av juni. Utlånsvæksten til innenlandske personkunder var nær uendret i andre kvartal, etter å ha sunket de ti foregående kvartalene. Utlånsvæksten til personkunder var lavere i norske banker enn i filialene av utenlandske banker. For utlån til innenlandske bedriftskunder hadde norske banker en noe høyere vekst enn filialene.

Uro i de globale aksjemarkedene i første halvår i år bidro til at livsforsikringsforetakene og pensjonskassenes verdijusterte resultater, som inkluderer urealiserte kursgevinster, ble vesentlig lavere i første halvår enn i samme periode i fjor. Livsforsikringsforetakene hadde et verdijustert underskudd på 13 mrd. kroner, mot

et overskudd på 31 mrd. kroner året før. Pensjonskassenes verdijusterte resultat falt fra et overskudd på 15,4 mrd. kroner til et underskudd på 2,6 mrd. kroner. Livsforsikringsforetakene og pensjonskassenes bokførte resultat før skatt utgjorde imidlertid henholdsvis 9 og 371 mill. kroner i første halvår. I samme periode i fjor hadde begge grupper et bokført resultat på over 5 mrd. kroner.

Skadeforsikringsforetakene hadde svakere resultater i første halvår 2020 enn i samme periode i fjor, i hovedsak på grunn av et svekket finansresultat. Overskuddet før skatt falt fra 7,3 til 3,1 mrd. kroner.

Bankene har de siste årene bygget opp soliditeten betydelig, se avsnitt 3.4.2. Forsikringsforetakene har siden 2016 vært underlagt de såkalte Solvens II-kravene, og har i hovedsak klart overgangen fra tidligere krav bra. Ved utgangen av andre kvartal 2020 hadde livsforsikrings- og skadeforsikringsforetakene en såkalt solvenskapitaldekning på henholdsvis 228 og 238 pst., godt over kravet på 100 pst. Pensjonskassene ble underlagt tilsvarende krav i januar 2019. Solvenskapitaldekningen i pensjonskassene var 184 pst. ved utgangen av 2. kvartal 2020.

3.4.2 Makroregulering og krav til bankene

Det viktigste virkemiddelet for å hindre finansiell ustabilitet er rammebetingelser som sikrer at bankene er solide og driver forsvarlig. God soliditet og likviditet i bankene reduserer sannsynligheten for at kriser oppstår, og kan begrense konsekvensene når de inntreffer. Krav til utlånspraksis kan dempe gjeldsopptaket for sårbare husholdninger.

Reguleringen av finanssektoren har tradisjonelt vært rettet inn mot å sikre god soliditet i den enkelte bank, men i årene etter finanskrisen er det lagt vekt på å styrke overvåkingen og reguleringen av finanssystemet som helhet, ofte omtalt som makroregulering. Virkemidlene i makroreguleringen er ment å redusere systemrisiko som oppstår i samspillet mellom finanssystemet og resten av økonomien eller mellom ulike deler av finanssystemet. Målet er å redusere sannsynligheten for kriser og å dempe konsekvensene dersom kriser oppstår. Dette er nærmere omtalt i kapittel 2.4 i Finansmarkedsmeldingen 2020.

Makroreguleringen skal særlig bidra til å dempe oppbygging av finansielle ubalanser og forhindre at kredittilbudet reduseres for mye ved makroøkonomiske tilbakeslag. Kravene må derfor tilpasses den økonomiske utviklingen, og ved alvorlige forstyrrelser kan det være avgjørende å handle raskt. I møte med de økonomiske virkningene av pandemien i mars, iverksatte regjeringen raskt lettelser i to av de viktigste makroreguleringsvirkemidlene: det motsykliske kapitalbufferkravet ble redusert og boliglånsforskriften ble midlertidig lempet på.

Krav til utlånspraksis

De fleste finansielle kriser både internasjonalt og i Norge har oppstått etter perioder med sterk vekst i formuespriser og rask oppbygging av gjeld. For å bidra til en mer bærekraftig utvikling i husholdningenes gjeld har regjeringen siden sommeren 2015 satt rammer for bankenes utlånspraksis når de innvilger boliglån. Gjeldende boliglånsforskrift

Boks 3.14 IMF's gjennomgang av det norske finansielle systemet

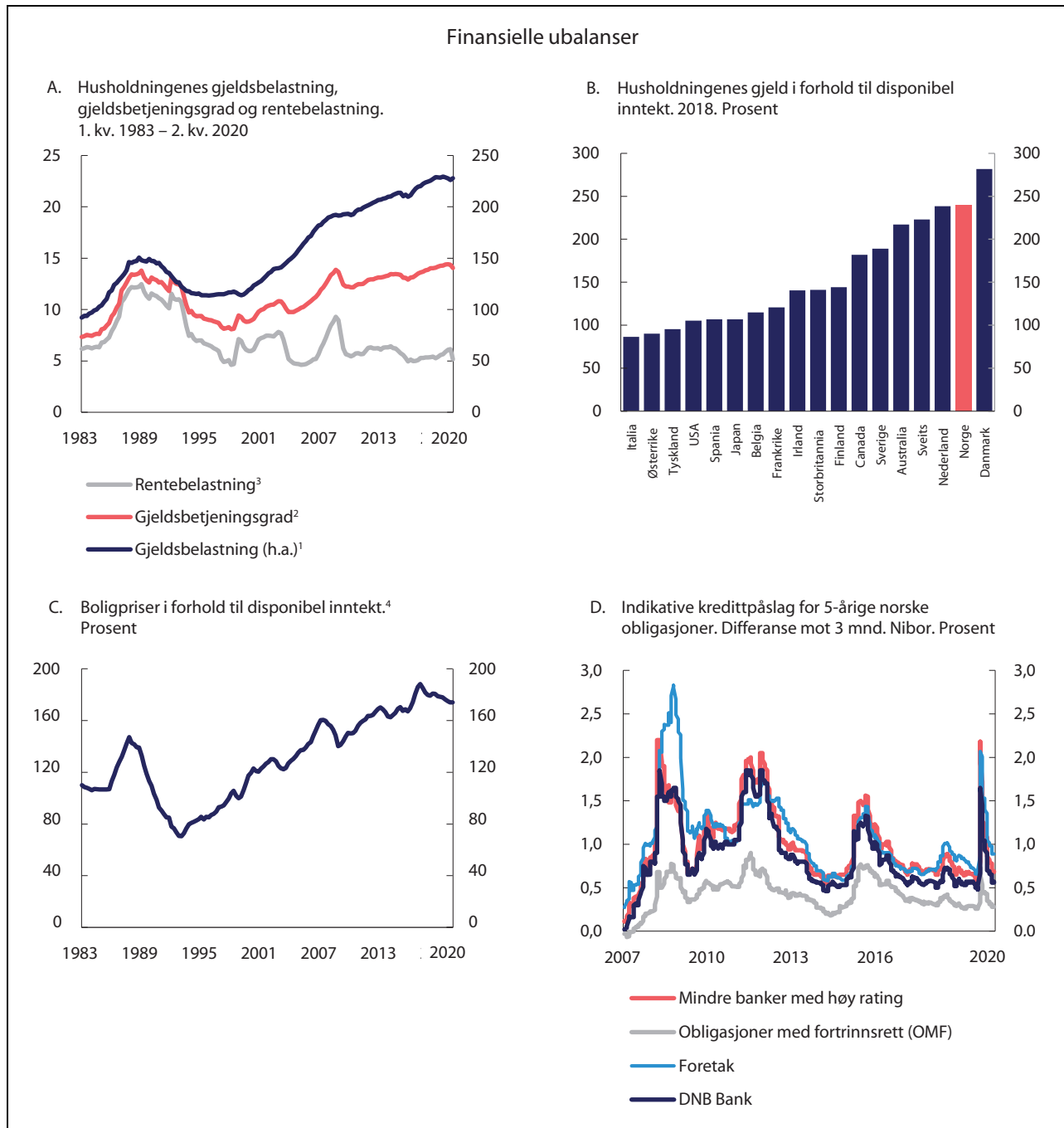
Det internasjonale valutafondet (IMF) har jevnlig større gjennomganger av medlemslandenes finansielle systemer for å vurdere svakheter og styrker og foreslå tiltak som kan bidra til mer robuste finanssystemer. Ordningen kalles Financial Sector Assessment Program (FSAP), og er en viktig del av IMF's finansielle overvåking. Siden 2010 har en gruppe av land som er vurdert å ha størst betydning for det globale finanssystemet, herunder Norge, hatt FSAP-gjennomganger hvert femte år.

I gjennomgangen som ble lagt frem i august i år, viser IMF til at det finansielle systemet i Norge er robust og godt regulert. IMF viser i gjennomgangen til at norske myndigheter de siste årene har økt kapitalkravene for banker, innført og videreutviklet boliglånsforskriften, innført et nytt regelverk for krisehåndtering og truffet flere tiltak for å dempe de økonomiske utslagene av koronapandemien. IMF støtter den varslede økningen av systemrisikobufferkravet og Finanstilsynets forsterkede tilsyn med bankenes interne modeller for beregning av kapitalkrav.

IMF understreker likevel at det finnes sårbarheter som krever årvåkenhet, og peker på

enkelte områder der regulering og overvåking kan styrkes. IMF anbefaler blant annet at norske myndigheter videreutvikler kommunikasjon og koordinering i arbeidet med finansiell stabilitet, vurderer nye tiltak mot risiko i næringssektorsmarkedet, gjør boliglånsforskriften permanent og styrker tilsynet med mindre banker og IKT-sikkerhet i betalingssystemet.

Det meste av IMF-ekspertenes arbeid ble gjort før koronapandemien, men sluttrapporten har blitt oppdatert med de viktigste utviklingstrekkene og en utvidet stresstest av bankene. Stresstesting viser at bankene samlet sett er motstandsdyktige både i møte med tap som kan oppstå som følge av koronapandemien og i et alternativt nedgangsscenario. I tillegg har IMF gjort beregninger av klimarelatert overgangsrisiko som indikerer at en kraftig økning i karbonpriser kan ha en betydelig, men håndterbar, innvirkning på norske bankers utlånstap. Foruten virkningene av pandemien, peker IMF på at usikkerheten er stor, og at de viktigste risikofaktorene i det norske finansielle systemet fortsatt er den høye gjelden i husholdningssektoren, høye eiendomspriser og bankenes avhengighet av markedsfinansiering.



Figur 3.18 Finansielle ubalanser

¹ Gjeldsbelastningen er lånegjeld i prosent av disponibel inntekt.

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

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

⁴ Disponibel inntekt per innbygger (15–74 år).

Kilder: Norges Bank, DNB Markets og OECD.

trådte i kraft 1. januar 2020 og skal gjelde frem til 31. desember 2020.

Boliglånsforskriften setter grenser for hvor stort et lån med pant i bolig kan være i forhold til boligens verdi (belåningsgrad) og til hvor stor gjelden kan være i forhold til låntakerens inntekt. Forskriften har også krav om avdragsbetaling for

lån med høy belåningsgrad og stresstesting av gjeldsbetjeningsvevnen. Forskriften gir bankene fleksibilitet til å innvilge en viss andel lån hvert kvartal som ikke oppfyller alle kravene i forskriften. I Oslo kan 8 pst. av en banks utlån hvert kvartal være lån som ikke oppfyller alle kravene, mens fleksibilitetskvoten er 10 pst. i resten av landet.

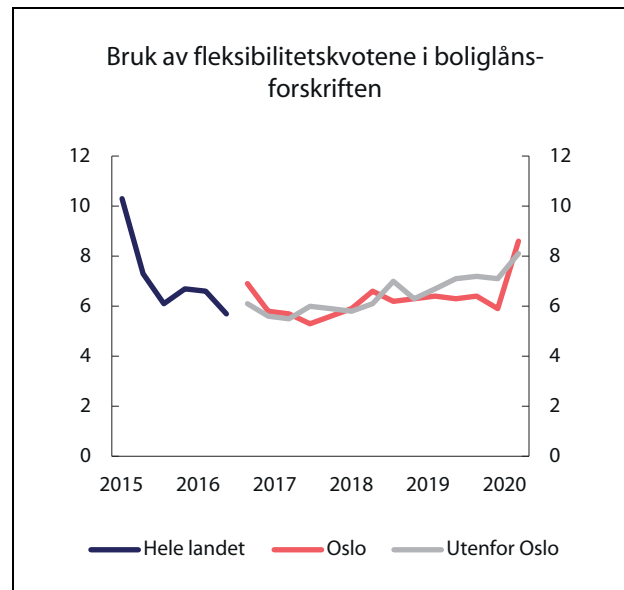
Boliglånsforskriften har trolig bidratt til å dempe husholdningenes gjeldsopptak de siste årene. Det er blitt færre husholdninger som tar opp svært høye lån i forhold til inntekt eller boligens verdi.

Høy forbruksgjeld, som for mange kommer på toppen av høy boligkjøp, kan bidra til å øke risikoen for finansiell ustabilitet. Finansdepartementet fastsatte derfor i februar 2019 en midlertidig forskrift om bankenes utlånspraksis for forbrukslån, etter mønster fra boliglånsforskriften. Forskriften gjelder frem til 31. desember 2020.

For å gi bankene rom for å hjelpe låntakerne gjennom en krevende periode, besluttet regjeringen 23. mars å øke fleksibiliteten i utlånsreguleringen. Fleksibilitetskvotene i boliglånsforskriften ble økt til 20 pst. i andre kvartal. De økte kvotene ble senere videreført i tredje kvartal. De økte kvotene har gitt bankene større fleksibilitet til å finne løsninger for sine kunder i en ekstraordinær situasjon. Da Finansdepartementet 11. september varslet at kravene til bankenes utlånspraksis skulle tilbake til normalen fra fjerde kvartal, pekte departementet på tegn til oppgang i norsk økonomi og høy aktivitet i boligmarkedet. I andre kvartal i år var det en betydelig økning i bruken av kvotene, særlig i Oslo. Bankenes rapportering viser likevel at de samlet sett har ligget godt innenfor fleksibilitetskvoten, se figur 3.19.

Utlånsforskriftene stiller krav om avdragsbetaling for boliglån som er større enn 60 pst. av boligens verdi og alle forbrukslån. Forskriftene åpner for at bankene kan innvilge avdragsutsettelse til kunder som opplever midlertidig forverret betalingsevne i løpet av lånets løpetid, uten at lånet skal regnes som et nytt lån. Bankene opplevde i vår en kraftig økning i antallet søknader om avdragsutsettelse. Finansdepartementet uttalte derfor den 23. mars at dersom bankene i den daværende situasjonen ga midlertidig utsettelse av betaling av renter og avdrag på et eksisterende lån i inntil seks måneder, skulle det ikke regnes som et nytt lån. Departementet uttalte 11. september at bankene fremover bør praktisere adgangen til midlertidig avdragsfrihet som normalt. Det vil si at bankene må gjøre en konkret vurdering av kundens betalingsevne. Forskriftene er ikke til hinder for at bankene kan forlenge den avdragsfrie perioden for kunder som trenger det.

Både boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften utløper ved årsskiftet. Finansdepartementet gjør høsten 2020 en samlet evaluering av utlånsreguleringen. Departementet vil blant annet vurdere om hensynet til finansiell stabilitet tilsier at det settes rammer for lån som i dag ikke er



Figur 3.19 Bruk av fleksibilitetskvotene i boliglånsforskriften. Prosent av bankenes utlånsvolum i hvert kvartal

Kilde: Finanstilsynet.

underlagt forskriftsregulering. Finansdepartementet ba i brev 24. april 2020 Finanstilsynet om å vurdere reguleringen av bankenes utlånspraksis og gi råd om videreføring og innretning fra 1. januar 2021. Finanstilsynet foreslo 28. september å videreføre reguleringen av bankenes utlånspraksis med enkelte endringer, herunder å samle kravene i én forskrift. Finansdepartementet har sendt Finanstilsynets forslag på høring i 6 uker. Regjeringen vil treffe en beslutning i god tid før forskriftene utløper ved nyttår.

Krav til soliditet

Solide banker har større evne til å tåle tap uten å måtte stramme vesentlig inn på kredittpraksisen under et makroøkonomisk tilbakeslag. Kapitalkravene for norske banker har lenge vært høyere enn i mange andre land, blant annet motivert av erfaringene fra den norske bankkrisen på 1980- og 1990-tallet. God utvikling i norsk økonomi over en lengre periode har bidratt til gode resultater og lave tap i norske banker, se boks 3.13. Bankene har styrket sin soliditet betydelig i takt med økte kapitalkrav de siste årene. God soliditet i bankene var en styrke for norsk økonomi under den internasjonale finanskrisen, og det er en styrke i den usikre situasjonen norsk økonomi nå er inne i. Mesteparten av økningen i kapitalkravene etter finanskrisen består av ulike bufferkrav på toppen av minstekravet. Bufferkravene er virkemidler i

makroreguleringen, og retter seg mot ulike former for systemrisiko. Bufferkravene kan reduseres eller slås helt av ved behov, gitt at de spesi- fikke risikoene som bufferkravene retter seg mot, er redusert.

Det motsykliske kapitalbufferkravet skal til- passes situasjonen i norsk økonomi. Kravet skal som hovedregel settes mellom 0 og 2,5 pst. Finansdepartementet har økt dette bufferkravet gradvis de siste årene i takt med at finansielle ubal- anser har bygget seg opp. Siste økning var til 2,5 pst. med virkning fra utgangen av 2019. Depar- tementet satte i mars ned kravet til 1 pst. med umiddelbar virkning etter råd fra Norges Bank. Formålet var å gi bankene mulighet til å øke sine utlån uten å komme i brudd med bufferkravene i en periode med økte tap. Nedsettelsen skulle der- med motvirke at bankene strammet inn sin utlån- praksis. En slik innstramming ville forsterket nedgangen i norsk økonomi og kunne i neste omgang svekket bankenes soliditet.

Når det er stor usikkerhet om den økono- miske utviklingen, er det viktig at bankene ikke disponerer overskuddsmidler på en måte som kan svekke utlånsevnen. Finansdepartementet uttrykte i mars derfor en klar forventning om at norske banker venter med utdeling av utbytte mv. til usikkerheten er redusert. I juli redegjorde departementet for hvordan norske myndigheter etterkommer en anbefaling fra Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) om å be finansforetak om å avstå fra å dele ut overskuddsmidler. I en pressemelding 9. september la departementet til grunn at norske banker venter med å dele ut utbytte eller kjøpe tilbake aksjer til usikkerheten er ytterligere redusert, og pekte blant annet på at godt kapitaliserte banker er en forutsetning for at bankene skal kunne dekke store tap og fortsette å gi lån til bedrifter og husholdninger.

EUs gjeldende soliditetsregelverk for banker (CRR/CRD IV-regelverket) ble innlemmet i EØS- avtalen i desember 2019. Innlemmelsen inne- bærer blant annet at de reelle kapitalkravene for mange norske banker har blitt redusert. Etter en nærmere vurdering av den strukturelle systemri- sikoen i det norske finanssystemet, der det også ble sett hen til behovet for å opprettholde de reelle soliditetskravene, besluttet Finansdepartementet i desember 2019 å øke systemrisikobufferkravet fra 3 til 4,5 pst. Departementet vedtok også å innføre midlertidige gulv for gjennomsnittlig risikovek- ting av eiendomslån i bankene som bruker interne risikomodeller, såkalte IRB-modeller. Endringene skal tre i kraft ved utgangen av 2020, men først to år senere for de mindre bankene.

Departementet vil i tråd med EU/EØS-reglene vurdere nivået på systemrisikobufferkravet annet- hvert år fremover. De vedtatte endringene kan bidra til økte kapitalkrav for de utenlandske ban- kenes virksomhet i Norge, og dermed også til sta- bilitet og likere konkurransevilkår i det norske bankmarkedet.

Krav til likviditet

Økt likviditet og mer langsiktig finansiering gjør bankene mer motstandsdyktige mot markedsuro, og mindre avhengige av kortsiktig finansiering og likviditet fra sentralbanker. Erfaringsmessig gjør bankene seg mer avhengige av kortsiktig mar- kedsfinansiering når finansielle ubalanser bygger seg opp i økonomien. Dette gjør bankene mer sår- bare, både samlet og hver for seg. Som et svar på erfaringene fra den internasjonale finanskrisen, er det i EU og Norge innført krav om at bankene må ha nok likvide eiendeler til å dekke 100 pst. av utbetalingene gjennom en 30-dagers hypotetisk stressperiode i finansieringsmarkedene (likvidi- tetsreservekrav). Norske banker hadde samlet en likviditetsdekning på 150 pst. ved utgangen av 2019 regnet på denne måten og innfridde samlet sett kravet. Bankene oppfyller også et kommende krav om stabil og langsiktig finansiering av lite lik- vide eiendeler («net stable funding ratio», NSFR). Kravet er EØS-relevant og vil tre i kraft i EU i juni 2021.

3.4.3 Andre temaer

3.4.3.1 Gjennomføring av EU/EØS-regler

Finansmarksreguleringen i Norge er i stor grad basert på EØS-regler, som igjen ofte samsvarer med internasjonale anbefalinger. Etter finanskri- sen har mengden EØS-relevant regelverk i EU økt betydelig på bank-, forsikrings- og verdipapir- rådet, og det kommer stadig nye initiativer. For at norske foretak og markeder skal ha velfun- gende tilknytning til det indre markedet, må rele- vante EU-regler raskt tas inn i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett. Forsinket gjennomfø- ring av EØS-regelverk kan i noen tilfeller ha alvor- lige skadevirkninger for markedenes funksjons- evne og den finansielle stabiliteten. Selv om nasjo- nalt regelverk i EØS/EFTA-landene i stor grad er i samsvar med kravene i EUs regelverk, er det ikke sikkerhet for like rettigheter før det aktuelle EU-regelverket også er innlemmet i EØS-avtalen.

EØS-strukturen innebærer et visst etterslep av regler som skal innlemmes i avtalen, men ettersle-

pet er nå større enn vanlig. Det skyldes delvis omfanget og kompleksiteten i regelverket, og delvis ettervirkninger av at det tok tid å oppnå enighet om tilpasninger til EUs finanstilsynssystem. Etter at det ble oppnådd enighet om finanstilsynssystemet i 2016, er et stort antall EU-rettsakter innlemmet i EØS-avtalen. Det er nå vel 100 rettsakter som er vedtatt i EU, men som ennå ikke er tatt inn i EØS-avtalen.

Videre er det også en del regelverk som ikke har trådt i kraft i Norge i påvente av norsk gjennomføringsregelverk eller ikrafttredelse i EØS.

Departementet følger regelverksutviklingen på finansmarkedsområdet i EU tett. Dette gjelder både nye regelverksinitiativ fra EU, f.eks. innenfor hvitvasking, bærekraftig finans, verdipapirmarkedet og bank, og revisjoner av eksisterende regelverk, blant annet for forsikringsforetak (Solvens II) og innskuddsgarantiordninger. Finansdepartementet spiller blant annet inn temaer og forslag som har betydning for norske interesser, til de aktuelle EU-organene som arbeider med regelverksutviklingen. Finansdepartementet har f.eks. gitt innspill til gjennomgangen av innskuddsgarantidirektivet om at nivået for garanterte innskudd bør være høyere enn dagens nivå på 100 000 euro. Regjeringen vil arbeide for at den norske innskuddsgarantien på 2 mill. kroner kan videreføres, slik Stortinget har lagt til grunn. Departementet vil fortsette å følge opp regelverksutviklingen i EU på hensiktsmessig måte.

3.4.3.2 *Garantiordningen for banklån til bedrifter*

Bankene er den viktigste kilden til lånefinansiering for de aller fleste bedrifter i Norge. Mange bedrifter fikk likviditetsmangel og andre økonomiske vanskeligheter som følge av pandemien og tiltakene mot smittespredning. Garantiordningen for banklån til bedrifter ble derfor etablert som ett av de første krisetiltakene, for å styrke bedriftenes tilgang til lån. Siden ordningen gjør det mindre risikabelt for bankene å gi lån til bedrifter, har den bidratt til at levedyktige bedrifter kan komme seg gjennom krisen. Regjeringen har i avsnitt 7.2 i Prop. 127 S (2019–2020) gitt en bredere vurdering av innretningen av ordningen.

På grunnlag av Innst. 360 S (2019–2020) har Stortinget truffet følgende anmodningsvedtak nr. 782 (2019–2020) av 19. juni 2020:

«Stortinget ber regjeringen, frem mot 2021-budsjettet, vurdere om det er behov for supplerende ordninger for solide, store bedrifter som i utgangspunktet har en sunn drift, men man-

gler nødvendig likviditet, som følge av virusutbruddet. Alle ordninger av denne typen må være i tråd med EØS-regelverket og godkjennes av ESA.»

Vedtaket følges opp her.

Bankene hadde per 23. september brukt 9,7 mrd. kroner (19 pst.) av garantirammen på 50 mrd. kroner. Siden garantien dekker 90 pst. av lånene, vil det si at bankene hadde lånt ut til sammen 10,7 mrd. kroner under ordningen. Om lag 76 pst. av utlånsvolumet var tildelt små og mellomstore bedrifter fordelt på 3 531 lån. Til større bedrifter var det gitt 84 lån, som altså summerte seg til ca. 24 pst. av utlånsvolumet.

Garantiordningen ble etablert i en situasjon med svært stor usikkerhet om den økonomiske utviklingen, og bankene brukte ordningen aktivt gjennom våren og frem mot sommeren. Ordningen har bidratt til at et stort antall bedrifter over hele landet har fått tilgang til nødvendig likviditet. Det kan ha reddet mange arbeidsplasser og forhindre tap av levedyktige bedrifter. Når usikkerheten om den økonomiske utviklingen avtar, blir behovet for garantiordningen mindre. Den beskjedne bruken av ordningen de siste ukene gjenspeiler bankenes evne å ivareta levedyktige bedrifters likviditetsbehov uten statlig hjelp.

Garantiordningen er i utgangspunktet åpen for nye lån ut året, og Finansdepartementet arbeider løpende med oppfølging og tilpasning av regelverket for ordningen. Departementet fastsatte senest 16. september regelverksendringer som blant annet innebærer at bankene får noe mer fleksibilitet i vurderingen av lånesøknader fra små bedrifter. Garantirammen på 50 mrd. kroner gir dessuten fortsatt et stort handlingsrom for bankene til å yte garanterte lån til nye og eksisterende bedriftskunder, i den grad behovet skulle være der fremover.

Bedrifter av alle størrelser kan søke om garantert lån under ordningen, og det er ingen særlige begrensninger for de største bedriftene utover det maksimale lånebeløpet på 150 mill. kroner. Grensen må ses i sammenheng med reetableringen av Statens obligasjonsfond med en ramme på inntil 50 mrd. kroner, se neste avsnitt. Finansieringstilbudet gjennom obligasjonsfondet er rettet nettopp mot større norske bedrifter. I lys av den økonomiske utviklingen og mulighetene for bank- og obligasjonslån både på ordinære markedsvilkår og gjennom de to statlige ordningene, er det etter departementets vurdering ikke behov for ytterligere låneordninger rettet mot store bedrifter nå.

3.4.3.3 Statens obligasjonsfond i første halvår 2020

Statens obligasjonsfond (SOF) ble opprettet for å bidra til likviditet og kapitaltilgang i det norske obligasjonsmarkedet. Fondet ble opprettet med en ramme på 50 mrd. kroner, og forvaltes av Folketrygdfondet etter et mandat gitt av Finansdepartementet. Ved utgangen av første halvår hadde Folketrygdfondet investert 3,6 mrd. kroner i obligasjonsmarkedet. Den investerte delen av fondet fikk en avkastning på 3,6 pst. og resultatet var 104 mill. kroner.

I første halvår deltok SOF i 25 emisjoner i førstehåndsmarkedet. I 22 av disse emisjonene ble det utstedt obligasjoner av ikke-finansielle foretak. SOF har også stilt forpliktende priser ved flere andre emisjoner hvor interessen fra andre investorer har vært tilstrekkelig stor til at SOF ikke fikk tildeling på de priser Folketrygdfondet har tilbudt. SOF har samtidig deltatt i andrehåndsmarkedet, og har her investert i 19 ulike lån.

Til sammen er fondet ved utgangen av første halvår investert i 44 ulike lån fra 30 forskjellige utstedere. I mars måned var alle kjøpene i andrehåndsmarkedet, mens fondets kjøp etter dette i stor grad har vært i førstehåndsmarkedet. Til sammen er det kjøpt obligasjoner for 2,8 mrd. kroner ved nyemisjoner og 0,8 mrd. kroner i andrehåndsmarkedet.

Folketrygdfondet har investert betydelige midler i det norske obligasjonsmarkedet på vegne av SOF. Fondet er i hovedsak investert i ikke-finansielle selskaper, også i selskaper med betydelig kredittrisiko. Alt i alt anser Finansdepartementet at forvaltningen av Statens obligasjonsfond hittil er i tråd med Stortingets intensjon om å bidra til likviditet og kapitaltilgang i det norske obligasjonsmarkedet.

3.4.3.4 Konsolidert rapportering for banker som inngår i samarbeidende grupper

Etter EUs kapitalkravsregelverk (CRR/CRD IV) skal banker og andre finansforetak alltid konsolidere inn datterforetak og såkalt felleskontrollert virksomhet ved beregning av kapitalkrav. For andre deltakerinteresser er det opp til nasjonale myndigheter å bestemme om finansforetakene skal konsolidere. I Norge er det blant annet krav om at finansforetak som inngår i såkalte samarbeidende grupper (f.eks. Eika- og Sparebank 1-samarbeidene), skal konsolidere inn eierandeler uavhengig av størrelse i andre foretak i gruppen. Dette er særlig relevant for boligkredittforetak

som eies i fellesskap av en gruppe banker. I Innst. 165 L (2014–2015) til Prop. 125 L om ny finansforetakslov pekte finanskomiteen på viktigheten av krav om slik konsolidering, siden det forhindrer at bankvirksomhet kan organiseres «på en måte som kan innebære at den rapporterte kapitaldekningen blir bedre enn de økonomiske realitetene tilsier». Komiteen viste også til at Norge hadde handlefrihet når det gjaldt utforming av rapporteringen for det utvidede kravet til konsolidering, og forutsatte at det kunne innføres en enkel rapportering for formålet. Finanstilsynet fulgte opp dette ved å utarbeide et forenklet rapporteringsskjema som foretakene til nå har benyttet.

Etter at utfyllende regler til EUs kapitalkravsregelverk er blitt innlemmet i EØS-avtalen, er både skjemaform og tidsfrister for rapporteringen fastsatt i europeisk regelverk. Norske finansforetak må derfor ta i bruk de ordinære, europeiske rapporteringsskjemaene også for konsolidering i samarbeidende grupper. Selv om skjemaene er mer omfattende enn det foretakene til nå har kunnet forholde seg til, kan det utvikles automatiserte løsninger som innebærer at rapporteringsbyrden for foretakene over tid likevel blir beskjeden. Det veletablerte samarbeidet om tekniske løsninger i de samarbeidende gruppene gir et godt utgangspunkt for at rapporteringen heller ikke fremover vil fremstå som krevende for foretakene.

3.4.3.5 Bestemmelse om motsyklisk kapitalbuffer

Ny sentralbanklov trådte i kraft 1. januar 2020. Flere forskrifter og retningslinjer har måttet fastsettes på nytt, med hjemmel i den nye loven. Den 13. desember 2019 fastsatte Kongen i statsråd bestemmelse om beslutningsgrunnlag og råd om motsyklisk kapitalbuffer, med hjemmel i sentralbankloven § 1-10 og finanstilsynsloven § 2. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2020, og erstattet forskrift 4. oktober 2013 nr. 1170 om motsyklisk kapitalbuffer. Bestemmelsen innebærer ingen nye oppgaver for Norges Bank.

3.5 Sysselsettings- og inntektspolitikken

3.5.1 Sysselsettingspolitikken

Koronapandemien har så langt gitt store utslag i arbeidsmarkedet med redusert sysselsetting og økt arbeidsledighet. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er sentrale mål for regjeringens

økonomiske politikk og er avgjørende for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn. Det er sentralt for den enkelte, og for landet, at flest mulig har en jobb å gå til. Sysselsettingspolitikken skal, sammen med den øvrige økonomiske politikken, støtte opp under høy verdiskaping ved å bidra til at flest mulig deltar i arbeidslivet. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er også viktig for å opprettholde små inntektsforskjeller.

Over tid har Norge hatt en mer stabil utvikling i arbeidsmarkedet enn i mange andre land. Sysselsettingen har generelt holdt seg på et høyt nivå, og arbeidsledigheten har vært lav. Godt utbygde inntektssikringsordninger har gitt arbeidsledige og personer som er blitt syke eller uføre, økonomisk trygghet. Fleksibilitet i arbeidsmarkedet og god omstillingsevne bidrar sammen med en aktiv arbeidsmarkedspolitikk til at arbeidsledige kommer raskere over i jobb.

Regjeringen arbeider målrettet for å mobilisere tilgjengelig arbeidskraft, slik at flere kan delta i arbeidslivet. Ungdom med mangelfull utdanning, innvandrere og personer med helseproblemer er særlig sårbare. Det er derfor viktig å innrette tiltak og virkemidler slik at disse gruppene inkluderes i arbeidslivet. Inkluderingsdugnaden legger til rette for at flere med nedsatt funksjonsevne og/eller hull i CV-en skal få delta i arbeidsmarkedet. Integreringsløftet skal bidra til at flere innvandrere kan delta i arbeidslivet. Utdanningsløftet som ble innført i år, skal sikre at flere fullfører videregående opplæring og at arbeidstakere får ny eller oppdatert kompetanse. For personer som er blitt arbeidsledig eller permittert, har regjeringen lagt til rette for at de kan heve kompetansen. Som et midlertidig tiltak ble det frem til utgangen av 2020 mulig for permitterte og arbeidsledige å ta opplæring og samtidig beholde retten til dagpenger. Regjeringen foreslår nå å videreføre denne ordningen frem til 1. juli 2021.

Pandemien i mars rammet mange næringer svært hardt. Regjeringen innførte smitteverntiltak som stengte aktiviteten i mange bransjer. Sammen med lav etterspørsel førte det til et bredt fall i aktiviteten i de fleste næringer i privat sektor. Det kraftige fallet i arbeidskraftbehovet førte til at mange arbeidsgivere benyttet seg av permitteringsordningen. Antall permitterte økte kraftig gjennom andre halvdel av mars, noe som bidro til en raskt stigende registrert arbeidsledighet, siden permitterte regnes som registrerte ledige. Bare i løpet av mars økte antall registrerte helt ledige med 8 prosentenheter, og $\frac{3}{4}$ av økningen skyldtes at det ble flere helt permitterte. I Arbeidskraftun-

dersøkelsen fra SSB blir permitterte først regnet som ledige etter 3 måneder, og det er AKU-tallene som er sammenlignbare over landegrensene.

For å dempe de negative konsekvensene av pandemien iverksatte regjeringen og Stortinget omfattende midlertidige økonomiske tiltak rettet mot næringsliv og for å sikre inntekt for dem som ble rammet. For å redusere kostnadene for arbeidsgivere ble lønnsplikten i permitteringsordningen redusert fra 15 til 2 dager. Det ble også gjort flere andre endringer i permitteringsreguleringen og dagpengeordningen for å redusere inntektstapet som følge av permittering eller ordinær arbeidsledighet:

- Permitterte ble sikret full lønn inntil 6 G fra dag 3 til og med dag 20.
- De tre ventedagene før mottak av dagpenger ble opphevet.
- Dagpengesatsen for de med lavest dagpengegrunnlag ble økt fra 62,4 pst. til 80 pst.
- For å sikre at flere kunne motta dagpenger ble den nedre inntektsgrensen for rett til dagpenger redusert fra 1,5 G til 0,75 G. Kravet om redusert arbeidstid for rett til dagpenger ble samtidig redusert fra minimum 50 pst. til minimum 40 pst.

Også i andre land ble det innført ulike ordninger for at arbeidsgivere kunne holde på arbeidskraft uten at de ble sagt opp, og antallet på slike ordninger økte kraftig i omfang, se nærmere omtale i boks 3.15.

Det er viktig at både permitteringsordningen og reglene for mottak av dagpenger støtter opp under arbeidslinjen og nødvendige omstillinger. Dagpengeordningen må gi gode insentiver til å søke jobb. Samtidig er det også viktig at arbeidsgivere stimuleres til å etterspørre arbeidskraft. En må unngå at arbeidsledige går ledig over lengre tid. Ulike studier har funnet støtte for at langvarig ledighet øker sannsynligheten for å falle ut av arbeidsmarkedet.

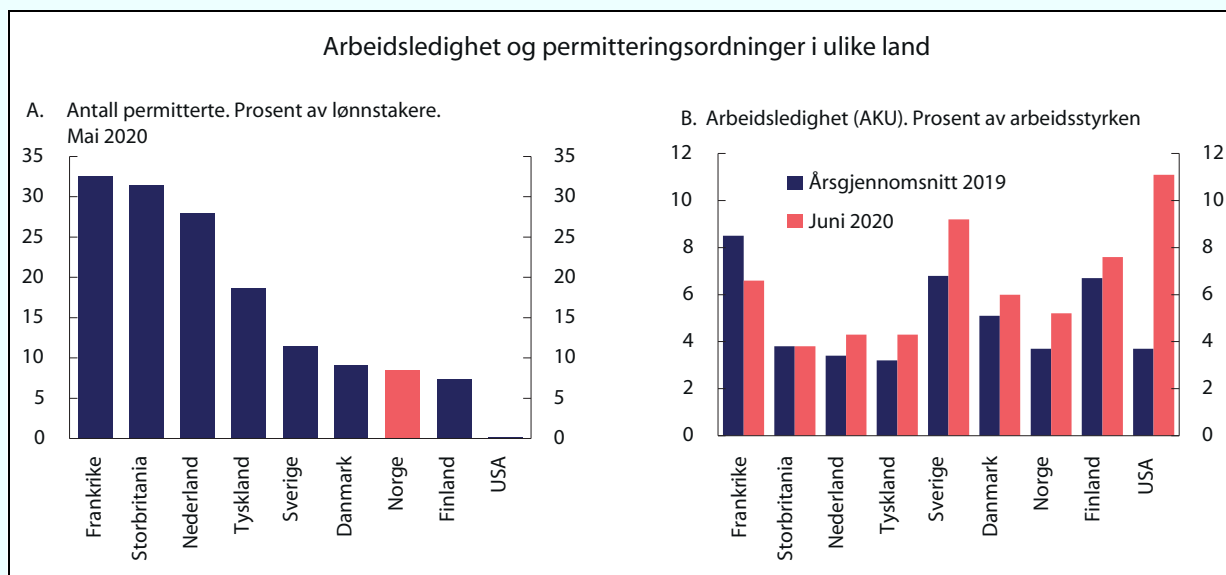
For å styrke insentivene til å la ansatte utføre arbeidsoppgaver i bedriften er antallet lønnsplikt-dager økt til 10 dager fra 1. september. Samtidig ble den ekstraordinære lønnskompensasjonsordningen avvirket for nye permitterte.

Aktiviteten har tatt seg opp i mange bransjer de siste månedene, og arbeidsledigheten har kommet vesentlig raskere ned enn forventet før sommeren. Selv om antallet ledige stillinger er blitt redusert, er det fortsatt stort behov for arbeidskraft flere steder. Det er viktig at de midlertidige utvidelsene i inntektssikringsordningene blir reversert når situasjonen tilsier det. Ulike stu-

Boks 3.15 Permitteringer og arbeidsledighet i ulike land

Koronapandemien og strenge smitteverntiltak førte til et brått fall i arbeidskraftbehovet over store deler av verden. I Norge økte antallet per-

mitterte kraftig på kort tid, se nærmere omtale i avsnitt 2.2. Også i andre land ble ulike permitteringsordninger brukt i stor skala, se figur 3.20A.



Figur 3.20 Permitteringer og arbeidsledighet i ulike land¹

¹ Ordningene for permittering kan være utformet forskjellig mellom land. Det vanskeliggjør internasjonale sammenlikninger. Det kan også være forskjeller i praksis mellom land hvordan personer som er i disse ordningene fanges opp i ledighets-tallene i arbeidskraftundersøkelsene. I USA blir personer som er midlertidig permittert i hovedsak regnet som arbeidsledige, og inngår derfor ikke i tallene i figur A.

Kilde: OECD, Employment Outlook 2020.

Permittering er et virkemiddel som arbeidsgiverne kan bruke for å tilpasse arbeidsinnsatsen i en virksomhet til en midlertidig nedgang i aktivitetsnivået. I Norge medfører permittering at arbeidstaker fritas enten helt eller delvis fra arbeidsplikt, mens arbeidsgiver fritas enten helt eller delvis fra lønnsplikten. De første dagene av permitteringsperioden har arbeidsgiver lønnsplikt. Lavere lønnskostnader ved permittering gjør det mulig for arbeidsgivere å holde på arbeidskraften og dermed unngå oppsigelser. Samtidig sikres arbeidstakerne inntekt i permitteringsperioden, i begynnelsen fra arbeidsgiver og senere gjennom dagpengeutbetalinger.¹

De fleste OECD-land har hatt ordninger som tillater bedriftene å korte ned på arbeidstiden uten at bedriften bærer den fulle kostnaden, og i mai 2020 støttet slike ordninger omkring 50 millioner arbeidsplasser i OECD, rundt ti ganger så mange som under finanskrisen. Disse ordningene skiller seg som regel noe fra den norske permitteringsordningen. Mens det i Norge er arbeidstaker som mottar støtte mot at man

registrerer seg som helt eller delvis arbeidsledig, er det i mange land bedriften som mottar støtte mot selv å dekke en del av lønnen, samtidig som arbeidstiden for arbeidstakere reduseres. Som følge av koronapandemien utvidet flere land eksisterende ordninger, som i mange tilfeller medførte økt lønnstilskudd for å beholde ansatte.

Sammenstillingen fra OECD viser at det er forholdsvis store variasjoner mellom land i bruken av ordninger der arbeidstiden for de ansatte enten helt eller delvis reduseres samtidig som arbeidsforholdet opprettholdes.² Omfanget av smitteverntiltak og tidspunkt for gjenåpning av økonomiene har også betydning for forskjellene i bruken av slike ordninger, som vist i figur 3.20A. I Norge nådde antall permitterte en topp i april og var allerede i mai på et betydelig lavere nivå enn i april.

¹ Frem til 1. september i år fikk permitterte fra dag 3 til dag 20 i permitteringsperioden også utbetalt en særskilt lønnskompensasjon som sikret full lønn inntil 6 G.

² Se fotnote til figur 3.20.

Boks 3.15 forts.

Europeisk statistikk følger retningslinjer som sier at permitterte arbeidstakere med varighet under tre måneder eller som mottar lønn fra arbeidsgiver, skal regnes som sysselsatt og ikke som arbeidsledig i arbeidskraftundersøkelsene. Bruken av ulike ordninger har derfor dempet oppgangen i den målte AKU-ledigheten i europeiske land, se figur 3.20B. I land som har brukt slike ordninger i stor skala, har AKU-ledigheten gjennomgående økt mindre enn i land med mindre bruk av slike ordninger. I USA vil personer som er midlertidig permittert fra arbeid i hovedsak bli regnet som arbeidsledige i arbeidskraftundersøkelsen.³ Det bidrar til å forklare den kraftige oppgangen i arbeidsledigheten i USA. Som følge av pandemien ble arbeidsledighetstrygden i USA utvidet, både gjennom økt kompensasjon, lengre varighet og at flere grupper kunne motta ledighetstrygd.

I Employment Outlook 2020 har OECD vurdert aktuelle politikktiltak fremover for å få flere permitterte og andre arbeidsledige tilbake i jobb.⁴ OECD peker på at det er viktig å målrette permitteringsordninger mot arbeidsplasser som står i fare for å gå tapt, men som er levedyktige på lang sikt. Organisasjonen mener at bruken av disse ordningene må nedskaleres etter hvert som aktiviteten tar seg opp.

OECD kommer med flere råd om arbeidsmarkedspolitikken fremover, som er godt i tråd med politikken i Norge:

- Varigheten på ordninger hvor arbeidsgivere får lønnsubsidier for å holde på ansatte som enten helt eller delvis reduserer sin arbeids-

tid, bør være tidsbegrenset. Det er samtidig viktig at arbeidsgivere er med på å finansiere deler av lønnskostnadene. Det reduserer risikoen for å subsidiere arbeidsplasser som ikke er levedyktige på lang sikt. En tidsbegrensning av permitteringsperioden kan friggi arbeidskraft og lette omstillinger.

- Pandemien innebar betydelige midlertidige utvidelser av ulike inntektssikringsordninger, som for eksempel varighet og kompensasjonsgrad. For å skape gode insentiver til jobbsøking bør slike utvidelser etter hvert vurderes reversert.
- Krav til jobbsøking for arbeidsledige har i mange land blitt midlertidig avskaffet. Med økt aktivitet bør arbeidsledige igjen søke aktivt etter jobb.
- Med fortsatt høy ledighet er det viktig å øke nivået på arbeidsmarkedstiltak som har vist seg å ha god effekt på sannsynligheten for å komme i jobb. Ulike opplærings- og kvalifiseringstiltak samt midlertidige lønnsubsidier for å ansette arbeidsledige kan ha god effekt.
- I en situasjon med dempet etterspørsel etter arbeidskraft kan det være særlig vanskelig for nykommere å få innpass i arbeidsmarkedet. Myndighetene bør derfor særlig innrette tiltak og virkemidler for å unngå at ungdom varig mister fotfestet i arbeidsmarkedet.

³ OECD (2020). OECD Unemployment rates news release: March 2020.

⁴ OECD (2020). Employment Outlook: Worker security and the covid-19 crisis.

dier viser at økt kompensasjonsgrad ved mottak av dagpenger reduserer søkeaktiviteten blant de arbeidsledige. Regjeringen har foreslått at den midlertidige forhøyede dagpengesatsen videreføres ut 2020, men opphører fra 1. januar 2021 for nye og løpende tilfeller. Det er også foreslått at den midlertidige reduksjonen i kravet til minsteinntekt og det reduserte kravet til tapt arbeidstid for rett til dagpenger avvikles for nye tilfeller fra 1. november. Regjeringen har videre foreslått å videreføre den midlertidige opphevingen av ventetid på tre dager før mottak av dagpenger ut året, men at opphevingen avvikles fra 1. januar 2021.

Dagpengeperioden ved permitteringer må tilpasses situasjonen i arbeidsmarkedet. Det er vik-

tig at omfanget av permitteringer ikke blir unødig høyt eller langvarig. En lang dagpengeperiode ved permittering kan ha betydelige innlåsingeffekter ved at permitterte blir gående passive uten å søke arbeid. På den annen side vil det fortsatt være en del bedrifter som påvirkes direkte av smittevern-tiltak i Norge og i andre land, og som har et reelt behov for å permittere ansatte over lengre tid. Regjeringen har derfor i Prop 142 S (2019–2020) foreslått å utvide arbeidsgivers fritak for lønnsplikt og tilsvarende rett til dagpenger i inntil 52 uker innenfor en periode på 18 måneder fra 1. november. For å sikre at arbeidsgiver løpende vurderer nødvendigheten av fortsatt permittering har regjeringen foreslått å innføre en arbeidsgiverpe-

riode på 5 dager med lønnsplikt etter 30 ukers permittering, med virkning fra 1. januar 2021. Regjeringen legger til grunn at behovet for utvidet permitteringsperiode er midlertidig, og at maksimal periode med fritak fra lønnsplikt og dagpenger under permittering igjen blir 26 uker for permitteringer som iverksettes etter 30. juni 2021, dersom forholdene ligger til rette for det.

Etter nær dialog med partene i arbeidslivet og for å unngå at ledigheten festner seg på et høyt nivå, innførte regjeringen også en ny midlertidig støtteordning for arbeidsgivere som tok permitterte tilbake i jobb i juli og august. Det har vært en markert reduksjon i antall permitterte de siste månedene, se figur 3.21A. Regjeringen vurderer at en ny periode med lønnsstøtte vil stimulere til ytterligere nedgang i antall permitterte. Det er derfor i Prop 142 S foreslått en ny periode med lønnsstøtte for månedene oktober, november og desember i år.

Arbeidsmarkedstiltak er sentrale virkemidler for å få flere arbeidsledige over i arbeid og motvirke at utsatte grupper faller ut av arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedstiltak rettes mot arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne, og omfanget skal tilpasses konjunktursituasjonen. Etter oljeprisfallet i 2014 ble antall tiltaksplasser rettet mot arbeidsledige trappet betydelig opp. I takt med den økte sysselsettingen og nedgangen i arbeidsledigheten de siste årene er tiltaksnivået redusert, se figur 3.21B.

I 2019 ble det gjennomført om lag 55 400 plasser i gjennomsnitt per måned, fordelt på 14 400 plasser rettet mot ledige, og 41 000 plasser rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. I tillegg kommer tiltaksplasser i varig tilrettelagt arbeid (VTA).

Arbeidsledigheten har avtatt kraftig gjennom de siste månedene, og det ventes ytterligere nedgang gjennom 2021. Til tross for det, vil nivået neste år ligge høyere enn før pandemien, og flere kan bli langtidsledige. Det øker også risikoen for økt frafall fra arbeidslivet. Regjeringen forslår derfor en særlig økning av målrettede arbeidsmarkedstiltak for å få flere arbeidsledige raskere over i jobb. Personer med nedsatt arbeidsevne har særlige utfordringer med å få innpass i arbeidslivet, og tiltaksnivået for denne gruppen har ligget høyt de siste årene. Det foreslås en styrking av tiltaksnivået også for denne gruppen til neste år. Innenfor det økte tiltaksnivået vil innsatsen under inkluderingsdugnaden styrkes og intensiveres. Arbeidsmarkedstiltak er også sentrale virkemidler for regjeringens ungdomsinnsats. Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning, er en

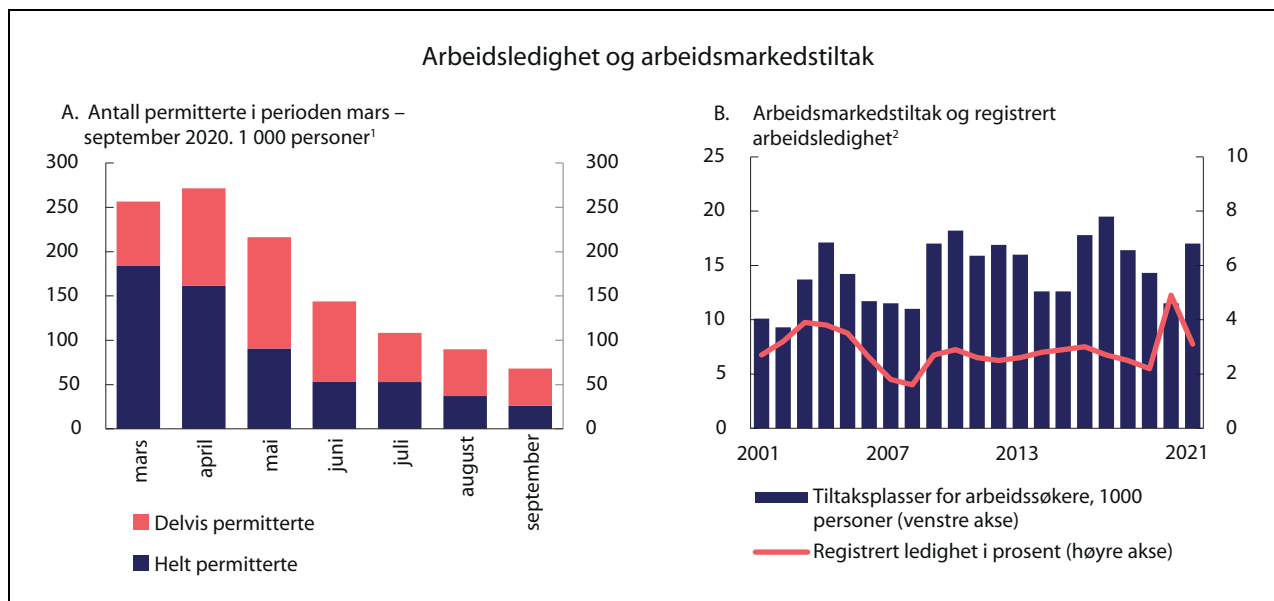
utsatt gruppe i arbeidsmarkedet. Personer med lavt utdanningsnivå eller innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant ungdom som ikke er i arbeid eller står uten tilbud om skoleplass. Regjeringen legger stor vekt på å hindre at ungdom faller ut av arbeidsmarkedet og styrker ungdomsinnsatsen til neste år.

Regjeringen foreslår en økning i bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak som gir rom for å gjennomføre om lag 63 000 plasser i 2021. Det er 7 000 flere plasser enn i år. Innenfor det samlede tiltaksnivået vil langtidsledige og utsatte grupper blant ungdom og innvandrere fra land utenom EØS-området bli særlig prioritert for arbeidsmarkedstiltak. Bevilgningen vil gi et godt tilbud både til ordinære arbeidsledige og til personer med nedsatt arbeidsevne. Regjeringen foreslår også å styrke innsatsen til varig tilrettelagt arbeid (VTA), som rettes inn mot personer som mottar uføretrygd eller i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd, med om lag 300 plasser i 2021.

Antall mottakere av helserelaterte trygdeytelser har holdt seg på et høyt, men stabilt nivå de siste ti årene, se figur 3.22A. I 2019 mottok om lag 600 000 enten sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Det tilsvarer 17 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder. Det innebærer at hver sjettede person mottar en slik ytelse.

Regjeringen legger vekt på å få flere mottakere av helserelaterte trygdeytelser over i ordinært arbeid. Langvarig sykefravær eller mottak av arbeidsavklaringspenger øker sannsynligheten for at personer mister fotfestet i arbeidsmarkedet. Tall fra Nav viser at bare 20 pst. av de som bruker opp sykepengerrettighetene går tilbake til jobb uten å motta ytelse, og hver tredje mottaker av AAP går direkte over på uføretrygd. Tidlig og tett oppfølging har derfor betydning for å hindre varig frafall fra arbeidslivet.

Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) står sentralt i regjeringens arbeid med å redusere utenforskapet. Det overordnede målet for IA-samarbeidet er å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall i arbeidslivet. I IA-avtalen som gjelder frem til 2022, er det et mål at sykefraværet skal reduseres med 10 pst. sammenlignet med årsgjennomsnittet i 2018. Det tilsier et nivå på 5,2 pst. av alle avtale dagsverk. I 2019 utgjorde det samlede sykefraværet 5,8 pst. Det er uendret fra 2018. Koronapandemien har ført til økt sykefravær, men det har i hovedsak vært relatert til kortvarige fravær. Det samlede sykefraværet lå i 2. kvartal 2020 på 5,7 pst. av alle avtalte dagsverk, sesong-, influensa- og koronajustert.



Figur 3.21 Arbeidsledighet og arbeidsmarkedstiltak

¹ Tall for september er per 22. september.

² Det er beregningsteknisk lagt til grunn hhv. 11 500 og 17 000 tiltaksplasser for arbeidssøkere i 2020 og 2021.

Kilder: Nav og Finansdepartementet.

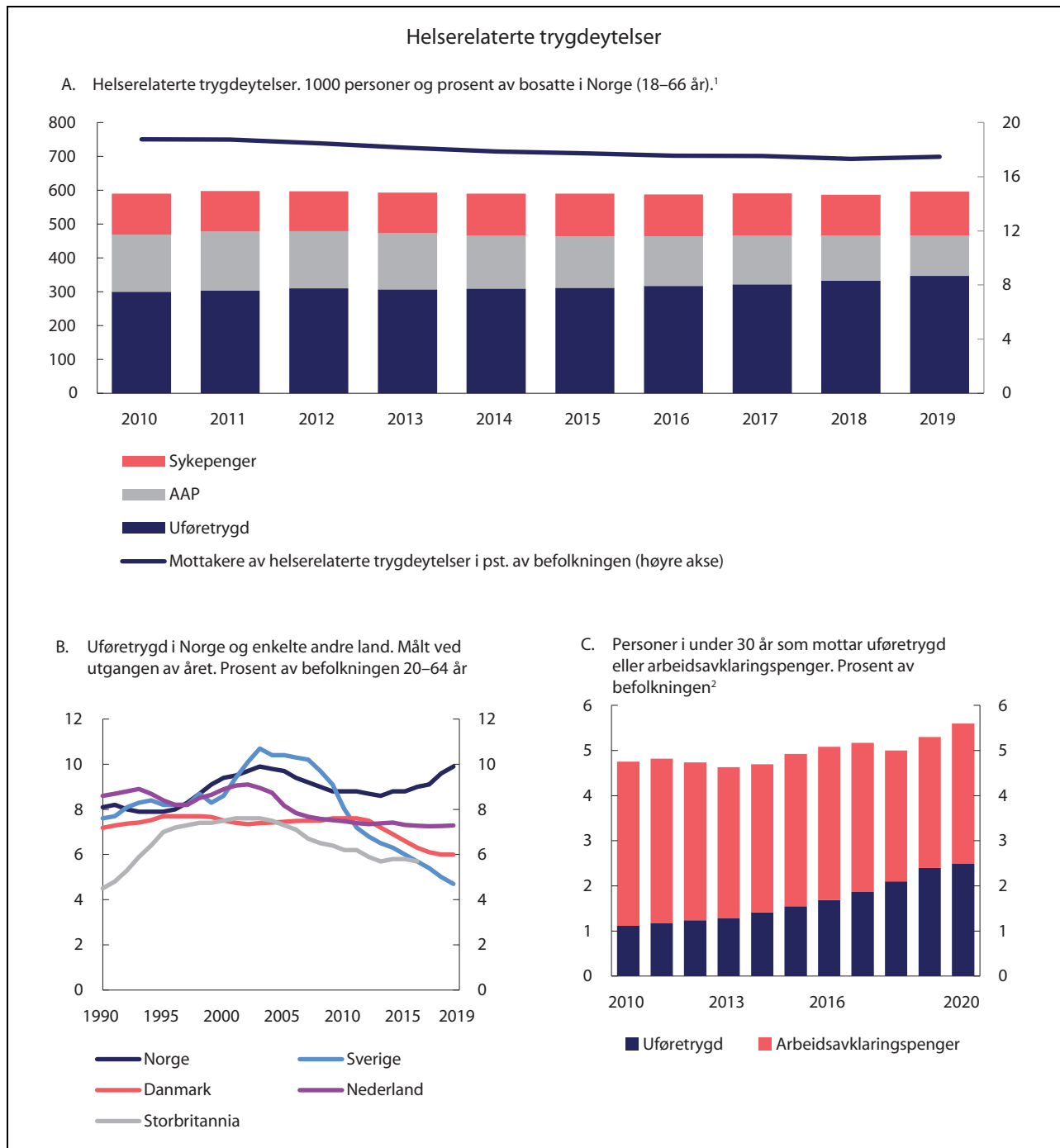
Mer enn halvparten av dem som får en helse-relatert ytelse, mottar uføretrygd. Antallet mottakere av uføretrygd har økt kraftig det siste året. Ved utgangen av første halvår 2020 var det til sammen registrert 358 000 personer med uføretrygd. Det tilsvarer 10,5 pst. av befolkningen i aldersgruppen 18–67 år, og er 0,3 prosentenheter høyere enn på samme tid i fjor. Andelen med uføretrygd i Norge er også høyere enn i andre europeiske land, se figur 3.22B. I både Sverige og Danmark er andelen blitt betydelig redusert de siste årene, mens det i Norge har vært en viss økning.

Etter noen år med reduksjon har antallet mottakere av AAP endret seg lite det siste året. Det må blant annet ses i sammenheng med at varigheten av AAP er blitt økt som følge av midlertidige regelendringer og andre konsekvenser av koronapandemien. Ved utgangen av første halvår 2020 mottok 118 000 personer AAP, svarende til 3,5 pst. av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år. I aldersgruppen under 30 år mottok 5,6 pst. av befolkningen enten AAP eller uføretrygd ved utgangen av 1. halvår 2020, se figur 3.22C. Det er 0,3 prosentenheter høyere enn på samme tid i fjor og 0,8 prosentenheter høyere enn i 2010. Denne utviklingen er særlig bekymringsfull. For å begrense innstrømmingen til helse-relaterte ytelser og inkludere flere i arbeidslivet blant ung-

dom, foreslår regjeringen å styrke den særskilte ungdomsinnsatsen.

Det er en risiko for at pandemien vil ha negative konsekvenser for arbeidsmarkedet også på lang sikt. Langvarig ledighet kan svekke tilknytningen til arbeidsmarkedet. Ulike studier finner støtte for at nedbemanning og tap av arbeidsplasser etter hvert kan føre til økt overgang til uføretrygd. Utsatte grupper vil dessuten kunne oppleve større utfordringer med å få innpass i arbeidslivet, og også dette kan gi innstrømmingen til helse-relaterte trygdeytelser. Dersom mange faller ut av arbeidsmarkedet som følge av pandemien, har dette svært uheldige konsekvenser for bærekraften i offentlige finanser, samtidig som det kan skape økende inntektsforskjeller.

Det er viktig at inntektssikringsordningene legger til rette for aktivitet og arbeidsinnsats. Regjeringen satte i januar 2018 ned et ekspertutvalg ledet av professor Steinar Holden som skulle foreslå mulige tiltak som kunne øke sysselsettingen. Ekspertgruppen la frem sine forslag i mars i 2019 i NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. I fase to, hvor utvalget ble oppnevnt i april 2019, deltar partene i arbeidslivet sammen med fagekspertene. De skal sammen arbeide videre med forslagene fra ekspertgruppen. Det tas sikte på at dette arbeidet skal ferdiggjøres før utgangen av 2020.



Figur 3.22 Helserelevante ytelser

¹ Det er ikke justert for at man kan motta flere ytelser samtidig (gjelder figur A).² Tall for 2020 er for 1. halvår.

Kilder: OECD, Nav, SSB, Försäkringskassan og Danmarks statistik.

3.5.2 Det inntektspolitiske samarbeidet

Partene i arbeidslivet har ansvaret for gjennomføringen av lønnsoppgjørene. Myndighetene har ansvaret for at lover og regler legger til rette for et velfungerende arbeidsmarked. Lønnsoppgjørene er lagt opp slik at sentrale tariffområder i konkur-

ranseutsatt sektor, det såkalte frontfaget, forhandler først. Partene er enige om å holde lønnsveksten innenfor rammer som konkurranseutsatt sektor kan leve med over tid. Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og hvilke

utfordringer norsk økonomi står overfor. Regjeringens kontaktutvalg og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) er viktige møtepunkter for å bygge en slik felles forståelse. Regjeringen har denne våren og sommeren hatt tett kontakt med partene om utformingen av økonomiske tiltak i møte med pandemien og det økonomiske tilbakeslaget.

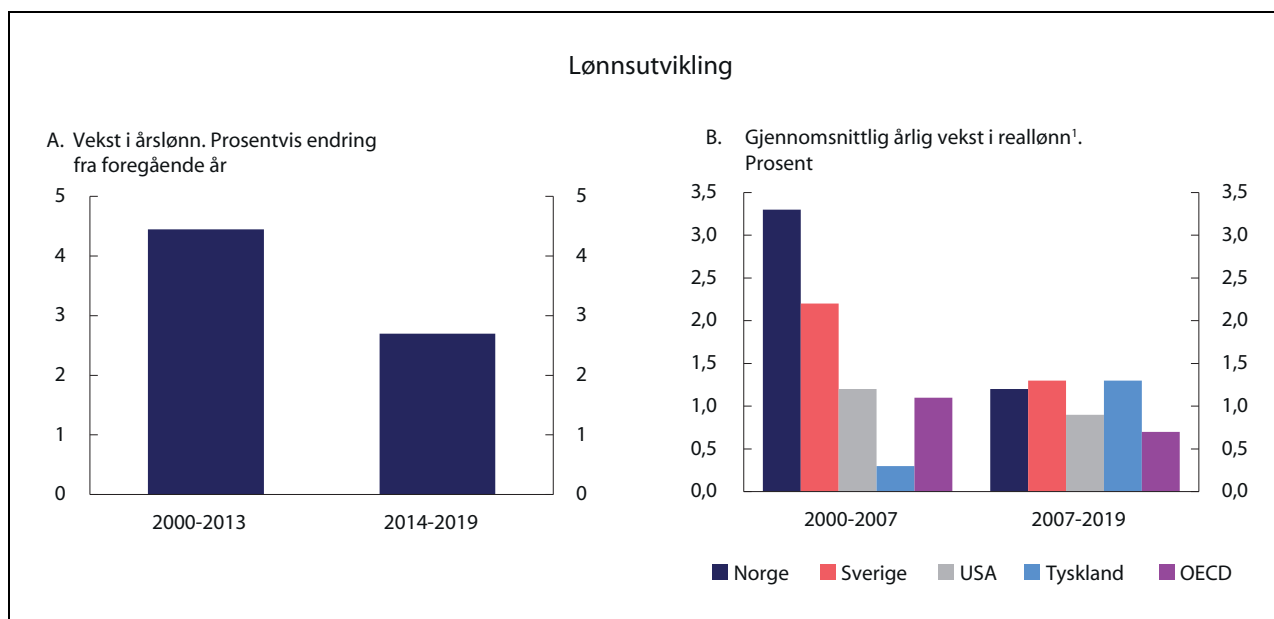
Lønnsveksten har de siste årene vært på vei opp, men den har likevel vært betydelig lavere enn i perioden fra årtusensskiftet og frem til oljeprisfallet i 2014, se figur 3.23A. Sammen med svekkelsen av kronen har de moderate lønnsoppgjørene bidratt til en betydelig styrking av den kostnadmessige konkurranseevnen siden 2013. Mens timelønnskostnadene i industrien i 2013 var 58 pst. høyere enn i industrien hos våre handelspartnere, var forskjellen i fjor kommet ned til om lag 30 pst., ifølge TBU.

Årets lønnsoppgjør er et hovedoppgjør hvor det i tillegg til lønn, også forhandles om alle de øvrige bestemmelsene i tariffavtalene. Forhandlingene i hovedoppgjøret i privat sektor, frontfaget, startet ikke opp som planlagt i mars. Den store usikkerheten som oppstod i forbindelse med pandemien gjorde at partene besluttet å utsette forhandlingene til august. Etter tvungen mekling hos Riksmekleren kom NHO til enighet med LO og YS innenfor en ramme for årslønnsveksten i industrien i NHO-området på 1,7 pst. i 2020. Etterfølgende oppgjør er så langt gjennomført innenfor

en tilsvarende ramme, samtidig som svekkelse av kronen har bidratt til å bedre konkurranseevnen.

På bakgrunn av resultatet fra meklingen i frontfaget anslås årslønnsveksten for økonomien samlet sett til 1,7 pst. i år, 0,2 prosentenheter høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2020. Med svært lave elektrisitetspriser ventes husholdningene likevel å få en reallønnsvekst på mer enn 0,5 pst. i år. Dersom TBUs anslag på konsumprisindeksen fra august treffer, dvs. en konsumprisindeksvekst på 1,4 pst., vil reallønnsveksten bli noe lavere. Det er usikkerhet knyttet til lønnsglidningen. Sammensetningseffekter kan bidra til at årslønnsveksten blir høyere enn anslått. I første halvår har det vært størst fall i sysselsettingen blant lavtlønnede yrkesgrupper. Isolert sett kan det bidra til å trekke opp den gjennomsnittlige lønnsveksten. Neste år er årslønnsveksten ventet å ta seg noe opp, i takt med økt aktivitet og økt sysselsetting. Samtidig ventes strømprisene å ta seg opp igjen fra et svært lavt nivå og bidra til at inflasjonen stiger. Reallønningene vil derfor trolig falle neste år, selv om lønnsveksten tar seg noe opp.

Reallønnsveksten har økt betydelig etter at den var negativ i 2016, og har de siste tre årene i gjennomsnitt vært om lag 0,6 pst. Reallønnsveksten i Norge var svært høy i årene frem til 2006, da bytteforholdsgevinster og høy produktivtetsvekst ga rom for høye lønnstillegg. I årene 2007–2019 var reallønnsveksten vesentlig lavere,



Figur 3.23 Lønnsutvikling

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og OECD Employment Outlook 2020.

men fortsatt høyere enn for OECD-gjennomsnittet. I denne perioden var reallønnsveksten i Norge litt lavere enn i Sverige og Tyskland, men noe høyere enn i USA, se figur 3.23B.

3.6 Statens gjeldsforvaltning

3.6.1 Statens lånebehov og målsettingen for gjeldsforvaltningen

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

I tråd med lov om Statens pensjonsfond blir det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet foreslått dekket ved en overføring fra SPU. Avdrag på statsgjelden og netto utlån i statsbankene mv. blir dekket ved nye låneopptak og/eller ved å trekke på statens kontantbeholdning. Staten har ut fra forslaget i Prop. 1 S (2020–2021) *Statsbudsjettet 2021* et brutto finansieringsbehov på 97,8 mrd. kroner i 2021, se for øvrig omtale i kapittel 7 i *Statsbudsjettet 2021*. Store poster i lånebehovet for 2021 er blant annet forfall av et obligasjonslån og utlån i statsbankene.

Målet for statens gjeldsforvaltning er å dekke statens lånebehov til så lave kostnader som mulig, samtidig som det tas hensyn til den risikoen staten påtar seg i forbindelse med låneopptakene. Innenfor denne overordnede målsettingen legges det vekt på at statens opplåning skal bidra til å opprettholde og utvikle velfungerende og effektive finansmarkeder i Norge.

3.6.2 Hovedtrekk ved statens gjeldsstrategi

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

Staten dekker behovet for *langsiktig* finansiering ved å selge omsettelige og langsiktige lånepapirer med fast rente (statsobligasjoner) i det innenlandske markedet. Staten låner også *kortsiktig* i markedet gjennom salg av statskasseveksler,

som er lån med løpetid på inntil ett år. Den kortsiktige opplåningen medvirker til at det tilbys statspapirer med ulike løpetider i markedet.

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

I statsgjeldsforvaltningen legges det vekt på å gi aktørene i markedet god informasjon om statens lånestrategi. Et låneprogram med kalender for auksjoner i statsobligasjoner og statskasseveksler blir normalt publisert for ett år av gangen i desember året før, sammen med planlagt opplåning for året. Kalenderen er ikke bindende, og innebærer således at auksjoner kan avlyses eller suppleres. Ved inngangen til hvert kvartal gis det informasjon om planlagt opplåningsvolum i kvartalet. I tillegg publiseres det kvartalsrapporter og årsrapport om forvaltningen av statsgjelden. Informasjonen blir lagt ut på Norges Banks nettsider.

3.6.3 Valg av løpetid for statsgjeldporteføljen og rentebytteavtaler

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

Tabell 3.11 Sammensetningen av statsgjelden. Mill. kroner

| | 31.12.18 | 31.12.19 | 30.06.20 |
|---|----------|----------|----------|
| Langsiktige lån ¹ | 400 101 | 394 000 | 457 000 |
| Kortsiktige markedspapirer ² | 66 000 | 58 000 | 63 000 |
| Andre kortsiktige lån..... | 57 768 | 58 625 | 113 724 |
| Statsgjeld i alt..... | 523 869 | 510 625 | 633 724 |

¹ Lån med lengre løpetid enn ett år.

² Lån med løpetid inntil ett år.

Kilde: Finansdepartementet.

tene i avtalene er banker. Bruk av rentebytteavtaler gir staten fleksibilitet til å endre gjennomsnittlig rentebinding på gjeldsporteføljen uten at opplåningsstrategien blir endret.

Mandatet for Norges Banks forvaltning av statsgjelden gir banken fullmakt til å inngå rentebytteavtaler i statens navn. Det inngås bare rentebytteavtaler med motparter som har tilfredsstillende kredittvurdering hos de største kredittvurderingsselskapene på avtaletidspunktet. For å redusere statens kredittrisiko ved slike avtaler, krever staten sikkerhet i form av et kontantinnskudd dersom markedsverdien i statens favør av avtalene overstiger en fastsatt terskelverdi. Dette kontantinnskuddet plasseres på konto i Norges Bank. Terskelverdien varierer med motpartens kredittvurdering. På denne måten holdes kredittrisikoen på et relativt lavt nivå. Det er i dag ikke et krav etter avtalene at staten innbetaler slik kontantsikkerhet til motpartene. Norges Bank har innledet reforhandling av de underliggende rammeavtalene slik at også staten vil måtte innbetale sikkerhet. Slike tosidige avtaler er vanlig markedspraksis mellom banker, også etter hvert for statsgjeldsforvaltere. Innskudd som sikkerhetsstillelse skiller seg fra vanlige bankinnskudd ved at det potensielle tapet er svært begrenset. Volumet av sikkerhetsstillelsen vil alltid være lik markedsverdien av rentebytteavtalene, slik at netto markedsverdi av stilt sikkerhet tillagt rentebytteavtaler er null. Finansdepartement har bedt Stortinget om fullmakt til å gjennomføre slike innskudd.

Ved utgangen av første halvår 2020 var det samlet utestående rentebytteavtaler for om lag 26,5 mrd. kroner med 6 ulike motparter, se Norges Banks nettsider for en oversikt over utestående avtaler.

3.6.4 Utviklingen i statsgjelden

Ved utgangen av 2019 var statens bruttogjeld om lag 511 mrd. kroner, jf. tabell 3.11. Statens brutto fordringer var på samme tid om lag 11 656 mrd. kroner, hvorav 10 086 mrd. kroner i SPU. Statskassens netto fordringer var om lag 10 964 mrd. kroner, jf. Meld. St. 3 (2019–2020) *Statsrekneskapen 2019*.

Fra utgangen av 2009 til utgangen av første halvår 2020 har statsgjelden vært mer eller mindre uendret, med noen variasjoner fra år til år, jf. figur 3.25., som viser statens markedsgjeld fordelt på ulike låneformer.

3.6.5 Opplåningen i 2020

Langsiktige lån

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

Fra inngangen til 2020 og frem til og med inngangen av august ble det avvirket 12 auksjoner, med et samlet volum på 29 mrd. kroner. Den gjennomsnittlige renten i auksjonene i denne perioden er 0,76 pst. Gjennomsnittet for hele 2019 var 1,41 pst. Forskjellen reflekterer et lavere rentenivå for statsobligasjoner hittil i år sammenliknet med fjoråret.

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 sammenlikning kan kun gjøres i de tilfellene der en utvider et eksisterende lån. Rentene som oppnås i en auksjon av norske statsobligasjoner, ligger normalt mellom samtidig kjøps- og salgsrente i annenhåndsmarkedet på auksjonstidspunktet.

Tabell 3.12 Statsobligasjoner. Utestående i referanselån per 1. august 2020¹

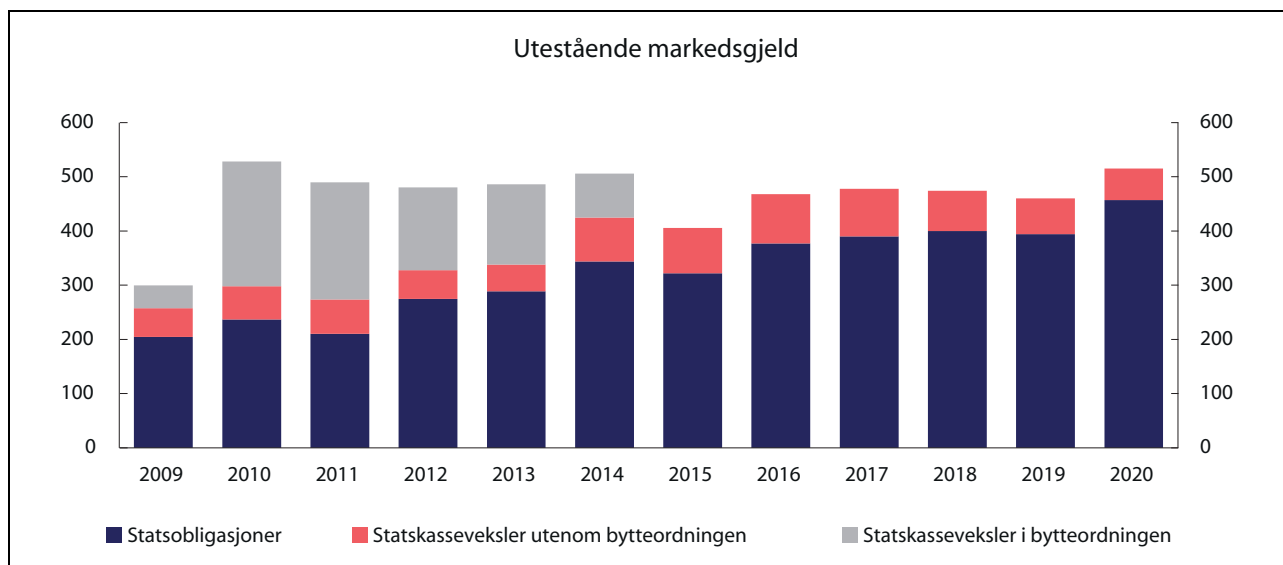
| Børsnummer | Første gang lagt ut | Forfall | Nominelt pålydende beløp (mill. kroner) | Kupongrente |
|------------|---------------------|----------|---|-------------|
| NST 474 | 25.05.10 | 25.05.21 | 88 000 | 3,75 |
| NST 475 | 24.05.12 | 24.05.23 | 80 000 | 2,00 |
| NST 476 | 14.03.14 | 14.03.24 | 58 000 | 3,00 |
| NST 477 | 13.03.15 | 13.03.25 | 43 000 | 1,75 |
| NST 478 | 19.02.16 | 19.02.26 | 36 000 | 1,50 |
| NST 479 | 17.02.17 | 17.02.27 | 39 000 | 1,75 |
| NST 480 | 26.04.18 | 26.04.28 | 37 000 | 2,00 |
| NST 481 | 06.03.19 | 06.09.29 | 40 000 | 1,75 |
| NST 482 | 19.02.20 | 19.08.30 | 40 000 | 1,375 |

¹ Inkluderer statens egenbeholdning til bruk i markedspleien.
Kilde: Finansdepartementet.

Ved tilstrekkelig interesse for auksjonene, kan en oppnå best mulig resultat i form av lave lånekostnader. Én måte å måle denne interessen på er forholdet mellom samlet budvolum og volumet som blir lagt ut i auksjonen. I de auksjonene som har vært gjennomført hittil i år, har dette forholdstallet variert mellom 1,8 og 4,2, med et gjennomsnitt på 2,9. I 2019 var forholdstallet 2,8.

I tillegg til auksjonene ble det i februar 2020 arrangert en såkalt syndikering i et nytt tiårig statsobligasjonslån, med et volum på 20 mrd. kro-

ner til markedet. Syndikering er en form for låneopptak hvor låntaker, i dette tilfellet den norske stat, inviterer flere banker – syndikatet – til å samarbeide om å hente inn penger til et lån. Syndikatet vil kontakte investorer både i Norge og utlandet for å kartlegge interessen for å kjøpe obligasjonen som utstedes. I motsetning til ved en auksjon, der endelig pris er ukjent på forhånd, vil investorene i en syndikering bli fortløpende informert om pris og volum. Syndikering antas å kunne nå frem til flere investorer enn auksjoner.

Figur 3.24 Utestående markedsgjeld¹, mrd. kroner

¹ Ved utgangen av første halvår for 2020.

Kilde: Finansdepartementet.

Det gir også utsteder mulighet til å påvirke sammensetningen av investorer. Selv om volumet ofte er større i syndikering enn ved en auksjon, er låneformen likevel fleksibel med hensyn til hvor mye som lånes og tidspunkt for gjennomføring. I syndikeringen i februar 2020 oppnådde staten en lånerente på 1,49 pst. I mai foretok Norges Bank en utvidelse av det nye tiårige lånet ved en syndikering. Lånevolumet i denne var 10 mrd. kroner, og den oppnådde lånerenten var 0,55 pst. Dette var første gang en utvidelse av et lån er blitt gjennomført ved syndikering, da slike utvidelser normalt er blitt foretatt med auksjoner. Det ble også gjennomført syndikeringer i 2018 og 2019, og Norges Bank tar sikte på å benytte denne låneformen når det legges ut nye langsiktige lån.

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

Fra inngangen til 2020 og frem til og med inngangen av august var det emittert til sammen 45 mrd. kroner til markedet i statskasseveksler, med en gjennomsnittlig auksjonsrente på 0,45 pst. I samme periode forfalt det vekslere for 50 mrd. kroner.

Andre kortsiktige lån

Andre kortsiktige lån omfatter alminnelige kontolån fra statsinstitusjoner og statlige fond, samt eventuelle kontolån fra institusjoner som kan bli pålagt å plassere overskuddslikviditet som kontolån til staten. Ved utgangen av juni 2020 var de totale plasseringene under fullmakten for andre kortsiktige lån om lag 114 mrd. kroner. Dette inkluderer ikke kontolån fra ordinære fond (kontogruppe 81 i statsregnskapet).¹² Dette er en relativt stor økning sammenlignet med utgangen av 2019, som i stor grad skyldes opprettelsen av Statens obligasjonsfond. Fondet har en ramme på 50 mrd. kroner, og de ubrukte midlene er plassert som et kontolån til staten. Etter hvert som fondets investeringer øker, vil denne kontolånsplasserin-

gen bli mindre. Den største plasseringen av kontolån er normalt den banken som forvalter likviditeten i forbindelse med visse skatte- og avgiftsbetalinger. Kontolånsplassingene varierer mye gjennom året.

Egenbeholdningen

Primærhandlerne er banker som har forpliktet seg til å bidra til likviditeten i statspapirmarkedet. Hver primærhandler har rett til å inngå gjenkjøpsavtaler med staten i alle statspapirer for inntil 2 mrd. kroner i hvert statspapir. Primærhandlerne låner da fra statens egenbeholdning. Egenbeholdninger av obligasjoner er enten 4 eller 6 mrd. kroner for hvert lån, mens egenbeholdningen av hver statskasseveksel er på 6 mrd. kroner.

Attestasjonsoppdrag

Siden 1. januar 2015 har Norges Bank stått for den operative gjennomføringen av statsgjeldsforvaltningen, basert på et mandat fra Finansdepartementet. Som ledd i departementets kontrollvirksomhet har departementet bedt Norges Banks representantskap om å gjennomføre årlige attestasjonsoppdrag på områdene regnskapsføring og betaling innenfor den delen av statsgjeldsforvaltningen som utføres av Norges Bank. For rapporteringsåret 2015 omfattet dette attestasjonsoppdraget både rammeverk og prosesser samt bankens etterlevelse, mens fra og med regnskapsåret 2016 omfatter oppdraget kun bankens etterlevelse. Tilsynssekretariatet for Norges Banks representantskap har engasjert bankens eksterne revisor (Deloitte AS) for å utføre attestasjonsoppdraget. Attestasjonsuttalelser avgitt for perioden 2015–2019 er uten særskilte merknader.

3.7 Klimapolitikken

3.7.1 Innledning

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

¹² 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.

i andre halvdel av dette århundret (klimanøytralitet).

I 2018 ble det vedtatt utfyllende regelverk under Parisavtalen unntatt for avtalens bestemmelser om markedsbasert samarbeid om utslippsreduksjoner, dvs. samarbeid hvor land kan overføre utslippsreduksjoner. Heller ikke under klimatoppmøtet i Madrid i desember 2019 lyktes man med å oppnå enighet om regler for markedsbasert samarbeid om utslippsreduksjoner på tvers av land. På grunn av koronapandemien er neste toppmøte, som skulle finne sted i Glasgow i november 2020, utsatt til 2021.

Globale utslipp av klimagasser har fra 2016 til 2019 i gjennomsnitt økt med 1 pst. årlig. Koronapandemien bidrar til nedgang i den økonomiske aktiviteten i 2020 og dermed også i globale utslipp av klimagasser. Usikkerheten er stor. For eksempel anslo Carbon Brief før sommeren at nedgangen i verdens klimagassutslipp kunne bli 5,5 pst. i år, mens Det internasjonale energibyrået (IEA) anslo 8 pst. reduksjon i globale energirelaterte CO₂-utslipp. Det er i tilfellet det største årlige fallet siden målingene av klimagassutslipp startet. Nedgangen frem mot 2030 må være i denne størrelsesorden hvert år om verden skal begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. Samtidig viser oppdaterte anslag fra Carbon Brief at Kinas utslipp i mai var tilbake på trend, etter en nedgang på 25 pst. i perioden rett etter nedstengningen (tidlig februar til midten av mars). I en studie publisert av det nederlandske miljøbyrået (PBL) anslås globale utslipp, på bakgrunn av IMF's økonomiske fremskrivninger fra april 2020, å kunne bli 4–7 pst. lavere i 2030 sammenlignet med anslag fra før pandemien.

Ifølge Parisavtalen skal landene melde inn nasjonalt fastsatte bidrag (klimamål) hvert femte år. Nye eller oppdaterte bidrag skal være uttrykk for landenes høyeste ambisjon og utgjøre en progresjon fra forrige mål. Dette skal bidra til at den globale innsatsen for å nå Parisavtalens temperaturmål styrkes over tid. Første gang landene skal oppdatere målet eller melde inn et nytt mål er i 2020. Foreløpig har bare noen få land, herunder Norge, meldt inn et forsterket mål.

3.7.2 Norges klimamål

Norge meldte i februar 2020, som det første vestlige landet, inn et forsterket klimamål under Parisavtalen. Det innebærer at Norge forplikter seg til å redusere utslippene av klimagasser med minst 50 pst. og opp mot 55 pst. i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Regjeringen ønsker å oppfylle

det forsterkede målet sammen med EU. Gjennom klimaavtalen med EU har Norge allerede forpliktet seg til å samarbeide med EU om å redusere utslippene med minst 40 pst. innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå. Dersom EU ikke forsterker sitt mål like mye som Norge, vil den delen av målet som går lengre, være betinget av samarbeid om utslippsreduksjoner i andre land i tråd med reglene i Parisavtalen.

Europakommisjonen la 17. september i år frem et forslag om å heve EUs klimamål under Parisavtalen til minst 55 pst. i 2030 sammenlignet med 1990. Kommisjonens forslag vil behandles i Rådet og Europaparlamentet før nytt mål vedtas. Selv om det ikke er klart hvordan EU vil gjennomføre sitt forsterkede klimamål er det sannsynlig at deler av klimarammeverket som inngår i Norges samarbeid med EU om klimamålet for 2030, vil bli strammet inn. Kommisjonen tar sikte på legge frem forslag til eventuelle endringer i EUs klimarammeverk innen juni 2021.

I Granavolden-plattformen sier regjeringen at den vil at Norges ikke-kvotepfiktige utslipp skal reduseres med minst 45 prosent sammenliknet med 2005. Regjeringen har som mål at reduksjonen skjer gjennom innenlandske tiltak og planlegger for dette. Om strengt nødvendig kan fleksibiliteten i EUs rammeverk benyttes.

For 2050 er målet at Norge skal bli et lavutslippssamfunn. Med lavutslippssamfunn menes et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen.

Norges klimamål og avtalen med EU er nærmere omtalt i Klima- og miljødepartementets Prop. 1 S (2020–2021).

3.7.3 Norsk klimapolitikk

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Sektorovergrepene virkemidler i form av avgifter og deltagelse i det europeiske kvotesystemet er hovedvirkemidlene og dekker mer enn 80 pst. av klimagassutslippene i Norge. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp og bidrar dermed til at produksjon og forbruk vris i mer klimavennlig retning. I tillegg til kvoter og avgifter, brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak, herunder støtte til forskning og teknologiutvikling som virkemidler i klimapolitikken.

Ikke-kvotepfiktige utslipp utgjør vel halvparten av norske utslipp, og er hovedsakelig utslipp fra

transport, jordbruk, avfall og klimagassene hydrofluorkarboner (HFK) og perfluorkarboner (PFK). Nesten 70 pst. av disse utslippene er ilagt avgift. Det generelle avgiftsnivået på utslipp av klimagasser i 2020 er 544 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter. Avgiftene omfatter tilnærmet all ikke-kvotepliktig bruk av fossile drivstoff samt HFK og PFK.

Den halvdelen av norske utslipp som er omfattet av det europeiske kvotesystemet for bedrifter, stammer i hovedsak fra olje- og gassproduksjon og industrien. Disse utslippene står overfor en utslippspris lik kvoteprisen. Petroleumssektoren er også ilagt en CO₂-avgift i tillegg til kvoteplikt. Kvoteprisen har i store deler av 2019 og 2020 ligget rundt 25 euro. Etter at sterke smitteverntiltak ble innført i Europa og resten av verden i mars 2020, falt kvoteprisen ned mot 15 euro. Imidlertid tok kvoteprisen seg raskt opp igjen, og siden juli har den ligget godt over 25 euro.

Regjeringen baserer klimapolitikken på at forurenser skal betale, satser på grønn teknologi og på å bidra til markeder for nullutslippsløsninger. I budsjettet foreslår derfor regjeringen at CO₂-avgiften økes med 5 pst. utover prisstigning. I tillegg utvides bruken av avgift på klimagasser ved å oppheve fritak i CO₂-avgiften og ved å innføre avgift på forbrenning av avfall. Endringene forsterker insentivene til utslippsreduksjoner i alle sektorer og bidrar til jevnere prising av utslipp av klimagasser på tvers av sektorer. Dette legger til rette for at markedet får virke og bidrar til at utslippsreduksjoner med lavest kostnad tas først.

Regjeringen foreslår å realisere et *demonstrasjonsprosjekt for fangst, transport og lagring av CO₂*. Prosjektet, kalt Langskip, vil fange CO₂-utslipp ved Norcems sementfabrikk og lagre disse i et undersjøisk reservoar på norsk sokkel. Lagerinfrastrukturen vil bygges ut med ledig kapasitet som kan utnyttes av fangstprosjekter i andre land. Etterfølgende anlegg i Europa og verden er en forutsetning for at CO₂-håndtering skal kunne bli et effektivt og konkurransedyktig klimatiltak. Regjeringen foreslår at også Fortum Oslo Varmes fangstprosjekt kan få statsstøtte, forutsatt tilstrekkelig finansiering fra EU eller andre kilder. Bygging og ti års drift av lager og de to fangstanleggene har en forventet kostnad på 25,1 mrd. kroner, hvorav regjeringen foreslår at staten dekker 16,8 mrd. kroner.

Regjeringen foreslår en betydelig satsing på klimavennlige transportløsninger, herunder midler til Fornebubanen, Bybanen til Fyllingsdalen i Bergen, Bussveien på Nord-Jæren, Metrobussen i Trondheim og nye tog på Trønderbanen.

For å redusere klimagassutslipp fra innenriks skipsfart foreslår regjeringen å videreføre tiltak for økt bruk av lav- og nullutslippsløsninger i fylkeskommunale hurtigbåtsamband og arbeidet med grønn flåtefornyelse av lasteskip. Regjeringen stiller også krav til null- eller lavutslippsløsninger ved utlysning av nye riksveiferjeambud, der det ligger til rette for det. I Prop. 127 S (2019–2020) ble det bevilget over 600 mill. kroner til tiltak innen grønn skipsfart som også kan virke inn i 2021. Låneordningen for nærskipsfart og fiskefartøy foreslås videreført i 2021.

Regjeringen vil satse mer på ny grønn teknologi og nullutslippsløsninger. Enova er et viktig virkemiddel for å nå Norges klimaforpliktelser. Ny styringsavtale vil vektlegge reduksjon av ikke-kvotepliktige klimagassutslipp mot 2030 og teknologiutvikling og innovasjon som medvirker til utslippsreduksjoner frem mot lavutslippssamfunnet i 2050. Tilleggsbevilgningen på 2 mrd. kroner i Prop. 127 S vil bli brukt over flere år, selv om den ble bevilget i sin helhet i 2020.

Det foreslås til sammen 333 mill. kroner til næringsrettede tiltak innenfor «Grønn plattform» i tråd med det som ble varslet i vår. Tiltaket skal fremme omstilling ved å gi støtte gjennom flere stadier, fra grunnleggende forskning til innovasjon og kommersialisering, og skal vare i tre år. Regjeringen foreslår også ytterligere 700 mill. kroner i investeringskapital til Nysnø. Dette kommer på toppen av om lag 1,7 mrd. kroner som tidligere er tilført selskapet.

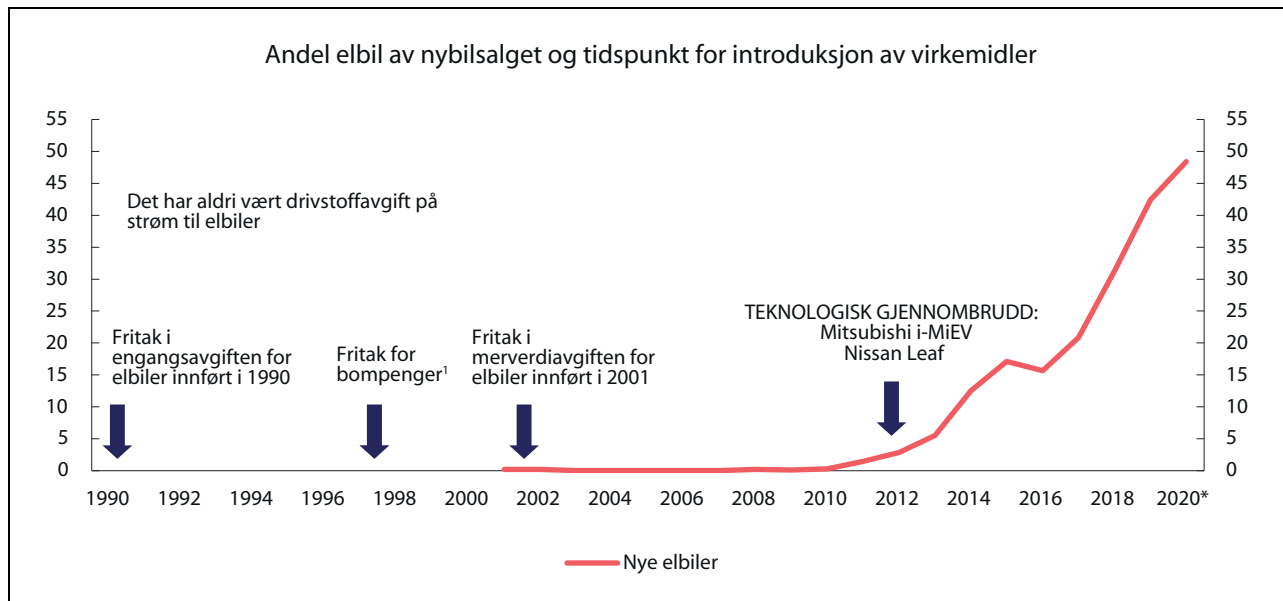
Regjeringen bidrar også til å redusere utslippene i andre land, og foreslår å bevilge drøye 6,6 mrd. kroner til bistandsrelaterte tiltak innen fornybar energi, klima, miljø og hav.

3.7.4 Norske utslipp og utslippsfremskrivninger

Norske utslipp av klimagasser var i 2019 på 50,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, se tabell 3.13. Om lag halvparten av utslippene omfattes av de europeiske kvotesystemene, hovedsakelig olje- og gassvirksomhet og prosessindustri.¹³ Siden 2005 er disse utslippene redusert med 8 pst. Den andre halvparten er ikke-kvotepliktige utslipp, hovedsakelig fra transport, landbruk og avfall. Disse utslippene er redusert med 11 pst. siden 2005.

Utslippene fra olje- og gassproduksjonen, som er den største utslippssektoren i Norge, utgjorde 13,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2019. Størstedelen av utslippene er knyttet til energiproduksjon

¹³ Kvotesystemene for luftfart og bedrifter.



Figur 3.25 Andel elbiler av nye personbiler

¹ For elbiler blir nå bompengerabatter fastsatt lokalt, men utslippsfrie biler skal ikke ha mer enn halvparten av takstene til biler som ikke er nullutslippsbiler.

Kilder: Opplysningsrådet for veitrafikk og Finansdepartementet.

på installasjonene. Utslippene har økt med 70 pst. siden 1990, men har gått noe ned siden toppen i 2015.

Utslippene fra fastlandsøkonomien, dvs. utslipp utenom olje- og gassproduksjon, er redusert med 16 pst. siden 1990, tilsvarende knapt 7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Utslippene fra industri og bergverk har avtatt med vel 40 pst. siden 1990, og var i 2019 11,7 mill. tonn. Nedgangen skyldes i stor grad reduserte utslipp av andre klimagasser enn CO₂. De siste ti årene har utslippene fra industri og bergverk vært stabile. Utslippene henger i stor grad sammen med produksjon av metaller og kjemiske råvarer for eksport.

Utslippene fra veitrafikk økte med nesten 37 pst. fra 1990 til 2007. Siden 2007 har utslippene avtatt med om lag 15 pst., eller nær 1,5 mill. tonn, til tross for sterk befolkningsvekst, se figur 3.27. I tillegg til mer effektive biler og at antall kjørte kilometer per person har flatet ut, har også økt innblanding av biodrivstoff og flere elbiler bidratt til avtakende utslipp.

Opptak av klimagasser i skog og annen arealbruk var i 2018 på 23,7 mill. tonn og tilsvarte om lag halvparten av utslippene i andre sektorer.

Fremskrivninger av utslipp og opptak av klimagasser

Fremskrivninger av utslipp til luft bygger på vurderinger av underliggende utviklingstrekk i norsk

og internasjonal økonomi, blant annet økonomiske, teknologiske og befolkningsmessige forhold. I tråd med internasjonale retningslinjer er fremskrivingene basert på videreføring av dagens innretning av klimapolitikken, både i Norge og internasjonalt. Å anslå hvordan dagens klimapolitikk kan påvirke utslippene i fremtiden, er beheftet med betydelig usikkerhet. Utviklingen av elbilsalget i Norge er et eksempel på usikkerheten i fremskrivingene av eksisterende politikk. Fritak for merverdiavgift ble innført allerede i 2001, mens fritak for engangsavgift og bompenger kom vesentlig tidligere. Imidlertid økte elbilsalget først da batteriteknologien gjorde det mulig å kjøre lengre distanser, se figur 3.25. Økonomiske virkemidler vil gi insentiv til forskning på klimavennlige teknologier, men det er ikke mulig å forutsi om eller når forskningen vil resultere i et teknologisk gjennombrudd eller hvor raskt utviklingen vil gå. Den største delen av den teknologiske utviklingen som vi er avhengig av for å kutte utslipp, vil foregå utenfor Norges grenser.

Klimapolitikken internasjonalt er per i dag ikke tilstrekkelig for å nå målene i Parisavtalen. For internasjonal økonomi er det derfor beregningsmessig lagt til grunn at den økonomiske veksten og den generelle forbedringen i teknologi utvikler seg i om lag samme tempo som frem til i dag. Det innebærer at utviklingen av ny klimavennlig teknologi internasjonalt, som Norge er

helt avhengig av for å bli et lavutslippssamfunn, verken går raskere eller saktere enn det vi har observert historisk.

Usikkerheten er stor og øker jo lenger frem i tid fremskrivingene løper. Hvis lavutslippsløsninger til konkurransedyktige priser utvikles raskere enn lagt til grunn, vil utslippene kunne avta hurtigere enn fremskrivingene viser. Gjennom avgifter, kvoteplikt og annen regulering har norske husholdninger og bedrifter allerede insentiver som gjør at de vil ta ny teknologi i bruk når den er tilgjengelig. På den annen side kan også teknologiutviklingen gå langsommere enn lagt til grunn i fremskrivingene.

Fremskrivingene er ikke en beskrivelse av regjeringens mål, og inkluderer ikke effekter av fremtidig ny politikk og nye virkemidler. Vedtatte mål uten tilhørende forslag til endrede virkemidler eller tiltak som ikke er ferdig utredet i form av forskrift, avgiftsvedtak eller avtaler mv., er ikke innarbeidet.

Utslippene av klimagasser anslås å avta med rundt 2 pst. i året fra 2019 og frem mot 2030. Utslippene vil i så fall ligge om lag 9½ mill. tonn CO₂-ekvivalenter lavere i 2030 enn i 2019. Litt over halvparten av utslippsreduksjonen anslås å komme i ikke-kvotepliktige utslipp, der utslippene anslås å gå ned med i overkant av 5 mill. tonn fra 2019 til 2030, se tabell 3.13. Kvotepliktige utslipp anslås å gå ned med i overkant av 4 mill. tonn i samme periode.

I 2020 og de nærmeste årene bidrar koronapandemien og smitteverntiltakene som ble innført her hjemme og i resten av verden, til at aktivitetsnivået i norsk økonomi trolig vil være lavere enn normalt langt ut i 2021, kanskje lenger. Også utslippene påvirkes av lavere aktivitetsnivå, og i fremskrivingene er det lagt til grunn en midlertid nedgang i utslippene som en følge av koronapandemien. Nedgangen henger primært sammen med redusert transport og noe lavere industriproduksjon. For lufttransport har aktivitetsnedgangen vært særlig stor, og det er ventet at det vil ta lengre tid før utslippene eventuelt vil være tilbake på om lag samme nivåer som før pandemien. Det har også vært en merkbar nedgang for andre transportformer. Blant annet viser tall for salget av petroleumsprodukter lavere omsatt volum av bilbensen og autodiesel i vår. Salget har siden tatt seg opp, og i juli var omsetningen tilbake på samme nivå som året før. I fremskrivingene er det lagt til grunn at utslippene fra veitrafikk går ned med 4 pst. i år. Salget av marine gassoljer har vært mindre påvirket av pandemien og smitteverntiltakene, men det har vært en viss nedgang i løpet av som-

meren. I fremskrivingene er det lagt til grunn at også utslippene fra innenriks sjøfart og fiske vil gå midlertidig ned.

Det kan ikke utelukkes at pandemien kan føre til langsiktige, strukturelle endringer, som har betydning for utslippsutviklingen på lenger sikt. Reisevirksomheten, både arbeidsreiser og fritidsreiser, kan vise seg å bli varig redusert, for eksempel som en følge av at digitale løsninger og hjemmekontorløsninger blir tatt i bruk i større grad. På den annen side kan økt bruk av privatbil fortrenge kollektivreiser. Usikkerheten er stor om hvilke effekter som vil dominere og vedvare over tid.

De samlede norske utslippene av klimagasser er anslått å avta med nær 1 mill. tonn fra 2019 til 2020. I tråd med den øvrige utviklingen i norsk økonomi er det lagt til grunn at nedgangen knyttet til koronapandemien og smitteverntiltakene i hovedsak reverseres i 2021. De samlede utslippene er likevel anslått å avta noe mot 2025, selv om utslippene fra ikke-kvotepliktig transport er ventet å være litt høyere i 2025 enn 2020. En videre nedgang i transportutslippene som følge av flere nullutslippskjøretøy, blir i økende grad synlig i tallene frem mot 2030. Også kvotepliktige utslipp anslås å avta kraftig frem mot 2030, primært som en følge av lavere utslipp fra petroleumsvirksomheten. Men nedgangen henger også sammen med den varslede nedstengningen av varmekraftverket ved Mongstad og lavere utslipp fra lufttransport.

FN Klimakonvensjons regneregler ligger til grunn for beregningene av netto opptak i skog og andre arealer. Nettoopptaket av klimagasser i skog og andre landarealer er anslått å avta noe fremover. Det ligger likevel an til at opptaket av klimagasser i skog og andre landarealer vil fortsette å tilsvare om lag halvparten av utslippene i andre sektorer også i 2030, se tabell 3.13. I klimaavtalen med EU er det en egen forpliktelse for skog og arealbruk der utslipp ikke skal overskride opptak fra sektoren (den såkalte «netto nullforpliktelsen»). Det er andre regneregler for utslipp og opptak fra skog og arealbruk, der ikke alt opptak fra skog regnes inn. Beregninger basert på disse reglene viser at Norge kan få et samlet utslipp fra skog og andre landarealer over perioden 2021–2030. Usikkerheten knyttet til beregningene for skog og andre landarealer er stor, og enda større enn i andre sektorer.

Utslippene av klimagasser per person var i 2019 på i overkant av 9 tonn. Utslippene fra fastlandsøkonomien var betydelig lavere siden oljevirksomhet står for rundt en femdel av samlede utslipp. Medregnet skog blir utslippene betydelig

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

| | 1990 | 2005 | 2018 | 2019 ² | 2020 | 2025 | 2030 |
|--|-------|-------------------|-------|-------------------|-------|-------|-------|
| Utslipp av klimagasser | 51,5 | 55,4 | 52,0 | 50,3 | 49,4 | 49,1 | 40,8 |
| Kvotepiktig utslipp | 23,2 | 27,7 | 26,3 | 25,6 | 25,5 | 25,1 | 21,3 |
| – Olje- og gassproduksjon | 7,2 | 12,9 | 13,4 | 13,2 | 13,4 | 13,1 | 9,7 |
| – Industri og bergverk | 15,2 | 13,7 | 11,0 | 10,7 | 10,4 | 10,8 | 10,3 |
| – Andre kilder ³ | 0,7 | 1,1 | 1,9 | 1,7 | 1,7 | 1,2 | 1,3 |
| Ikke-kvotepiktig utslipp | 28,3 | 27,7 ¹ | 25,7 | 24,7 | 23,9 | 24,0 | 19,4 |
| – Transport | 12,3 | 15,5 | 15,3 | 14,3 | 13,7 | 13,9 | 10,4 |
| Herunder: Veitrafikk | 7,2 | 9,3 | 9,1 | 8,4 | 8,0 | 8,2 | 5,3 |
| – Jordbruk | 4,7 | 4,5 | 4,5 | 4,4 | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| – Andre kilder ⁴ | 11,3 | 7,7 | 5,9 | 5,9 | 5,7 | 5,6 | 4,5 |
| Netto opptak i skog og andre landarealer | -10,1 | -25,3 | -23,7 | -23,7 | -21,7 | -20,8 | -20,3 |
| Utslipp av klimagasser medregnet netto opptak i skog | 41,4 | 30,1 | 28,4 | 26,6 | 27,7 | 28,3 | 20,5 |
| <i>Memo:</i> | | | | | | | |
| Fastlands-Norge | 43,3 | 41,3 | 37,9 | 36,4 | 35,1 | 36,2 | 30,3 |

¹ Utgangspunktet for det norske utslippsbudsjettet under innsatsfordelingsforordningen er foreløpig anslått til 28,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter.

² Foreløpig utslippsregnskap for 2019. For opptak i skog og andre landarealer er det brukt 2018-tall.

³ Inkluderer kvotepiktig energiforsyning og luftfart.

⁴ Inkluderer ikke-kvotepiktige utslipp fra industri, petroleumsvirksomhet og energiforsyning i tillegg til oppvarming og andre kilder.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet, Norsk institutt for bioøkonomi og Finansdepartementet.

lavere, siden skog og andre landarealer står for et karbonopptak tilsvarende rundt halvparten av Norges samlede utslipp, se figur 3.26. Fremover er utslipp per person anslått å avta med i underkant av 2½ pst. årlig, og utslippene per person vil da være om lag 23 pst. lavere i 2030 enn i 2019.

Dersom dagens politikk og virkemiddelbruk videreføres og befolkning, økonomi og den generelle forbedringen i teknologi utvikler seg i om lag samme tempo som til 2030, både i Norge og internasjonalt, anslås utslippene å gå videre ned frem mot 2050. Stor usikkerhet gjør at fremskrivingene må ses på som en grov illustrasjon. Årlige forbedringer i teknologi og annen effektivisering anslås mer enn å oppveie virkningene av økonomisk vekst og en større befolkning. I tillegg anslås det at lavere utslipp fra produksjon av olje og gass, og videre utfasing av bruk av fossil energi til oppvarming og i transport vil også bidra til å redusere utslippene. Alt i alt anslås utslippene i 2050 å være om lag halvparten av dagens nivå. Fremskrivin-

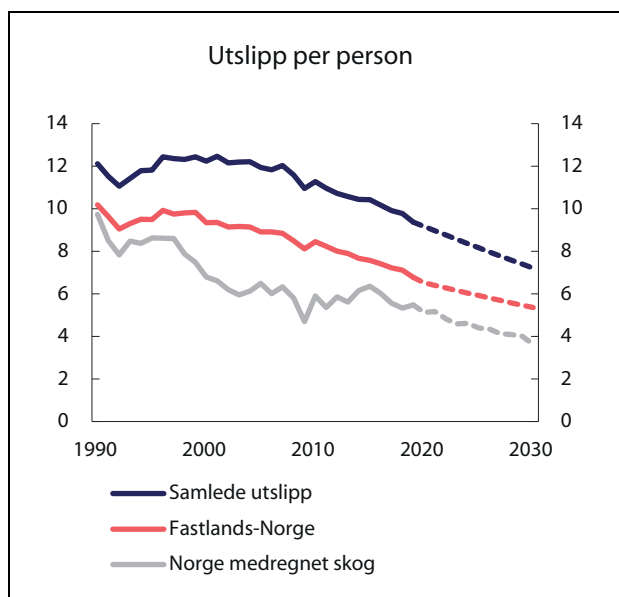
gene er usikre og usikkerheten øker jo lenger frem i tid fremskrivingene løper. Målet om å bli et lavutslippssamfunn er, i tråd med Granvoldenplattformen, at utslippene skal reduseres med i størrelsesorden 90–95 pst. sammenlignet med 1990. Norge som lavutslippssamfunn er avhengig av at verden rundt oss beveger seg i samme retning, slik at vår evne til full og effektiv bruk av arbeidskraft og andre ressurser opprettholdes, samtidig som vi kan nå våre klima- og miljøpolitiske mål. Dersom politikken globalt ikke strammes til slik at utslippsutviklingen fremover nærmer seg en bane som er i samsvar med Parisavtalens mål, vil utviklingen av klimavennlig teknologi kunne gå tregt. Dermed vil også kostnadene ved å redusere utslipp i Norge bli høye, og det blir mer krevende for Norge å nå våre klimamål for 2050. Samtidig vil behovet for og kostnadene ved å tilpasse Norge til et klima som endrer seg, øke. Med en utslippsutvikling globalt i tråd med temperatur-

Tabell 3.14 Utslipp av klimagasser i Norge. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

| | 1990 | 2005 | 2018 | 2019 ¹ | 2020 | 2025 | 2030 |
|-----------------------------------|------|------|------|-------------------|------|------|------|
| Sum klimagasser | 51,5 | 55,4 | 52,0 | 50,3 | 49,4 | 46,7 | 40,8 |
| CO ₂ | 35,3 | 43,9 | 43,8 | 42,2 | 40,9 | 38,9 | 33,3 |
| Andre klimagasser | 16,1 | 11,5 | 8,2 | 8,1 | 8,4 | 7,9 | 7,4 |
| Metan (CH ₄)..... | 6,0 | 5,6 | 4,8 | 4,6 | 4,7 | 4,3 | 4,2 |
| Lystgass (N ₂ O) | 4,1 | 4,1 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| Fluorgasser..... | 6,0 | 1,9 | 1,0 | 1,1 | 1,4 | 1,1 | 0,9 |

¹ Foreløpig utslippsregnskap for 2019.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.



Figur 3.26 Utslipp av klimagasser. Tonn CO₂-ekvivalenter per person

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

målet i Parisavtalen vil også Norge være et samfunn med lave utslipp i alle sektorer i 2050.

Nærmere om fremskrivingene for 2030

Fremskrivingene av utslipp av klimagasser er oppdatert med utgangspunkt i de makroøkonomiske beregningene i denne meldingen. Utslipp avhenger av handlingene til noen hundre tusen bedrifter og flere millioner personer. Fremskrivingene prøver å fange opp de overordnede utviklingstrekkene og tendensene i disse handlingene. Sentrale forutsetninger er omtalt i boks 3.16.

Fremskrivingene viderefører dagens innretning av klimapolitikken både i Norge og internasjonalt. Det innebærer at omfang og satser for CO₂-avgiften og andre avgifter videreføres på dagens nivå, og at de observerte prisene i EUs kvotesystem for fremtidig levering legges til grunn. Satsingen på teknologiutvikling, for eksempel gjennom Enova, videreføres. Klimapolitikken er styrket de senere årene, se boks 3.17.

Mens utslippene av CO₂ anslås å gå ned med i overkant av 20 pst., anslås reduksjonen i utslipp av andre klimagasser å være prosentvis lavere. Utslippene av andre klimagasser enn CO₂ forventes samlet å avta fra 8,1 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2019 til i 7,4 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2030, se tabell 3.14. Nedgangen i utslippene av metan (CH₄) henger blant annet sammen med avtakende utslipp fra avfallsfyllinger. Utslipp av metan fra jordbruket anslås å fortsette omtrent på dagens nivå, som følge av at jordbruksproduksjon antas å holde følge med befolkningsutviklingen, samtidig som det forventes noe lavere utslipp per produsert enhet.

Metan er en svært potent klimagass, men med relativt kort levetid i atmosfæren. Det betyr at oppvarmingseffekten av metan har tett sammenheng med utslippsnivået til enhver tid. Det skiller seg fra langlevde klimagasser som CO₂ der oppvarmingseffekten stadig øker som følge av at utslippene akkumuleres i atmosfæren. Lystgassutslippene (N₂O) anslås å holde seg stabile fremover, mens utslippene av fluorgassene HFK anslås å gå ned etter 2020 som en følge av innføringen av EUs reviderte f-gassforordning. Utslippene av fluorgassen SF₆ er imidlertid ventet å gå opp.

Anslaget for klimagassutslipp i 2030 er nedjustert med 4½ mill. tonn CO₂-ekvivalenter sammenlignet med forrige fremskriving, som ble presen-

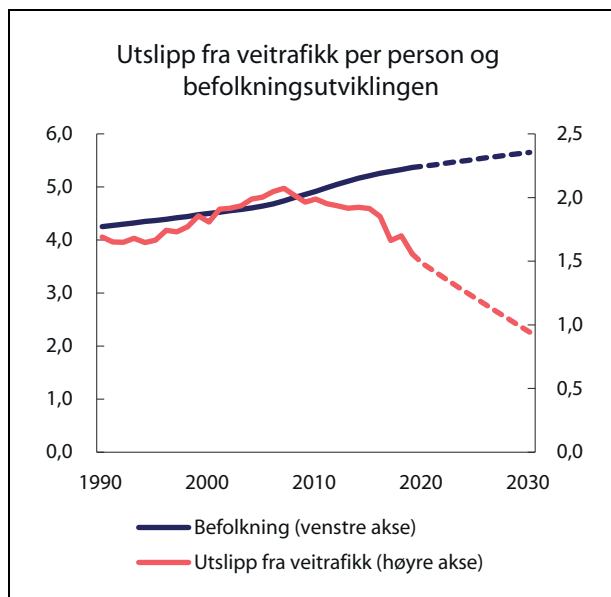
tert i nasjonalbudsjettet for 2019. Det aller meste av nedjusteringen henger sammen med lavere utslipp fra olje- og gassutvinning. Nedgangen har særlig sammenheng med økt elektrifisering av petroleumssinnretningene.

Utslippene fra veitranport anslås å avta fra 8,4 mill. tonn i 2019 til 5,3 mill. tonn i 2030. Nedgangen skyldes først og fremst at det er lagt til grunn at innfasing av lav- og nullutslippsbiler vil øke ytterligere fremover. Andelen elbiler av nybilsalget har økt med opp mot 10 prosentenheter årlig de siste par årene og er de første åtte månedene i 2020 kommet opp i 48 pst. Det legges i denne meldingen til grunn at andelen kommer opp i 90 pst. i 2025 og 95 pst. i 2030. Til sammenligning ble det i Nasjonalbudsjettet 2019 lagt til grunn en elbilandel på 75 pst. i 2030. Siden de forrige fremskrivingene ble lagt frem høsten 2018, har veksten i elbilandelen gått raskere enn forventet. Som i Nasjonalbudsjettet 2019 er det lagt til grunn at andelen elvarebiler av nybilsalget i 2025 er halvparten av elbilandelen for personbiler. Det innebærer at også salget av elvarebiler anslås høyere enn tidligere. Det er videre lagt til grunn at teknologiutvikling for tunge kjøretøy etter hvert vil bli sterkere, men at denne kommer senere og langsommere enn for lettere biler. Det finnes få nullutslippsløsninger i dag, og den videre utviklingen er usikker.

I fremskrivingene er det lagt til grunn at innblandingen av biodrivstoff i veitrafikk fra og med 1. januar 2021 vil være på 15,5 pst. reelt volumprosent i tråd med omsetningskravet.

Utslippene fra innenriks sjøfart og fiske har avtatt markant de senere årene. Nedgangen henger trolig sammen med lavere aktivitet for offshore supplyskip, overgang til mindre utslippsintensive drivstoff og bruk av ny teknologi. Det kan også skyldes økt andel fartøy som bunkrer drivstoff utenlands. I fremskrivingene er det lagt til grunn at nedgangen er varig og at videre teknologiutvikling bidrar til at utslippene fortsetter å avta etter 2020. Rundt en tredel av landets ferger vil ha batterier om bord i løpet av 2021. Enova bruker betydelige midler på støtte til introduksjon av null- og lavutslippsteknologi i maritim sektor. Nedgangen i utslippene er om lag som anslått i Nasjonalbudsjettet 2019.

Utslippene fra bruk av mineralolje til oppvarming i næringer og husholdninger har avtatt med 88 pst. siden 1990. Forbudet mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygg, som trådte i kraft i 2020, innebærer at oppvarming av boliger, offentlige bygg og næringsbygg (yrkesbygg) fremover



Figur 3.27 Utslipp fra veitrafikk per person og befolkningsutvikling

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

ikke vil ha utslipp fra bruk av mineralolje. Det vil imidlertid fortsatt være utslipp fra bruk av gass og fra metanutslipp fra vedfyring. Det er beregnings-teknisk lagt til grunn at det også vil være noe utslipp fra fyring med mineralolje igjen, som følge av at forbudet åpner for unntak, blant annet i områder der kraftsituasjonen tilsier det. I 2030 anslås utslippene til ¼ mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Det er på samme nivå som anslått i Nasjonalbudsjettet 2019.

Utslippene fra ikke-kvotepliktig energiforsyning kommer fra brenning av fossilt karbon i avfall og bruk av fossile energibærere i mindre energianlegg. I fremskrivingene anslås utslippene fra ikke-kvotepliktig energiforsyning å holde seg om lag på dagens nivå.¹⁴ Utslippene fra avfallsdeponier er som tidligere anslått å gå videre ned som følge av forbudet mot deponering av våtorganisk avfall. Utslippene fra jordbruket er anslått å ligge relativt stabilt fremover. Regjeringen og jordbruksorganisasjonene inngikk i 2019 en intensjonsavtale om å redusere utslippene av klimagasser fra jordbruket og å øke opptaket av karbon i jordbruket.

¹⁴ I budsjettet for 2021 foreslås det å innføre avgift på forbrenning av avfall. Formålet er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner av ikke-kvotepliktige utslipp av klimagasser, og utslippene kan etter hvert avta noe.

Boks 3.16 Sentrale forutsetninger for fremskrivingene

Utgangspunktet for fremskrivingene er utslippsregnskapet og nasjonalregnskapet fra Statistisk sentralbyrå, som danner det beskrivende grunnlaget for Statistisk sentralbyrås økonomiske modell SNOW som brukes i arbeidet med fremskrivingene. Modellen er supplert med mer detaljerte analyser på enkelte områder.

Fremskrivingene bygger på en rekke forutsetninger, blant annet at dagens klima- og miljøpolitikk i Norge og internasjonalt videreføres. Sentrale forutsetninger kan oppsummeres som følger:

- Samme makroøkonomiske bilde som i de langsiktige analysene i denne meldingen, herunder sysselsetting, produktivitet og produksjon, samt pris på råolje og naturgass, og en utvikling i offentlige finanser og driftsbalansen overfor utlandet i tråd med handlingsregelens begrensninger for bruken av oljeinntekter.
- Dagens innretning av klimapolitikken videreføres, herunder omfang og satser for CO₂-avgiften og nivået på overføringene til Enova. Internasjonalt anslås prisen i EUs kvotesystem å stige fra rundt 260 kroner som gjennomsnitt for 2020, til rundt 360 2020-kroner i 2030.
- Fremskrivingene av utslipp fra olje- og gassproduksjon er utarbeidet av Oljedirektoratet og bygger på rapportering fra oljeselskapene høsten 2019. Disse er supplert med utslipp ved landanleggene knyttet til blant annet videreforedling av gass slik at fremskrivingene blir i tråd med utslippsregnskapet.¹ Størstedelen av CO₂-utslippene er knyttet til energiproduksjon på innretningene. Det lagt til grunn økt omfang av elektrifisering av petroleumsinnretninger i forhold til forrige fremskriving. Utslipp fra maritime støtte-tjenester og helikoptertrafikk inngår i andre næringer.
- Med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås modell for å beregne nasjonale utslipp fra vei-trafikk har Miljødirektoratet utviklet en fremskrivingsmodell. Det er lagt til grunn at andelen elbiler vil øke til 90 pst. av nybilsalget for personbiler i 2025 og 95 pst. i 2030. Det forutsettes uendret virkemiddelbruk, dvs. at 2020-regelverket videreføres. Utviklingen er usikker og anslag avhenger blant annet av inter-

nasjonal teknologiutvikling, som kan gå saktere eller raskere enn forutsatt. Andelen plug-in hybrid av nybilsalget anslås til 10 pst. i 2025 og 5 pst. i 2030 i takt med at andelen elbiler overtar mer av markedet. Forutsetningene innebærer at det i 2025 ikke lenger selges nye diesel- og bensinbiler (inkludert ikke-ladbare hybridbiler). Andelen elektriske varebiler av nybilsalget anslås i 2025 å være halvparten av elbilandelen for personbiler og øke videre til 78 pst. i 2030. Trafikkarbeidet anslås å følge utviklingen i befolkningen. Utslippene per kjørte km fra biler med forbrenningsmotor anslås å avta med i overkant av 1 pst. i året. Fremskrivingene bygger videre på at andelen innblandet biodrivstoff fra 2021 vil være i tråd med omsetningskravet på reelt 15,5 volumprosent.

- Forbruk av elektrisitet i kraftintensiv industri er anslått å øke noe i tråd med NVEs kraftmarkedsanalyse. Også forbruket i transportsektoren er ventet å øke, men fra et lavt nivå. I husholdningene og øvrige næringer anslås forbruket og holde seg om lag på dagens nivå. Produksjonen av elektrisitet anslås å øke mer enn forbruket.
- På bakgrunn av aktivitetsdata fra Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) utarbeider Miljødirektoratet fremskrivinger av utslipp fra jordbruket. Det er lagt til grunn en viss effektivisering slik at utslipp per produserte enhet går ned.
- Fremskrivingene av opptak og utslipp av klimagasser i skog og andre landarealer er utarbeidet av NIBIO. Nettoopptaket av klimagasser ventes å avta frem mot 2030, blant annet som følge av at større deler av skogen eldes og får lavere produksjonsevne, samt at avvirkingen øker. Det er lagt til grunn en økning i skogvernet til 10 pst. av skogarealet.
- Nedgangen i utslippene av f-gasser (HFK, PFK og SF₆) henger primært sammen med lavere utslipp av HFK som en følge av strengere regulering gjennom avgiften og innføringen av EUs reviderte f-gassforordning.

¹ Petroleumssektoren omfatter etter denne definisjonen alle petroleumsinstallasjoner offshore, landanleggene på Kollsnes, Sture, Nyhamna (Ormen-Lange-feltet, Hammerfest LNG-anlegg (Snøhvit-feltet), Mongstad (indirekte utslipp fra råoljeterminal) og Kårstø.

Boks 3.17 Endringer i klimapolitikken siden Nasjonalbudsjettet 2019

Fremskrivingene av miljøskadelig utslipp til luft ble sist oppdatert i Nasjonalbudsjettet 2019 og var basert på innretningen av virkemidlene rundt sommeren 2018. Noen viktige endringer i klimapolitikken siden Nasjonalbudsjettet 2019 er:

- Den generelle satsen i CO₂-avgiften på mineralske produkter (bensin, mineralolje, naturgass og LPG) er økt fra 500 kroner per tonn CO₂ i 2018 til 544 kroner i 2020. Avgiften på HKF og PFK er økt tilsvarende.
- Reduserte satser og fritak i CO₂-avgiften for fiske og fangst i nære farvann ble opphevet i 2020, samtidig som det er innført en midlertidig kompensasjonsordning.
- Omsetningskravet for biodrivstoff ble økt til 12 volumprosent i 2019, videre til 20 volumprosent ved inngangen av 2020 og videre til 22,3 pst fra 1. juli 2020. Fra 2021 vil kravet være på 24,5 pst. samtidig som kravet om innblanding av avansert biodrivstoff, som teller dobbelt, øker til 9 volumprosent. Fra 2020 skal også 0,5 pst. av drivstoffet som selges til luftfart i Norge være avansert biodrivstoff.
- Satsene i veibruksavgiften ble redusert for å motvirke at økt CO₂-avgift og opptrapping av omsetningskravet for biodrivstoff fra 2020 skulle gi økte pumpepriser på drivstoff. Veibruksavgift ble fra 1. juli 2020 utvidet til å omfatte alt flytende biodrivstoff.
- Engangsavgiften for motorsykler og drosjer er endret i mer miljøvennlig retning. I 2020 gikk man over til WLTP-baserte CO₂-verdier som grunnlag i engangsavgiften, slik at differensieringen av avgiften nå er basert på mer realistiske CO₂-verdier.
- Nullutslippsfondet for næringstransport, som Enova fikk i oppdrag å opprette i 2019, er et tilbud om støtte til økt bruk av nullutslipps-teknologi i næringstransport til sjøs og på land. I forbindelse med krisepakken før sommeren 2020 ble det bevilget 2 mrd. kroner til Enova. Engangsbevilgningen skal forsterke satsingen på teknologiutvikling i industrien og bidra til grønn teknologiutvikling i eksempelvis leverandørindustrien, maritim næring og fornybar energi.
- Det er bevilget 1 mrd. kroner over tre år til «Grønn plattform» - en konkurransearena for kommersialisering, innovasjon og pilotprosjekter knyttet til nye grønne løsninger. Midlene fordeles til Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva.
- Bevilgningen til grønn skipsfart har økt med til sammen 935 mill. kroner, det meste knyttet til økt ramme til en låneordning for flåtefornyelse i nærskipsfart og fiskeflåten, samt økt rammetilskudd til fylkeskommunene for å legge til rette for ytterligere innfasing av lav- og nullutslippsferger i fylkeskommunene.
- Under Innovasjon Norge er bevilgningen til Miljøteknologiordningen økt med 184,5 mill. kroner.
- Investeringskapitalen til Nysnø klimainvesteringer AS er økt med 300 mill. kroner til totalt 1 mrd. kroner i 2020.
- Bevilgningene til klimarettet forskning er økt. Det er blant annet bevilget 100 mill. kroner til ulike tiltak for å fremme en sirkulær økonomi, 75 mill. kroner til forskning på løsninger som kan bidra til utviklingen av et lavutslippsamfunn og 40 mill. kroner til FoU-prosjekter på miljø og det grønne skiftet.
- Bevilgningene til tiltak for kollektivtrafikk, sykkel og gange i byområdene er økt, blant annet gjennom byvekstavgiftene.
- Det er forskriftsfestet et forbud mot bruk av mineralolje til midlertidig oppvarming og tørking av bygg under oppføring og rehabilitering. Forbudet trer i kraft fra 2022.

3.7.5 Fremskrivingene og klimaavtalen med EU

Gjennom klimaavtalen med EU har Norge forpliktet seg til å samarbeide med EU om å redusere utslippene med minst 40 pst. innen i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Regjeringen ønsker også å oppfylle det forsterkede målet under Pari-

savtalen fra 50 pst. og opp mot 55 pst., sammen med EU. Europakommisjonens forslag om å heve EUs klimamål til minst 55 pst. sammenlignet med 1990 må behandles i Rådet og Europaparlamentet før et nytt mål vedtas. Et forsterket klimamål for EU kan bety at deler av klimarammeverket som inngår i Norges samarbeid med EU om klimamålet for 2030, vil strammes inn. Kommisjonen tar

sikte på legge frem forslag til eventuelle endringer klimarammeverket først innen juni 2021. I drøftingen under er det derfor tatt utgangspunkt i den avtalen vi har med EU i dag, som er basert på EUs gjeldende mål om å redusere utslippene med minst 40 pst. innen 2030 sammenlignet med 1990.

I fremskrivingene anslås norske kvotepliktige utslipp å avta med 23 pst. frem mot 2030, mens ikke-kvotepliktige utslipp avtar med 30 pst.¹⁵

Kvotepliktige utslipp i Europa skal i 2030, regnet før forsterkingen av klimamålene nevnt ovenfor, samlet være 43 pst. under nivået i 2005. Som deltaker i kvotesystemet bidrar norske bedrifter til denne utslippsreduksjonen på lik linje med bedrifter i EU. Om utslippsreduksjonene skjer i bedrifter lokalisert i Norge eller i EU, har ikke betydning for den globale oppvarmingen eller for oppfyllelsen av Norges klimamål.

Ikke-kvotepliktige utslipp reguleres av et utslippsbudsjett som fastsettes etter EU-regler. Norge vil få et budsjett som bringer våre ikke-kvotepliktige utslipp i 2030 til et nivå som er 40 pst. lavere enn i 2005. Vi må overholde dette budsjettet hvert år, og manglede etterlevelse møtes med økonomiske sanksjoner. Budsjettet kan overholdes ved å redusere egne utslipp eller ved å bruke såkalt fleksibilitet, det vil si konvertere kvoter fra EU ETS eller samarbeide med andre land om utslippsreduksjoner.

Fremskrivingene av ikke-kvotepliktige utslipp i denne meldingen ligger høyere enn utslippsbudsjettet vi får fra EU. Utslippsgapet, dvs. avstanden mellom fremskriving og utslippsbudsjett, anslås til i underkant av 10 mill. tonn over en tiårsperiode.¹⁶ Det indikerer at utslippsbudsjettet ikke vil nås med innenlandske utslippsreduksjoner ved en videreføring av dagens politikk, gitt våre antagelser om effektene av dagens klimapolitikk og teknologiutviklingen internasjonalt. Anslag på kostnader ved å nå et utslippsmål er særlig avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn om utvikling av ny klimavennlig teknologi. For Norge er kostnadene ved lav- og nullutslippsteknologi i transportsektoren særlig viktige.

Klimakur 2030, som har utredet tiltak for å redusere ikke-kvotepliktige utslipp, leverte sin rapport i slutten av januar, se boks 3.18. I utredningen anslås det blant annet at det er et potensial for å redusere utslippene i 2030 med 45–50 pst. sammenlignet med 2005 til en tiltakskostnad inntil

1 500 kroner per tonn. Kostnadene uttrykkes som en neddiskontert samfunnsøkonomisk gjennomsnittskostnad for hvert tiltak. Utredningen presiserer at det kan være store kostnadsvariasjoner innad i hver tiltaksgruppe og over tid, og at kostnadsanslagene heller ikke omfatter alle kostnader, ringvirkninger og samspillseffekter i økonomien. I Klimakur 2030 oppgis også anslag på privatøkonomiske kostnader for flere tiltak. Blant annet fordi disse kostnadene er gjennomsnittsbetraktninger, vil ikke for eksempel en avgift på nivå med den privatøkonomiske kostnaden nødvendigvis gjøre at tiltaket blir gjennomført. TBU for klima har også pekt på at tiltaksanalysene i Klimakur 2030 ikke er tilstrekkelige for å vurdere effekter av virkemidler.

Makroøkonomiske modeller kan brukes til å anslå kostnadene ved å redusere utslippene med et visst omfang i Norge ved at utslippene stilles overfor samme pris og dermed at utslippsreduksjonene skjer til lavest mulig kostnad for samfunnet. Statistisk sentralbyrå fikk i forbindelse med Klimakur 2030 i oppdrag å analysere de samlede kostnadene ved en 50 pst. reduksjon i ikke-kvotepliktige utslipp i 2030 sammenlignet med 2005.¹⁷ I analysen ser SSB på to måter å bruke de økte inntektene fra en avgift på utslipp på, enten å dele inntektene ut igjen som en kontantoverføring til befolkningen eller å redusere skatten på arbeidsinntekt. Analysen antyder at prisen på utslipp må økes til henholdsvis 3 900 og 4 100 kroner per tonn dersom norske ikke-kvotepliktige utslipp skal halveres i 2030. Dette er marginalkostnaden, altså kostnaden ved den siste utslippsreduksjonen. En kostnad på 4 100 kroner tilsvarer en økning i avgiften på diesel med 9,5 kroner per liter.

Dersom provenyet deles ut, anslås den samlede kostnaden for husholdninger og næringsliv til 8,9 mrd. kroner. Denne kostnaden reflekterer hva det i 2030 vil koste disse aktørene direkte å endre atferd og velge dyrere teknologier med mindre utslipp. Atferdsendringene bidrar til en markert nedgang i den økonomiske aktiviteten og BNP, sysselsetting og privat konsum faller. Kostnaden for samfunnet som helhet er mer enn dobbelt så høye som de direkte kostnadene. Det henger blant annet sammen med at utslippsprisen kommer i tillegg til eksisterende klimapolitiske virkemidler som ikke er kostnadseffektive, samt

¹⁵ Målt i forhold til 2005-anslaget på ikke-kvotepliktig utslipp fra innsatsfordelingsforordningen med EU er nedgangen på 32 pst. i 2030.

¹⁶ Endelig utslippsbudsjett fastsettes ikke før senere i 2020.

¹⁷ Fæhn, T., K.R Kaushal, H. Storrøsten, H. Yonezawa og B. Bye (2020), «Abating greenhouse gasses in the Norwegian non-ETS sector by 50 per cent by 2030». Statistisk sentralbyrå. Rapport 2020/22

at arbeidstilbudet reduseres. Dersom det økte provenyet fra en strammere klimapolitikk brukes til å redusere skatten på arbeidsinntekt, øker blant annet arbeidstilbudet og kostnadene for samfunnet blir halvert sammenlignet med kontantoverføring (selv om den direkte kostnaden for husholdninger og næringsliv er noe høyere). Redusert skatt på arbeid stimulerer aktiviteten i økonomien og BNP, sysselsetting og privat konsum øker. Det er knyttet stor usikkerheten til beregningene. Det forutsettes blant annet at tiltak i jordbruket bidrar til en vesentlig del av utslippsreduksjonen uten at sektoren stilles overfor en pris på utslipp.¹⁸

De høye kostnadene ved utslippsreduksjoner i Norge henger sammen med at en stor del av de ikke-kvotepliktige utslippene er i transportsektoren. Tidligere beregninger gjort av Europakommisjonen viser at prisen på ikke-kvotepliktige utslipp må økes til om lag 500 kroner per tonn dersom EU skal nå sitt klimamål om 40 pst. utslippsreduksjon. Den anslåtte kostnaden er vesentlig lavere enn anslaget for Norge. Det må blant annet ses i sammenheng med at EU i motsetning til Norge, har betydelige ikke-kvotepliktige utslipp fra oppvarming av bygg der det er rimeligere å kutte utslipp enn for eksempel i transportsektoren. Samtidig peker flere analyser på lave samfunnsøkonomiske kostnader ved å redusere utslipp i jordbruket i Norge, men at dette samtidig kan ha store konsekvenser for næringen.

Norge har en ambisiøs politikk for å kutte utslipp i transportsektoren, særlig for overgangen til elektriske biler og lavutslippsløsninger for fergetransport. Virkemidlene for overgang til elbiler er særlig sterke, med fritak for engangsavgift og merverdiavgift ved kjøp av elbil, samtidig som bruk av slike biler ikke pålegges verken veibruksavgift eller trafikkforsikringsavgift. Beregninger gjort av Finansdepartementet viser at avgiftsfordelene for elbiler samlet kan anslås til i overkant av 12 000 kroner per tonn spart CO₂. I 2020 bidrar avgiftsfordelene til at nesten halvparten av de som kjøper nye personbiler valgte elbil.

I fremskrivingene i denne meldingen er det lagt til grunn at så å si alle nye personbiler vil være nullutslippskjøretøy i 2025 med en videreføring av dagens politikk på området. Betydelige utslippskutt fra persontransport på vei utover det som ligger i referansebanen, vil derfor avhenge atferdsendringer som reduserer trafikkomfanget slik som overgang til sykkel, gange og kollektivtransport. Andre utslippsreduksjoner i transportsektoren vil måtte tas i næringstransport på land

og til sjøs, samt i anleggssektoren. For den tyngre delen av næringstransport og for anleggsmaskiner eksisterer det få nullutslippsløsninger, og det kreves betydelig teknologiutvikling før elektrisitet eller hydrogen vil være konkurransedyktig med dagens fossile teknologi. Skal reduksjonen i utslipp tas i transportsektoren innenlands, må derfor dagens bilister velge å sykle eller gå, nytte-transport legges om til andre transportformer, eller så må innblandingen av biodrivstoff økes betraktelig.

Å redusere ikke-kvotepliktige utslipp med 40 pst. i 2030, eller 45 pst. i tråd med Granvolden-erklæringen, vil kunne kreve omfattende tiltak også i jordbruket. Regjeringen og jordbruksorganisasjonene inngikk i 2019 en intensjonsavtale om å redusere utslippene av klimagasser fra jordbruket og å øke opptaket av karbon i jordbruket. Det er satt et mål om at utslippene skal reduseres med til sammen 5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter over perioden 2021–2030.

Fremskrivingene for skog- og arealbrukssektoren basert på EU-regelverkets regneregler, viser at Norge ligger an til å måtte bokføre et netto årlig utslipp fra denne sektoren frem mot 2030. Årsaken er at utslippene fra arealbruksendringer med det gjeldende regelverket og dagens virkemidler ikke oppveies av netto opptak i sektoren. Altså ligger vi ikke an til å nå forpliktelsen om at utslipp ikke skal overskride opptak i skog og arealbrukssektoren (den såkalte «netto null-forpliktelsen»). Utslippet må enten motsvares av reduksjoner i nasjonale ikke-kvotepliktige utslipp eller bruk av fleksibiliteten i EU.

3.7.6 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger

Utslippene av langtransporterte luftforurensinger reguleres under Göteborg-protokollen og består av nitrogenoksider (NO_x), svoveldioksid (SO₂), ammoniakk (NH₃), partikler (PM_{2,5}) og flyktige organiske forbindelser utenom metan (NMVOC). Slike forurensinger spres over landegrensene via atmosfæren og bidrar blant annet til forsurening, helseskadelige konsentrasjoner av partikler og dannelse av bakkenært ozon.

Ved revisjonen av Göteborg-protokollen i 2012 påtok partene seg nye utslippsforpliktelse som gjelder for 2020 og årene deretter. Norge oppfylte allerede i 2019 utslippsforpliktelsene for 2020 for NO_x og SO₂, se figur 3.29. For NH₃ og NMVOC lå utslippene i 2019 noe over forpliktelsen.

Siden 1990 har utslippene av NO_x falt med 23 pst. Dette skyldes først og fremst lavere utslipp

¹⁸ Alle anslag målt i 2020-kroner.

Boks 3.18 Klimakur 2030

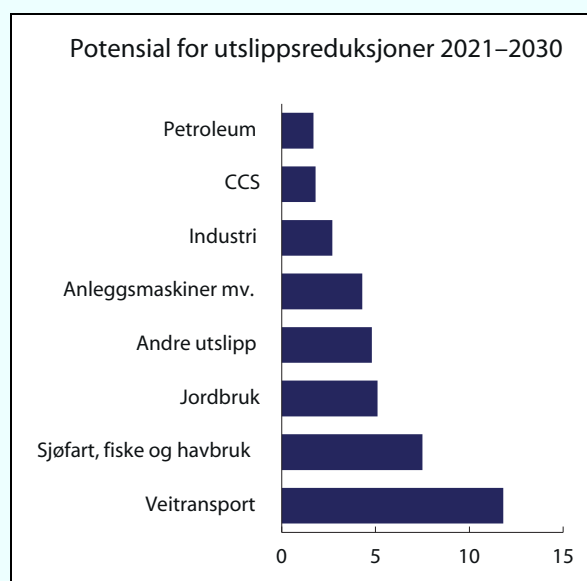
Klimakur 2030, som leverte sin utredning 31. januar, hadde i oppdrag å utrede ulike tiltak og virkemidler som kan utløse minst 50 pst. reduksjon i ikke-kvotepliktige utslipp i 2030 sammenlignet med 2005.¹ I tillegg inneholder utredningen en gjennomgang av ulike tiltak og virkemidler for å øke opptaket og redusere utslippene i skog- og arealbrukssektoren (LULUCF – Land use, Land use change and Forestry).

Klimakur 2030 har utredet 60 ulike tiltak som til sammen anslås å kunne redusere ikke-kvotepliktige utslipp med om lag 40 mill. tonn CO₂-ekvivalenter over perioden 2021–2030, dersom tiltakene iverksettes med den innfasings-takten som er forutsatt, se figur 3.28. Dette er mer enn det som skal til for å halvere utslippene. For alle tiltakene er det laget egne tiltaksark som beskriver tiltakene i mer detalj, herunder antagelser, kostnader og usikkerheter.

Samlet vil tiltakene i Klimakur 2030 kunne øke strømførbuket i Norge og kreve økt netttutbygging. I Klimakur 2030 er det lagt til grunn at økt bruk av biodrivstoff i transportsektoren skjer med avansert biodrivstoff. Det vil si at biodrivstoffet ikke er laget av mat- og fôrvekster, men hovedsakelig av avfall og rester. Det er antatt at det vil være nok avansert biodrivstoff tilgjengelig globalt til å dekke økt etterspørsel i Norge, men at prisene vil øke frem mot 2030 i takt med økende etterspørsel.

Tiltakene er plassert i ulike kostnadskategorier etter beregnet tiltakskostnad. Tiltakskostnaden omfatter imidlertid bare kvantifiserbare kostnader, og ikke kostnader knyttet til virkemiddelbruk eller ringvirkninger og samspillseffekter i økonomien. Det understrekes også i rapporten at lave kostnader ikke nødvendigvis

betyr at tiltakene er enkle å gjennomføre, for eksempel kan dette gjelde kostrådtiltaket. Klimakur har vurdert barrierer (ikke prissatte kostnader) og virkemidler for tiltakene, men det er ikke gjort en fullstendig virkemiddelanalyse. Klimakur 2030 gir også en vurdering av mulige tiltak og virkemidler for økning i opptak og reduksjon av utslipp av klimagasser i skog og andre landarealer.



Figur 3.28 Potensial for reduksjoner i ikke-kvotepliktige utslipp 2021–2030. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

Kilde: Klimakur 2030.

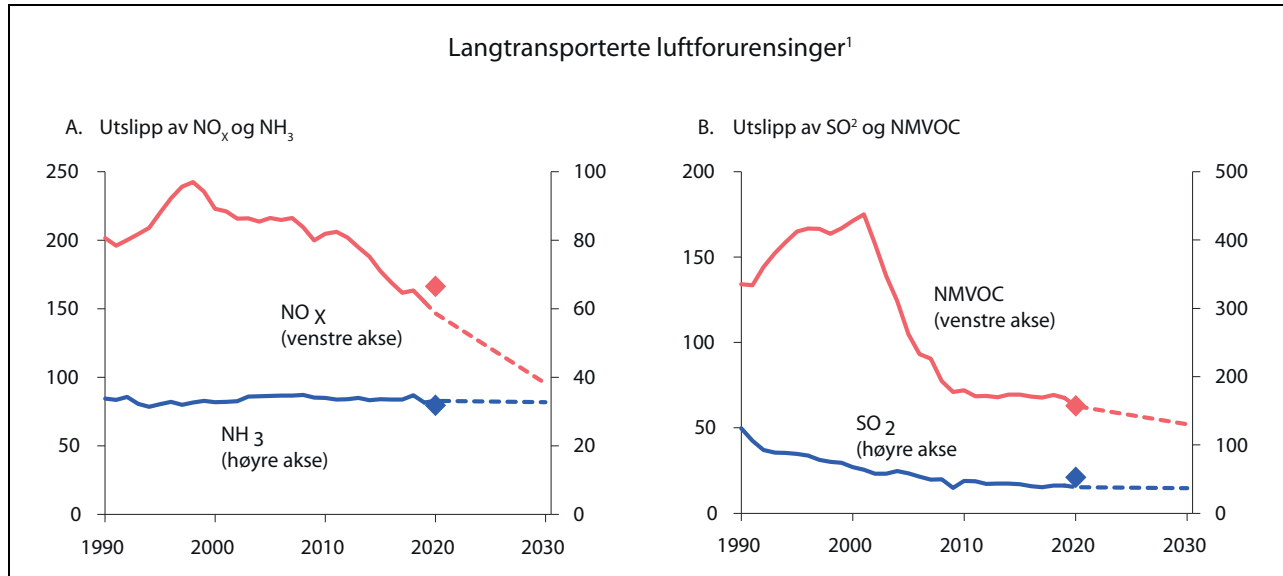
¹ Klimakur 2030 har bestått av Miljødirektoratet, Statens vegvesen, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Enova. Arbeidet er koordinert av Miljødirektoratet.

fra veitrafikk, i hovedsak fordi avgasskravene er skjerpet, og de senere årene fordi det blir andelen elbiler øker. Det har også vært en nedgang i utslippene fra innenriks sjøfart og fiske. På den annen side har utslippene fra petroleumsvirksomheten økt med 70 pst. siden 1990 og utgjør nå 30 pst. av de samlede NO_x-utslippene.

I fremskrivingene avtar utslippene av NO_x med nesten 40 pst. frem mot 2030, se tabell 3.15. Nedgangen skyldes flere forhold. Utslippene fra personbiler ventes å gå ned som en følge av krafti-

gere overgang til null- og lavutslippskjøretøy. Utslippene fra innenriks sjøfart anslås å avta betydelig fremover som følge av overgang til lav- og nullutslippsteknologier blant annet i ferjenettet. Det er også lagt til grunn at NO_x-fondet vil bidra til å finansiere NO_x-reducerende tiltak innenfor sjøtransport. I tillegg anslås utslippene fra olje- og gassvirksomheten å avta.

Utslippene av NMVOC i 2019 var 61 pst. lavere enn i toppåret 2001. Det er først og fremst lavere utslipp fra lasting og lagring av råolje på sokkelen



Figur 3.29 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger omfattet av Göteborg-protokollen. 1 000 tonn

¹ Firkantene viser utslippsforpliktelsene i Göteborg-protokollen for 2020.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

Tabell 3.15 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger. 1 000 tonn

| | 1990 | 2000 | 2005 | 2019 | 2020 | 2030 |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------------------|-------|-------|
| NO _x | 201,6 | 223,1 | 216,2 | 155,3 | 146,9 | 95,6 |
| SO ₂ | 49,7 | 27,1 | 23,3 | 16,3 | 15,3 | 14,7 |
| NMVOC | 335,1 | 427,7 | 262,1 | 169,0 | 156,9 | 130,4 |
| NH ₃ | 33,8 | 32,8 | 34,6 | 32,7 | 33,1 | 32,8 |
| PM _{2,5} | 41,5 | 42,4 | 37,4 | 24,5 ¹ | 23,1 | 20,1 |

¹ Tall for 2018.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

som har bidratt til denne nedgangen. I tillegg har utslipp av NMVOC fra veitrafikk vært nedadgående over lang tid blant annet som følge av endret sammensetning av bilparken.

I fremskrivingene avtar utslippene av NMVOC med i overkant av 20 pst. frem mot 2030, primært som følge av lavere utslipp fra olje og gassproduksjon. Utslippene er anslått å avta med i overkant av 10 000 tonn fra 2019 til 2020 og vil dermed ligge så vidt under forpliktelsen i 2020.

Utslippene av SO₂ har avtatt med nesten 70 pst. siden 1990. I fremskrivingene anslås en videre nedgang i SO₂-utslippene. Utslippene er godt under Göteborg-forpliktelsen for 2020.

Utslippene av NH₃ anslås å ligge på om lag samme nivå som i dag frem mot 2030. Norge ligger dermed ikke an til å nå Göteborg-forpliktelsen for 2020. Jordbruket er den klart største utslippkilden. Landbruks- og miljømyndighetene vurderer tiltak og virkemidler for ytterligere reduksjon av ammoniakkutslippene.

Ved revisjonen av Göteborg-protokollen i 2012 påtok Norge seg å redusere utslippene av PM_{2,5} med 30 pst. i 2020 sammenlignet med nivået i 2005. Utslippene i både 2020 og 2030 anslås å ligge under utslippsforpliktelsen.

3.8 Økonomiske virkninger av pandemien frem mot 2025

3.8.1 Virkningene av pandemien på den økonomiske utviklingen på mellomlang sikt

Koronautbruddet har ført til en dyp nedgang både i norsk og internasjonal økonomi. De fleste internasjonale organisasjoner legger nå til grunn at mange land nådde bunnen i 2. kvartal 2020, og at aktiviteten nå er på vei opp igjen. Usikkerheten om veien videre er uvanlig stor. Blant annet vet man lite om hvordan smitten vil forløpe og hvor omfattende smittevernstiltak det vil være behov for fremover. I tillegg knytter det seg stor usikkerhet til hvordan husholdninger og bedrifter vil reagere. En mer usikker økonomisk fremtid fører til at personer er mer forsiktige med innkjøp og at bedrifter utsetter investeringer. Selv med en effektiv vaksine i nær fremtid, kan vaner og planer være varig endret blant husholdninger og bedrifter.

De internasjonale organisasjonene er ganske samstemte i den overordnede vurderingen av retningen for det videre økonomiske forløpet. I henhold til anslag fra september forventer OECD et fall i globalt BNP i inneværende år på 4½ pst., etterfulgt av en klar gjeninnhenting på rundt 5 pst. neste år, se figur 3.30. September-anslagene er klart mer optimistiske enn forrige gang OECD kom med anslag, i juni. Usikkerheten er fortsatt betydelig, men anses nå mer symmetrisk. I juni presenterte OECD to baner for utviklingen fremover, som begge ble vurdert like sannsynlige. Nedgangen i 2020 ble anslått til mellom 6 og 7½ pst., og forskjellen var om det kom en ny smittebølge eller ei.

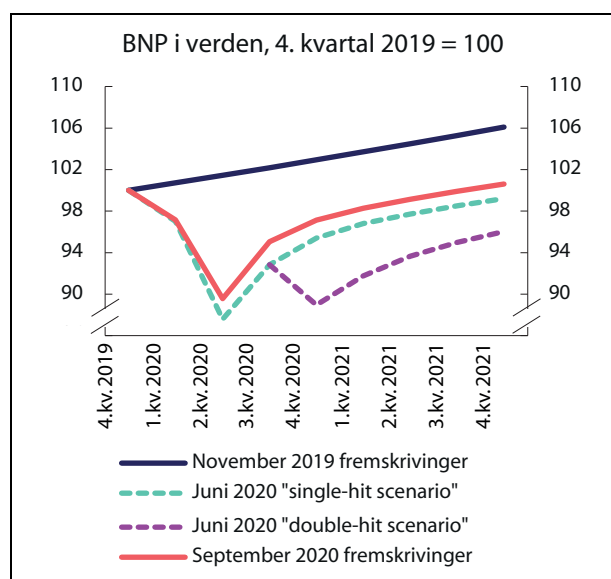
OECDs nye anslag innebærer at globalt BNP vil være tilbake på nivået fra før krisen mot slutten av neste år. Om det tas hensyn til at økonomiene normalt ville vokst i perioden, blir det derimot et betydelig gap opp til produksjonstrenden fra før krisen. Styrken i oppgangen blir ikke tilstrekkelig til å få arbeidsledigheten raskt ned igjen.

Veien ut av krisen i verdensøkonomien kan således bli tung. Blant annet er det fare for at betydelige omstillinger må til for at den økonomiske aktiviteten skal komme tilbake til tidligere nivå. Mange av de som i dag er permitterte og arbeidsledige, kan bli stående lenge utenfor arbeidslivet. I en del europeiske land er ledighetstallene påvirket av lønnstilskudd som teknisk opprettholder arbeidsforholdet. Ved en langvarig lavkonjunktur

kan en del av disse jobbene bli permanent borte. Oppbyggingen av statsgjeld har vært svært høy gjennom krisen og kan begrense muligheten til å støtte opp om en gjeninnhenting og til å møte nye kriser. På den annen side kan medisinske gjennombrudd bringe økonomien raskere tilbake, også ved at tilliten i markedene tar seg opp.

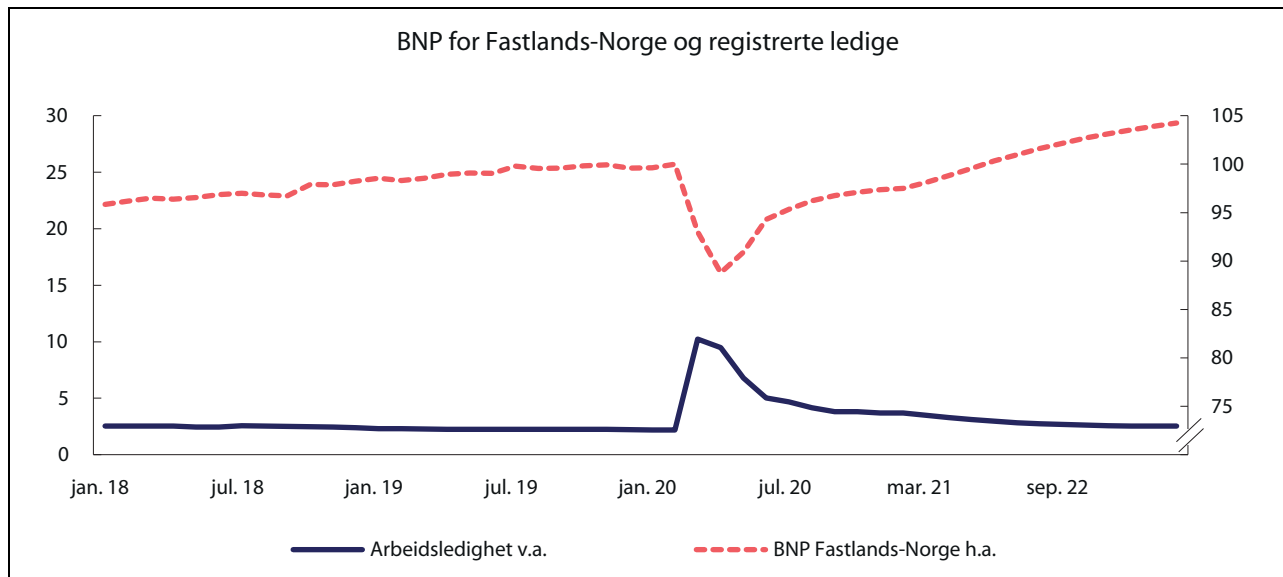
Bildet for norsk økonomi er noe mer gunstig enn for våre handelspartnere, selv om usikkerheten om den videre smitteutviklingen er stor også her. Også Norge har opplevd en økonomisk nedgang uten sidestykke i fredstid, men da smitteverntiltakene gradvis ble lempet på sommeren 2020, økte den økonomiske aktiviteten raskere enn ventet her hjemme. Internasjonalt har ikke oppgangen fått like godt feste som i Norge, og flere land har opplevd nye bølger med smitte. Eksportrettet næringsliv vil trolig møte en krevende markedssituasjon en god stund fremover. På den annen side har en økning i oljeprisen etter det første kraftige fallet og de midlertidige lettelsene i petroleumsskatten i noen grad dempet tilbakeslaget for den norske oljeleverandørnæringen. De økonomiske utsiktene er nærmere drøftet i kapittel 2. Nedenfor illustreres Norges Banks anslag for utviklingen de neste tre årene for henholdsvis BNP Fastlands-Norge og arbeidsledighet, se figur 3.31.

Sammenlignet med andre land går gjeninnhenting raskere i Norge. Over perioden frem til 2023 kommer vi nærmere den gamle trenden både for aktivitetsnivået i fastlandsøkonomien og arbeidsledigheten enn mange andre land.



Figur 3.30 BNP i verden, indeks 4. kvartal 2019 = 100

Kilde: OECD, september 2020.



Figur 3.31 BNP for Fastlands-Norge. Indeks. Sesongjustert. Februar 2020 = 100. Registrerte helt ledige som andel av arbeidsstyrken. Prosent

Kilde: Norges Bank, september 2020.

3.8.2 Innspill fra utvalget «Norge mot 2025»

Økonomiske kriser kan gi svært alvorlige langsiktige virkninger. Mange land har erfart at arbeidsledigheten går lettere opp enn ned, og at den kan bli liggende lenge på et høyere nivå etter et kraftig økonomisk tilbakeslag. En krise kan også gi langvarig konsekvenser for investeringsnivå og produktivitet, særlig dersom finanssektoren rammes hardt slik at dens kredittgivende rolle bremses opp. Økonomiske kriser leder dessuten ofte til økende gjeldsnivåer både for privat og offentlig sektor, noe som kan bremse etterspørsel og økonomisk aktivitet i mange år etterpå. De økonomiske krisetiltakene kan dessuten i seg selv bremse den økonomiske veksten dersom man over lange perioder kompenserer inntektsbortfall og inaktivitet i stedet for vekst og nyskaping.

De langsiktige økonomiske effektene av koronakrisen er usikre, og det er for tidlig å ha sikre oppfatninger. For å bistå regjeringen med slike vurderinger satte regjeringen i mai i år ned et offentlig utvalg som skal vurdere grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien. Utvalget ledes av Jon Gunnar Pedersen. Utvalget vil komme med sin endelige rapport i løpet av første kvartal i 2021, men de skal etter oppdrag fra Finansdepartementet også gi rapporter underveis, som innspill til arbeidet med Nasjonalbudsjettet og Perspektivmeldingen.

Utvalget fikk i oppgave å vurdere hvordan konsekvenser av pandemien, utviklingen i internasjo-

nal økonomi, smitteverntiltakene og de økonomiske mottiltakene vil påvirke utviklingen i norsk økonomi frem mot 2025.

Utvalget oppsummerer sitt innspill til Nasjonalbudsjettet slik:

Virusutbruddet, smitteverntiltakene, de økonomiske mottiltakene og utviklingen i internasjonal økonomi vil forme norsk økonomi frem mot 2025. Regjeringen har bedt utvalget «Norge mot 2025» vurdere konsekvensene for norsk økonomi og relevante tiltak. Utvalget ledes av Jon Gunnar Pedersen. Det skal levere sin utredning i løpet av første kvartal 2021 og vil rapportere om arbeidet underveis, blant annet slik at arbeidet kan reflekteres i Nasjonalbudsjettet 2021.

Koronapandemien og tiltakene mot den nasjonalt og internasjonalt førte til at norsk økonomi bremses brått i første kvartal. Vi nådde raskt en konjunkturbunn, etterfulgt av oppgang i deler av økonomien. Produksjonen og sysselsettingen ligger fortsatt vesentlig lavere enn vi kunne forventet uten et virusutbrudd. Også i tiden fremover vil hensynet til forebygging av smitte legge føringer på den økonomiske politikken. I denne første rapporten peker utvalget på hvordan virusutbruddet kan få effekter for norsk økonomi i de nærmeste årene. Hovedinnholdet gjengis nedenfor.

Historien viser at hjemlige forhold preger utslagene på offentlige budsjetter, verdiskaping og sysselsetting også når kriser utløses av forhold

utenfor Norges grenser. Solide statsfinanser, en sterk offentlig sektor, et godt sosialt sikkerhetsnett for den enkelte, et ansvarlig trepartssamarbeid i arbeidslivet, store automatiske stabilisatorer, en flytende valutakurs og tilpassede reguleringer og tilsyn – særlig med finanssektoren – er noen forhold som bidrar til å dempe effektene av negative impulser.

Myndighetenes kapasitet til å vurdere, iverksette, dimensjonere og avvikle ekstraordinære tiltak har betydning for hvordan kriser utvikler seg. Tiltak kan forkorte kriser og gjøre dem mindre dype. Tiltak kan også påvirke hvordan de negative konsekvensene av kriser slår ut for ulike deler av befolkningen. Erfaringer fra tidligere krisehåndtering i Norge viser at langtidseffekter av krisetiltak kan tillegges for liten vekt, kanskje på grunn av gode statsfinanser. Norge står overfor betydelige strukturelle utfordringer i økonomien, knyttet til produktivitet, næringsstruktur, demografi og klima, som må håndteres. Krisehåndteringen kan forsterke eller redusere disse utfordringene.

Koronakrisen skiller seg en del fra tidligere kriser. Virkningene i første fase var meget sterke og uforutsigbare. Betydelig usikkerhet dempet husholdningens etterspørsel og bedriftenes investeringer, særlig i krisens første fase. Tiltak måtte utformes uten at en hadde erfaring med hvordan de virket. Mangelen på erfaring fra tilsvarende kriser gjaldt hele samfunnet, husholdningene, foretak og myndigheter, men befolkningen viste betydelig endringsevne og -vilje i en uoversiktlig situasjon. Også for de akademiske miljøene som skal utvikle og systematisere kunnskap, innebar koronapandemien noe nytt.

Virusutbruddet utløste svært omfattende statlige tiltak som grovt kan deles i to kategorier: i) tiltak for å motvirke smittespredning, og ii) tiltak for å motvirke de økonomiske effektene av utbruddet og smitteverntiltakene. Overordnet har de to ulike gruppene av statlige tiltak påvirket norsk økonomi ulikt. Smitteverntiltakene bidro til å bremse eller stoppe produksjon. De økonomiske tiltakene har bidratt til å opprettholde produksjonskapasitet, stimulert produksjon og sysselsetting og søkt å jevne ut fordelingen av inntektsbortfallet. Likevel har mange fått det verre, mens store grupper ennå ikke har hatt så store negative konsekvenser av krisen.

Styrkeforholdet mellom «gass og brems» gjennom statlige tiltak er endret over tid. De mest inngripende smitteverntiltakene ble innført 12. mars, og avvirket i andre halvdel av april. De økonomiske mottiltakene ble innført raskt, og er

i liten grad trappet ned. Et unntak er kompensasjonsordningen for bedrifter med stort omsettingsfall, som ble avvirket ved utgangen av august. De økonomiske tiltakene har vært sjeldent kraftfulle, og medvirket til at konjunkturbunnen ble nådd allerede i april. Den etterfølgende perioden har vært preget av raskere innhenting enn det som er vanlig i en dyp økonomisk krise, men fortsatt er aktivitetsnivået lavere enn det var ved inngangen til krisen.

Krisen har ført til tapte verdiskaping. Målt ved tapte produksjon i Fastlands-Norge utgjorde tapet fra februar til juli om lag 14 700 kroner per innbygger. Produksjonsbortfallet gjenspeiles i lavere lønnsinntekter for arbeidstakere i private bedrifter og lavere overskudd i næringslivet. Automatiske stabilisatorer og myndighetenes økonomiske tiltak reduserer inntektstapet for lønntakere og bedrifter, og gjør at staten bærer en stor del av de finansielle kostnadene.

Etter hvert som de mest restriktive smitteverntiltakene er blitt opphevet, har nedstengte næringer i noen grad kunnet gjenoppta sin virksomhet. Enkelte sektorer er likevel fortsatt meget hardt rammet. Det gjelder særlig innen kultursektoren samt flytransport og reiseliv, og først og fremst for reiser mellom Norge og andre land. Dessuten påvirkes eksportbedriftene av lav aktivitet hos våre handelspartnere.

Vi er nå i den andre fasen av epidemien, der vi lærer å leve med at sykdommen er blant oss. Omfanget av smitte har i perioder tiltatt i avgrensede områder. Utbrudd er blitt møtt med lokale mottiltak samt reiserestriksjoner. Effektive systemer for testing, sporing, karantene og isolering (smittesporing) er viktig for å kunne avgrense og stoppe lokal smitteoppblomstring. Erfaringene med smittesporing i andre land og i geografiske områder i Norge tyder likevel på at smittetrykket vanskelig kan holdes under kontroll over tid ved smittesporing alene, og særlig dersom ikke grunnleggende smittevernregler blir fulgt. Karantene kan være et kostbart tiltak om mange smittes. Import av smitte fra utlandet kan skje selv om vi holder smitten nede i Norge.

En tredje fase nås når smitterisikoen for praktiske formål er eliminert, f.eks. gjennom vaksiner. I Norge kan denne tredje fasen kanskje nås i løpet av det neste året, men det kan også ta betydelig mer tid. Vi er avhengige av at det utvikles effektive vaksiner utenfor Norge. Globalt – og særlig i fattige land – er det stor usikkerhet om når og hvorvidt en slik tredje fase vil nås. Forhold i andre land kan forlenge behovet for økonomiske tiltak i Norge.

Utvalget vil gjennom høsten hente inn erfaringer og vurderinger fra inn- og utland om omsillingsbehov, fordelingen av ulemper krisen har skapt og utforming av tiltak. Utvalget vil legge stor vekt på å kartlegge og vurdere hvordan tiltak bør innrettes for å motvirke uønskede virkninger og bidra til å løse noen strukturelle utfordringer. Blant temaene utvalget vil se på inngår:

- Ekspansiv finanspolitikk under krisen innebærer omfordeling mellom generasjoner. Fremtidige utfordringer, blant annet som følge av aldring, kan øke ytterligere dersom finanspolitikken ikke normaliseres når oppgangen kommer. Ekspansiv politikk i en påfølgende oppgangsfase kan få langvarige strukturelle effekter, blant annet at ressurser overføres til næringer som produserer for å dekke innenlandske behov. Det vil gjøre overgangen til en mindre petroleumbasert eksport vanskeligere.
- Midlertidig støtte til foretak som har mistet inntekter og utvidede permitteringsregler kan bremse nødvendig omstilling i økonomien. Slike tiltak bør avvikes relativt tidlig i en oppgangsfase, og tidligere enn tiltak som kan øke evnen til omstilling og vekst. Det offentliges rolle i inntektssikringen for husholdningene bør ikke kopieres overfor næringslivet.
- Atferdsendringene under krisen har hatt positive effekter for klima og miljø, men gjennom en kraftig nedgang i produksjon og sysselsetting. Utvalget vil vurdere om enkelte av atferdsendringene under krisen kan være varige, og hvordan vi kan videreføre positive effekter ved å prioritere tiltak som gir størst mulig nytte i forhold til kostnadene.
- Det lave sysselsettingsnivået under krisen øker risikoen for at personer varig faller utenfor arbeidsmarkedet. Særlig gjelder dette unge arbeidstakere med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Statlig finansiert etterspørsel og lave renter kan bidra til lavere arbeidsledighet og til at færre bedrifter legges ned, men er ingen garanti for varige arbeidsplasser. Utvalget vil vurdere også mer målrettede tiltak for å motvirke at arbeidstakere faller varig utenfor arbeidsstyrken.
- Krisen har forsterket trenden i retning av sterkere digitalisering. Utvalget vil vurdere hvilke effekter dette kan få. Dels kan vi nyttiggjøre oss av etterspørsel som har passert kritisk masse under krisen. Dels kan investeringer i offentlig infrastruktur tilpasses bedre for å forsterke de gunstige utslagene av digitaliseringen. Og dels kan offentlig kapital som

skal bidra til risikodeling med privat næringsliv innrettes mot næringer med et bærekraftig vekstpotensial i vid forstand.

- Et godt utformet skattesystem kan understøtte veksten på vei ut av krisen. Utvalget vil vurdere om det er endringer som kan ha en særlig gunstig effekt på arbeidsdeltagelse, bedrifters soliditet og økt bærekraft på veien ut av krisen.
- De internasjonale verdikjedene ble satt på en alvorlig prøve under pandemien, og mange besto den. Men sårbarheten som ble tydelig kan føre til endrede avveininger mellom effektiv
- produksjon og tiltak for å bygge beredskap. Det kan føre til geografisk endrede verdikjeder, og økt oppmerksomhet om nasjonalt eierskap i strategiske industrier. Samarbeid med andre land kan gjøre Norges forsyningssikkerhet bedre rustet for fremtidige globale kriser.

Utvalgets rapport i sin helhet ligger tilgjengelig på Finansdepartementets nettsider.

3.8.3 Departementets foreløpige vurdering av punktene utvalget tar opp

Departementet merker seg de langsiktige strukturelle effektene utvalget her peker på. Særlig alvorlig er det dersom det økonomiske tilbakeslaget leder til at mange blir gående lenge uten arbeid, og i verste fall faller ut av arbeidsmarkedet. At arbeidsledigheten går lettere opp enn ned, såkalte hysterese-effekter, er et kjent trekk fra tidligere kriser. Mange land har erfart at dette særlig rammer unge og andre med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Så langt har vi i Norge stort sett klart å få arbeidsledigheten ned igjen etter økonomiske tilbakeslag, mens en god del andre land ikke har like gode erfaringer. Det vil være naturlig at utvalget i det videre arbeidet har særlig oppmerksomhet på hvordan man kan forebygge at sysselsettingen blir liggende på et varig lavere nivå. Samtidig må utvalget se hen til at det er et eget offentlig utvalg, ledet av professor Steinar Holden, som er gitt i oppgave å vurdere tiltak for å øke sysselsettingen i Norge.

Departementet merker seg også utvalgets påpekning av risikoen globale verdikjeder kan representere når denne typen kriser rammer. Dette kan utfordre systemet for internasjonal handel, som allerede var under betydelig press før krisen som følge av handelskonflikten mellom USA og Kina og Storbritannias utmelding fra EU.

På den annen side har de globale forsyningskjedene fungert ganske godt, med unntak av den første fasen av krisen da Kina var stengt ned. For dagligvarer er hovedinntrykket at det ikke har oppstått mangler, annet enn for enkelte spesielle produkter i korte perioder. Kritisk smittevern-utstyr kommer imidlertid i en egen kategori – med økt etterspørsel fra alle land samtidig under en pandemi vil det trolig bare være økt lagerhold av kritisk utstyr som kan avhjelpe situasjonen. Koronakommisjonen har som oppgave blant annet å vurdere om den medisinske beredskapen var god nok før krisen og om det er forbedringspunkter.

Tendensen i retning av sterkere digitalisering i samfunnet som følge av krisen, er et svært interessant trekk. Departementet er enig med utvalget at det er viktig å belyse dette, herunder om utviklingen kan ytterligere forsterkes gjennom offentlige tiltak. Muligheten for effektive digitale møter kan gi store besparelser både for næringsliv og offentlig forvaltning, og kan medføre varige strukturelle endringer i reiselivsbransjen. Fjernjobbing hjemmefra har for mange vist seg mye mer effektivt enn man hadde sett for seg på forhånd. Fjernjobbing har også fungert godt innen visse typer helsetjenester. Netthandel var utbredt før krisen, men har fått ytterligere sterk vekst under krisen – og systemene for hjemlevering har vokst i takt med dette. Det vil være naturlig at utvalget har særlig oppmerksomhet på mulighetene som ligger i sterkere digitalisering, særlig fordi Norge som et høykostland er avhengig av å oppnå et høyt produktivetsnivå. I deler av økonomien – både i privat og offentlig sektor – har fjernjobbing og nettmøter gjort at virksomheten har kunnet bli opprettholdt på et tilnærmet normalt nivå til tross for at arbeidstakerne ikke fysisk har sittet sammen. Muligheten som ligger i mer utbredt digitalisering i årene fremover, bør belyses av utvalget. For øvrig går kapittel 5 i denne meldingen nærmere inn på hvordan koronakrisen kan påvirke produktivetsutviklingen fremover.

I den grad mindre reiseaktivitet under krisen blir et varig trekk, peker utvalget på at det vil kunne innvirke på klimautfordringene. Departementet merker seg at utvalget vil vurdere om atferdsendringene kan være varige, og hvordan positive effekter kan oppnås med lavere omkostninger enn under krisen.

Enkelte kriser er så omfattende og dype at de på en mer grunnleggende måte kan endre samfunnsutviklingen fremover. Et eksempel er andre verdenskrig og forholdene som ledet opp til krigen. Dette ledet til en utvikling etter krigen med en mer åpen verdenshandel, sterkere internasjo-

nalt samarbeid, utbygging av velferdsstater og en markert inntektsutjevning. Det ville være interessant om utvalget kunne vurdere om den nåværende krisen har trekk ved seg som kan lede til denne typen grunnleggende endringer i samfunnsutviklingen.

Utvalget peker på at midlertidige krisetiltak kan ha uheldige egenskaper hvis de opprettholdes lenge, siden de kan hindre omstillinger ved at de støtter inaktivitet i stedet for nyskaping. De tiltakene som var riktige i krisens første fase, er ikke nødvendigvis noen oppskrift på langsiktig vekst. Slike tiltak bør avvikles relativt tidlig i en oppgangsfase, og tidligere enn tiltak som kan øke evnen til omstilling og vekst. Dette har regjeringen lagt stor vekt på ved at alle krisetiltakene har en utløpsdato, og enkelte ordninger er allerede avvirket, slik som kompensasjonsordningen for bedrifter med stort omsetningsfall. Videre har regjeringen både i Prop. 127 S i slutten av mai og nå i budsjettopplegget for 2021 lagt frem omfattende såkalte fase 3-tiltak som skal stimulere til ny vekst i økonomien. Samtidig er det nyttig at utvalget gir en vurdering av økonomiske tiltak som kan være særlig effektive for å skape ny vekst i økonomien i tiden fremover.

Utvalget peker på at ekspansiv finanspolitikk under krisen innebærer omfordeling mellom generasjoner. Departementet er enig i dette, men vil samtidig peke på at det er et sentralt punkt i handlingsregelen at finanspolitikken skal brukes aktivt når økonomien rammes av alvorlige tilbakeslag. Tilbakeslaget i inneværende år er så alvorlig at det ikke har noen parallell i fredstid i Norge. De finanspolitiske tiltakene skal reverseres etter hvert som den økonomiske situasjonen normaliseres. Regjeringens budsjettopplegg som oppsummeres i denne meldingen, innebærer at bruken av oljeinntekter bringes tilbake til 3 pst. av fondskapitalen – i tråd med det langsiktige måltallet i handlingsregelen på 3 pst.

Departementet legger til grunn at utvalget også belyser ettervirkningene av de pengepolitiske tiltakene som er gjennomført. Verdens rentenivå har vært lavt i tiden etter finanskrisen, og sentralbankenes tilførsel av likviditet i finansmarkedene i år har medført at det nå forventes et rentenivå rundt null i flere år fremover. En så omfattende og langvarig pengepolitisk inngripen kan på varig basis forsterke endringer i økonomiske strukturer. Kravene til avkastning i investeringsprosjekter faller, tradisjonell finansiell sparing – blant annet til pensjoner – blir lite lønnsomt, og boligpriser, formuespriser og finansielle aktiva

skyter fart. Det kan igjen påvirke forholdet mellom sparing og forbruk.

Regjeringen vil i perspektivmeldingen gi en grundigere vurdering av langsiktige virkninger av den økonomiske krisen pandemien har skapt, herunder også langsiktig opprettholdbarhet i finanspolitikken og fordeling mellom generasjoner.

Perspektivmeldingen skulle legges frem i vår, kort tid etter at pandemien rammet Norge. Koronapandemien gjorde at meldingen ble utsatt ett år. Perspektivmeldingen skal legges frem våren 2021, og utvalget vil legge frem en ny underveis-

rapport i forbindelse med denne meldingen. Utvalgets rapport i endelig versjon skal foreligge i løpet av første kvartal 2021. Derneft vil den bli sendt på høring, slik det er vanlig med offentlige utredninger.

Skulle smittesituasjonen forverre seg markert i Norge, slik vi har sett i en del andre land, vil det kunne bli aktuelt med nye proposisjoner med avhjelpende økonomiske tiltak. Erfaringene som er høstet så langt, gjør oss bedre forberedt overfor nye smittebølger, både når det gjelder virkemidler på helsesiden og når det gjelder relevante og effektive økonomiske tiltak.

4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftspolitikken

4.1 Regjeringens skatte- og avgiftspolitik

Regjeringen arbeider for et bærekraftig velferds-samfunn gjennom å omstille norsk økonomi, legge til rette for vekst og det grønne skiftet, flere jobber og sosial mobilitet. Skatte- og avgiftspolitikken skal bidra til dette.

Regjeringen vil bruke skatte- og avgiftssystemet til å finansiere fellesgoder, oppnå mer effektiv ressursutnyttelse og gi bedre vilkår for norsk næringsliv, samtidig som skattesystemet skal ha en sosial profil. Norsk privat eierskap skal styrkes, og det skal lønne seg å jobbe, spare og investere. Skatter og avgifter skal også stimulere til mer miljøvennlig atferd. Forbedringer av skatte- og avgiftssystemet er derfor en sentral del av regjeringens økonomiske politikk og et viktig virkemiddel for å fremme økonomisk vekst.

I møtet med pandemien har det vært gjennomført en rekke store, midlertidige skatte- og avgiftstiltak, først og fremst i form av utsettelse av skatte- og avgiftsinnbetalinger som summerer seg til om lag 13 mrd. kroner bokført i 2020. Det er også vedtatt nye, varige skatte- og avgiftslettelse på 2,8 mrd. kroner etter at 2020-budsjettet ble vedtatt i desember 2019. Regjeringen har samlet sett redusert skatter og avgifter med om lag 27 mrd. 2020-kroner påløpt siden den tiltrådte. I tillegg ble det våren 2020 vedtatt midlertidige skattelettelse til petroleumsvirksomheten som er anslått å ha en nåverdi på 8 mrd. kroner.

Regjeringen har blant annet gjennomført følgende endringer til og med 2020:

- Inntektsskatten for personer og selskap er redusert. Nedsettelsen av skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskap fra 28 til 22 pst. bidrar til å stimulere sparing og investeringer og til å gjøre økonomien mer vekstkraftig. Reduksjon i marginalsattesene for personer og fjerningen av skatteklasse 2 har styrket arbeidsinsentivene.
- Skatt på næringsvirksomhet, herunder selskapsskatt, er redusert med om lag 6,8 mrd. kroner netto.
- Formuesskatten er redusert med om lag 8 mrd. kroner. Lettelser bidrar til å stimulere sparingen, tilførselen av norsk egenkapital og investeringer i næringsvirksomhet. Skattesatsen er redusert, bunnfradraget er økt, og det er innført en verdsettelsesrabatt på 35 pst. for aksjer og driftsmidler og tilordnet gjeld. Verdsettelse av formuesobjekter har blitt jevnere.
- Arveavgiften er fjernet. Det letter likviditetsbelastningen ved generasjonsskifte og er en stor forenkling.
- Kringkastingsavgiften er fjernet og erstattet med ordinær skattefinansiering.
- Det er gjennomført flere endringer for å stimulere gründervirksomhet. Blant annet er en gunstig skatteordning for opsjoner i små oppstartsselskap innført og senere utvidet, og det er innført en skatteinsentivordning for investeringer i slike virksomheter.
- Skattefunnordningen, som stimulerer til forskning og innovasjon i næringslivet, er utvidet.
- Det har vært en klar dreining i retning av miljøbegrunnede avgifter.
- I CO₂-avgiften på mineralske produkter er det generelle avgiftsnivået økt, mens flere fritak og reduserte satser er avviklet.
- I bilavgiftene er engangsavgiften lagt om i miljøvennlig retning, og de betydelige avgiftsfordelene for elbiler er forsterket. Det har bidratt til økende andel null- og lavutslippsbiler i nybilparken og redusert proveny for staten.
- Båtmotoravgiften, årsavgiften for campingvogner samt engangsavgiften for veteranbiler og amatørbygde kjøretøy er fjernet.
- Omregistreringsavgiften er redusert og forenklet.

4.2 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2021

Skatte- og avgiftsopplegget for 2021 skal bidra til å løse langsiktige utfordringer samtidig som det er godt tilpasset den situasjonen norsk økonomi nå er i. Det følger opp Granavolden-plattformen,

fremmer verdiskaping og aktivitet, priser miljøskadelige aktiviteter, beskytter skattegrunnlagene og gir brede lettelser.

Et effektivt og vekstfremmende skattesystem er viktig både i gode og dårlige tider. Det bidrar til at produksjonsressursene utnyttes best mulig og hindrer at skattereglene er avgjørende for aktørenes tilpasning. Sammen med et velfungerende kapitalmarked gir dette det beste utgangspunktet for omstilling og høy produktivitet. Et godt utformet skattesystem kan også bidra til å dempe utslagene av konjunktursvingninger.

Erfaringene fra det siste halvåret viser at skattesystemet, sammen med inntektssikringssystemet, bidrar til en høy grad av automatisk stabilisering av økonomien. Når omsetning og inntekter har sviktet, er også skatter og avgifter redusert, og skattenes inndragende effekt er dempet. Omvendt vil skattesystemet trekke inn større inntekter når økonomien igjen bedres. Denne motsykliske funksjonen til skattesystemet forutsetter at skattegrunnlagene samsvarer godt med faktiske inntekter. Inntektssikringssystemet er godt utbygget og virker også stabiliserende på økonomien. De automatiske stabilisatorene i budsjettet anslås å være sterkere i Norge enn i mange andre land, på grunn av omfattende velferdsordninger og et forholdsvis høyt skattenivå.

Selv om de automatiske stabilisatorene er forholdsvis sterke, er de ikke tilstrekkelige til å stabilisere økonomien ved så store sjokk som pandemien har ført med seg. Skattetiltakene som er iverksatt i forbindelse med pandemien, er i hovedsak utsettelse av skattebetalinger. Det har bedret likviditeten til bedriftene i en situasjon der omsetningen har falt. Det er også vedtatt midlertidige nedsettelse av enkelte skattearter, både av generell art og rettet mot spesielt utsatte næringer.

Regjeringens skatte- og avgiftsforslag for 2021 skal bidra til at økonomien kommer tilbake i en tilstand med høy sysselsetting og god ressursutnyttelse, jf. kapittel 1. Det krever brede skattegrunnlag og at skattesystemet legger til rette for at ressursene blir benyttet der avkastningen og verdiskapingen er høyest. Regjeringen mener det er viktig å bevare de gode egenskapene ved skattesystemet. Et skattesystem som vrir ressursbruket bort fra anvendelsene som gir den høyeste avkastningen for samfunnet, kan forsinke oppgangen og varig svekke økonomiens vekstkraft.

Regjeringen legger med sitt forslag til skatte- og avgiftsopplegg til rette for at veksten som kommer, er bærekraftig og ivaretar miljø og klima. En enhetlig og bredest mulig prising av klimagassutslipp i form av kvoter og avgifter motiverer til kli-

mavennlige investeringer og gjør at utslippsreduksjonene kommer der de er billigst. Samtidig reduseres behovet for støtte på utgiftssiden. Slik kan Norge nå våre klimaforpliktelser uten å bruke mer penger enn nødvendig.

Samlede nye skatte- og avgiftslettelse i 2021 som følge av regjeringens forslag er om lag 2,6 mrd. kroner påløpt og 1,8 mrd. kroner bokført. Samlede skatte- og avgiftslettelse under denne regjeringen med forslaget til statsbudsjett er om lag 29,5 mrd. 2021-kroner, fullt innfaset.

Skatter

I forslaget til 2021-budsjett prioriterer regjeringen brede lettelse i inntektsskatten for personer og en videre nedtrapping av formuesskatten for arbeidende kapital; aksjer og driftsmidler, inkludert næringseiendom. Regjeringen foreslår å redusere trinnskatten med 0,2 prosentenheter i trinn 1 og 2 og å øke satsen i minstefradragene for lønn/trygd og pensjon med 1 prosentenheter. Lettelser gir noe økt kjøpekraft til brede lag av befolkningen. Det kommer økonomien til gode på kort sikt. Samtidig kan reduserte trinnskattesatser over tid virke positivt på arbeidsmarkedet. Verdsettelsesrabatten for arbeidende kapital foreslås økt fra 35 til 45 pst. Det vil gjøre det mer lønnsomt å kanalisere privat sparing til investeringer i næringsvirksomhet og arbeidsplasser.

Regjeringen foreslår å forenkle og forbedre formuesverdsettelsen til gunst for skattytere som velger å dokumentere verdien av bolig eller næringseiendom ved å bruke sikkerhetsventilen. Dokumentert verdi skal alltid kunne legges til grunn for formuesfastsettingen av slik bolig og eiendom og med samme verdsettelsesrabatt som ved bruk av beregnede verdier.

BSU-ordningen har som mål å hjelpe unge inn i boligmarkedet. Om lag en tredjedel av skattefradragene i BSU-ordningen går imidlertid til unge som allerede eier en bolig. Regjeringen foreslår derfor å målrette BSU-ordningen mot de som ikke eier bolig og samtidig øke det maksimale årlige sparebeløpet i ordningen fra 25 000 kroner til 27 500 kroner. Regjeringen foreslår også å øke frikortgrensen til 60 000 kroner. Det vil særlig komme studenter og skoleelever til gode.

Regjeringen foreslår å øke grensen for skattefrie gaver i ansettelsesforhold fra 2 000 til 5 000 kroner. Det vil gjøre det enklere og mer fleksibelt for arbeidsgiver å velge skattefrie naturalytelser og samtidig utvide rommet for slike ytelse for arbeidstaker.

Regjeringen ønsker å stimulere ansatte til å bli medeiere i selskapet de jobber i. Det foreslås derfor å øke den maksimale skattefrie fordelingen ved ansattes kjøp av aksjer i arbeidsgiverselskapet til underkurs fra 5 000 til 7 500 kroner samtidig som satsen økes fra 20 til 25 pst.

Regjeringen ønsker å legge til rette for god utnyttelse av Norges vannkraftressurser. Det foreslås å legge om grunnrenteskatten til en kontantstrømskatt. Kraftforetak kan da utgiftsføre investeringskostnader umiddelbart istedenfor at de kommer gradvis til fradrag gjennom avskrivninger og friinntekt over en periode på inntil 67 år. Omlegging av grunnrenteskatten for vannkraft til en kontantstrømskatt tilfører kraftforetakene betydelig likviditet og legger til rette for lønnsomme investeringer. Den er solid faglig fundert og legger til rette for stabilitet og forutsigbarhet.

For å motvirke overskuddsflytting foreslår regjeringen å innføre kildeskatt på 15 pst. på renter, royalty og leiebetalinger for visse fysiske eiendeler fra foretak med virksomhet i Norge til nærstående foretak i lavskatteland. For å gi Skatteetaten og næringslivet bedre tid til å innrette seg trer endringene i kraft 1. juli 2021. Hovedformålet med forslaget er å motvirke at overskudd flyttes til lavskatteland gjennom feilprising av transaksjoner mellom foretak i samme konsern.

Avgifter

Regjeringen legger til rette for en grønn omstilling ved å foreslå å øke det generelle avgiftsnivået på ikke-kvotepliktige utslipp av klimagasser. I tillegg utvides avgiften på klimagasser ved å oppheve fritak i CO₂-avgiften og ved å innføre avgift på forbrenning av avfall. Regjeringen omtaler hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for bærekraftige bilavgifter frem til og etter 2025 i punkt 4.6. Samtidig foreslås det å innføre lik sats i trafikkforsikringsavgiften for elbiler som for motorsykler og å øke kravet til elektrisk rekkevidde i engangsavgiften for ladbare hybridbiler. I tillegg økes CO₂-komponenten i engangsavgiften for personbiler og varebiler. Disse forslagene er i tråd med regjeringens prinsipper for bærekraftige bilavgifter.

Regjeringen foreslår reduserte satser i veibruksavgiften for å motvirke at økt CO₂-avgift og økt omsetningskrav for biodrivstoff skal gi økte pumpepriser. Videre foreslås det å trappe opp veibruksavgiften på naturgass og LPG.

Regjeringen foreslår å oppheve unntaket for merverdiavgift for alternativ behandling og kos-

metisk kirurgi og kosmetisk behandling. Kosmetisk kirurgi og kosmetisk behandling vil fortsatt unntas dersom inngrepet eller behandlingen er medisinsk begrunnet og finansieres helt eller delvis av det offentlige.

Regjeringen foreslår å gradere avgiften på alkoholfrie drikkevarer etter sukkerinnhold fra 1. juli 2021. Avgiften vil være reelt uendret for drikkevarerne med høyest sukkerinnhold, mens produkter med mindre sukker eller kun tilsatt kunstig søtstoff får redusert avgift. Regjeringens forslag innebærer at avgiften i større grad utformes ut fra helse- og ernæringsformål.

Andre forslag til endringer i skatter og avgifter

Regjeringen foreslår også andre endringer i skatte- og avgiftsreglene med provenyvirkning i 2021:

- Innslagspunktet i trinnskattens trinn 3 reduseres med 2 600 kroner.
- Formuesverdsettelsen av primærboliger med verdi over 15 mill. kroner økes.
- Formuesverdien av fritidsbolig oppjusteres med 20 pst.
- Arveavgiften for dødsfall som inntraff før 2014, oppheves.
- Maksimal eiendomsskattesats for bolig- og fritidseiendom reduseres fra 5 til 4 promille.
- Reindriftsfradraget økes til samme nivå som jordbruksfradraget.
- Anlegg i reindriftsnæringen fritas fra eiendomsskatt på lik linje med jordbruks- og skogbrukseiendom.
- Det innføres et skattefritak for arbeidsgiverfinansiert influensavaksine.
- Personfradraget lønnsjusteres.
- Enkelte beløpsgrenser i skattesystemet holdes nominelt uendret. Dette gjelder blant annet fagforeningsfradraget, kilometersatsene i reisefradraget, foreldrefradraget, den skattefrie nettoinntekten og formuestillegget i skattebegrensningsregelen, særskilt fradrag i tiltaksjonen i Troms og Finnmark, fisker- og sjømannsfradragene og maksimal samlet sparing i BSU.
- Det innføres en produksjonsavgift i havbruksnæringen i tråd med forslaget fremmet i Revidert nasjonalbudsjett 2020.
- Renteinntekter som beskattes som aksjeutbytte, vil bli justert med oppjusteringsfaktoren for utbytte.
- Personlige skattyteres frist for å betale forskuddsskatt for andre og fjerde termin forlenges med én måned.

- Overgangen til nye CO₂-verdier basert på WLTP i engangsavgiften for varebiler gjennomføres provenynøytralt.
- Reglene for tidfesting av merverdiavgift ved bygge- og anleggsvirksomhet endres.
- Toll på roser fra GSP+-land avvikles.
- De lave satsene i CO₂-avgiften på naturgass og LPG, elavgiften og grunnavgiften økes slik at de samsvarer med minstesatsene i enerigiskattedirektivet.
- Sektoravgiften for tobakksnæringen økes.
- Kontroll- og tilsynsavgiften for akvakulturanlegg økes.
- Det innføres en kontrollavgift for fiskeflåten.
- Overprising av gebyret for utlegg reduseres.

Forslagene til skatte- og avgiftsendringer er nærmere beskrevet i Prop. 1 LS (2020–2021) *Skatter, avgifter og toll 2021*.

4.3 Dynamiske virkninger

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

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

Mesteparten av skatteinntektene må komme fra skatter som isolert sett virker negativt på økonomien. For et gitt skattenivå blir de negative virk-

ningene minst mulig dersom en legger størst vekt på skatter som i liten grad påvirker personers og bedrifters beslutninger, og dersom en har lave skattesatser på brede grunnlag fremfor høye satser på smale grunnlag. Høye satser på vridende skatter gir sterke motiver til å endre atferd. Det gjør at ressursene brukes mindre effektivt, og kan hemme den økonomiske veksten. Høye satser vil også gjøre det mer lønnsomt å omgå eller unndra skatten.

Satsreduksjoner kan derfor bidra til bedre ressursbruk og gi grunnlag for økt vekst. Potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster ved skattere- duksjoner vil avhenge av hvor høye satsene er i utgangspunktet, og hvor vridende den enkelte skattearten er på ressursbruken. For eksempel antyder økonomisk forskning at lavere skattesatser på selskapsoverskudd og arbeid kan ha spesielt gunstige virkninger. Skatteutvalget viste til internasjonal forskning og la til grunn at eie- domsskatt og konsumskatter hemmer den økono- miske veksten mindre enn andre typer skatter, jf. NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Utvalget pekte på at tradisjonell sel- skapsskatt og personlige inntektsskatter (skatt på arbeid og skatt på kapitalinntekter) reduserer den økonomiske veksten mest.

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

Redusert skattesats på alminnelig inntekt for personer kombinert med en omlegging fra topp- skatt til trinnskatt har redusert marginalsattesatsen på både arbeid og sparing. Samlet marginal- skattesats på arbeid er siden 2013 redusert med mellom 1,4 og 3,7 prosentenheter for de som beta- ler trinnskatt (de som har minst 180 800 kroner i personinntekt i 2020). For personer som betaler skatt på alminnelig inntekt, men har lavere arbeidsinntekt enn trinnskattgrensen, er margi- nalskatten redusert med 4,3 prosentenheter i samme periode. Dette vil stimulere til arbeid og kan ha en viss selvfinansiering over tid.

Den reduserte skattesatsen på alminnelig inn- tekt for personer har isolert sett redusert margi- nalskatten på kapitalinntekter med 6 prosentene- ter. Empirisk forskning antyder at høyere avkast-

ning etter skatt samlet sett øker sparingen, men det er usikkert hvor stor effekten er.

Den gjennomførte reduksjonen i formuesskattesatsen fra 1,1 til 0,85 pst. og reduksjonen i verdsettelsen av aksjer og driftsmidler i formuesskatten vil, sammen med redusert skattesats på alminnelig inntekt, øke avkastningen etter skatt av å investere i aksjer og driftsmidler for de som er i formuesskatteposisjon. Videre dempes favoriseringen i formuesskatten av investeringer i primærbolig og fritidsboliger fremfor investering i næringsvirksomhet. På den annen side øker favoriseringen av aksjer og driftsmidler noe sammenlignet med sekundærbolig, bankinnskudd og obligasjoner. Den reduserte verdsettelsen kan bidra til at en større del av sparingen kanaliseres til investeringer i næringsvirksomhet. Den kan også bidra til økte investeringer i virksomheter som er avhengige av norsk egenkapital for å få gjennomført sine prosjekter. Lavere formuesskatt antas på denne bakgrunn å ha en positiv langsiktig virkning på norsk økonomi og arbeidsplasser.

Departementet antar at det tar tid før dynamiske virkninger av endringer i inntekts- og formuesskatt påvirker skatteinntektene. For eksempel kan det ta tid for personer å øke sitt arbeidstilbud siden de ofte må øke stillingsandelen eller finne ny jobb. Derimot antas det at endringer i avgifter påvirker priser og etterspørsel allerede i løpet av det første året. I provenyanslagene for de

fleste særavgiftene er det derfor tatt hensyn til at avgiftsgrunnlaget endres når avgiftssatsene endres.

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 2021. Referansesystemet for 2021 er basert på 2020-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 2021-nivå med anslått lønnsvekst på 2,2 pst. Særskilte fradrag og andre grenser i personbeskatningen er hovedsakelig justert med anslått konsumprisvekst fra 2020 til 2021 på 3,5 pst. En skattyter som kun har ordinære fradrag og en vekst i både alminnelig inntekt og personinntekt på 2,2 pst., får da om lag samme gjennomsnittlige inntektsskatt i referansesystemet for 2021 som i 2020. I referansesystemet er alle mengdeavgifter justert med anslått vekst i konsumprisene fra 2020 til 2021. Referansesystemet gir dermed reelt sett uendret skatte- og avgiftsnivå fra 2020 til 2021.

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2021. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2021. Mill. kroner

| | Påløpt | Bokført |
|--|---------------|---------------|
| Skatt på inntekt for personer | -2 025 | -1 618 |
| Redusere trinnskatten med 0,2 prosentenheter i trinn 1 og 2 og redusere innslagspunktet i trinn 3 med 2 600 kroner | -1 855 | -1 485 |
| Øke satsene i minstepfradragene for lønn og pensjon med 1 prosentenheter..... | -220 | -175 |
| Målrrette BSU mot de som ikke eier bolig og øke maksimalt årlig sparebeløp fra 25 000 til 27 500 kroner | 460 | 370 |
| Øke frikortgrensen fra 55 000 til 60 000 kroner..... | -70 | -55 |
| Øke grensen for skattefrie gaver fra 2 000 til 5 000 kroner | -450 | -360 |
| Innføre skattefritak for arbeidsgiverfinansiert influensavaksine | -10 | -8 |
| Øke skattefri fordel fra 5 000 til 7 500 kroner og øke satsen fra 20 til 25 pst. ved ansattes kjøp av aksjer til underkurs i arbeidsgiverselskapet | -50 | -40 |
| Lønnsjustere personfradraget..... | -65 | -55 |
| Videreføre satser og beløpsgrenser nominelt mv. | 235 | 190 |
| Formuesskatt mv. | -1 570 | -1 263 |
| Øke verdsettelsesrabatten for aksjer og driftsmidler mv. fra 35 til til 45 pst. | -1 370 | -1 100 |
| Redusere verdsettelsen av bolig og næringseiendom ved å forenkle sikkerhetsventilen | -300 | -240 |
| Øke verdsettelsen av primærboliger med markedsverdi over 15 mill. kroner..... | 28 | 20 |
| Oppjustere formuesverdiene av fritidsbolig med 20 pst. | 75 | 60 |
| Oppheve arveavgift fra dødsfall før 2014 | -3 | -3 |
| Næringsbeskatning | -68 | 231 |
| Innføre kildeskatt på renter og royalty til nærstående selskap fra 1. juli 2021 | 245 | 245 |
| Innføre produksjonsavgift i havbruksnæringen ¹ | 500 | 0 |
| Øke reindriftsfradraget til samme nivå som jordbruksfradraget..... | -1 | -1 |
| Endre grunnrenteskatten for vannkraftverk til kontantstrømskatt for nye investeringer ² | -800 | 0 |
| Innføre oppjusteringsfaktor for renteinntekter som beskattes som aksjeutbytte | 3 | 2 |
| Innføre senere forfall for forskuddsskatt for personlige skattytere..... | -15 | -15 |
| Miljø- og bilavgifter | 1 093 | 884 |
| Øke det generelle avgiftsnivået på ikke-kvotepliktige utslipp av klimagasser med 5 pst. utover prisjustering | 360 | 330 |
| Redusere veibruksavgiften for å kompensere for økt CO ₂ -avgift | -190 | -170 |
| Redusere veibruksavgiften for å kompensere for økt omsetningskrav for biodrivstoff | -200 | -185 |
| Øke CO ₂ -avgiften på innenriks kvotepliktig luftfart med 5 pst. utover prisjustering..... | 22 | 20 |
| Øke CO ₂ -avgiften i petroleumsvirksomheten med 7 pst. utover prisjustering ³ | - | - |

Tabell 4.1 fortsetter

| | Påløpt | Bokført |
|---|---------------|---------------|
| Øke CO ₂ -komponenten i engangsvgiften for personbiler..... | 200 | 185 |
| Øke CO ₂ -komponenten i engangsvgiften for varebiler | 80 | 75 |
| Øke CO ₂ -avgiften for naturgass og LPG til kjemisk reduksjon mv..... | 10 | 9 |
| Øke lav sats i CO ₂ -avgiften på naturgass og LPG på grunn av lav kronekurs..... | 3 | 3 |
| Innføre avgift på forbrenning av avfall | 120 | 110 |
| Utvide fritaket for gods- og passasjertransport i grunnavgiften på mineralolje til alle fartøy i næring | -15 | -14 |
| Øke veibruksavgiften på LPG | 2 | 1 |
| Øke veibruksavgiften på naturgass ⁴ | 1 | 0 |
| Innføre lik sats i trafikksforsikringsavgift for elbiler som motorsykler | 300 | 150 |
| Øke kravet til elektrisk rekkevidde i engangsvgiften for ladbare hybridbiler..... | 400 | 370 |
| Engangsvgift for varebiler – provenynøytral overgang til nye CO ₂ -verdier basert på WLTP | 0 | 0 |
| Merverdiavgift | 325 | 265 |
| Oppheve unntak for merverdiavgift for alternativ behandling..... | 250 | 210 |
| Oppheve unntak for merverdiavgift for kosmetisk kirurgi og kosmetisk behandling | 100 | 80 |
| Endre reglene for omtvistede krav i bygg- og anleggsbransjen..... | -25 | -25 |
| Andre avgifter og toll | -170 | -147 |
| Gradere avgiften på alkoholfrie drikkevarer etter sukkerinnhold fra 1. juli 2021 | -175 | -150 |
| Avvikle toll på roser fra GSP+-land | 0 | 0 |
| Øke lave satser i elavgiften og grunnavgiften på mineralolje pga. svak kronekurs..... | 5 | 3 |
| Sektoravgifter og overprisede gebyrer | -223 | -178 |
| Øke sektoravgiften for tobakksnæringen | 11 | 11 |
| Øke kontroll- og tilsynsavgiften for akvakulturanlegg | 4 | 4 |
| Innføre kontrollavgift for fiskeflåten..... | 42 | 42 |
| Redusere overprising av gebyret for utlegg | -279 | -234 |
| Forslag til nye skatte- og avgiftsendringer i 2021 | -2 638 | -1 826 |

¹ Merinntektene er bundet ved at inntektene skal inngå i Havbruksfondet.

² Omleggingen er provenynøytral i nåverdiforstand.

³ Økningen i CO₂-avgiften anslås å øke provenyet med om lag 100 mill. kroner påløpt og om lag 50 mill. kroner bokført. Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomheten overføres til Statens pensjonsfond utland og påvirker derfor ikke handlingsrommet for 2021.

⁴ I provenyanslaget er det tatt hensyn til kompensasjoner på utgiftssiden på 2 mill. kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.2 viser anslagene på bokførte skatte- og avgiftsinntekter for 2021 samt anslag for 2020 og regnskapstall for 2019, fordelt på kapittel og post.

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

| Kap. | Post | Betegnelse | Budsjettanslag 2020 | | | Forslag 2021 |
|------|------|---|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------|
| | | | Regnskap 2019 | Saldert budsjett | Anslag NB 2021 | |
| 5501 | | Skatter på formue og inntekt | | | | |
| | 70 | Trinnskatt, formuesskatt mv. ¹ | 76 933 | 80 900 | 76 400 | 68 500 |
| | 72 | Fellesskatt | 108 286 | 119 000 | 117 900 | 107 270 |
| | 74 | Selskapsskatt | 85 445 | 86 700 | 88 600 | 67 900 |
| | 75 | Formuesskatt fra personlige skattytere ¹ | – | – | – | 2 600 |
| | 76 | Kildeskatt på utbytte ¹ | – | – | – | 5 410 |
| | 77 | Kildeskatt på rentebetalinger ² | – | – | – | 40 |
| | 78 | Kildeskatt på royaltybetalinger ² | – | – | – | 200 |
| | 79 | Kildeskatt på leiebetalinger for visse fysiske eiendeler ² | – | – | – | 5 |
| 5502 | | Finansskatt | | | | |
| | 70 | Skatt på lønn..... | 2 042 | 2 080 | 1 700 | 2 170 |
| | 71 | Skatt på overskudd..... | 1 241 | 2 460 | 2 460 | 2 560 |
| 5506 | 70 | Avgift på arv og gaver | 44 | 0 | 55 | 0 |
| 5507 | | Skatt og avgift på utvinning av petroleum | | | | |
| | 71 | Ordinær skatt på formue og inntekt..... | 43 011 | 41 800 | 7 100 | 8 900 |
| | 72 | Særskatt på oljeinntekter | 90 490 | 90 600 | 15 700 | -600 |
| | 74 | Arealavgift mv. | 1 505 | 1 600 | 1 500 | 1 600 |
| 5508 | 70 | Avgift på utslipp av CO ₂ i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen..... | 5 371 | 5 900 | 5 900 | 6 000 |
| 5509 | 70 | Avgift på utslipp av NO _x i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 5511 | | Tollinntekter | | | | |
| | 70 | Toll | 3 247 | 3 100 | 3 000 | 3 200 |
| | 71 | Auksjonsinntekter fra tollkvoter | 232 | 300 | 230 | 235 |
| 5521 | 70 | Merverdiavgift..... | 305 886 | 325 600 | 294 000 | 321 300 |
| 5526 | 70 | Avgift på alkohol..... | 14 425 | 14 500 | 15 625 | 13 900 |
| 5531 | 70 | Avgift på tobakksvarer mv. | 6 549 | 6 700 | 8 000 | 6 700 |
| 5536 | | Avgift på motorvogner mv. | | | | |
| | 71 | Engangsavgift | 13 104 | 12 000 | 9 500 | 10 130 |
| | 72 | Trafikkforsikringsavgift..... | 9 149 | 9 100 | 9 200 | 9 500 |
| | 73 | Vektårsavgift | 335 | 340 | 340 | 360 |

Tabell 4.2 fortsetter

| Kap. | Post | Betegnelse | Budsjettanslag 2020 | | | Forslag 2021 |
|------|------|--|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------|
| | | | Regnskap 2019 | Saldert budsjett | Anslag NB 2021 | |
| | 75 | Omregistreringsavgift | 1 336 | 1 250 | 1 350 | 1 425 |
| 5538 | | Veibruksavgift på drivstoff | | | | |
| | 70 | Veibruksavgift på bensin | 5 252 | 4 900 | 4 200 | 4 050 |
| | 71 | Veibruksavgift på autodiesel | 9 984 | 10 100 | 9 400 | 9 100 |
| | 72 | Veibruksavgift på naturgass og LPG | 7 | 20 | 10 | 13 |
| 5541 | 70 | Avgift på elektrisk kraft | 10 672 | 11 300 | 10 500 | 11 400 |
| 5542 | | Avgift på mineralolje mv. | | | | |
| | 70 | Grunnavgift på mineralolje mv..... | 1 948 | 1 900 | 1 700 | 1 740 |
| | 71 | Avgift på smøreolje mv | 112 | 115 | 115 | 125 |
| 5543 | | Miljøavgift på mineralske produkter mv. | | | | |
| | 70 | CO ₂ -avgift | 8 067 | 8 700 | 8 300 | 8 670 |
| | 71 | Svovavgift | 12 | 1 | 2 | 2 |
| 5546 | 70 | Avgift på forbrenning av avfall ² | - | - | - | 110 |
| 5547 | | Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier | | | | |
| | 70 | Trikloretten (TRI)..... | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 71 | Tetrakloretten (PER)..... | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 5548 | 70 | Avgift på hydrofluorkarboner (HFK) og per- fluorkarboner (PFK) | 304 | 390 | 295 | 335 |
| 5549 | 70 | Avgift på utslipp av NO _x | 64 | 55 | 55 | 60 |
| 5550 | 70 | Miljøavgift plantevernmidler | 101 | 65 | 65 | 65 |
| 5551 | | Avgift knyttet til mineralvirksomhet | | | | |
| | 70 | Avgift knyttet til andre undersjøiske natur- forekomster enn petroleum..... | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 71 | Avgift knyttet til undersøkelses- og utvin- ningsrett av mineraler etter mineralloven ... | 6 | 6 | 2 | 2 |
| 5555 | 70 | Avgift på sjokolade og sukkervarer mv..... | 1 528 | 1 490 | 1 500 | 1 550 |
| 5556 | 70 | Avgift på alkoholfrie drikkevarer mv. | 3 054 | 3 200 | 2 900 | 2 140 |
| 5557 | 70 | Avgift på sukker mv | 191 | 200 | 200 | 200 |
| 5559 | | Avgift på drikkevareemballasje | | | | |
| | 70 | Grunnavgift på engangsemballasje | 1 971 | 2 100 | 2 120 | 2 200 |
| | 71 | Miljøavgift på kartong..... | 52 | 50 | 50 | 55 |
| | 72 | Miljøavgift på plast | 31 | 30 | 30 | 30 |
| | 73 | Miljøavgift på metall..... | 5 | 5 | 5 | 5 |
| | 74 | Miljøavgift på glass..... | 88 | 95 | 85 | 90 |

Tabell 4.2 fortsetter

| Kap. | Post | Betegnelse | Budsjettanslag 2020 | | | Forslag 2021 |
|---|------|-----------------------------------|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------|
| | | | Regnskap 2019 | Saldert budsjett | Anslag NB 2021 | |
| 5561 | 70 | Flypassasjeravgift | 1 947 | 1 900 | 260 | 1 600 |
| 5562 | 70 | Totalisatoravgift | 127 | 120 | 20 | 0 |
| 5565 | 70 | Dokumentavgift | 10 315 | 10 800 | 10 700 | 11 680 |
| | | Sektoravgifter ³ | 3 734 | 3 762 | 3 558 | 3 870 |
| 5583 | 70 | Avgifter på frekvenser mv..... | 297 | 343 | 341 | 273 |
| 5584 | 70 | Utgåtte avgifter | 0 | - | - | - |
| 5700 | | Folketrygdens inntekter | | | | |
| | 71 | Trygdeavgift | 148 508 | 156 500 | 154 200 | 155 130 |
| | 72 | Arbeidsgiveravgift | 194 253 | 202 600 | 185 700 | 203 000 |
| Sum skatter og avgifter til statsbudsjettet | | | 1 171 269 | 1 224 680 | 1 054 877 | 1 056 803 |

¹ Til og med 2020 er formuesskatt for personlige skattytere og kildeskatt på utbytte inkludert i post 70.

² Ny fra 2021.

³ Dette er en samlepost for sektoravgifter under de ulike departementene, som berører flere kapitler og poster. Se tabell 12.1 i Prop. 1 LS (2020–2021) *Skatter, avgifter og toll 2021*.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.3 viser bokførte virkninger som følge av nye forslag til regelendringer i 2021, fordelt på kapittel og post.

Tabell 4.3 Anslåtte bokførte provenyvirksomheter av skatte- og avgiftsopplegget for 2021 fordelt på kapittel og post. Regnet i forhold til referansesystemet for 2021. Mill. kroner

| Kap. | Post | Betegnelse | Endring |
|------|------|---|---------|
| 5501 | | Skatter på formue og inntekt ¹ | |
| | 70 | Trinnskatt mv. | -1 495 |
| | 72 | Fellesskatt mv. fra personlige skattytere | -10 |
| | 74 | Selskapsskatter mv. fra upersonlige skattytere utenom petroleum | 0 |
| | 75 | Formuesskatt | -1 266 |
| | 76 | Kildeskatt på utbytte | 0 |
| | 77 | Kildeskatt på rentebetalinger | 40 |
| | 78 | Kildeskatt på royaltybetalinger | 5 |
| | 79 | Kildeskatt på leiebetalinger for visse fysiske eiendeler..... | 200 |
| 5502 | | Finansskatt | |
| | 70 | Skatt på lønn..... | -1 |
| | 71 | Skatt på overskudd | 0 |
| 5506 | 70 | Avgift av arv og gaver..... | -3 |
| 5507 | | Skatt og avgift på utvinning av petroleum | |
| | 71 | Ordinær skatt på formue og inntekt..... | 0 |
| | 72 | Særskatt på oljeinntekter | 0 |
| | 74 | Arealavgift mv | 0 |
| 5508 | 70 | Avgift på utslipp av CO ₂ i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen ² | - |
| 5509 | 70 | Avgift på utslipp av NO _x i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen . | 0 |
| 5511 | | Tollinntekter | |
| | 70 | Toll | 0 |
| | 71 | Auksjonsinntekter fra tollkvoter | 0 |
| 5521 | 70 | Merverdiavgift | 265 |
| 5526 | 70 | Avgift på alkohol | 0 |
| 5531 | 70 | Avgift på tobakksvarer mv. | 0 |
| 5536 | | Avgift på motorvogner mv. | |
| | 71 | Engangsavgift | 630 |
| | 72 | Trafikkforsikringsavgift | 150 |
| | 73 | Vektårsavgift..... | 0 |
| | 75 | Omregistreringsavgift..... | 0 |
| 5538 | | Veibruksavgift på drivstoff | |
| | 70 | Veibruksavgift på bensin..... | -35 |

Tabell 4.3 fortsetter

| Kap. | Post | Betegnelsen | Endring |
|------|------|--|---------|
| | 71 | Veibruksavgift på autodiesel..... | -320 |
| | 72 | Veibruksavgift på naturgass og LPG | 3 |
| 5541 | 70 | Avgift på elektrisk kraft..... | 3 |
| 5542 | | Avgift på mineralolje mv. | |
| | 70 | Grunnavgift på mineralolje mv. | -14 |
| | 71 | Avgift på smøreolje mv. | 0 |
| 5543 | | Miljøavgift på mineralske produkter mv. | |
| | 70 | CO ₂ -avgift | 347 |
| | 71 | Svovelavgift | 0 |
| 5546 | 70 | Avgift på forbrenning av avfall..... | 110 |
| 5547 | | Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier | |
| | 70 | Trikloret (TRI) | 0 |
| | 71 | Tetrakloret (PER) | 0 |
| 5548 | 70 | Avgift på hydrofluorkarboner (HFK) og perfluorkarboner (PFK) | 15 |
| 5549 | 70 | Avgift på utslipp av NO _x | 0 |
| 5550 | 70 | Miljøavgift plantevernmidler | 0 |
| 5551 | | Avgift knyttet til mineralvirksomhet | |
| | 70 | Avgift knyttet til andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum..... | 0 |
| | 71 | Avgift knyttet til undersøkelses- og utvinningsrett av mineraler etter mineralloven..... | 0 |
| 5555 | 70 | Avgift på sjokolade og sukkervarer mv. | 0 |
| 5556 | 70 | Avgift på alkoholfrie drikkevarer mv. | -155 |
| 5557 | 70 | Avgift på sukker mv. | 0 |
| 5559 | | Avgift på drikkevareemballasje | |
| | 70 | Grunnavgift på engangsemballasje | 5 |
| | 71 | Miljøavgift på kartong | 0 |
| | 72 | Miljøavgift på plast..... | 0 |
| | 73 | Miljøavgift på metall | 0 |
| | 74 | Miljøavgift på glass | 0 |
| 5561 | 70 | Flypassasjeravgift | 0 |
| 5562 | 70 | Totalisatoravgift | 0 |
| 5565 | 70 | Dokumentavgift | 0 |
| | | Sektoravgifter og overprisede gebyrer ³ | -178 |

Tabell 4.3 fortsetter

| Kap. | Post | Betegnelse | Endring |
|---|------|-------------------------------|---------|
| 5583 | 70 | Avgift på frekvenser mv. | 0 |
| 5700 | | Folketrygdens inntekter | |
| | 71 | Trygdeavgift..... | -16 |
| | 72 | Arbeidsgiveravgift | -104 |
| Sum endringer i skatter, avgifter og inntekter til statsbudsjettet ⁴ | | | -1 824 |

¹ Virkninger gjelder for staten og kommunesektoren. Det vises til punkt 3.8 i Prop. 1 LS (2020–2021) for omtale av de kommunale skatteørene.

² For 2021 foreslås det å øke avgiftssatsene med 7 pst. utover prisjustering. Den foreslåtte økningen anslås å gi et brutto merproveny på om lag 315 mill. kroner. Netto merproveny er om lag 50 mill. kroner, etter skatt (78 pst.) og SDØE. Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomheten overføres til Statens pensjonsfond utland og påvirker derfor ikke handlingsrommet for 2021.

³ Hvilke sektoravgifter og overprisede gebyrer som endres, fremgår av tabell 4.1 og kapittel 12 i Prop. 1 LS (2020–2021).

⁴ Avviket fra tabell 4.1 skyldes kompensasjoner på utgiftssiden, jf. fotnote 4 i tabell 4.1.

Kilde: Finansdepartementet.

4.5 Fordelingsprofilen på skatteopplegget

Skattesystemet bidrar til omfordeling blant annet ved at gjennomsnittsskatten stiger med inntekten. Regjeringens skattepolitikk kjennetegnes av vekstfremmende lettelse som brede grupper av befolkningen har fått del i. Trolig blir det en betydelig forskjell mellom fordelingsvirkningene på noe lengre sikt, når effektene av skattelettelsene fullt ut er innfaset, og fordelingsvirkningene i det enkelte budsjettåret. I analysene som gjengis nedenfor, er det de helt kortsiktige fordelingsvirkningene av forslag til skatteendringer for 2021 som tallfestes.

Regjeringens skatteopplegg for 2021 gir lettelse til brede grupper av befolkningen. Om lag 78 pst. av skattyterne får lavere skatt med forslaget. Om lag 19 pst. av skattyterne får om lag uendret skatt. Om lag 3 pst. av skattyterne får økt skatt. Det er de med de laveste inntektene som får mest skattelettelse målt i prosent av inntekten. Det skyldes i hovedsak innretningen av lettelsene i inntektsskatten (økt frikortgrense, økt sats i minstepdragene i lønn/trygd og pensjon samt lettelsene i trinnskattens trinn 1). Målt i kroner er det likevel de med de høyeste inntektene som får mest skattelettelse. Det skyldes i hovedsak at økningen i verdsettelsesrabatten for aksjer og driftsmidler mv. gir lavere formuesskatt.

Beregningene inkluderer alle endringer i innteks- og formuesbeskatningen av personer som det er mulig å regne på i SSBs skattemodell LOTTE-Skatt. Til sammen utgjør dette en netto skattelettelse på om lag 2,8 mrd. kroner påløpt. I beregningene av hvordan skatteopplegget slår ut

for ulike grupper sammenlignes skatten som følger av regjeringens forslag, med skatten som følger av referansesystemet for 2021.

Noen av forslagene som gjelder skatt på inntekt for personer, er ikke med i fordelingsberegningene. Det gjelder økningen i grensen for skattefrie gaver, skattefritak for arbeidsgiverfinansiert influensavaksine, økt skattefri fordel ved ansattes kjøp av aksjer til underkurs i arbeidsgiverselskapet, endret verdsettelse av eiendom som følge av at terskelen i sikkerhetsventilen i formuesskatten oppheves, økning av reindriftsfradraget til samme nivå som jordbruksfradraget og bortfallet av krav om arveavgift for dødsfall før 2014. Disse forslagene anslås å gi ytterligere skattelettelse på om lag 0,8 mrd. kroner påløpt. Virkninger av endringer i næringsbeskatningen, avgifter og sektoravgifter og overprisede gebyrer inngår heller ikke.

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

endring har fått full effekt, og på helt kort sikt for det enkelte budsjettåret. Skatteendringer som stimulerer arbeidstilbudet, kan for eksempel bidra til utjevning. Lavere marginalsatser styrker insentivene til arbeid og vil over tid bidra til jevnere fordeling dersom flere kommer i arbeid. Det vises til punkt 4.3 om dynamiske virkninger.

Tabell 4.4 viser hvordan regjeringens forslag til personskatteendringer for 2021 på kort sikt slår ut i gjennomsnitt for ulike grupper. Om lag halvparten av lettelsene går til personer med brutto-

inntekt under 700 000 kroner. Skattelettelsen som andel av bruttoinntekten utgjør om lag 0,1 pst. i gjennomsnitt. Gjennomsnittlige lettelser målt i kroner er forholdsvis like for de fleste inntektsgruppene, men er høyere for gruppen med over 1 mill. kroner i bruttoinntekt. Lettelsene for den sistnevnte inntektsgruppen skyldes i hovedsak lavere formuesskatt på aksjer og driftsmidler mv. For alle skattytere sett under ett reduseres skatten med om lag 600 kroner i gjennomsnitt, hvorav redusert formuesskatt utgjør om lag 300 kroner.

Tabell 4.4 Anslåtte fordelingsvirkninger av endringer i personbeskatningen for alle personer 17 år og eldre. Negative tall er skattelettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2021

| Bruttoinntekt | Antall | Gjennomsnittlig skatt i referansealternativet. Prosent | Gjennomsnittlig skatt i referansealternativet. Kroner | Gjennomsnittlig endring i skatt. Kroner | Endring i pst. av bruttoinntekten | Herav: Gjennomsnittlig endring i formuesskatt. Kroner |
|----------------------|-----------|--|---|---|-----------------------------------|---|
| 0–100 000 kr | 385 300 | 4,4 | 1 600 | -200 | -0,5 | -100 |
| 100 000–200 000 kr | 310 900 | 6,5 | 10 000 | -300 | -0,2 | 0 |
| 200 000–250 000 kr | 294 000 | 7,9 | 17 700 | -400 | -0,2 | 0 |
| 250 000–300 000 kr | 322 700 | 12,7 | 34 800 | -400 | -0,1 | 0 |
| 300 000–350 000 kr | 361 700 | 16,4 | 53 300 | -300 | -0,1 | 0 |
| 350 000–400 000 kr | 329 500 | 18,9 | 71 000 | -300 | -0,1 | -100 |
| 400 000–450 000 kr | 324 700 | 21,0 | 89 200 | -400 | -0,1 | -100 |
| 450 000–500 000 kr | 311 100 | 22,4 | 106 400 | -400 | -0,1 | -100 |
| 500 000–550 000 kr | 288 300 | 23,5 | 123 100 | -500 | -0,1 | -100 |
| 550 000–600 000 kr | 258 100 | 24,3 | 139 500 | -500 | -0,1 | -100 |
| 600 000–700 000 kr | 399 100 | 25,4 | 164 300 | -600 | -0,1 | -100 |
| 700 000–800 000 kr | 246 800 | 27,3 | 203 900 | -600 | -0,1 | -200 |
| 800 000–1 000 000 kr | 258 700 | 29,7 | 262 800 | -800 | -0,1 | -400 |
| 1 mill. kr og over | 298 200 | 35,4 | 574 200 | -3 400 | -0,2 | -2 900 |
| I alt | 4 389 000 | 25,1 | 125 600 | -600 | -0,1 | -300 |

¹ Endret skatt av endrede personskatteregler som kan analyseres i SSBs skattemodell, LOTTE-Skatt. Anslagene er før eventuelle tilpasninger. Endringer i næringsbeskatningen, avgifter, toll og sektoravgifter og overprisede gebyrer inngår ikke i analysen.

² Bruttoinntekt omfatter lønns- og kapitalinntekt før skatt og skattefrie ytelser.

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

For gruppen lønnstakere anslås samlet lettelse til om lag 1,6 mrd. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på 700 kroner, herav om lag 400 kroner i redusert formuesskatt.

Selvstendig næringsdrivende kommer som gruppe godt ut av skatteendringene. Samlede lettelsene for denne gruppen utgjør om lag 130 mill.

kroner. Dette innebærer en gjennomsnittlig lettelse på om lag 1 300 kroner, hvorav 900 kroner kan tilskrives formuesskattelettelsene.

Alderspensjonister får samlet sett en skattelettelse på om lag 600 mill. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på om lag 600 kro-

ner, hvorav 200 kroner kan tilskrives formuesskattelettelsene.

Trygdede får samlet sett en skattelettelse på nesten 180 mill. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på om lag 400 kroner, hvorav lettelsene i formuesskatten utgjør 50 kroner.

Enkelte forslag som gjelder skatt på inntekt for personer, er ikke inkludert i fordelingsberegningene, jf. omtale ovenfor. Disse endringene utgjør om lag 180 kroner i lavere skatt per skattyter i gjennomsnitt, men endringene kan ikke fordeles etter bruttoinntekt eller sosioøkonomisk gruppe.

4.6 Bærekraftige bilavgifter

4.6.1 Bakgrunn

Bilavgiftenes opprinnelige formål var først og fremst å gi staten inntekter. Avgiftene på bruk av kjøretøy har i tillegg hatt som formål å prise de eksterne kostnadene ved bruk av kjøretøy. De siste tiårene har bilavgiftene også blitt brukt til å påvirke sammensetningen av bilparken i retning av lav- og nullutslippsbiler. Det er blant annet innført CO₂- og NO_x-komponenter i engangsvogtften, samt en rekke avgiftsfritak for nullutslippsbiler. Denne politikken har virket. Utslippene av CO₂ fra bruk av personbiler er redusert med 13,3 pst. fra utslippene var på sitt høyeste i 2010, til 2018. Ingen land har en høyere andel nullutslippsbiler enn Norge. Overgangen til nullutslippsbiler, i kombinasjon med avgiftsfritakene, har imidlertid ført til et kraftig fall i statens inntekter fra bilavgiftene.

Regjeringen etablerte i Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* en rekke måltall for nullutslippskjøretøy, blant annet at alle nye personbiler og lette varebiler skal være nullutslippskjøretøy i 2025. Dersom dagens innretning av bilavgiftene videreføres, vil inntektene fra bilavgiftene reduseres i takt med at vi nærmer oss disse måltallene. Med full elektrifisering av veitransporten vil inntektene fra bilavgifter over tid gå mot null, dersom dagens bilavgifter forblir uendret.

Dagens bilavgifter er dermed utformet på en slik måte at hensynet til proveny og hensynet til å nå klima- og miljømål er i konflikt. Dette er bakgrunnen for at det i Granavolden-plattformen står at «Regjeringen vil (...) starte arbeid med et bilavgiftssystem som er bærekraftig etter 2025.» Et fremtidig bilavgiftssystem må være bærekraftig både med hensyn til proveny og miljø.

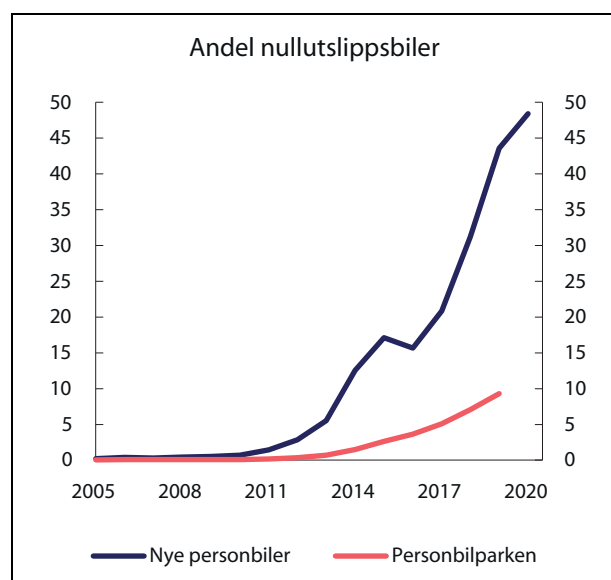
4.6.2 Måltall og utfordringer ved bilavgiftene

Måltall for nullutslippskjøretøy

Regjeringen etablerte i Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* flere måltall for nullutslippskjøretøy, blant annet at fra 2025 skal nye personbiler og lette varebiler være nullutslippskjøretøy. Forbedringer av teknologisk modenhet i kjøretøysegmentene, slik at nullutslippskjøretøy blir konkurransedyktige med konvensjonelle løsninger, ligger til grunn for måltallene. Måltallene fra NTP 2018–2029 ligger fast.

Figur 4.1 viser utviklingen i andelen nullutslippsbiler fra 2005 til august 2020. Andelen nullutslippsbiler av førstegangsregistrerte personbiler lå under 1 pst. til og med 2010. Lanseringen av nye elbiler i 2011 og 2012 førte til at salget av nullutslippsbiler tok seg opp. Salget av nye nullutslippsbiler steg fra 2012 til 2015, fra en andel på 3 pst. til 17 pst. I 2016 gikk andelen nye nullutslippsbiler noe tilbake, men har deretter økt betydelig til 42 pst. i 2019 og videre til 48 pst. de åtte første månedene i 2020. Nå er om lag halvparten av alle nye personbiler en nullutslippsbil.

Det tar tid å endre sammensetningen av personbilparken. Dette skyldes at personbiler typisk har en levetid på 15–20 år. Det er dermed kun 5–7 pst. av personbilparken som skiftes ut hvert år. Den høye andelen nullutslippsbiler av nye person-



Figur 4.1 Andel nullutslippsbiler av nye personbiler og i personbilparken. 2005–2020.¹ Prosent

¹ Andel nullutslippsbiler av nye personbiler i 2020 gjelder perioden januar til august 2020.

Kilder: Opplysningsrådet for veitrafikken, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

biler begynner nå å gjøre utslag også på andelen nullutslippsbiler i personbilparken. Ved utgangen av 2019 var 9,3 pst. av alle personbiler en nullutslippsbil og i 2019 ble 9,4 pst. av alle kjøretøykilometer med personbil kjørt med en nullutslippsbil.

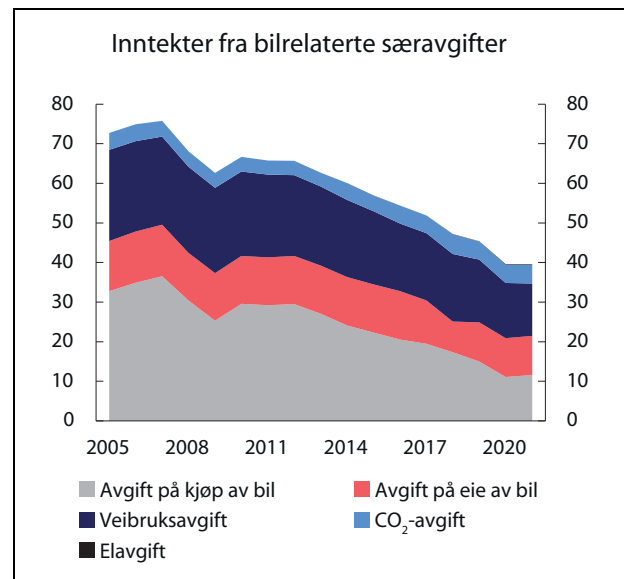
Det er vanskelig å anslå andelen nullutslippsbiler i fremtiden. Vi har ikke oversikt over hvilke bilmodeller som vil komme på markedet de kommende årene og hvilke egenskaper og pris de nye bilmodellene vil ha. Det er imidlertid rimelig å anta at økt etterspørsel etter nullutslippsbiler globalt vil bidra til økt global produksjon, videre teknologiutvikling og fallende priser. Det vil gradvis gjøre nullutslippsbiler mer konkurransedyktige sammenlignet med konvensjonelle biler, og det er grunn til å forvente økende andel nullutslippsbiler, både globalt og i Norge.

I fremskrivningene av utslipp til luft, se punkt 3.7, er det lagt til grunn at andelen elbiler vil øke til 90 pst. av salget av nye personbiler i 2025 og videre til 95 pst. i 2030. I utslippsfremskrivningene forutsettes det uendret virkemiddelbruk, det vil si at 2020-regelverket videreføres. Utviklingen er usikker og anslag avhenger blant annet av internasjonal teknologiutvikling, som kan gå saktere eller fortere enn forutsatt. Fremskrivningen legger til grunn at vi vil komme svært nærme måltallet for 2025.

Fallende proveny

Den sterke veksten i andelen nullutslippsbiler er et resultat av sterke virkemidler i elbilpolitikken. Elbiler er fritatt for merverdiavgift, engangsavgift, omregistreringsavgift og trafikksikringsavgift. Bruk av elbiler ilegges heller ikke veibruksavgift. I tillegg er det andre insentiver som lavere bompenger og adgang til kollektivfelt. Med økende andel elbiler av førstegangsregistrerte personbiler, reduseres inntektene fra merverdiavgiften og engangsavgiften. Nå er om lag halvparten av alle nye personbiler fritatt for merverdiavgift og engangsavgift. Økende andel elbiler i bilparken reduserer også inntektene fra omregistreringsavgiften, trafikksikringsavgiften og veibruksavgiften.

Avgifter på kjøp, eie og bruk av bil har tradisjonelt vært en viktig inntektskilde for staten. I 2007 ga de bilrelaterte avgiftene inntekter på 76 mrd. kroner, se figur 4.2. Etter et midlertidig fall under finanskrisen, økte inntektene igjen, til de i 2013 utgjorde om lag 63 mrd. kroner. Deretter, under denne regjeringen, har inntektene fra bilrelaterte avgifter falt, og anslås til om lag 40 mrd. kroner i forslag til statsbudsjett for 2021, 23 mrd. kroner



Figur 4.2 Inntekter fra bilrelaterte særavgifter. 2005–2021. Mrd. 2021-kroner.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

lavere enn i 2013. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig nedgang på om lag 2,9 mrd. kroner.

I tillegg kommer reduserte inntekter som følge av merverdiavgiftsfritak for nullutslippsbiler. Samlet kan statens inntekter fra bilrelaterte avgifter ha gått ned med 3–4 mrd. kroner årlig i denne perioden. Fra 2013 til 2020 har skatteutgiften av merverdiavgiftsfritakene for elbil økt fra om lag 600 mill. kroner til 6,7 mrd. kroner i faste 2020-kroner. Et anslag på samlet skattefordel for elbiler i skatte- og avgiftssystemet er beregnet til 19,2 mrd. kroner i 2020, jf. nærmere omtale i Prop. 1 LS (2020–2021) *Skatter, avgifter og toll 2021*, Vedlegg 1.

Manglende prising av eksterne kostnader

Veitrafikken påfører samfunnet kostnader i form av ulykker, kø, støy, veislitasje og helse- og miljøskadelige utslipp. Trafikkulykker kan føre til død, personskader og materielle skader. Høy trafikk tetthet gir redusert fremkommelighet og påfører husholdninger og næringsliv tidskostnader. Støy fra veitransport er en ulempe for de som bor og oppholder seg langs veiene. Veitransport gir helse- og miljøskadelige utslipp.

Felles for de negative virkningene av veitransport, er at den enkelte trafikant i utgangspunktet ikke står overfor de kostnadene egen kjøring påfører andre. Den enkelte trafikant vil ikke ta hensyn til at støy fra egen bilkjøring påfører folk som bor langs veiene en ulempe, eller at egen kjøring i

rushtiden gjør at andre trafikanter bruker lengre tid. Negative virkninger som den enkelte ikke har insentiver til å ta hensyn til, omtales som *eksterne virkninger*.

Figur 4.3 viser anslag på gjennomsnittlige eksterne marginale kostnader (utenom utslipp av CO₂) over døgnet ved bruk av personbiler med ulik motorteknologi i tre forskjellige typer geografiske områder. Kostnadene måles i kroner per kilometer.

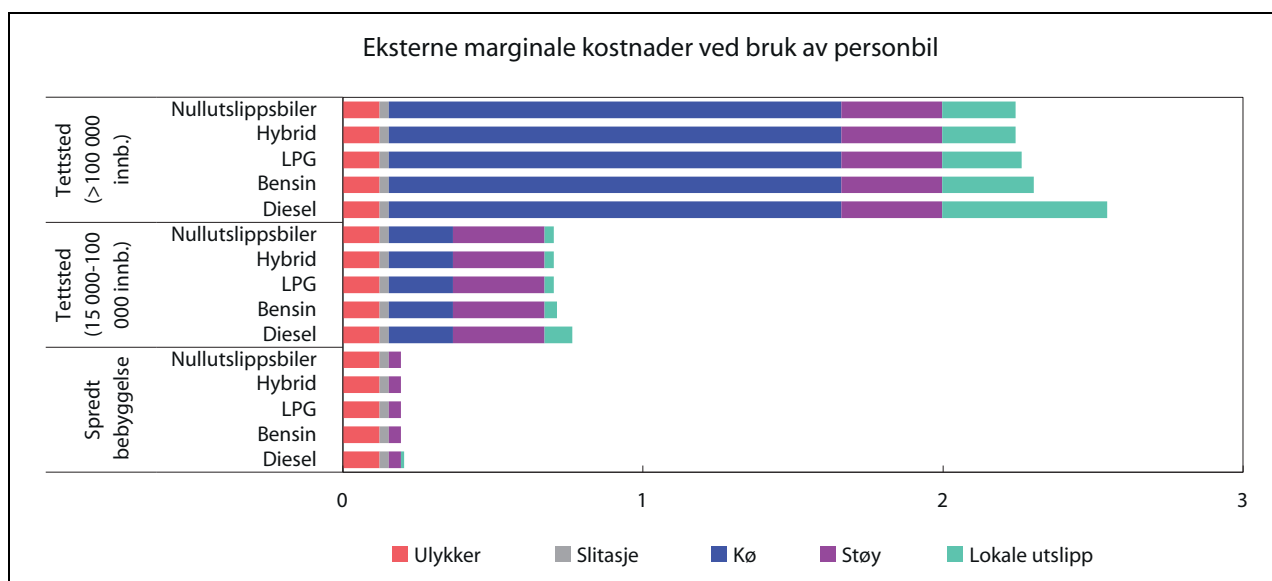
Figur 4.3 illustrerer at en nullutslippsbil har om lag de samme eksterne kostnadene som en konvensjonell bil (utenom utslipp av CO₂). Figuren illustrerer videre at de eksterne kostnadene varierer betydelig med hvor kjøringen finner sted og er vesentlig høyere i tettbygde strøk enn i spredtbygde strøk.

Figur 4.3 viser gjennomsnittlige kostnader over døgnet og skjuler derfor betydelige tidsvariasjoner, særlig i tettbygde strøk. De eksterne marginale kostnadene ved kø er for eksempel vesentlig høyere i morgenrushet og i ettermiddagsrushet enn på natten. Figuren viser gjennomsnittlige eksterne kostnader for personbiler. Andre typer kjøretøy kan ha høyere eller lavere eksterne kostnader. Variasjoner i eksterne kostnader mellom ulike typer kjøretøy fremgår derfor heller ikke av figuren.

Veibruksavgiften på drivstoff skal prise de eksterne kostnadene bruk av kjøretøy medfører, og motiverer dermed brukerne av kjøretøy til å ta hensyn til de ulempene kjøringen påfører andre.

Utslipp av CO₂ prises ikke gjennom veibruksavgiften, men gjennom CO₂-avgiften på mineralske produkter. Veibruksavgiften omfatter bensin, mineralolje (diesel), bioetanol, biodiesel, LPG og naturgass.

Det er to hovedutfordringer ved dagens veibruksavgift på drivstoff. For det første er elektrisitet til bruk i elbiler ikke omfattet av veibruksavgiften. En stadig større andel av bilistene står dermed ikke overfor en pris som reflekterer de eksterne kostnadene fra egen bilkjøring. Den vesentligste miljøfordelen til elbiler er at de ikke gir utslipp av CO₂ ved bruk. Utslipp av CO₂ prises imidlertid ikke gjennom veibruksavgiften, men gjennom CO₂-avgiften på mineralske produkter. De eksterne kostnadene som veibruksavgiften skal prise, er ikke vesentlig lavere for elbiler enn for konvensjonelle biler. Det er ingen forskjeller i de eksterne kostnadene ved ulykker, veislitasje og kø. I hastigheter over 50 km/t vil hjulstøy dominere over motorstøy, slik at selv om elbiler har lavere motorstøy enn konvensjonelle biler, er ikke samlet støy fra elbiler vesentlig lavere enn fra konvensjonelle biler. Elbiler har ikke eksosutslipp, men gir utslipp av partikler fra slitasje på veidekke og bilens dekk. Samtidig er eksosutslippene fra nye konvensjonelle biler vesentlig lavere enn tidligere. Heller ikke for helse- og miljøskadelige utslipp, utenom utslipp av CO₂, har elbiler vesentlig lavere kostnader enn nye konvensjonelle biler. Når elbiler ikke belastes veibruksavgift gir det



Figur 4.3 Gjennomsnittlig eksterne marginale kostnader (utenom utslipp av CO₂) over døgnet ved bruk av personbil. 2020-kroner¹ per km.

¹ TØI oppgir kostnadene i 2019-kroner. Disse er omregnet til 2020-kroner ved hjelp av konsumprisindeksen.

Kilde: Transportøkonomisk institutt, Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet.

lavere kostnader ved bilbruk, som kan motivere til økt bruk av personbil.

Den andre hovedutfordringen er at dagens veibruksavgift på drivstoff fastsettes med en lik avgift per drivstoffenhhet (for eksempel kroner per liter), uavhengig hvor og når kjøringen finner sted. En veibruksavgift på drivstoff kan derfor ikke fange opp variasjoner i eksterne kostnader i tid og rom. Figur 4.3 viser for eksempel at de eksterne marginale kostnadene er vesentlig høyere i tettbygde strøk enn i spredtbygde strøk. En veibruksavgift kan kun reflektere gjennomsnittlige eksterne kostnader. På den annen side vil tidsdifferensierte bompengesatser kunne reflektere tidsvariasjoner i de eksterne kostnadene. Veibruksavgiften vil derfor typisk være lavere enn eksterne kostnader i tettbygde strøk, men høyere enn eksterne kostnader i spredtbygde strøk. De eksterne marginale kostnadene varierer også mellom typer kjøretøy, og vil for eksempel være forskjellige for en personbil og et vogntog. En veibruksavgift på drivstoff kan ikke fange opp slike variasjoner i eksterne kostnader mellom ulike typer kjøretøy som ikke avhenger av drivstofforbruket.

4.6.3 Innspill

Finansdepartementet inviterte våren 2019 berørte bransjeorganisasjoner, interesseorganisasjoner og andre interessenter til å komme med innspill til hvilke prinsipper som bør legges til grunn for et fremtidig bærekraftig bilavgiftssystem, og for overgangen fra dagens bilavgiftssystem. Finansdepartementet mottok 24 innspill.¹

Akademikerne, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Drivkraft Norge, Finans Norge og Trafikkforsikringsforeningen, Kongelig Norsk Automobilforbund, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og Framtiden i våre hender, Næringslivets Hovedorganisasjon, Norges Automobilforbund, Norsk Bilbransjeforbund, Opplysningsrådet for Veitrafikken, Statistisk sentralbyrå, Unio, Uno-X, Vista Analyse og ZERO var alle enige i at et grunnleggende prinsipp for bilavgiftene bør være å prise alle eksterne effekter ved veitrafikk. Det ble pekt på at dagens veibruksavgift på drivstoff ikke fanger opp tids- og stedsvariasjoner i de eksterne kostnadene og at eksterne virkninger ved bruk av elbil i dag ikke er priset. Flere pekte på en posisjonsbasert vei-

bruksavgift som en mulig løsning som bør utredes.

Arbeidsgiverforeningen Spekter, Bilimportørenes landsforening Drivkraft Norge, Norges Bilbransjeforbund, Opplysningsrådet for Veitrafikk, Statistisk sentralbyrå og ZERO mente at avgifter på kjøp og eie av kjøretøy bør være et supplement til avgiftene på bruk av kjøretøy. *Næringslivets Hovedorganisasjon og Norges Automobilforbund* mente imidlertid at avgiftsbelastningen burde flyttes fra kjøp og eie av kjøretøy og over til bruk av kjøretøy.

Akademikerne, Amcar, Drivkraft Norge, Finansieringsselskapenes Forening, Kongelig Norsk Automobilklubb, Næringslivets Hovedorganisasjon, Opplysningsrådet for Veitrafikken, Toyota og Uno-X mente at teknologinøytralitet burde være et sentralt prinsipp for bilavgiftene.

Amcar og Uno-X mente det var viktig at bilavgiftene hadde en god sosial profil, mens *Drivkraft Norge, Kongelig Norsk Automobilklubb og Opplysningsrådet for Veitrafikken* mente at fordelingshensyn ikke burde vektlegges ved utformingen av bilavgiftene.

Akademikerne, Amcar, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Drivkraft Norge, Finansieringsselskapenes Forening, Kongelig Norsk Automobilforbund, Næringslivets Hovedorganisasjon, Norsk Bilbransjeforbund og Opplysningsrådet for Veitrafikken la alle vekt på at endringene i bilavgiftene burde være gradvise og forutsigbare.

Akademikerne, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Norsk Elbilforening og ZERO mente at måltallene for nullutslippskjøretøy burde ligge fast, mens *Finansieringsselskapenes Forening og Norsk Bilbransjeforbund* mente at det var lite realistisk at alle nye personbiler og lette varebiler skulle være nullutslippskjøretøy i 2025, og at bilavgiftssystemet måtte ta høyde for noe konvensjonelle kjøretøy også etter 2025.

Flere av organisasjonene foreslo også andre prinsipper og hadde konkrete forslag til endringer i de enkelte avgiftene. Innspillene har vært en del av beslutningsgrunnlaget for regjeringens forslag til prinsipper for bærekraftige bilavgifter.

4.6.4 Et fremtidig bilavgiftssystem

Dagens bilavgiftssystem er ikke bærekraftig verken av hensyn til proveny eller miljø. Inntektene fra bilavgiftene faller kraftig og eksterne kostnader ved bruk av kjøretøy, utenom utslipp av CO₂, er enten ikke priset eller er priset på en lite treffsikker måte. I de kommende årene vil det derfor være nødvendig med betydelige endringer i bilav-

¹ Invitasjonen og mottatte innspill er publisert på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/hvordan-bor-et-barekraftig-bilavgiftssystem-utformes/id2646176/>

giftene, dersom bilavgiftene skal være bærekraftige med hensyn til proveny og miljø.

Ved utformingen av det fremtidige bilavgiftssystemet må det tas hensyn til at i nær fremtid vil tilnærmet alle nye biler være nullutslippsbiler. Vi bør derfor allerede nå etablere noen prinsipper for hvordan et slikt fremtidig bilavgiftssystem skal utformes. Et slikt bilavgiftssystem må være bærekraftig med hensyn til proveny og miljø, også i en situasjon hvor alle nye biler er nullutslippsbiler og hvor konvensjonelle biler gradvis fases ut av bilparken.

Utslippene av CO₂ fra veitrafikken må reduseres videre. Det er derfor viktig at bilavgiftene, sammen med andre virkemidler, fortsatt stimulerer til reduserte utslipp av CO₂ og innføring av nullutslippsbiler. I en overgangsfase, frem til overgangen til nullutslippsbiler er fullført, må bilavgiftene derfor balansere hensynene til et bærekraftig bilavgiftssystem med hensyn til proveny og miljø og hensynet til å nå måltallene for nullutslippskjøretøy.

Prinsipper for et bærekraftig bilavgiftssystem

Regjeringen etablerte i NTP 2018–2029 et mål om at fra 2025 skal nye personbiler og lette varebiler være nullutslippskjøretøy. Det er derfor naturlig at et bærekraftig bilavgiftssystem bør være etablert rundt 2025. Systemet skal være bærekraftig med hensyn til både proveny og miljø i en situasjon hvor alle nye biler er nullutslippsbiler, og hvor konvensjonelle biler gradvis fases ut av kjøretøyparken.

Et bærekraftig bilavgiftssystem må prise de eksterne kostnadene bruk av kjøretøy medfører. Eksterne kostnader oppstår ved bruk av kjøretøy, ikke ved kjøp eller eie av kjøretøy. Prising av eksterne kostnader kan dermed kun skje gjennom avgifter på bruk av kjøretøy. Siden all bruk av kjøretøy medfører eksterne kostnader, må eksterne kostnader prises gjennom avgifter på bruk av alle kjøretøy. Hovedutfordringene ved dagens veibruksavgift på drivstoff er at den ikke omfatter bruk av elbiler og at den ikke fanger opp variasjoner i eksterne kostnader avhengig av hvor og når kjøringen finner sted. For at de eksterne kostnadene skal prises på en mest mulig treffsikker måte, kan det derfor bli nødvendig å helt eller delvis erstatte dagens veibruksavgift på drivstoff med en annen type avgift, for eksempel en posisjonsbasert veibruksavgift.

Et bærekraftig bilavgiftssystem må inneholde avgifter på kjøp og eie av kjøretøy. Avgifter på kjøp og eie vil først og fremst ha en fiskal begrunnelse,

siden kjøp og eie av kjøretøy ikke gir eksterne kostnader. Avgifter på kjøp og eie av kjøretøy kan imidlertid brukes til å påvirke sammensetningen av bilparken. Slike avgifter vil derfor både være egnet for å oppnå ønsket samlet proveny fra bilavgiftene, og til å oppnå andre politikkmål, som klima- og miljømål.

Et bærekraftig bilavgiftssystem må baseres på stabile avgiftsgrunnlag. I en situasjon fra 2025 der alle nye personbiler nesten utelukkende består av nullutslippsbiler, vil CO₂-utslipp være dårlig egnet som det eneste avgiftsgrunnlaget i engangsavgiften.

Et bærekraftig bilavgiftssystem må utformes mest mulig teknologinøytralt. Likebehandling av ulike teknologiske løsninger bidrar til innovasjon, konkurranse og til å gi forbrukerne et mangfoldig tilbud. Samtidig gir likebehandling et enklere regelverk. Dette betyr imidlertid ikke at bilavgiftssystemet ikke skal kunne påvirke valg av teknologi. Støtte til klimavennlig teknologi bør gjøres ved å stimulere til lavere CO₂-utslipp generelt og ikke til enkelte teknologier spesielt. CO₂-komponenten i engangsavgiften er for eksempel i utgangspunktet teknologinøytral og gjelder alle biler, uavhengig av motorteknologi, men CO₂-komponenten gir likevel et sterkt insentiv til å velge nullutslippsbiler eller biler med lave CO₂-utslipp. Teknologispesifikke særregler bør imidlertid over tid avvikles.

Et bærekraftig bilavgiftssystem må utformes på en måte som ivaretar fordelingshensyn. Engangsavgiften for personbiler var opprinnelig ren verdiavgift, men ble gradvis lagt om til en avgift basert på tekniske kriterier som vekt og utslipp. Fordelingshensynene er imidlertid delvis ivaretatt gjennom progressive vekt- og CO₂-komponenter. Engangsavgiften har hatt en omfordelende virkning ved at tunge og dyre biler har hatt høyere avgift, men virkningen er svekket både gjennom omlegging av ulike komponenter i engangsavgiften og ved at nullutslippsbiler har fritak for både engangsavgift og merverdiavgift. Et fremtidig bilavgiftssystem må også ivareta fordelingshensyn.

Overgangen fra dagens bilavgiftssystem

Prinsippene for et fremtidig bærekraftig bilavgiftssystem sier noe om hvordan bilavgiftssystemet bør være utformet fra 2025. I de kommende årene bør bilavgiftene gradvis endres i retning av disse prinsippene. Det bør imidlertid være noen prinsipper også for overgangen fra dagens bilavgiftssystem til et fremtidig bærekraftig bilavgiftssystem.

Overgangen til et fremtidig bærekraftig bilavgiftssystem bør være gradvis og forutsigbar. Store endringer i bilavgiftene på kort tid kan påvirke konkurransen mellom ulike bilmerker og bilforhandlere. At regjeringen nå peker på noen prinsipper for bilavgiftene, bidrar til økt forutsigbarhet om hvilken retning bilavgiftene vil endres de kommende årene.

Måltallene for nullutslippsskjøretøy i NTP 2018–2029 ligger fast. Overgangen fra dagens bilavgiftssystem til et fremtidig bærekraftig bilavgiftssystem må derfor legge til rette for å nå målet om at nybilsalget nesten utelukkende består av nullutslippsbiler fra 2025. Insentivene til valg av lav- og nullutslippsbiler gjøres mest mulig målrettet

Bilavgiftene bør samlet innrettes slik at provenyet kan opprettholdes på et stabilt nivå. Siden inntektene fra bilavgiftene fortsatt faller raskt, bør omleggingen til et fremtidig bærekraftig bilavgiftssystem starte allerede nå. Regjeringen foreslår derfor flere endringer i bilavgiftene som vil

bidra til å stabilisere provenyet fra bilavgiftene, samtidig som 2025-målene ligger fast. Disse er nærmere omtalt i Prop. 1 LS (2020–2021) *Skatter, avgifter og toll 2021*, punkt 10.4.

Endringer i bilavgiftene vurderes i forbindelse med de årlige budsjettene. Det er svært vanskelig i dag å anslå virkningen av fremtidige endringer i bilavgiftene, blant annet fordi vi i dag ikke vet hvilke bilmodeller som vil være tilgjengelige i fremtiden, hvilke kvaliteter disse bilmodellene vil ha og til hvilken pris. Bilavgiftene vedtas dessuten, i likhet med øvrige skatter og avgifter, for ett år av gangen. Vurderinger av konkrete endringer i bilavgiftene må inngå i de årlige budsjettprosessene, og tempoet i overgangen til et fremtidig bærekraftig bilavgiftssystem må vurderes ut fra hvordan de samlede endringene i bilavgiftene vil påvirke proveny, miljø og andre politiske målsettinger. Regjeringen vil derfor komme tilbake med konkrete forslag til endringer i bilavgiftene i kommende statsbudsjett.

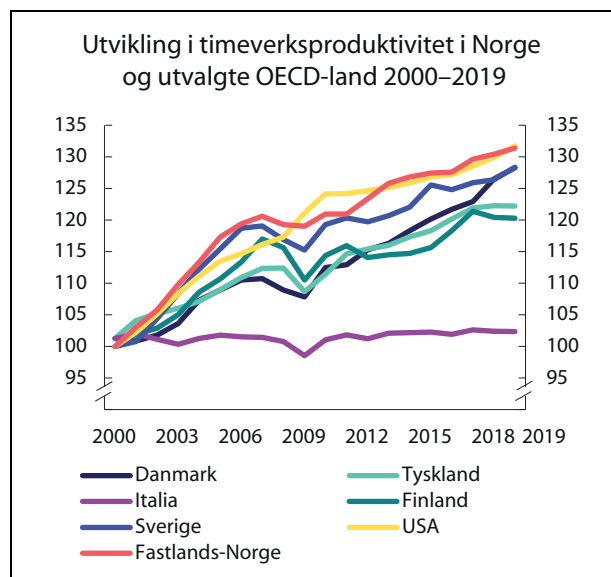
5 Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi

5.1 Produktivitet og effektiv ressursbruk

5.1.1 Utvikling i produktiviteten i norsk økonomi

Det høye velstandsnivået i Norge skyldes i stor grad relativ høy sysselsetting og at vi bruker ressursene i økonomien effektivt. Et vanlig mål på effektivitet i produksjonen er arbeidsproduktivitet, som måler hvor mye vi får igjen for hver arbeidstime. Økt produktivitet gjør at vi får flere og bedre varer og tjenester ut av ressursene vi benytter, og er den viktigste årsaken til velstandsøkningen vi har hatt de siste tiårene. Bidraget fra andre faktorer, som økte priser på olje, har hatt langt mindre betydning. Det er mange forhold som påvirker arbeidsproduktiviteten, herunder utdanning, kompetanseutvikling, evnen til å ta i bruk nye produksjonsmetoder og teknologi, samt hvor lett ressurser flytter fra sektorer med lav produktivitet til sektorer med høy produktivitet. Åpne markeder med effektiv konkurranse kan bidra til god ressursallokering og har vist seg å være en forutsetning for et produktivt næringsliv.

Siden den globale finanskrisen har produktiviteten i Norge og andre tradisjonelle industriland økt i lavere tempo enn før, se figur 5.1. I Fastlands-Norge falt veksten i arbeidsproduktiviteten, som viser forholdet mellom bruttoprodukt og timeverk, fra rundt 2,6 pst. i perioden 1998–2007 til 0,7 pst. i perioden 2008–2019. Tilbakeslaget i fastlandsøkonomien etter utbruddet av covid-19 har gått sammen med lavere produktivitet i fastlandsøkonomien, da verdiskapingen har falt mer enn timeverkene. Utbruddet bidrar dessuten til usikkerhet om utviklingen fremover. Verdensbanken har sett på erfaringer fra de landene som ble hardest rammet av virus sykdommene SARS, MERS, ebola og zika, og fant varige, negative effekter på investeringer og arbeidsproduktivitet. Også erfaringen fra andre økonomiske kriser er at de kan ha langvarige, negative virkninger på arbeidsproduktiviteten. Både i Norge og i andre OECD-land ventes investeringene i næringsvirksomhet å gå kraftig ned i 2020. Dersom realinvesteringene for-



Figur 5.1 Utvikling i timeverksproduktiviteten i Norge og utvalgte OECD-land. Indeks. 2000=100

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

blir på et lavt nivå over lang tid, slik mange europeiske land har opplevd etter finanskrisen, kan farten i den organisatoriske og teknologiske utviklingen gå ned.

Covid-19 og aktivitetsnedgangen som er kommet i kjølvannet av pandemien, kan påvirke produktivitetens utviklingen annerledes enn tidligere økonomiske tilbakeslag. Som følge av pandemien kan selskaper velge nye måter å organisere seg på. Noen kan ønske å bli mindre avhengige av globale verdikjeder og investere mindre i produksjonskapasitet i utlandet. Andre foretak kan tvert imot velge å etablere produksjonslinjer i flere regioner for å redusere sårbarheten for uventede hendelser. Dersom utviklingen går i retning av mindre handel mellom land, vil det bli vanskeligere å høste gevinster av internasjonal arbeidsdeling. I tillegg vil det trolig hemme overføring av teknologi og kunnskap mellom land. Produktivitetens utviklingen kan også bli skadelidende om nasjonale myndigheter legger uforholdsmessig stor vekt på at produksjon og forsyningslinjer knyttet til samfunnskritiske varer og tjenester, eksempelvis

utstyr til helsevesenet, skal produseres i eget land. Dersom tiltak for å redusere smittespredning bidrar til en permanent nedgang i migrasjon av arbeidskraft og lavere geografisk mobilitet innad i land, vil også det kunne hemme effektiv ressursallokering og trekke ned produktiviteten.

På den annen side kan det tenkes at virusutbruddet vil fremskynde strukturelle endringer i produksjonen som kan øke produktiviteten. For å begrense smittespredning kan bedrifter automatisere prosesser og øke bruken av digitale løsninger. Mer bruk av hjemmekontor kan ha både positive og negative følger. Hjemmekontor kan bedre de ansattes trivsel og produktivitet ved å bidra til bedre balanse mellom jobb og fritid, mindre pendling og færre forstyrrelser i løpet av arbeidsdagen. Det kan også redusere bedrifters kapitalkostnader og dermed frigjøre ressurser til formål som kan øke produktiviteten. Videre kan økt bruk av hjemmekontor gjøre produksjonen mindre sted-bunden og dermed dempe behovet for geografisk mobilitet på arbeidsmarkedet. På den annen side kan de ansattes trivsel og produktivitet bli lavere dersom hjemmekontoret ikke er godt tilpasset arbeidsoppgavene, de ansatte føler seg isolert, eller skillet mellom jobb og privatliv viskes ut. Videre er det fare for at mangel på personlig kontakt mellom kolleger og forretningsforbindelser forverrer kommunikasjon og reduserer kunnskapsdeling, nytenkning og innovasjon.

Produktivitetsveksten i OECD-området har vært svak i flere år, og strukturelle forhold ser ut til å ha bidratt. Et særtrekk etter den globale finanskrisen er at produktiviteten er blitt mindre jevnt fordelt mellom bedrifter. Mens teknologifronten i OECD-området beveger seg like raskt som før, ser det ut til at det store flertallet av bedrifter sliter med å holde følge. Kostnaden ved å holde seg på teknologifronten kan ha økt blant annet fordi det krever tilgang til spesialisert kompetanse og avansert teknologi. Også det lave rentenivået siden finanskrisen kan ha hemmet produktivitetsveksten. Det kommer av at lave renter har gjort det mulig å overleve for bedrifter som ikke hadde overlevd med et høyere rentenivå.

De siste tiårene har forventet levealder økt betraktelig i Norge og andre OECD-land. Det er positivt at vi lever lenger. Samtidig er det en utfordring for offentlige finanser at den såkalte forsørgelsesbyrden, dvs. antall pensjonister i forhold til yrkesaktive, øker. Ved at flere som i dag står utenfor arbeidsmarkedet får komme inn, og flere eldre står lenger i arbeidslivet, kan vi bedre den økonomiske bærekraften. Aldringen innebærer også at stadig flere vil bli sysselsatt i omsorgssektoren.

Tradisjonelt er potensialet for produktivitetsvekst antatt å være lavere i omsorgssektoren enn i andre sektorer, selv om dette kan komme til å endre seg.

I den faglige debatten argumenterer enkelte økonomer for at den svake veksten etter finanskrisen vil vedvare, blant annet fordi nye oppfinnelser ikke har samme potensial som oppfinnelsene som lå til grunn for den første og andre industrielle revolusjon. Andre trekker frem at det historisk har tatt tiår før store teknologiske gjennombrudd har slått ut i produktivitetstatistikken, og at digitale nyvinninger er i ferd med å drive frem en ny periode med høy vekst.

Selv om høyere produktivitet isolert sett vil bidra til økt velstand, er det et viktig forbehold at produktivitet er et middel for å oppnå velferd, ikke et overordnet mål. For eksempel vil det være svært lønnsomt for samfunnet og for den enkelte at flere deltar i arbeidsmarkedet, selv om det kan innebære at den gjennomsnittlige produktiviteten går ned.

5.1.2 Strukturelle reformer for å øke veksten

For å begrense skadevirkningene av virusutbruddet for norsk økonomi, bedrifter og arbeidsplasser, har Regjeringen satt inn svært omfattende økonomiske tiltak. Målet har vært å bidra til at ellers sunne og levedyktige bedrifter ikke skal bukke under som følge av virusbekjempelsen. Det har trygget lønnsomme arbeidsplasser og verdiskaping, og bidrar til at høy arbeidsløshet ikke får varig feste. Norsk økonomi befinner seg nå i en fase hvor tiltakene skal støtte opp under sysselsetting, omstilling og økonomisk vekst, se kapittel 1. En forutsetning for å bevare markedets evne til å allokere ressurser på en effektiv måte er at støtte-tiltakene etter hvert blir faset ut. Fremover må det legges mer vekt på å skape gode betingelser for varig vekst. Over tid er varig velferdsvekst avhengig av en vellykket strukturpolitikk som øker tilgangen og bedrer bruken av samfunnets ressurser. I et slikt perspektiv må omstillinger få gå sin gang, slik at ressursene anvendes der de kaster mest av seg.

Både Produktivitetskommissjonen og OECD har pekt på at økt produktivitet kan oppnås gjennom strukturelle reformer som styrker næringslivets vekstmuligheter og gjennom tiltak for å effektivisere offentlig sektor. Et økt press på reduserte kostnader og effektive løsninger vil bedre produktivitetsveksten i Norge.

Produktivitetskommissjonen mente at oljerikdommen i Norge kan ha svekket insentivene til å

gjennomføre strukturreformer. OECDs analyse av reformer for 2017 (Going for Growth 2017) viste økt reformaktivitet i Norge, og at man hadde gjennomført tiltak på flere områder hvor OECD har hatt anbefalinger. Tilsvarende rapport for 2019 viser at Norge har videreført reformarbeidet, men likevel anbefales videre arbeid knyttet til blant annet skattepolitikk, undervisningspolitikk, pensjonsområdet, landbruksstøtte og infrastruktur for transport.

Likebehandling av sektorer og bedrifter vil bidra til økt produktivitet. Subsidiert arbeid knyttet til enkeltsektorer i form av næringsstøtte eller reguleringer som favoriserer tradisjonelle aktører og binder arbeidskraft til bestemte virksomheter, bør derfor som hovedregel unngås.

5.1.3 Produktivitet og omstilling i norsk økonomi

Norske bedrifter er i kontinuerlig omstilling. Omstilling av norsk økonomi vil også fremover være nødvendig for å skape vekst, nye arbeidsplasser og flere ben å stå på. Omstillingen til et grønnere Norge må fortsette. Forskjellige deler av økonomien er påvirket ulikt av pandemien, som gir nye utfordringer og nye muligheter. Situasjonen er også preget av betydelig usikkerhet. Hvordan den nye normalen vil se ut avhenger både av forhold myndighetene kan påvirke og forhold myndighetene har liten innflytelse over. Krisehåndtering og vellykket økonomisk politikk dreier seg også om å unngå å gjøre tiltak nå som bidrar til en mindre produktiv økonomi senere. De tiltakene og investeringene som iverksettes i offentlig regi, bør støtte opp under målet om effektiv ressursutnyttelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Gode generelle rammevilkår for næringslivet og et skattesystem som gir insentiver til å investere, arbeide og spare, er viktige bidrag for å lykkes.

Skattesystemet bør utformes slik at det er gode insentiver til verdiskaping og arbeid. Kombinasjonen av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til at ressursene utnyttes best mulig. Universelle og gode velferdsordninger gir et sikkerhetsnett som reduserer omstillingskostnader for den enkelte. En godt utdannet og kompetent arbeidsstyrke er nødvendig for å utvikle og ta i bruk kunnskap og innovasjoner. Effektiv ressursutnyttelse avhenger av god kvalitet på infrastruktur som veier, jernbane, kraftnett, telenett, bredbånd og vannforsyning. Også et velfungerende kapitalmarked og effektiv

konkurransen er nødvendige forutsetninger for omstilling og utvikling av næringslivet. Dette illustrerer at regjeringens politikk for omstilling føres på en rekke departementers ansvarsområder.

Omstilling sikres ikke først og fremst gjennom enkelttiltak i de årlige budsjettforslagene, men gjennom langsiktig arbeid med å sikre gode generelle rammebetingelser. Regjeringens strategi for Norges vei ut av krisen: Skape mer, inkludere flere, skal bidra til å ta Norge ut av koronakrisen, samtidig som vi skal være rustet for å møte de langsiktige utfordringene landet står overfor, se omtale i kapittel 1.

5.2 Et mer produktivt næringsliv

5.2.1 Konkurransopolitikk

Konkurransopolitikken står sentralt i regjeringens arbeid for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi. Konkurransen i markedene og fravær av konkurransevridende offentlig støtte bidrar til et bedre tilbud av varer og tjenester med høyere kvalitet og lavere priser. Regelverket om offentlige anskaffelser skal fremme effektiv ressursbruk i offentlige innkjøp.

Konkurransen stimulerer norske bedrifter til å bli mer produktive og innovative. Bedriftene som står overfor tøff konkurranse i hjemmemarkedet, blir også mer konkurransedyktige i internasjonale markeder.

Konkurranselovens formål er å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. I et marked med svak konkurranse vil det være lønnsomt å sette prisene høyere enn det som er mulig i et marked med virksom konkurranse. Samtidig blir det mindre lønnsomt å innovere og forbedre sine produkter og tjenester. Dette medfører et tap for samfunnet fordi varer og tjenester som forbrukerne ønsker og er villige til å betale for, ikke blir produsert og konsumert. Konkurranseloven forbyr derfor konkurransebegrensende samarbeid, misbruk av dominerende stilling og sammenslåinger (fusjoner og oppkjøp) som begrenser konkurransen. En streng fusjonskontroll er særlig viktig i et lite land som Norge, med mange små markeder.

Så langt har det ikke vært økning i antall konkurser under utbruddet av covid-19. Dette har blant annet sammenheng med at skattemyndighetene har utvist varsomhet med innkrevingen, blant annet ved i mindre grad å begjære konkurs. I tillegg har det blitt gitt en rekke betalingsutsettelse etter en ny midlertidig ordning. Færre konkursbegjæringene nå vil imidlertid kunne motsvares av

flere begjæringer på et senere tidspunkt. Det krever en aktiv fusjonskontroll og ekstra oppmerksomhet fra konkurransemyndighetene i de markedene som er særlig berørt av krisen. Krisen må ikke føre til kortsiktige tiltak som svekker konkurransen på lang sikt.

Det er gjort midlertidige justeringer i konkurranseloven i forbindelse med pandemien. Blant annet fremmet regjeringen en midlertidig lov om forlengelse av frister i konkurranseloven. I tillegg har regjeringen gitt en unntaksforskrift fra konkurranseloven, hvor formålet er å klargjøre at loven ikke skal hindre samarbeid som er nødvendig for å sikre befolkningen tilgang til nødvendige varer og tjenester. Forskriften gjaldt først for hele transportsektoren, men ble i juni innsnevret til kun å gjelde luftfart.

Konkurranse mellom offentlige og private tilbydere

For å bidra til størst mulig verdiskaping bør det være like konkurransevilkår for private og offentlige aktører når de opererer i samme marked.

ESA åpnet i 2013 en støtterettslig undersøkelse av skattefritaket for stat, fylkeskommuner, kommuner og helseforetak. Undersøkelsen ble i 2015 utvidet til å omfatte ubegrenset garanti (konkursimmunitet). ESA trakk i desember 2015 en foreløpig konklusjon om at skattefritaket og konkursimmuniteten innebærer uforenlig statsstøtte når disse offentlige organene driver økonomisk aktivitet i konkurranse med private. Som løsning foreslo ESA at økonomisk aktivitet drevet av offentlige aktører i konkurranse med private skilles ut i egne rettssubjekter. Da vil disse være underlagt samme skatte- og konkursregler som private aktører.

Økonomisk aktivitet omfatter salg av varer og tjenester i et marked. Offentlige lovpålagte tjenester og tjenester som ytes ved utøvelse av rollen som offentlig forvaltningsmyndighet omfattes ikke av saken, og vil kunne fortsette som i dag. Dette gjelder også når det kreves en viss brukerfinansiering. Dermed faller offentlige velferdstjenester i hovedsak utenfor, som for eksempel barnehager, grunnskoleutdanning, videregående utdanning, SFO, kulturskoler og offentlig finansierte helsetjenester.

En departementsoppnevnt arbeidsgruppe ledet av professor Erling Hjelmeng la i 2018 frem en rapport om det juridiske handlingsrommet med forslag til tiltak for å sikre like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører. Et flertall i arbeidsgruppen foreslo blant annet at det innføres krav om separat regnskap og skatteplikt for

offentlige enheters økonomiske aktiviteter, eventuelt avgrenset til omsetning over et visst nivå. Det ble også foreslått å innføre et generelt prinsipp om at når en offentlig aktør driver kommersiell aktivitet i konkurranse med andre, skal dette gjøres på markedsmessige vilkår, også når Norge ikke er forpliktet til det etter EØS-avtalen. Et mindretall (NHO og Virkes representanter) anbefalte plikt til å skille ut offentlige aktørers økonomiske aktiviteter i egne selskaper.

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet har Oslo Economics utført en samfunnsøkonomisk analyse av Hjelmeng-gruppens forslag til tiltak. Oslo Economics tilrådet at det ikke iverksettes tiltak for offentlig økonomisk aktivitet med omsetning under 5 mill. kroner per aktivitet. For økonomisk aktivitet med omsetning mellom 5 og 12 mill. kroner per aktivitet tilrås krav om separat regnskap, men ikke skatteplikt. For aktiviteter med omsetning over 12 mill. kroner tilrådet de at aktiviteten skilles ut i eget selskap, som dermed vil være skattepliktig og kan gå konkurs. De mener imidlertid at det også er grunnlag for å fra-vike disse hovedreglene om tiltak for enkelte aktiviteter.

Regjeringen vil vurdere ESA-saken og eventuelle tiltak for like konkurransevilkår i lys av de foreliggende utredningene.

Konkurranse i særskilte markeder

Produktivitetskommissjonen vurderte at den norske konkurranseloven i all hovedsak fungerer godt, men pekte på at unntakene fra loven innebærer at andre hensyn settes foran samfunnsøkonomisk effektivitet (NOU 2015:1 og NOU 2016:3). Dette gjelder blant annet for landbruk og fiske, og i bokmarkedet, som har unntak fra konkurranseloven. Produktivitetskommissjonen pekte også på andre næringer der det ser ut til å være konkurransemessige utfordringer. Det er flere sektorer innenfor de såkalte nettverksnæringene med ulike konkurransemessige utfordringer, blant annet elektronisk kommunikasjon, bredbånd, busstransport, jernbanetransport, fergetransport, flytransport og havner.

Dagligvaremarkedet

Dagligvaremarkedet er et eksempel på et viktig marked hvor det er gjennomført flere tiltak for å bedre konkurransen. Flere forhold ved verdikjeden for dagligvarer indikerer at konkurransen er begrenset, blant annet høy konsentrasjon på detaljist-, grossist- og leverandørleddet og vesentlige

etableringshindringer. I Norge er det tre landsdekkende dagligvaregrupperinger med egen distribusjon. Den største aktøren har en markedsandel på over 40 prosent. Ifølge Konkurransetilsynet er det imidlertid ikke den høye konsentrasjonen i detaljistleddet som er spesielt for det norske markedet, men fraværet av internasjonale utfordrere og høy konsentrasjon i mange leverandørmarkeder. Oslo Economics har i en utredning til Nærings- og fiskeridepartementet påpekt at de viktigste etableringshindringene i dagligvaremarkedet er at noen aktører har bedre innkjøpsbetingelser enn andre, og at tilgangen til attraktive butikklokaler er begrenset.

Ulike innkjøpsbetingelser kan blant annet forklares av det norske importvernet og konsentrerte leverandørmarkeder. Importvernet innebærer at jordbruksvarer som produseres i Norge, er skjermet fra konkurranse fra utlandet gjennom høye tollsatser. Importvernet påvirker ikke bare primærproduksjonen, men også konkurranse, struktur og effektivitet i resten av verdikjeden for mat. Det skaper barrierer for nye eller utenlandske kjeder som vil være avhengig av betydelige innkjøp fra norske leverandører med sterk markedsrett, og som ikke kan dra full nytte av innkjøpsavtaler med store internasjonale produsenter av dagligvarer.

Regjeringen ønsker bedre konkurranse i verdikjeden for dagligvarer, og har lenge hatt stor oppmerksomhet rundt dette. Stortinget ba i mai 2018 regjeringen om å legge frem et forslag til lov om god handelsskikk. Stortinget ba også om at det utredes tiltak som fremmer konkurranse, innovasjon og nyetablering i dagligvaremarkedet, herunder et forbud mot prisdiskriminering for dominerende leverandører. En ny lov om god handelsskikk ble vedtatt i mars 2020.

Konkurransetilsynet har styrket håndhevingen av konkurranseloven i dagligvaremarkedet. Regjeringen og Stortinget har fulgt opp med økte bevilgninger, slik at tilsynet har kunnet ansette flere som jobber med dagligvaremarkedet, uten at det går utover tilsynets arbeid i andre markeder og sektorer. Gjennom satsingen kan tilsynet identifisere flere konkurranseproblemer, følge opp tips og klager bedre og behandle flere saker om mulige brudd på konkurranseloven.

Regjeringen la 19. juni 2020 frem Meld. St. 27 (2019–2020) *Dagligvare og konkurranse – kampen om kundane*. I stortingsmeldingen foreslår regjeringen blant annet at dagligvaresatsningen i Konkurransetilsynet gjøres permanent og at kontrollen med innkjøpspriser styrkes gjennom årlige kartlegginger. Det tas sikte på å innføre krav til

begrunnelse fra leverandører som opererer med store forskjeller i innkjøpsbetingelser. I tillegg foreslås en rekke andre tiltak som i sum vil kunne bidra til mer effektiv konkurranse i verdikjeden for dagligvarer.

Bokmarkedet

Markedet for omsetning av bøker har unntak fra konkurranseloven § 10 om forbud mot samarbeid som begrenser konkurransen. Forskrift om unntak for omsetning av bøker angir nærmere spesifiserte samarbeid. I 2018 ble forskriften endret ved at utløpsdatoen, som i utgangspunktet var 31. desember 2018, ble fjernet. Nåværende forskrift gjelder frem til regjeringen vedtar endringer.

Unntaket fra deler av konkurranselovgivningen, som bokomsetningen i Norge har hatt siden 1960-tallet, er kultur- og litteraturpolitisk begrunnet. Bokavtalen mellom Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen er omfattet av unntaket fra konkurranseloven § 10. Hovedelementet i Bokavtalen er fastprisordningen, som innebærer at forlagene kan fastsette utsalgsprisen på sine bøker frem til og med 30. april året etter utgivelsen. Bokavtalen inneholder også bestemmelser mellom partene som regulerer skaffe- og leveringsplikt, frakt- og leveringsbetingelser, kollektiv abonnementsordning og forpliktelse om å benytte normalkontrakter mellom forlagene og forfattere/oversettere. Konkurransetilsynet har pekt på at samarbeidet i bokavtalen virker konkurransebegrensende og resulterer i høyere priser på bøker.

Regjeringen vil legge til rette for at fastprisordningen for bøker kan videreføres, men vil vurdere hvordan konkurransen i bokmarkedet kan styrkes. Forslag til omlegging av fastprisordningen har vært på høring. Regjeringen vurderer nå endringer i unntaket fra konkurranseloven.

Offentlige anskaffelser

Reglene om offentlige anskaffelser skal fremme effektiv ressursbruk og gi allmennheten tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. I 2018 utgjorde offentlige innkjøp 564 mrd. kroner. Konkurranse om oppdragene er sentralt for rimelige og effektive offentlige innkjøp. Anskaffelsesregelverket gir også gode muligheter for å stille miljøkrav og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Ordningene med merverdiavgiftskompensasjon for kommunene og helseforetakene, og ordningen for nettoføring av merverdiavgift i staten, fjerner konkurransevridninger av merverdiavgiften som følger av at det

offentlige kan produsere tjenester med egne ansatte uten merverdiavgift, mens kjøp fra private tilbydere blir belastet med merverdiavgift. Virksom konkurranse om offentlige innkjøp krever velfungerende markeder og at innkjøperne opptrer profesjonelt.

I 2019 la regjeringen frem Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Målet med meldingen er å utvikle en mer helhetlig og effektiv anskaffelsespolitikk. Meldingen inneholder tiltak som skal bidra til at offentlige midler brukes riktig, og samtidig bidra til et konkurransedyktig næringsliv og effektivisering i offentlig sektor. Meldingen peker på at dette vil kreve en profesjonalisering av innkjøpene, blant annet gjennom økt satsing på kompetanse, bedre styring, ledelse og organisering. I meldingen ble det pekt på at store og komplekse kontrakter kan svekke konkurransen, for eksempel ved at små bedrifter utelukkes fra markedet. En utredning av dette på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet foreslår flere tiltak for å fremme god konkurranse hvor også små bedrifter kan delta.

Digitalisering vil kunne effektivisere offentlige anskaffelser. I 2018 startet Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) et program med sikte på å effektivisere og forbedre anskaffelsesprosessene. Målet er at alle offentlige virksomheter innen utgangen av 2024 skal bruke digitale verktøy i hele anskaffelsesprosessen. I oppfølgingen av stortingsmeldingen har Digdir gjennomført enkelte analyser av statlige innkjøp, blant annet en dybdeanalyse av innkjøp i Nærings- og fiskeridepartementet og underliggende virksomheter. Hensikten har vært å avdekke potensial for samordning og effektivisering, og foreslå virkemidler for å effektivisere innkjøp. 1. september 2020 ble ansvaret for fagområdet offentlige anskaffelser, inkludert Statens innkjøpssenter, overført fra Digitaliseringsdirektoratet til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).

5.2.2 Offentlige reguleringer

Offentlige reguleringer kan begrunnes med ulike former for markedssvikt. Markedssvikt kan for eksempel skyldes at aktiviteten har samfunnsmessige kostnader som ikke tas med i betraktningen av den som utøver den, som forurensing, eller naturlige monopol. Regulering kan da gi mer velfungerende markeder og bedre utnyttelse av ressursene.

Offentlig regulering bør være proporsjonal, konsistent og målrettet. Reguleringer kan ha både

direkte administrative kostnader og mer indirekte kostnader. Blant annet kan tilpasninger redusere effektiviteten av reguleringen og føre til samfunnsøkonomisk tap. Produktivitetskommissjonen påpekte derfor at myndighetene kun bør gripe inn når det er nødvendig, og at det bør vurderes om samme formål kan oppnås på en mindre kostnadskreven måte. Kommisjonen viste til at land med relativt få konkurransebegrensende reguleringer i næringslivet generelt har høyere BNP per innbygger og høyere produktivitetsvekst enn andre. Det kan skyldes at reguleringene skaper etableringshindre og svekker konkurransen mellom bedriftene og insentivene til innovasjon. Det offentlige bør ikke regulere mer enn det som er nødvendig, og regjeringen vil fortsette arbeidet med å fjerne svakt begrunnede forbud og reguleringer.

Regulering av fiskerinæringen

Næringer som er basert på utnyttelse av felles naturressurser, må reguleres med sikte på forsvarelig forvaltning i et langsiktig perspektiv. I fiskerinæringen er det etablert konsesjonsordninger og kvoter, blant annet for å legge til rette for lønnsomhet og for å unngå at ressursene overutnyttes. I 2019 eksporterte Norge villfanget fisk og fiskeprodukter for 30,8 mrd. kroner. Det norske kvotesystemet har over tid blitt svært komplekst, og regjeringen ser behov for forenklinger. Et eksperutvalg har vurdert dagens kvotesystem, og hvordan kvotesystemet bør se ut i fremtiden, se NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem*. Nærings- og fiskeridepartementet la 21. juni 2019 frem Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping*. Meldingen presenterte regjeringens forslag til et fremtidsrettet kvotesystem for norske fiskerier. Stortinget behandlet meldingen den 7. mai 2020. Stortinget sluttet seg til flere av regjeringens forslag til forenkling og effektivisering av kvotesystemet, og det arbeides nå med å følge opp Stortingets vedtak.

I Granavolden-plattformen fremgår det at naturressurser bør beskattes slik at overskuddet tilfaller fellesskapet, samtidig som selskapene kan utvinne lønnsomme ressurser. I Meld. St. 32 (2018–2019) valgte regjeringen å foreslå en kvotebeholdning tilhørende fellesskapet som mekanisme for innkreving av ressursrenten i fiskerinæringen. Stortinget besluttet at det ikke skal innføres en kvotebeholdning, og ba i stedet regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med et forslag om en fiskal avgift på fiskeriene, jf. anmodningsvedtak 554 (2019–2020). Regjeringen tar sikte på

å legge frem forslag om en fiskal avgift på fiskeriene i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2021.

En effektiv håndheving av regelverket er avgjørende for en troverdig fiskeriforvaltning. Brudd på reguleringene ødelegger konkurranseforholdene i næringen og truer både miljø, fremtidig næringsgrunnlag og markedsadgangen for norsk sjømat. Ulovlig fangst og omsetning gir også tap av skatte- og avgiftsinntekter og utgjør en risiko for mattrygghet. Regjeringen satte våren 2018 ned et utvalg som skulle se på hvordan vi ved hjelp av ny teknologi kan få en mer effektiv nasjonal kontroll, som samtidig gir næringen et konkurransefortrinn i krevende sjømatmarkeder. Utvalget leverte høsten 2019 sin rapport NOU 2019: 21 *Framtidens fiskerikontroll*. Rapporten har vært på offentlig høring. For å følge opp anbefalinger fra Fiskerikontrollutvalget foreslår regjeringen at det fra 2021 innføres en kontrollavgift for fiskeflåten som skal finansiere tiltak for økt ressurskontroll og tilsyn med fiskeriene.

Regulering av havbruksnæringen

Den norske havbruksnæringen har siden begynnelsen av 1970-tallet vært i sterk utvikling. Norge har naturlige fortrinn for oppdrett av laks og ørret i sjø, og er verdens største produsent og eksportør av atlantisk laks. Produksjonen har vært relativt stabil siden 2012. Samtidig har eksportverdien fortsatt å øke. I 2019 ble det eksportert laks og ørret for 76,2 mrd. kroner.

Tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er antallsbegrenset. Hver tillatelse er avgrenset til et visst antall tonn fisk. Dagens handlingsregel for kapasitetsjustering i norsk lakse- og ørretoppdrett er basert på produksjonsområder og næringens miljøpåvirkning. Det er lagt opp til justeringer i produksjonskapasiteten hvert annet år.

Tillatelsene utstedes av staten og er ikke tidsbegrensede. Nærings- og fiskeridepartementet har i 2020 tildelt økt kapasitet i eksisterende oppdrettstillatelser til fastpris og auksjonert ut nye tillatelser. Tillatelsene gir beskyttet rett til næringsutøvelse og kan derfor gi opphav til en ekstraordinær avkastning (grunnrente). Grunnrenten oppstår dels som følge av at det er et begrenset antall lokaliteter som er egnet for havbruksvirksomhet, dels som følge av begrensninger på hvor mange tillatelser som kan gis på grunn av miljøreguleringer. Norge er et av de få stedene i verden hvor klima- og naturforholdene legger til rette for effektiv oppdrett av laks i sjøen.

Regjeringen nedsatte i 2018 et partssammen satt utvalg for å vurdere ulike former for beskatning av havbruksnæringen. Utvalget leverte sin innstilling i november 2019, og anbefalte en overskuddsbasert grunnrenteskatt på havbruk med et anslått proveny på opptil 7 mrd. kroner. Regjeringen varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2020 at den i statsbudsjettet for 2021 vil fremme forslag om å innføre en produksjonsavgift på 40 øre per kg produsert laks, ørret og regnbueørret. Årlig proveny anslås til om lag 500 mill. kroner. I tillegg foreslo regjeringen at 25 pst. av inntekter fra ny kapasitet fra og med 2022 fordeles til kommuner og fylkeskommuner med havbruksvirksomhet via Havbruksfondet. Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag om produksjonsavgift, men besluttet at 40 pst. av inntekter fra ny kapasitet og nye tillatelser fra og med 2022 skal gå til Havbruksfondet.

Regulering av landbruket

Regjeringen baserer landbrukspolitikken på fire bærebjelker: Et velfungerende importvern, samvirkebaserte markedsordninger, jordbruksforhandlingsinstituttet og en eiendomspolitikk tilrettelagt for bonden som selvstendig næringsdrivende.

Produktivitetskommissjonen har pekt på at liberalisering av jordbruket kan gi vesentlige samfunnsøkonomiske gevinster. Finansdepartementet har anslått at jordbruket genererte en negativ ressursrente på om lag 7 000 kroner per innbygger i 2016. Samlet tilsvarer det om lag 36 mrd. kroner. Beregningen er usikker og gir ikke et fullstendig uttrykk for de samfunnsøkonomiske kostnadene ved jordbrukspolitikken, blant annet fordi den ikke fanger opp kostnadene ved skjermingsstøtte og budsjettstøtte. På den annen side gir beregningen ikke uttrykk for verdien av jordbrukets bidrag til kollektive goder som matsikkerhet, kulturlandskap og bosettingsmønster. Næringsstøtte til jordbruket er omtalt i kapittel 5.4.

I 2014 og 2015 gjennomførte regjeringen en rekke endringer i regelverk og støtteordninger for jordbruket, herunder om lag 40 forenklingstiltak. Målet med endringene var blant annet å styrke næringsutøvernes mulighet til å utvikle egen eiendom, og å oppheve begrensninger som hindrer effektiv kapasitetsutnyttelse i næringen. Samlet bidrar forenklingstiltakene til en mer effektiv ressursbruk og organisering av landbruksvirksomhetene.

Ved stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling — En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* konkluderte et flertall

med at det skulle prioriteres andre mål ved landbrukspolitikken enn forenkling og effektivisering. I de siste jordbruksoppkjørene har derfor ikke vesentlige forenklingsreformer i virkemiddelbruken blitt prioritert.

Hovedformålet med jordbrukspolitikken har i flere år vært økt matproduksjon basert på norske ressurser. De økonomiske virkemidlene bygger opp under en kanaliseringsspolitikk der grasbasert husdyrhold prioriteres i distriktene, og korn, grønnsaker og åpen åkerproduksjon prioriteres i de områdene som ligger til rette for det.

Et begrenset hjemmemarked, økt import og for sterk stimulans til økt matproduksjon har de seneste årene ført til oppbygging av overkapasitet og overproduksjon i flere sektorer. Lite effektiv bruk av ressurser svekker både grunnlaget for landbruk over hele landet og annen måloppnåelse i landbrukspolitikken. Internasjonale forhold påvirker i økende grad rammebetingelsene for jordbruket og matindustrien. Matsektorens konkurransekraft er avgjørende for å opprettholde en høy hjemmemarkedsandel, og for målet om økt matproduksjon i Norge.

Regelverket på matområdet er i stor grad harmonisert i EØS/EU-området. Som følge av EØS-avtalen blir grunnlaget for det norske regelverket hovedsakelig utviklet på EU-nivå, der Mattilsynet deltar i arbeidet med regelverksutvikling. Det inngår i Mattilsynets samfunnsoppdrag å vurdere forenklinger knyttet til all regelverksutvikling.

Regulering av bygge- og anleggsnæringen

Konkurransetilsynet og Produktivitetskommissjonen har trukket frem flere utfordringer på tilbudssiden i bolig- og byggemarkedet. Sentralt er kostnadsdrivende reguleringer, lange og usikre prosesser hvor myndighetene er involvert, og få og dyre tomter. Dette har ført til kostnadsvekst i næringen og mulige etableringshindre for nye aktører.

Regjeringen legger til rette for enklere og mer effektive plan- og byggesaksprosesser, slik at boliger, infrastruktur og næringsområder kan bygges ut raskere og rimeligere. Etter forslag fra regjeringen har Stortinget vedtatt flere endringer i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter de siste årene. Endringene har bidratt til et enklere, mer oversiktlig og forutsigbart regelverk, uten at det går på bekostning av viktige kvaliteter og sikkerhet. Næringen kan spare tid på byggesøknader, og kommunene kan prioritere ressursene sine bedre. Regjeringen vil fortsette å forenkle plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter.

Innen utgangen av 2020 vil regjeringen fremme forslag til lovendringer for Stortinget for å forenkle og tydeliggjøre regelverket for eksisterende bygg.

Byggkvalitetutvalget, som leverte sin rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5. februar 2020, anbefaler tiltak som skal bidra til at det lønner seg å levere kvalitet og være seriøs. Det viktigste tiltaket er at ansvarsrettsystemet og Sentral godkjenning for ansvarsrett foreslås avvirket. Lovregulerte yrker på viktige områder, styrket kontroll og byggskadeforsikring for boliger er blant de nye virkemidlene som foreslås innført. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har nå igangsatt arbeid med å følge opp rapporten.

Regulering av drosjenæringen

Drosjenæringen er frem til 1. november 2020 en sterkt regulert næring, med blant annet antallsregulering av løyver i hver fylkeskommune. Antallsreguleringen, kombinert med driveplikten, gjør det vanskelig for løyvehaverne å tilpasse tilbudet til etterspørselen i markedet. Videre hindrer antallsreguleringen nye aktører i å etablere seg og det begrenser konkurransen. Svak prisinformasjon og høye etableringshindre har også vært fremhevet som årsaker til at konkurransen i drosjemarkedet fungerer mindre godt.

Det har vært få endringer i reguleringen i nyere tid, mens ny teknologi de siste årene har åpnet for nye muligheter til å formidle drosjetjenester. Sverige gikk bort fra systemet med behovsprøving av drosjeløyver på 1990-tallet, mens Danmark og Finland gjorde det i 2018.

Stortinget vedtok i juni 2019 endringer i yrkestransportloven som blant annet opphever behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten. Endringene er utsatt fra 1. juli 2020 til 1. november. Regelendringene skal legge til rette for et vel fungerende drosjemarked som gir et bedre tilbud til reisende i hele landet. Etableringsbarrierene senkes, samtidig som det stilles tilstrekkelige krav til aktørene for å sikre en seriøs næring.

Ved å fjerne behovsprøvingen, oppheve sentraltilknytningsplikten og kravet om at drosjeyrket skal være hovederhverv for løyvehaver, blir det lagt til rette for at nye aktører kan etablere seg i markedet. Endringene vil gi aktørene større frihet til å drive virksomheten slik de selv mener er hensiktsmessig. For å sikre et godt tilbud i hele landet kan fylkeskommunene tildele eneretter i distriktene når markedet ikke tilbyr et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår. Enerett kan

komme i tillegg til eller i stedet for kjøp av drosjetjenester.

Kravet om løyve er videreført, med justeringer i de objektive løyvekravene for å hindre unødige etableringshindre. Viktige krav som god vandel, tilfredsstillende økonomi og etablering i Norge består. Kravet om fagkompetanse fjernes for løyvehaver, men innføres for sjåførere. Hensynet til sikkerhet for passasjer og sjåfør er ivaretatt ved innføring av krav om at alle drosjeturer skal loggføres. Regjeringen ønsker også å se hvilke nye digitale løsninger som kan være et alternativ til taksameteret. Dette vil bli vurdert i oppfølgingen av forslag til endringer i regelverket som Samferdselsdepartementet har sendt på høring.

Forenkling for næringslivet

Regjeringen vil fortsette å redusere næringslivets kostnader ved å forenkle rapportering, lover og regler. Regjeringen legger også vekt på gode beslutningsgrunnlag før nye reguleringer vedtas. Regelrådet skal vurdere forslag til nytt eller endret regelverk som påvirker næringslivet, og bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder.

Ny teknologi og digitale løsninger gir muligheter for forenkling og mer effektive prosesser, samtidig som det gir bedre kontrollmuligheter for myndighetene slik at en kan redusere omfanget av svart økonomi. Regjeringen har som mål at opplysninger det offentlige innhenter, skal lagres og kategoriseres på en slik måte at de samme opplysningene innhentes kun én gang.

Regjeringen vil arbeide for en mer samordnet og enhetlig tilsynspraksis overfor næringslivet, blant annet ved å legge til rette for god informasjonsutveksling mellom tilsyn for å støtte opp om målet om risikobasert tilsynsvirksomhet. Tilsynene bør i størst mulig grad prioritere kontroll av virksomheter med høy risiko for lovbrudd, mens virksomheter som over tid viser god etterlevelse av regelverket, bør kontrolleres sjeldnere. Det er igangsatt et prosjekt, ledet av Arbeidstilsynet og Brønnøysundregistrene, som skal bidra med digitale verktøy for deling av data som kan bedre informasjonsflyten mellom tilsynene og således heve treffsikkerheten på risikovurderingene i forkant av et tilsyn.

Som del av arbeidet med å forenkle regelverk og rutiner er det etablert bransjevis samarbeidsprosjekter mellom offentlig og privat sektor for blant annet finansnæringen, landbruk, havbruk og bygge- og anleggsbransjen. Gjennomføringen

av en rekke tiltak har resultert i betydelige samfunnsøkonomiske gevinster.

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for sammenslutningsretten, som legger rammer for organiseringen av virksomheter. Gjennom sammenslutningslovgivningen reguleres rettigheter, plikter, ansvar og risiko for ulike organisasjonsformer. Departementet forvalter også regelverket for registrering i blant annet Enhetsregisteret og Foretaksregisteret. Opplysninger i disse registrene sikrer at grunnleggende informasjon om virksomhetene har god kvalitet og er tilgjengelig for allmenheten og det offentlige.

Et ekspertutvalg utredet i 2016 mulighetene for forenklinger i aksjelovgivning, og evaluerte endringene som trådte i kraft 1. juli 2013. Det er gjort en rekke endringer basert på utredningen, blant annet endringer som innebærer økt mulighet for bruk av elektroniske løsninger og forenklinger i kravene til aksjeselskapers organisasjon, kapitalreglene, fravalg av revisjon og krav til særattestasjoner.

I 2021 vil Nærings- og fiskeridepartementet fortsette arbeidet med å revidere og videreutvikle sammenslutnings- og registerlovgivningen, blant annet med sikte på å forenkle regelverket. Målet er at næringslivet skal ha et klart og hensiktsmessig regelverk, uavhengig av organisasjonsform.

5.2.3 Innovasjon og forskning i næringslivet

Innovasjon er viktig for verdiskaping og produktivitetsvekst. Statistisk sentralbyrås FoU-undersøkelser viser at forskningsaktiviteten i næringslivet viser tegn til stagnasjon i 2018 etter en periode på nesten 10 år med sterk vekst. Næringslivet hadde egenutført forskning og utvikling (FoU) for om lag 32,7 mrd. kroner i 2018. I tillegg kjøpte næringslivet i 2018 FoU til en verdi av om lag 7,6 mrd. kroner fra andre virksomheter, offentlig finansierte forskningsinstitutter og utlandet.

Virksomheter investerer i forskning, utvikling og innovasjon fordi det lønner seg. Resultater og metoder fra en enkelt bedrifts forskning og utvikling kan imidlertid ha positive effekter ikke bare for bedriften selv, men også for andre. Dette kan gjøre at bedrifter investerer mindre i FoU enn det som er lønnsomt for samfunnet. Derfor gis det offentlig støtte til bedrifter, slik at de satser mer på forskning og innovasjon. Regjeringen har økt bevilgningene til forskning og innovasjon betydelig de siste årene og har satset på brede, landsdekkende ordninger. Norsk næringsliv har økt sin egenutførte FoU fra 0,73 prosent av BNP i 2013 til 0,93 prosent av BNP i 2018.

Regjeringen arbeider med å følge opp den helhetlige gjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Oppfølgingen har en klar ambisjon om en omlegging til et enklere og mer brukervennlig virkemiddelapparat til gode for næringsliv, gründere og forskningsmiljøer i hele landet. Målet er å få mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser ut av de midlene som kanaliseres gjennom virkemiddelapparatet. Resultatet skal være et virkemiddelapparat som i økt grad er fremtidsrettet, styrbart og kostnadseffektivt, og er bygd på en riktig rolledeling og grenseflater mellom aktørene.

5.2.4 Skatte- og avgiftssystemet

Et effektivt og vekstfremmende skattesystem skal bidra til gode rammebetingelser både i gode og dårlige tider. Gode incentiver til å investere og arbeide er viktig for å lykkes med omstillingene og øke produktiviteten. Kombinasjonen av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til det. Dette ligger også til grunn for regjeringens skattepolitikk. Regjeringens skatte- og avgiftsforslag for 2021 bidrar til å løse langsiktige utfordringer samtidig som det er godt tilpasset den situasjonen norsk økonomi nå er i. Forslaget fremmer verdiskaping, priser miljøskadelige aktiviteter og beskytter skattegrunnlagene. Kapittel 4 redegjør nærmere for skatte- og avgiftsopplegget for 2021.

5.2.5 Arbeidsmarkedet

Arbeidskraften er den viktigste ressursen i samfunnet. Høy yrkesdeltakelse og en godt kvalifisert arbeidsstyrke er avgjørende for vekst og velstand. Regjeringen legger stor vekt på at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet, og at den økte ledigheten som følge av koronasituasjonen ikke må føre til varig utstøting fra arbeidsmarkedet. Bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak foreslås derfor økt fra 2020 til 2021. Regjeringen har også lansert en satsing på ulike kompetansetiltak slik at flere får mulighet til å kvalifisere seg for dagens og fremtidens jobber. Skattesystemet og inntektssikringsordningene må utformes slik at det lønner seg å jobbe, og at flere velger å stå lenger i arbeid. For å sikre et robust og forutsigbart pensjonssystem, må hovedprinsippene i pensjonsreformen ligge fast over tid. På enkelte punkter er det imidlertid behov for å videreutvikle innretningen av pensjonssystemet for å sikre måloppnåelsen. Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal beskrive

pensjonssystemet og evaluere om de langsiktige målene i reformen vil kunne nås. Utvalget skal legge frem sin utredning med tilrådinger innen 1. mars 2022.

Måten det norske arbeidsmarkedet fungerer på, kombinert med universelle og gode velferdsordninger, reduserer usikkerheten for arbeidstakere som blir berørt av omstillinger. Det har bidratt til en god omstillings- og innovasjonsevne, en relativt høy produktivitetsvekst og samtidig små inntektsforskjeller. Sysselsettingspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 3.5.

Høyere utdanning skal bidra til å utvikle samfunnet, håndtere store samfunnsutfordringer og gi arbeidslivet tilgang til kvalifisert arbeidskraft. For å styrke kvaliteten og relevansen i høyere utdanning må lærestedene og arbeidslivet utvikle bedre og mer gjensidig samarbeid om å identifisere kunnskapsbehov og gi studentene relevant læring. Derfor vil regjeringen legge frem en melding for Stortinget om arbeidslivsrelevans i høyere utdanning, etter planen våren 2021. Målet for meldingen er å styrke samarbeidet mellom universiteter og høyskoler og arbeidslivet om høyere utdanning.

Regjeringen har arbeidet med kompetansereformen siden 2018 og la våren 2020 frem Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*. Kompetansereformen har som mål at ingen skal gå ut på dato som følge av manglende kompetanse, og at arbeidslivet skal få tilgang på den kompetansen det har behov for. Regjeringen har satt i gang tiltak for å stimulere etterspørselen etter kompetanseutvikling, åpne utdanningssystemet for livslang læring og få bedre samsvar mellom tilbud om og etterspørsel etter kompetanseutvikling. Regjeringen vil fortsette å utvikle reformen gradvis i årene som kommer.

5.2.6 Kapitalmarkedet

Velfungerende kapitalmarkeder bidrar til effektiv ressursbruk og er viktig for økonomisk vekst, omstilling og innovasjon. Kapitalmarkedet skal sørge for at kapitalsøkere effektivt kobles med kapitaleiere, og at risiko fordeles på en hensiktsmessig måte. Hvor effektivt denne koblingen skjer, avhenger blant annet av investorers og långiveres tilgang til informasjon om forventet lønnsomhet og risiko. Konkurransen mellom etterspørrere og tilbydere av kapital og i hvilken grad kapitalen er mobil over landegrenser og regioner, er også av betydning.

Gjennom EØS-avtalen har Norge stort sett samme regler for å regulere kapitalmarkedene

som EU-landene. Det bidrar blant annet til kapitalflyt på tvers av landegrensene. Staten er en betydelig aktør i kapitalmarkedet både gjennom det direkte eierskapet og gjennom ulike virkemidler som såkornfond, låne- og garantiordninger.

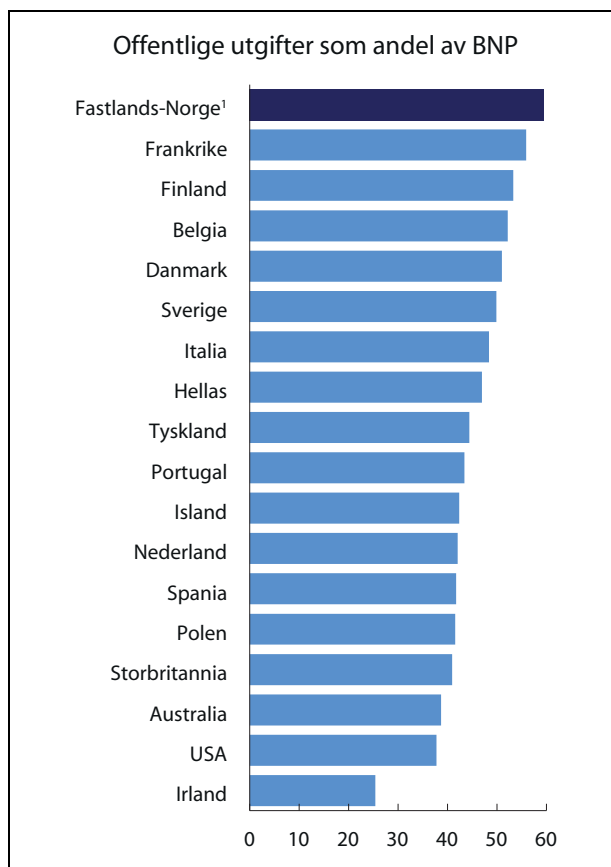
Myndighetene legger til rette for effektive kapitalmarkeder blant annet gjennom regulering som skal fremme finansiell stabilitet og bidra til at aktørene i markedet har tillit til det finansielle systemet, jf. blant annet Meld. St. 22 (2019–2020) *Finansmarkedsmeldingen 2020*. Erfaringene etter den internasjonale finanskrisen viser at det kan ta lang tid før kapitalmarkedene fungerer godt etter en periode med ustabilitet. Utbruddet av covid-19 har ført til uro i finansmarkedene, med svingende aksjekurser og reduserte inntekter for næringslivet. Det har blitt iverksatt et bredt sett av tiltak for å motvirke de realøkonomiske utslagene.

Næringslivet er avhengig av et velfungerende kapitalmarked for å kunne finansiere lønnsomme prosjekter til priser som reflekterer forventet avkastning og risiko. En rekke utredninger, blant annet Skatteutvalget (NOU 2014: 13), Produktivitetskommisjonen (NOU 2016: 3) og Kapitaltilgangsutvalget (NOU 2018: 5) indikerer at kapitalmarkedene i Norge fungerer godt i normale tider. Se kapittel 5.2.6 i Meld. St. 1 (2019–2020) *Nasjonalbudsjettet 2020* for en utvidet omtale av Kapitaltilgangsutvalgets utredning.

5.3 Effektiv ressursbruk i offentlig sektor

Offentlig forvaltning er relativt stor i Norge sammenlignet med andre OECD-land, se figur 5.2. Innfasingen av petroleumsinntekter i budsjettene har gjort det mulig å øke offentlige utgifter. Samtidig er skattenivået forholdsvis høyt i Norge sammenliknet med andre land, se avsnitt 3.1.5 og figur 3.8. De samlede utgiftene i offentlig forvaltning utgjorde 1 807 mrd. kroner i 2019, tilsvarende vel 59 pst. av fastlands-BNP.

Variasjonen i utgiftsnivået mellom land skyldes i hovedsak ulik oppgavefordeling mellom offentlig og privat sektor. Fellesgoder som forsvar, politi, rettsvesen og offentlig administrasjon finansieres med skatter og avgifter i alle moderne land. I Norge ivaretar det offentlige i stor grad også individrettede tjenester som utdanning, helse og omsorg. Dette er tjenester som i en del andre land i større grad utføres og finansieres av private eller ivaretas av familien. Nivået på offentlige støtte- og velferdsordninger er også relativt høyt i Norge. Dessuten står det offentlige for en større del av



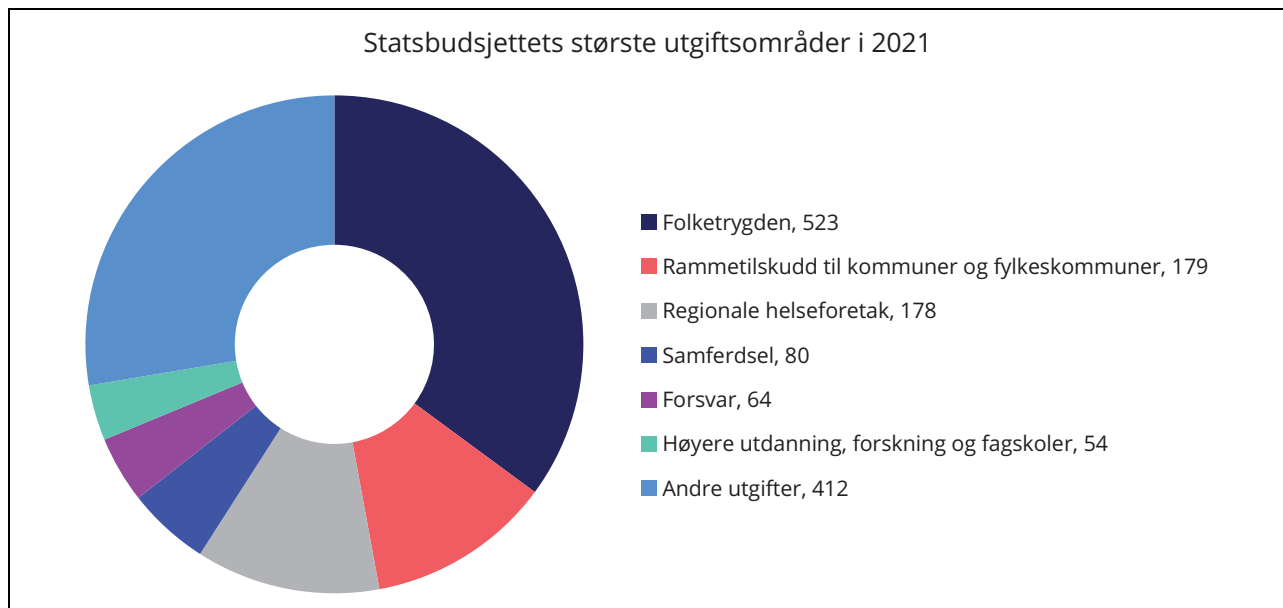
Figur 5.2 Offentlige utgifter som andel av BNP

¹ Fastlands-Norge er beregnet for 2019. Andre land er beregnet for 2018.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

pensjonsordningene enn i mange andre land, hvor pensjoner i større grad er et privat ansvar. Offentlig sektor legger også beslag på en stor andel av arbeidskraften. Mange av oppgavene det offentlige utfører er arbeidsintensive, slik som utdanning, politi og helsevesen, og i 2018 arbeidet hver tredje sysselsatte i Norge i offentlig sektor. Kommunene står for en stor del av denne sysselsetningen, og har ansvar for mange av tjenestene innen helse- og omsorg som særlig berøres av de demografiske endringene i befolkningen. Når så store deler av arbeidskraften og de øvrige ressursene i økonomien benyttes i stat og kommuner, får ressursanvendelsen i offentlig sektor mye å si både for økonomisk utvikling, produktivitet og velferd.

Figur 5.3 gir en oversikt over sentrale utgiftsområder på statsbudsjettet, og inkluderer utgifter til drift, investering og overføringer til andre. I figuren er utgifter til petroleumsvirksomhet, finansielle transaksjoner og overføring til Statens pensjonsfond utland ikke inkludert. Velferdsordningene utgjør en stor del av statens utgifter, og som figuren viser utgjør folketrygden med bl.a.



Figur 5.3 Statsbudsjettets største utgiftsområder i 2021. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

alders- og uførepensjon, en særlig stor del (35 pst.). Velferdsordningene er viktige for bærekraften i offentlige finanser både fordi de utgjør en så stor andel av statens utgifter, men også fordi de i mange tilfeller påvirker arbeidstilbudet og dermed verdiskapingen i økonomien. Både rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner og overføringer til de regionale helseforetakene utgjør 12 pst. av statsbudsjettets utgifter. Dette synliggjør at det er viktig med god bruk av ressursene i kommunal sektor og spesialisthelsetjenesten. Endringer i alderssammensetningen vil føre til at kommunene fremover får færre mennesker i arbeidsfør alder sammenliknet med antall pensjonister. Aldringen av befolkningen vil bli en særlig utfordring for de minste kommunene. Samferdsel, forsvar og høyere utdanning mv. peker seg også ut som forholdsvis store utgiftsområder. Statens utgifter til investeringer inngår i alle gruppene i figuren. Ifølge tall fra nasjonalregnskapet utgjorde statsforvaltningens bruttoinvesteringer i realkapital i underkant av 7 pst. av totale utgifter i 2019.

Produktivitetskommissjonen har pekt på at Norges gunstige økonomiske stilling over tid har gjort det mindre påkrevet å legge vekt på effektiv ressursbruk og prioritering innenfor offentlig budsjetter enn i mange andre land. Kommissjonen mente derfor at det kan være et betydelig potensial for bedre målretting av ressursbruken og for å hente ut effektiviseringsgevinster. I noen sektorer og prosjekttyper kan det være utfordrende å få til endringer selv om det er tatt i bruk ny teknologi

og tilrettelagt for nye arbeidsformer. Gevinster må derfor synliggjøres og følges opp aktivt slik at de kan realiseres i form av bedre tjenester og budsjettbesparelser.

Bedre offentlig ressursbruk er en viktig del av strategien for å møte utfordringen med et mer begrenset handlingsrom i budsjettene i årene fremover, jf. Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016–2017)). Aldringen av befolkningen gir nå økte utgifter til pensjon og press på helse- og omsorgstjenestene samtidig som veksten i arbeidsstyrken avtar. Effektiv bruk av offentlige midler og arbeidskraft er nødvendig for å møte tjenestebehovet i helse- og omsorgssektoren og samtidig ivareta andre viktige oppgaver. Fremover vil nye offentlige tilbud i stadig større grad måtte finansieres gjennom reduksjon i andre utgifter. Bedre ressursbruk og omprioriteringer innenfor budsjettene må til for å kunne fortsette å utvikle velferdssamfunnet.

En effektiv og tilstrekkelig brukerrettet offentlig sektor er også viktig for å opprettholde innbyggernes tillit til myndighetene. OECD har pekt på tillit som en driver for effektiv forvaltning og økonomisk utvikling og et mål på hvordan offentlig sektor lykkes. Norsk offentlig forvaltning skårer høyt i internasjonale sammenligninger av tillit, som gir et godt utgangspunkt for å forsterke arbeidet med å bruke ressursene i offentlig sektor bedre.

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) ble innført i 2015. Reformen

medfører at en fast andel av gevinstene fra produktivtvekst benyttes til å finansiere nye prioriterte tiltak i statsbudsjettet hvert år. Dette sender et tydelig signal til virksomhetslederne om å gjennomføre langsiktig systematisk effektiviseringsarbeid, og at det er felleskapet som tar stilling til hvordan gevinstene av produktivtvekst skal benyttes. I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2021 medfører reformen omprioritering av om lag 1,8 mrd. kroner.

Regjeringen har også satt i gang flere områdegjennomganger med sikte på å bedre ressursbruken innenfor utvalgte budsjettområder. Områdegjennomganger gir mulighet for større fordypning og grundigere vurderinger av enkelte bevilgninger enn det normalt er rom for innenfor den årlige budsjettprosessen. Slike gjennomganger skal legge til rette for effektiviseringsgevinster, bedre målretting av regler og tiltak eller nedprioritering av aktivitet som ikke lenger anses formålstjenlig. I 2020 arbeides det med områdegjennomganger av legemidler under folketrygden, styringen av politi- og lensmannsetaten og utenriks tjenesten. Tidligere har det vært gjennomganger av ID-forvaltningen, næringsrettede virkemidler, bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor, næringsfremme i utlandet, øremerkede tilskudd i kommunesektoren, stønadsordninger i klimapolitikken, Statens vegvesen, miljøforvaltningen og Norges forskingsråd.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØ) samfunnsoppdrag er å bidra til effektiv ressursbruk i staten og at staten når sine mål gjennom god styring, ledelse, organisering og gode beslutningsgrunnlag. Fagområdene i avdeling for ledelse, avdeling for utredning og analyse og avdeling for offentlige anskaffelser i Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) og Digitaliseringsdirektoratet ble flyttet til DFØ i 2020. Med ansvar for flere områder og et samlet fagmiljø gis DFØ nye muligheter til å legge til rette for effektiv ressursbruk og bidra til en kunnskapsbasert og utviklingsorientert forvaltning. På økonomiområdet leverer DFØ fellestjenester til statlige virksomheter som gir synergier og stordriftsfordeler for staten.

I resten av avsnittet gis en nærmere presentasjon av tiltak for effektiv offentlig ressursbruk gjennom hensiktsmessig organisering (5.3.1), nye og endrede arbeidsmåter (5.3.2) og bedre investeringer (5.3.3).

5.3.1 Mer effektiv organisering av kommune, region og stat

Kommunereformen medførte den største endringen i kommunestrukturen i Norge siden 1960-tallet. Fra 1. januar 2020 er det 356 kommuner i Norge, en reduksjon på 17 pst. fra 428 kommuner før kommunereformen startet. Hovedtrekkene ved kommunestrukturen er likevel ikke endret. Om lag halvparten av kommunene har fortsatt under 5 000 innbyggere, og flere enn 120 kommuner har færre enn 3 000 innbyggere. Regjeringen vil fortsatt legge til rette for kommunesammenslåinger. Målene for arbeidet med kommunestruktur har vært og er, gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling, bærekraftige og robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati.

I Norge har vi et generalistkommunesystem som innebærer at alle kommuner har samme oppgaver og ansvar, uavhengig av størrelse og antall innbyggere. Dagens kommuner er svært forskjellige med hensyn til blant annet folketall, befolkningsutvikling, avstander og sentralitet, og de vil slik sett ha ulike forutsetninger for å ivareta funksjonene som generalistkommune.

Det er særlig utfordringene knyttet til kapasitet og kompetanse i små kommuner og behovet for en mer helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling som gjør det nødvendig å jobbe videre med endringer i kommunestrukturen. Dette reformbehovet er forsterket gjennom de siste tiårene, blant annet som følge av aldringen av befolkningen. Også i det videre arbeidet med kommunestruktur legges det til rette for gode og langsiktige økonomiske virkemidler for kommuner som ønsker å slå seg sammen, jf. Stortingets tilslutning til dette i Innst. 393 (2017–2018).

Regionreformen ble vedtatt av Stortinget i juni 2017. Fra 1. januar 2020 har 19 fylker blitt til 11. Reformen legger grunnlaget for at det regionale nivået kan bli mer funksjonelt og ta et større ansvar for samfunnsutviklingen i regionene. Større fylkeskommuner med økt kapasitet og kompetanse kan bedre ivareta dagens oppgaver og påta seg nye. Fra 2020 har ingen fylkeskommuner under 200 000 innbyggere. Fylkeskommunene har fått flere oppgaver og virkemidler til å utvikle fylkene i tråd med regionale behov og muligheter. Det er overført oppgaver og virkemidler innenfor områder der fylkeskommunene allerede har ansvar og kompetanse, for eksempel innenfor samferdsel, næringsutvikling, miljø, kompetanse, integrering og landbruk. Også på

kulturminnefeltet skjer det store endringer med overføringer av oppgaver til regionalt nivå.

Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Rammefinansiering støtter opp om lokalt selvstyre og gir kommuner og fylkeskommuner handlingsrom til å gjøre prioriteringer i tråd med egne vurderinger og innbyggernes behov. Dette bidrar til effektiv ressursbruk tilpasset lokale forhold og stimulerer til innovasjon og effektivisering fordi frigjorte midler tilfaller den enkelte kommune. I statsbudsjettet for 2020 ble en rekke øremerkede tilskudd innlemmet i rammetilskuddet. Disse utgjorde samlet om lag 3,6 mrd. kroner. Flere kompensasjonsordninger er også under gradvis avvikling, noe som vil bidra til å redusere andelen øremerkede midler ytterligere. Over tid vil regjeringen avvikle flere øremerkede ordninger og redusere det totale omfanget av øremerking.

Det gjennomføres et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren for å frigjøre ressurser som kan gi innbyggerne flere og bedre tjenester. Analyser fra Senter for økonomisk forskning (SØF), publisert i rapport fra Teknisk beregningsutvalg for kommuneøkonomi i november 2019, viser likevel forskjeller i tjenestetilbud og effektivitet mellom kommuner, også om man sammenligner kommuner med omtrent like mange innbyggere.

Analysene tyder på at det er store muligheter for mer effektiv ressursutnyttelse og bedre tjenester, eksempelvis innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenester. Resultatene av kartlegging av den enkelte kommune legges årlig ut på www.kommunedata.no. Det kan bidra til en systematisk overføring av positive erfaringer, slik at tjenestene i kommunene forbedres og ressurser frigjøres. Analysene kan benyttes til sammenligninger av kommuner og til å følge utviklingen i egen kommune over tid. Oppdaterte analyser planlegges gjennomført i løpet av høsten 2020.

Omstilling og omorganisering i offentlige virksomheter kan legge til rette for mer effektiv ressursbruk. Det siste året har vi sett flere omstillinger og omorganiseringer, blant annet i Kystverket og på forbrukerområdet. Statens vegvesen ble fra 1. januar 2020 organisert etter funksjoner og oppgaver i seks divisjoner og et direktorat. Omorganiseringen må ses i sammenheng med blant annet oppgaveoverføringen til fylkeskommunene, områdegjennomgangen av Statens vegvesen, etablering av Nye Veier AS og økt digitalisering av tjenester. Flere oppgaver og ansatte er overført fra Vegdirektoratet til divisjonene. Dette innebærer utflytting av mange arbeidsplasser fra Oslo. For å

legge til rette for fremtidsrettede, brukerorienterte og effektive tjenester gjennom ny tjenesteleveransemodell og -struktur skal det også gjennomføres en reform av trafikant- og kjøretøyområdet. Reformen skal være gjennomført innen utgangen av 2024.

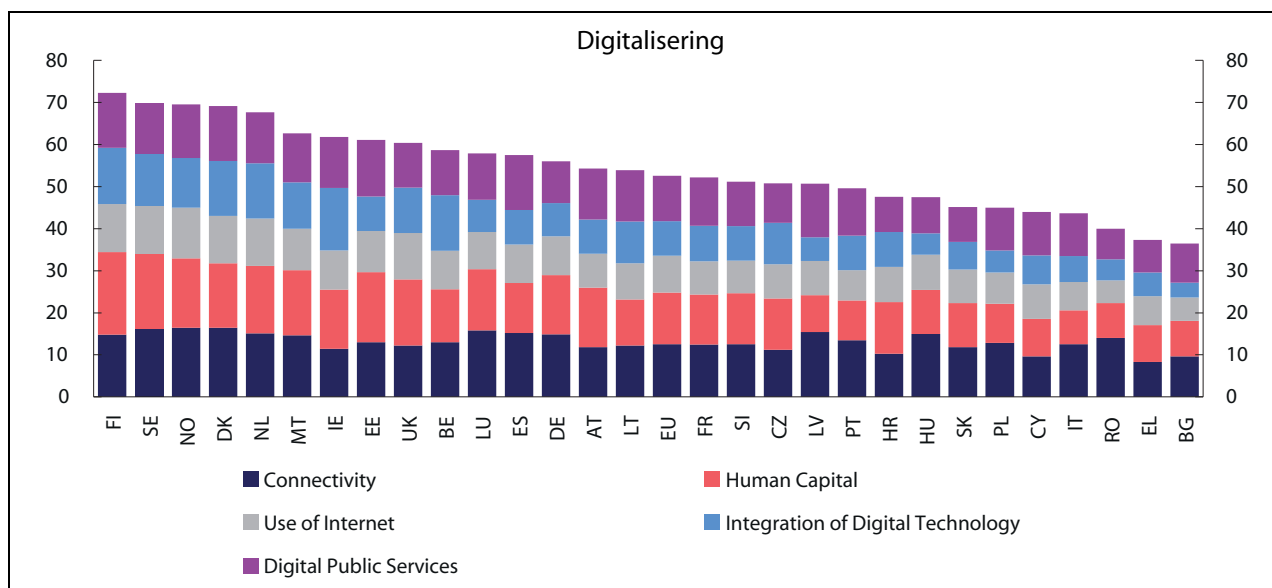
5.3.2 Nye og endrede arbeidsmåter

Innovasjon i offentlig sektor er viktig for å få en mer effektiv tjenesteproduksjon og gode tjenester til innbyggerne. Samtidig er det et mål at offentlig sektor skal ha høy grad av tillit i befolkningen og finne nye løsninger på samfunnsutfordringer i samarbeid med innbyggerne, næringslivet, forskningsmiljøer og sivilsamfunnet. Regjeringen har nylig lagt fram en melding til Stortinget om innovasjon i offentlig sektor, jf. Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse*. Offentlig sektor må ha handlingsrom og insentiver til fornyelse. Ledere må bygge kultur for innovasjon, og offentlig sektor må samarbeide om innovasjon på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer og sammen med næringsliv, forskningsmiljøer og sivilsamfunn. Offentlig sektor skal bruke teknologi, forsøk og utprøving mer systematisk for å utvikle og ta i bruk nye løsninger, og omsette flere av de vellykkede forsøkene til varige løsninger.

OECD har anbefalt at Norge i større grad tar i bruk *felles, statlige tjenestесentre for administrative oppgaver*. Slike sentre kan gi stordriftsfordeler og god kvalitet på tjenester. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) leverer administrative fellestjenester til departementene, mens Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) leverer digitale lønns- og regnskapstjenester til et flertall av statlige virksomheter. På anskaffelsessiden er det vedtatt at Statens innkjøpscenter, som ble opprettet i 2016 som en fireårig prøveordning, skal forlenges i to nye år.

Digitaliseringsdirektoratet har ansvar for flere av *de sentrale fellestjenestene* innenfor IKT, blant annet ID-porten, Altinn, Digital postkasse til innbyggerne og Kontakt- og reservasjonsregisteret. De siste årene har vi sett en fortsatt sterk vekst i bruken av fellestjenestene.

Komplekse problemstillinger følger ikke nødvendigvis etablerte administrative strukturer eller inndelinger, men krever innsats og samarbeid fra flere sektormyndigheter og forvaltningsnivåer. Regjeringen vil fortsette å legge til rette for *effektive samhandlingsarenaer* både innenfor offentlig forvaltning og i form av privat-offentlig samarbeid. Byvekstavtaler er gjensidig forpliktende avtaler



Figur 5.4 Digital Economy Society Index 2020

Kilde: Europakommisjonen.

mellom staten, fylkeskommuner og kommuner for å få effektiv trafikkavvikling, mindre kø, reduserte klimagassutslipp og mindre luftforurensning og støy. Målet er at veksten i persontrafikken skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange (nullvekstmålet). Byvekstavtalene er et sentralt verktøy for bedre samordning og mer helhetlig tilnærming i areal- og transportpolitikken. I dag er det inngått bymiljø-/byvekstavtale med de fire største byområdene.

Konkurransetsetting og økt samarbeid med private kan bidra til bedre tjenester uten at offentlige budsjetter øker. En miks av private og ideelle aktører kan bidra til bedre tjenester, større mangfold og økt valgfrihet for brukere. I desember 2019 ble det etter konkurranse inngått en ny avtale om togtrafikken på Bergensbanen og Vossebanen med oppstart 13. desember 2020. Tidligere er det inngått tilsvarende avtaler om togtrafikk på to andre strekninger. De avtalte statlige vederlagene i alle tre avtalene innebærer betydelige besparelser. Konkurransen om lokal- og regiontogtrafikk i Osloområdet mellom Lillestrøm, Spikkestad, Gjøvik og Halden ble lyst ut i september 2019. Konkurranses grunnlaget planlegges sendt ut i mars 2021.

Bane NOR SF legger opp til at drift og vedlikehold av jernbanen skal konkurransetsettes i ti geografiske kontraktsoner, hvor drift og vedlikehold av jernbanenettet på Sørlandet lyses ut først. Konkurransetsettingen skal skje gradvis for å høste erfaring. Bane NOR SF har anslått betydelige gevinster.

Digitalisering er en viktig drivkraft for økt produktivitet i offentlig sektor. Teknologitvillingen åpner for nye måter å organisere forvaltningen på, forbedrede tjenestetilbud og helt nye måter å gi brukerne tilgang til offentlige tjenester.

Digitaliseringsdirektoratet skal være regjeringens fremste verktøy for raskere og mer samordnet digitalisering av offentlig sektor, og bidra til formålstjenlig digitalisering av samfunnet som helhet. Digitaliseringsdirektoratet skal innenfor sitt ansvarsområde legge til rette for innovasjon i offentlig og privat sektor, god informasjonssikkerhet, og effektiv og sikker utvikling av digitale tjenester for innbyggere, kommuner og næringsliv.

The Digital Economy and Society Index (DESI) måler EU-landene samt Norge og Storbritannia på digital infrastruktur, i hvilken grad næringslivet tar i bruk digital teknologi, bruken av offentlige digitale tjenester, digital kompetanse og bruk av teknologi og tjenester i samfunnet. Indeksen for 2020, se figur 5.4, viser at Norge rangeres som nummer tre i Europa etter Finland og Sverige. Norge var i 2019 rangert som nummer fem.

Regjeringen vil fortsette å utvikle digitale løsninger som tar utgangspunkt i brukernes behov på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Arbeidet med oppfølging av *Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025* pågår i samarbeid med KS. Digitaliseringsdirektoratet publiserte våren i 2020 første versjon av en handlingsplan som viser status for gjennomføring av tiltakene i digitaliseringsstrategien.

De offentlige virksomhetene må forenkle og samordne slik at brukerne skal oppleve at offentlige tjenester er sammenhengende og helhetlige. Tilsvarende må tjenester for næringslivet samordnes bedre. Livshendelser og livssituasjoner er et godt utgangspunkt for å sette brukeren i sentrum, se nærmere omtale i Digitaliseringsstrategien. Målet er kvalitets- og effektiviseringsgevinster for innbyggere og næringsliv, og samtidig gevinster i form av redusert ressursbruk i forvaltningen.

Gjennom medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekter i statlig sektor gis statlig støtte til digitaliseringsprosjekter. Prosjektene må være samfunnsøkonomisk lønnsomme og levere forpliktende gevinstrealiseringsplaner. Fra starten var ordningen rettet mot små og mellomstore digitaliseringstiltak. Fra 2020 er ordningen utvidet til også å omfatte noe større tverrgående digitaliseringstiltak som understøtter målene i regjeringens digitaliseringsstrategi om fellestjenester og sammenhengende tjenester mot brukerne. Kravet til virksomhetenes egenfinansiering er her 15 pst. Halvparten av gevinstene i virksomheter som mottar støtte fra ordningen, og andre statlige virksomheter som får vesentlige gevinster fra tiltaket, realiseres gjennom reduksjon i virksomhetenes budsjetttrammene.

Digitaliseringsrådet er et frivillig lavterskeltilbud til alle statlige virksomhetsledere for å hjelpe dem å lykkes med digitalisering. Noen virksomheter har etter hvert fått mye erfaring med slike prosjekter, mens andre er mindre erfarne. Digitaliseringsrådet gir råd om strategiske veivalg i alle faser av et prosjekt og til prosjekter i alle størrelser. Medlemmene i rådet er ressurspersoner med tung faglig kompetanse og praktisk toppledererfaring fra både offentlig og privat sektor, samt akademia. Rådet understøttes av et sekretariat fra Digitaliseringsdirektoratet som trekker på spisskompetanse fra hele direktoratet.

Forvaltningen skal fortsette å styrke arbeidet med *informasjonsforvaltning og deling av offentlige data*. Deling av offentlig data er viktig for å nå det langsiktige målet om at innbyggere og næringsliv skal gi samme informasjon kun én gang. Regjeringen tar sikte på å legge frem en stortingsmelding om datadrevet økonomi og innovasjon i begynnelsen av 2021.

I løpet av året er det satt i gang og videreutviklet flere digitaliseringsprosjekter som legger til rette for bedre deling av data og elektronisk kommunikasjon blant annet innenfor justissektoren (Justishub), i barnevernet (DigiBarnevern), på kulturminnefeltet og i Kystverket (Kystdatahuset). Arbeids- og velferdsetaten moderniserer sine

tjenester ved mer bruk av digital teknologi. Flere prosjekter er også gjennomført eller igangsatt for å utvikle fellesløsninger i universitets- og høgschoolsektoren. Innenfor kraftsektoren har AMS (smarte strømmålere) samt Elhub (datahub for utveksling og lagring av måledata) bidratt til effektive forretningsprosesser og tilgang til måledata.

5.3.3 Riktige investeringer og god gjennomføring

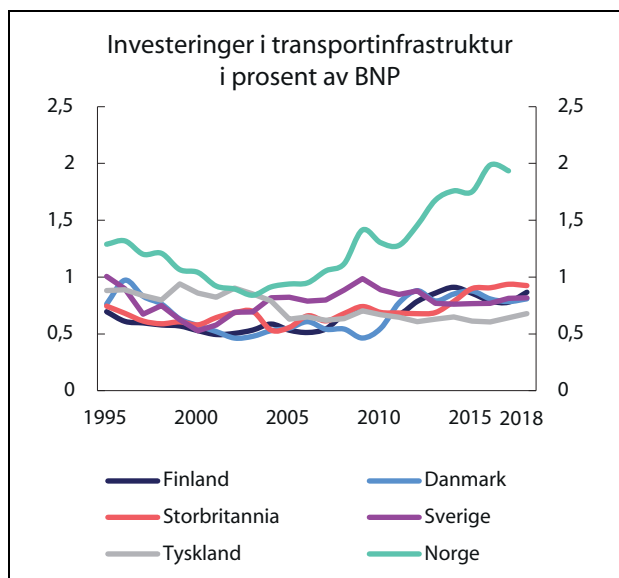
Investeringer er utgifter som forventes å ha en fremtidig avkastning for samfunnet. Gode offentlige investeringer bidrar til å nå samfunns mål og leverer høyest mulig nytte til lavest mulig kostnad. Lønnsomme investeringer kan styrke vekstevnen i økonomien, og det offentlige har en viktig rolle i å tilrettelegge for velferd og vekst gjennom riktige investeringer og god gjennomføring. Investeringer med høye kostnader, lav nytte, uklare mål og dårlig styring kan legge beslag på betydelig midler som heller burde gått til andre formål som ga mer vekst og velferd. Å unngå feilinvesteringer krever både langsiktig planlegging og tilstrekkelig fleksibilitet slik at prosjektene kan modnes og oppdateres etter hvert som samfunnet endrer seg.

Nivået på offentlige investeringer er svært høyt i Norge sammenlignet med andre land. Offentlige investeringer i realkapital utgjør nær ti prosent av offentlige utgifter. Norge er det landet i OECD, ved siden av Estland, der den høyeste andelen av BNP går til offentlige investeringer.¹ Investeringer på samferdselsområdet er høyt prioritert, og nivået er svært høyt i internasjonal sammenheng, se figur 5.5. Når mange store prosjekter pågår samtidig, kreves det god styring og ledelse for å opprettholde god kostnadskontroll.

OECD har pekt på at Norge bør tillegge nyttekostnadsanalyser større vekt i prioriteringen av infrastrukturinvesteringer og bremse kostnadsvekst i planleggingsfasen av prosjektene. Mange av samferdselsprosjektene i Norge har svak eller negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

I noen sektorer og prosjekttypene er det en utfordring å realisere gevinster fra ulike typer effektiviseringsstiltak. Dette gjelder bl.a. IKT-prosjekter der omstillinger, for eksempel nye arbeidsprosesser eller endring av virksomhetene, er nødvendig for å realisere gevinstene. Internasjonale undersøkelser viser at risikoen for kostnadsover-

¹ OECD (2019), Government investment spending in *Government at a Glance 2019* (s. 76-77). Paris: OECD.



Figur 5.5 Investeringer i transportinfrastruktur i prosent av BNP. 1995–2018

¹ For Norge oppgis samlede investeringer som andel av fastlands-BNP.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå.

skridelser og manglende nytterealisering er større i IKT-prosjekter enn for eksempel i infrastrukturprosjekter.² Jørgensen, M. (2015) fant at om lag 10 pst. av offentlige digitaliseringsprosjekter gir ingen eller svært liten nytte, mens 30 pst. av prosjektene leverer mindre nytte enn planlagt.³ Innen bygg og forsvar er forholdet mellom nytte og kostnad mindre systematisk kartlagt, men også her er det eksempler på at gevinstrealisering er vanskelig.

I hovedsak har store statlige investeringer de siste årene blitt gjennomført innenfor den kostnadsrammen som er vedtatt av Stortinget. Slikt sett har det vært rimelig god kostnadskontroll i utbyggingsfasen av prosjektene. Det største potensialet for forbedring finnes trolig i fasen før prosjektene legges frem for Stortinget for endelig investeringsbeslutning. Flere studier viser at prosjektkostnadene i denne fasen øker betydelig.⁴ Dette er noe av bakgrunnen for arbeid med bedre kostnadsstyring og vekt på gode prosesser for

endringer i planleggingsfasen av statlige investeringer.

Regjeringen har tatt flere grep for bedre investeringer, blant annet gjennom etableringen av Nye veier AS, større fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, overordnede prioriteringer i arbeidet med neste Nasjonal transportplan og en rekke andre tiltak. Statens prosjektmodell sikrer kvalitet i planleggingen, bedre kontroll med kostnadsutviklingen og tettere oppfølging av store investeringsprosjekter. Digitaliseringsprosjekter følges tettere opp både gjennom statens prosjektmodell og gjennom ordninger som Digitaliseringsrådet. Det er videre stilt klare forventninger om at kommuner og fylkeskommunene vektlegger kostnadseffektivitet for private og offentlige aktører i sin planlegging.

Som oppfølging av Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* har Samferdselsdepartementet spesielt arbeidet med bedre kostnadsstyring i planleggingsfasen i store samferdselsprosjekter. Departementet arbeider tett opp mot transportvirksomhetene i oppfølgingen av tiltakene. Det er opprettet styringsmål og endringslogger i store samferdselsprosjekter som skal bedre kostnadsstyringen. Disse er nå innarbeidet i styringsdialogen mellom departementet og virksomhetene.

Samferdselsdepartementet har gitt oppdrag til Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier AS og Avinor AS om å levere sine prioriteringer av ressursbruk basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, som grunnlag for Nasjonal transportplan 2022–2033. Innspillene har departementet mottatt i 2020. Transportvirksomhetene har også vurdert usikkerheten i sine innspill, spesielt i forhold til den teknologiske utviklingen. Innspillene vil inngå som del av beslutningsgrunnlaget for Nasjonal transportplan 2022–2033.

5.4 Næringsstøtte

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til reguleringer, reduserte skatter og avgifter eller skjerming fra utenlandsk konkurranse.

All næringsstøtte påvirker konkurransen mellom bedrifter og næringer, og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. I markeder med virksom konkurranse (fravær av markedssvikt) kan næringsstøtte vri ressursbruken mot støttebe-

² Flyvbjerg, B. og Budzier, A. (2011), Why Your IT Project May Be Riskier than You Think. *Harvard Business Review*, vol. 89, no. 9, pp. 601-603.

³ Jørgensen, M. (2015), *Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter: En oppsummering av forskningsbasert kunnskap og evidensbaserte tiltak*. 31. mai 2015.

⁴ Se for eksempel Jordal, H. A. (2019), Kostnads- og nytteutviklingen i tidligfasen. For prosjekter som har gjennomgått KS1 og KS2. *Concept arbeidsrapport 2019-4*.

Tabell 5.1 Oversikt over budsjettstøtte, skatteutgifter og -sanksjoner rettet mot næringslivet og annen næringsstøtte i 2019 fordelt på næringer. Mrd. 2019-kroner

| | Budsjettmessig støtte | Skatteutgifter og -sanksjoner ¹ | Annen næringsstøtte ² | Sum |
|---|-----------------------|--|----------------------------------|------|
| Landbruk ³ | 17,0 | 1,1 | 11,1 | 29,2 |
| Fiske og havbruk ⁴ | 0,0 | 1,0 | | 1,1 |
| Sjøfart og skipsbygging | 1,9 | 2,5 | | 4,3 |
| Industri og tjenester (inkl. petroleum) | 1,6 | 25,1 | 1,0 | 27,7 |
| Horisontale ordninger ⁵ | 6,5 | 13,6 | | 20,1 |

¹ Omfatter skatteutgifter og -sanksjoner fra tabell 5.4.

² Inkluderer skjermingsstøtte i jordbruket beregnet av OECD og støtte gjennom el-sertifikatorordningen.

³ Budsjettmessig støtte til landbruket avviker noe fra OECDs tall for budsjettstøtte pga. noe ulike definisjoner.

⁴ Utviklingskonsesjoner for lakseoppdrett utgjør også et betydelig beløp, men er ikke tallfestet.

⁵ Inkluderer generelle ordninger, forskning- og utvikling og regionalstøtte. Budsjettmessig miljø- og energistøtte er ført under horisontale ordninger, mens skatteutgifter ved miljøavgifter er ført på aktuell næring.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

rettigede næringer og bedrifter, og dermed gi et samfunnsøkonomisk tap. I tillegg er det kostnader ved å finansiere næringsstøtten. I samfunnsøkonomiske analyser legges det til grunn en skattefinansieringskostnad på 20 pst. for netto økt offentlig ressursbruk.

Tabell 5.1 oppsummerer næringsstøtten i 2019 for ulike næringer og støttekategorier, men gir ikke en fullstendig oversikt over all næringsstøtte. Støtte i form av for eksempel reguleringer, konsesjonsordninger eller offentlig kjøp omfattes ikke av tabellen.

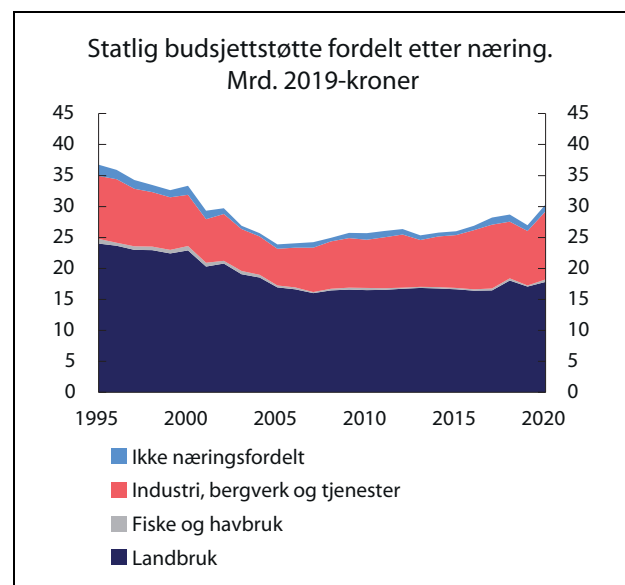
5.4.1 Budsjettstøtte

Finansdepartementets beregninger av budsjettstøtte omfatter ordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, det vil si tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt avsetninger til tap eller risikokapital på statlige kapitalinnskudd. Beregningene av statlig næringsstøtte omfatter ikke statens kjøp av varer og tjenester. For eksempel inngår ikke overføringer til kringkasting, jernbane, de regionale flyrutene, statens kjøp av posttjenester og buss.

Figur 5.6 illustrerer den samlede støtten over budsjettets utgiftsside fordelt etter mottakernæring. Også horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelig for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring. Den samlede budsjettstøtten er anslått til 27 mrd. kroner i 2019. Regnet i faste 2019-priser ble støtten redusert med 0,3 mrd. kroner fra 2018 til 2019. Reduksjonen skyl-

des særlig en nedgang i støtten til landbruket fra 2018 til 2019. Budsjettstøtten målt som andel av BNP utgjorde 0,76 pst. i 2019, mens andelen i 2018 var 0,79 pst.

I forbindelse med pandemien i 2020 ble det innført en rekke midlertidige tiltak for å motvirke inntektsbortfallet i privat sektor. Blant de viktigste var tilskuddsordningen for foretak med stort omsetningsfall, lønnsstøtteordninger for bedrifter som har tatt tilbake permitterte, utvidelser av permisjonsordningen både i lengde og ytelsesnivå, lånegarantiordningene, og kompensasjonsordnin-



Figur 5.6 Statlig budsjettstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2019-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 5.2 Statlig budsjettstøtte etter formål. Nettokostnader. Mrd. 2019-kroner¹

| Formål | 2005 | 2017 | 2018 | 2019 | Anslag 2020 |
|--|------|------|------|------|-------------|
| <i>Horisontal støtte</i> ² | 3,9 | 8,1 | 7,1 | 6,5 | 8,0 |
| Herav: | | | | | |
| FoU ³ | 0,8 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Regional ⁴ | 2,0 | 1,3 | 1,4 | 1,2 | 1,1 |
| SMB ⁵ | 0,5 | 0,7 | 0,5 | 0,6 | 0,5 |
| Miljø og energi enenenenergi | 0,4 | 3,9 | 2,8 | 3,0 | 3,5 |
| <i>Næringsrettet støtte</i> ⁶ | 19,4 | 20,1 | 21,6 | 20,5 | 22,3 |
| Herav: | | | | | |
| Landbruk ⁷ | 16,5 | 16,4 | 18,0 | 17,0 | 17,7 |
| Fiske og havbruk | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,3 |
| Skipsbygging | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Sjøfart | 1,6 | 1,9 | 2,0 | 1,8 | 2,2 |
| Sum | 23,3 | 28,2 | 28,7 | 27,0 | 30,4 |

¹ Deflatert med årlig prisendring for BNP for Fastlands-Norge.

² Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikarier).

³ Omfatter bare støtte til prosjekter der næringsaktører er direkte kontraktpartnere, det vil si direkte bedriftsrettet forskningsstøtte. Statens investeringer i teknologisenteret på Mongstad eller planleggingsutgifter knyttet til et fullskalaanlegg er ikke medregnet.

⁴ Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling.

⁵ Omfatter blant annet tilskudd, lån, garantier og rådgivningstjenester fra Innovasjon Norge til små og mellomstore bedrifter.

⁶ Omfatter blant annet utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten.

⁷ Budsjettmessig støtte til landbruket avviker fra OECDs tall for budsjettstøtte pga. noe ulike definisjoner.

Kilde: Finansdepartementet.

gen for selvstendig næringsdrivende mv. De midlertidige tiltakene er ikke med i tallene i figur 5.6 og tabell 5.2. I boks 1.1 er det gitt en omtale av disse tiltakene.

Landbruksstøtten utgjorde 17 mrd. kroner eller om lag 63 pst. av den samlede budsjettstøtten i 2019. Det meste av budsjettstøtten til landbruket gis gjennom jordbruksavtalen. En mindre del av landbruksstøtten går til reindriftsnæringen, den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien, reiseliv, skogbruk og produksjon av bioenergi.

Inntektsutviklingen målt per årsverk er et sentralt tema i de årlige jordbruksforhandlingene. Inntektsutviklingen henger sammen med utviklingen i markedet, støttenivået og kostnadsutviklingen i sektoren. I Prop. 120 S (2018–2019) om jordbruksoppkjøret 2019, ble det vist til at den sterke prioriteringen av inntektsmuligheter har ført til overkapasitet og overproduksjon. Det bidrar til

dårligere inntekter, økte kostnader, lavere verdiskaping og svekket konkurransekraft. Lite effektiv bruk av ressurser svekker både grunnlaget for landbruk over hele landet og annen måloppnåelse i landbrukspolitikken.

For jordbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien utgjør også skjermingsstøtte en betydelig del av den samlede støtten. Dette kommer i tillegg til støtten som fremkommer i figur 5.5.

I tabell 5.2 er den samlede budsjettstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil nødvendigvis inneholde noe skjønn. En del støtteordninger skal blant annet oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten plassert etter dens primære formål.

Hovedavtalen for fiskeriene ble avvirket fra 1. januar 2005. Enkelte mindre støtteordninger for fiskeriene er likevel videreført.

Regionalstøtten over budsjettets utgiftsside utgjorde 2 mrd. kroner i 2005, men har siden falt noe og utgjorde i 2019 om lag 1,2 mrd. kroner.

Budsjettstøtten til forskning og utvikling omfatter blant annet Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til innovasjonskontrakter.

I næringsstøtteberegningene er flere av støtteordningene til innovasjon, kompetanse og nettverk kategorisert som støtte til små og mellomstore bedrifter (SMB).

Veksten i støtte til klima, miljø- og energiltak har vært betydelig siden 2006. Forskningsrådet og Enova er viktige aktører. Hovedtyngden innen klima og energi er støtte gjennom Enova. Utbetalt støtte fra Enova kan variere fra år til år avhengig av fremdriften i prosjekter som støttes. Dette skyldes at støtten utbetales trinnvis etter at kostnader har påløpt.

Det felles elsertifikatmarkedet mellom Sverige og Norge innebærer omfattende støtte til produksjon av elektrisitet basert på fornybare energikilder. Prisen på elsertifikater dannes på bakgrunn av tilbud og etterspørsel etter sertifikater, der samlet etterspørsel er fastsatt av myndighetene og tilbudet avhenger av ny produksjon som kommer inn i systemet. Støtten overføres direkte til produsentene fra forbrukere av elektrisitet (unntatt kraftkrevende industri) og inngår derfor ikke i beregningene av statlig næringsstøtte. Elsertifikatordningen tilsvarer en avgift på kraftforbruk som er øremerket produsenter av fornybar kraft.

Samlet støtte fra norske forbrukere til produsenter av fornybar elektrisitet i Norge og Sverige anslås til om lag 1 mrd. kroner i 2019. Nye produksjonsanlegg i Norge vil ikke bli godkjent etter 2021. Godkjent produksjon som settes i drift innen fristen i 2021, vil motta elsertifikater i 15 år.

Kraftkrevende industri har fritak fra plikten til å kjøpe elsertifikater som gjelder for andre som forbruker elektrisk kraft. Dette er en form for indirekte næringsstøtte som ikke fremkommer av støtteberegningene. Fritaket for elsertifikatplikten utgjør en støtte på om lag 290 mill. kroner i 2019 til kraftkrevende industri.

Kompensasjonsordningen for CO₂-innslaget i kraftprisen (CO₂-kompensasjon) innebærer at norsk industri delvis kompenseres for økte kraftpriser som følge av EUs kvotesystem for CO₂-utslipp. Ordningen omfatter industrivirksomheter som i tråd med EUs retningslinjer for CO₂-kompensasjon har mulighet til å få støtte. Det inkluderer blant annet produsenter av aluminium, ferrole-

geringer, kjemiske produkt og treforedling. Denne industrien vil dermed ikke stå overfor den reelle kvoteprisen. For støtteåret 2019 er det i 2020 utbetalt om lag 1,4 mrd. kroner i CO₂-kompensasjon.

Skipsfarten mottar driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. Gjennom tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk kan rederier søke om tilskudd på grunnlag av innbetalt forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for tilskuddsberettiget mannskap med arbeid om bord på skip i ordningen. Rederier med skip flagget i norske skipsregistre kan søke om tilskudd.

I 2016 og 2017 gjennomførte Regjeringen vesentlige endringer i ordningen. Ordningen er utformet som åtte tilskuddsmodeller med ulike vilkår og virkeområder. Samlet sysselsettingsstøtte over ordningen utgjorde i 2019 om lag 1,8 mrd. kroner, jf. tabell 5.3. Om lag 11 900 sjøfolk var omfattet i 2019. Gjennomsnittlig støttebeløp per sjømann omfattet av ordningen var dermed om lag 152 000 kroner.

I EUs statsstøtteregulering er det gitt særskilte regler for statsstøtte til maritim transport. Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk er i tråd med EUs regelverk og godkjent av EFTAs overvåkingsorgan ESA. Tilskuddet kompenserer delvis for kostnadsulempen ved å sysselsette sjøfolk fra Norge og de andre EØS-landene fremfor billigere arbeidskraft fra land utenfor EØS.

Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) forvalter en garantiordning for byggelån for skip. Garantier for byggelån skal gis på markedsmessige vilkår. I tillegg forvalter GIEK og Eksportkreditt Norge et markedsmessig skipsfinansierings-tilbud (lån og garantier) for kjøp av skip fra verft i Norge når disse skipene skal brukes i Norge. Ordningen ble opprettet i statsbudsjettet for 2018, er treårig og skal evalueres. De statlige ordningene for langsiktig eksportfinansiering er også relevant for skipsbyggingssektoren. Ordningene forvaltes av GIEK og Eksportkreditt Norge, og skal være et supplement til kommersielle finansinstitusjoner og i henhold til internasjonalt regelverk på området. Regjeringen besluttet høsten 2020 at GIEK og Eksportkreditt Norge skal slås sammen.

Regjeringen lanserte i august 2020 en kondemneringsordning for skip i nærskipsfart og en låneordning for skip i nærskipsfart og fiskeflåten. Ordningene skal stimulere til grønn flåtefornyelse og reduserte klimagassutslipp fra norsk skipsfart.

Tabell 5.3 Oversikt over tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk i 2019

| Tilskuddsmodell | Antall sjøfolk | Antall skip | Antall rederier | Utbetalinger (mill. kroner) |
|---|----------------|-------------|-----------------|-----------------------------|
| Skip i NOR, generelt | 3 195 | 262 | 119 | 577,5 |
| Petroleumsskip i NOR..... | 3 865 | 113 | 24 | 533,3 |
| Passasjerskip i utenriksfart i NOR | 1 464 | 6 | 1 | 284,3 |
| Skip i NOR som betjener strekningen Bergen–Kirkenes | 1 265 | 11 | 1 | 154,5 |
| Seilskip i NOR..... | 80 | 3 | 3 | 11,9 |
| Skip i NIS, generell | 706 | 89 | 31 | 44,3 |
| Lasteskip i utenriksfart i NIS | 257 | 38 | 7 | 66,1 |
| Konstruksjonsskip i NIS..... | 1 056 | 41 | 16 | 141,0 |
| Totalt..... | 11 888 | 563 | 202 | 1 812,9 |

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet.

5.4.2 Skatteutgifter- og sanksjoner

Nettokostnadene ved særskilte skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er vist i tabell 5.4. I tabellen er beregnede skatteutgifter i 2019 og 2020 fordelt etter formål. Bare den delen av skatteutgiftene som er direkte

rettet mot næringsaktører, er med i tabellen. Både den næringsspesifikke støtten, den regionale støtten og den bedriftsrettede forskningsstøtten øker vesentlig når støtte i form av skatte- og avgiftslemplinger medregnes. For en grundigere omtale av skatteutgifter vises det til Prop. 1 LS (2020–2021) Skatter og avgifter 2021, vedlegg 1.

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹. Mill. kroner

| | 2019 | 2020 |
|---|--------|-------|
| <i>Horisontal (generell)</i> | -620 | 60 |
| – Dokumentavgift – innbetalinger fra næringsvirksomhet | -790 | -890 |
| – Startavskrivning for maskiner mv. | | 300 |
| – Skatteinsentivordning for investeringer i oppstartsselskap | 70 | 200 |
| – Gunstig beskatning ved kjøp av aksjer/opsjoner i arbeidsforhold | 50 | 80 |
| – Særskilt gunstig beskatning av opsjoner i små oppstartsselskap | 50 | 370 |
| <i>Regional</i> | 10 029 | 9 424 |
| – Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift | 9 900 | 9 300 |
| – Elavgift – redusert sats for tiltakssoenen i Troms og Finnmark ² | 105 | 100 |
| – Distriktsrettet investeringsstøtte under KMD | 24 | 24 |
| <i>FoU</i> | 4 290 | 4 390 |
| – Skattefradrag for FoU-kostnader | 4 200 | 4 300 |
| – Fradrag for tilskudd til vitenskapelig forskning og yrkesopplæring | 90 | 90 |

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹. Mill. kroner

| | 2019 | 2020 |
|--|-------|-------|
| <i>Skipsfart</i> | 2 463 | 1 974 |
| – Særskilte skatteregler for rederier | 30 | 30 |
| – Høy avskrivningssats for skip mv. | 190 | 190 |
| – Særfradrag for sjømenn | 270 | 270 |
| – Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ³ | 600 | 250 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale | 720 | 570 |
| – Fritak for grunnavgift på mineralolje | 650 | 660 |
| – Elavgift – redusert sats | 3 | 4 |
| <i>Fiske</i> | 1 035 | 775 |
| – Høy avskrivningssats for fiskefartøy mv. | 70 | 80 |
| – Særfradrag for fiskere | 220 | 240 |
| – Redusert sats i CO ₂ -avgiften for fiske og fangst i nære farvann | 245 | 0 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale | 120 | 65 |
| – Fritak for grunnavgift på mineralolje | 380 | 390 |
| <i>Landbruk</i> | 1 072 | 1 202 |
| – Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk | 700 | 830 |
| – Skattefritak for investering i landbruket (IBU-midler) | 85 | 85 |
| – Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket..... | 50 | 50 |
| – Skogfondsordningen | 130 | 130 |
| – Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer | 40 | 40 |
| – Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten | 5 | 5 |
| – Særfradrag for reindrift | 12 | 12 |
| – Elavgift – fritak for veksthusnæringen | 25 | 25 |
| – CO ₂ -avgift på naturgass – fritak for veksthus..... | 25 | 25 |
| <i>Overnattingsvirksomhet</i> | 140 | 140 |
| Avskrivningssats hoteller, bevertningssteder og losjihus | 140 | 140 |
| <i>Informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet</i> | 80 | 120 |
| Elavgift – redusert sats for store datasentre | 80 | 120 |
| <i>Industri</i> | 7 155 | 6 960 |
| – Elavgift – fritak for kjemisk reduksjon, elektrolyse, metallurgisk og mineralogisk | 5 000 | 4 900 |

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹. Mill. kroner

| | 2019 | 2020 |
|--|---------------|---------------|
| – Elavgift – redusert sats for øvrige produksjonsprosesser | 2 100 | 2 000 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale | 55 | 55 |
| – CO ₂ -avgift på naturgass for kvotepliktig industri | -70 | -70 |
| – CO ₂ -avgift for ikke-kvotepliktig kjemisk reduksjon mv..... | 50 | 55 |
| – Grunnavgift på mineralolje – redusert sats for treforedling og pigment- produksjon, fritak for fiskemelindustri | 20 | 20 |
| <i>Energiforsyning</i> | <i>1 320</i> | <i>940</i> |
| Elavgift – redusert sats for produksjon av fjernvarme | 160 | 170 |
| Nedre grense for grunnrenteskatt | 850 | 160 |
| Gunstige avskrivningsregler for vindkraft..... | 310 | 610 |
| <i>Petroleumssektoren og tilknyttede tjenester</i> | <i>10 325</i> | <i>13 245</i> |
| – CO ₂ -avgift ⁴ | -5 790 | -5 900 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale ⁴ | 950 | 1 000 |
| – Elavgift – redusert sats ⁵ | 780 | 840 |
| – Fritak for grunnavgift på mineralolje | 1 185 | 1 205 |
| – Petroleumsskatt – raske avskrivninger i ordinær skatt ⁶ | 1 830 | 1 870 |
| – Petroleumsskatt – investeringsfradrag i særskatt ⁶ | 11 230 | 14 120 |
| – Høy avskrivningssats for skip, rigger mv. i tjenester tilknyttet petroleums- virksomhet | 110 | 110 |
| – Petroleumsskatt – rentetillegg i fremføringsrente | 30 | 0 |
| <i>Luftfart</i> | <i>1 870</i> | <i>375</i> |
| – CO ₂ -avgift for innenriks kvotepliktig luftfart..... | -510 | -545 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale | 30 | 20 |
| – Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk | 2 350 | 900 |
| <i>Transport vei</i> | <i>4 105</i> | <i>3 085</i> |
| – Lav veibruksavgift på mineralolje ⁷ | 2 900 | 2 300 |
| – Lav veibruksavgift på biodisel ⁷ | 1 200 | 800 |
| – Årsavgift for lastebiler og trekkbiler | -45 | -40 |
| – Omregistreringsavgift for typiske næringskjøretøy | -120 | -145 |
| – Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon) | i.b. | i.b. |
| – Høy avskrivningssats for busser, vogntog og varebiler | 170 | 170 |

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹. Mill. kroner

| | 2019 | 2020 |
|--|------|------|
| <i>Tog og annen skinnegående transport</i> | 140 | 140 |
| – Fritak for elavgift | 100 | 100 |
| – Fritak for grunnavgift på mineralolje | 30 | 30 |
| – 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 (2020–2021), vedlegg 1. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

² Næringer utenom industri, petroleumsvirksomhet og bergverk.

³ Estimert skatteutgift knyttet til særavgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord i ferger. I tillegg er disse varene fritatt fra merverdiavgift, noe som innebærer en ytterligere skatteutgift.

⁴ Netto inntektstap eller -gevinst utgjør bare om lag 16 pst. av bruttoanslaget siden avgifter er fradragsberettiget i ordinær skatt og særskatt, og SDØE betaler deler av avgiften.

⁵ Landanlegg for petroleumsvirksomheten. Elektrisk kraft fra land til sokkelen er ikke omfattet av avgiften. Dette regnes ikke som en skatteutgift.

⁶ De investeringsbaserte fradragene (avskrivninger i ordinær skatt samt rentefradrag og friinntekt i særskatt) er for sjenerøse, se omtale i meld. 150 LS (2012–2013). Etter reduksjonen i friinntekt dekker selskapene kun om lag 12 pst. av investeringene, mens de skulle dekket 23 pst. ved nøytral petroleumsbeskatning. Skatteutgiften er beregnet ved å multiplisere den for høye fradragsverdien med selskapenes aktiverbare investeringer i investeringsåret.

⁷ Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell mellom veibruksavgiftene på bensin- og diesel målt per MJ teoretisk energiinnhold. Det legges til grunn at næringsvirksomhet bruker om lag 60 pst. av total mengde omsatt diesel.

I tillegg til skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhet, vil en del av skatteutgiftene ved fritak, nullsats og lav sats i merverdiavgiften tilfalle næringslivet. Skatteutgifter som følge av unntak fra merverdiavgiften, fremgår av tabell 5.5. Det er blant annet betydelige skatteutgifter av fritak og reduserte satser innenfor næringsmiddelindustrien og jordbruk, handels- og servicenæringen, herunder finansiell sektor, samt kultur og idrett. I hvilken grad reduserte merverdiavgiftssatser kommer næringslivet eller konsumentene til gode, avhenger av om næringen velter avgiftslettelsen over i lavere produktpriser eller tar lettelsen i form av økte overskudd. Graden av overvelting vil generelt avhenge av tilbuds- og etterspørselsforhold i de aktuelle markedene. I markeder preget av virksom konkurranse antas det normalt at hele skatteutgiften kommer forbruker til gode. For en grundigere omtale av skatteutgifter i merverdiavgiftssystemet vises det til Prop. 1 LS (2020–2021) Skatter og avgifter 2021, vedlegg 1.

5.4.3 Annen næringsstøtte, toll og ikke-tariffære handelshindre

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som verken kommer frem på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler som begrenser etableringer innenfor en næring, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte

virksomheter. Nedenfor omtales konkurransebegrensende virkemidler, toll og ikke-tariffære handelshindre.

Konkurransebegrensende virkemidler

Unntak fra konkurranseloven innebærer en form for næringsstøtte blant annet fordi næringen kan samarbeide om høyere priser sammenlignet med en situasjon med virksom konkurranse. Omsetning av bøker og omsetning og produksjon av landbruks- og fiskeriprodukter er unntatt fra sentrale bestemmelser i konkurranseloven.

I medienæringen påvirker NRKs finansieringsmodell de private medieaktørenes mulighet til å tilby tilsvarende tjenester som NRK, ettersom private aktører er avhengig av inntekter fra kunder og annonsører. NRKs virksomhet ble tidligere finansiert via kringkastingsavgiften, som ble avviklet 1. januar 2020. NRK finansieres heretter over statsbudsjettet. I Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfald og armlengds avstand* ble det konkludert med at NRKs tilbud kan videreføres, men det ble understreket at NRK skal bidra til det norske mediemangfoldet, og at selskapet skal ha et særlig ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner.

Regjeringen inngikk i september 2018 en avtale med TV 2 AS om å tilby kommersiell allmennkringkasting. Avtalen har en varighet på fem år, og kompensasjonen er på inntil 135 mill. kroner årlig. TV2s allmennkringkastingsoppdrag omfatter blant annet krav om å levere egenprodu-

Tabell 5.5 Skatteutgifter ved unntak, nullsats og lave satser i merverdiavgiften. Mill. kroner. Mill. kroner

| | 2019 | 2020 |
|--|--------|--------|
| <i>Regional</i> | 1 200 | 1 200 |
| - Nullsats i merverdiavgiften for elektrisk kraft i Nord-Norge | 1 200 | 1 200 |
| <i>Næringsmiddelindustri, handels- og servicenæringen</i> ¹ | 39 490 | 42 010 |
| - Redusert merverdiavgiftssats for matvarer | 14 050 | 15 800 |
| - Lav merverdiavgiftssats for persontransport | 3 900 | 4 300 |
| - Lav merverdiavgiftssats for overnatting | 1 650 | 2 050 |
| - Unntak fra merverdiavgift for finansielle tjenester ² | 5 620 | 5 610 |
| - Unntak fra merverdiavgift for kjøreskoler | 970 | 950 |
| - Unntak for merverdiavgift for tannhelsetjenester | 2 300 | 2 200 |
| - Nullsats i merverdiavgiften for elbiler | 7 100 | 6 700 |
| - Fritak fra engangsavgift for elbiler | 3 200 | 3 500 |
| - Fritak trafikkforsikringsavgift for elbiler | 700 | 900 |
| <i>Kultur og idrett</i> ³ | 5 602 | 5 665 |
| - Nullsats i merverdiavgiften for aviser | 2 300 | 2 300 |
| - Nullsats i merverdiavgiften for tidsskrifter | 500 | 500 |
| - Nullsats i merverdiavgiften for bøker | 1 500 | 1 500 |
| - Unntak for merverdiavgift for musikk og scenekunst | 52 | 50 |
| - Unntak for merverdiavgift for treningsentre | 870 | 850 |
| - Lav merverdiavgiftssats for kino | 150 | 190 |
| - Lav merverdiavgiftssats for museer | 60 | 70 |
| - Lav merverdiavgiftssats for fornøylesparker mv. | 60 | 70 |
| - Lav merverdiavgiftssats for idrettsarrangement med store billettinntekter | 110 | 135 |

¹ Skatteutgiftene for lave satser og unntak i merverdiavgiftssystemet er for 2020 fremskrevet med generell volumvekst. Enkelte områder har trolig hatt en større nedgang på grunn av pandemien, dette er det imidlertid ikke tatt hensyn til i beregningene av skatteutgiftene for 2020.

² Som erstatning for merverdiavgift innførte Stortinget en skatt på lønn og overskudd i finansnæringen med virkning fra 2017. Beregnede skatteinntekter fra finansskatten er trukket fra beregnet skatteutgift ved merverdiavgiftsunntaket.

³ Skatteutgiftene for kultur og idrett for 2020 er fremskrevet med generell volumvekst. Enkelte områder har trolig hatt en større aktivitetsnedgang på grunn av pandemien, dette er det imidlertid ikke tatt hensyn til i beregningene av skatteutgiftene for 2020.

Kilde: Finansdepartementet

serte, riksdekkende nyhetsprogrammer med base i den sentrale nyhets-redaksjonen, norskspråklige programmer for barn og unge, og førstegangsvisninger av norsk film- og tv-drama.

Implisitte statsgarantier

Fordi finanskriser kan ha vidtrekkende skadevirkninger i økonomien, kan finansforetak nyte godt av forventninger i markedet om at myndighetene vil gripe inn for å avbøte eller forhindre økonomiske problemer i foretakene. Implisitte statsga-

rantier kan blant annet redusere finansforetakenes innlånskostnader. Strengere soliditetskrav og nye regler om krisehåndtering av banker mv., som er 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. Implisitte statsgarantier er også omtalt i rapporten «*Evaluation of the effects of too-big-to-fail reforms*», Financial Stability Board (2020).

Internasjonal handel og konsekvenser for næringsstøtten

For Norge som har en liten åpen økonomi med begrenset hjemmemarked og spesialisert produksjon, er multilateralt handelssamarbeid og åpen, regelbasert internasjonal handel svært viktig. Internasjonal handel bidrar til økonomisk vekst nasjonalt og globalt. Åpen handel gir økt konkurranse som stimulerer effektivisering og anvendelse av ny teknologi, og bedre muligheter for å utnytte stordriftsfordeler. Utnyttelse av stordriftsfordeler kan redusere kostnader og øke konkurranseevnen. Handel og investeringer over landegrensene er også en viktig kanal for spredning av ny teknologi.

EØS-avtalen gjør Norge til en del av EUs indre marked og bidrar til at norske aktører kan konkurrere på like vilkår med andre europeiske bedrifter. Felles regler er kostnadsreducerende og bidrar til å skape arbeidsplasser i hele landet. Norge skal være en aktiv pådriver for et velfungerende multilateralt handelssystem. Regjeringen prioriterer dette arbeidet og jobber for en åpen og regelbasert handel både gjennom Verdens handelsorganisasjon (WTO) og ved å forhandle frem frihandelsavtaler. WTO er av stor betydning for Norge, og bevaring og styrking av det multilaterale handelssystemet er derfor prioritert. Systemet har vært med på å redusere handelsbarrierer og gitt en økning i verdenshandelen.

Norge har et vidtrekkende nettverk av frihandelsavtaler og forhandler med en rekke viktige partnere for å sikre norske bedrifter markedsadgang og bedre forutsigbarhet for eksport og import av varer, handel med tjenester og investeringer. Frihandelsavtalene inneholder bestemmelser på områder utover det som er avtalt i WTO, f.eks. markedsadgang for investeringer, konkurransepolitikk, miljø og arbeidstakerrettigheter.

Toll og ikke-tariffære handelshindre

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddelsektoren er det få næringer som er støttet gjennom importvern. Nesten all import av industriprodukter til Norge er nå tollfri. Klær og enkelte andre tekstiler har imidlertid fortsatt en viss tollbeskyttelse. Tollsatsene er til dels meget høye for jordbruksvarer som produseres i Norge, mens det er tollfrihet for mange jordbruksvarer som ikke produseres her i landet, og for produkter det i perioder av året ikke omsettes norskprodusert vare.

EØS-avtalen sikrer norske virksomheter adgang til EUs indre marked. Nedbyggingen av ikke-tariffære handelshindre i EØS-området er kommet langt:

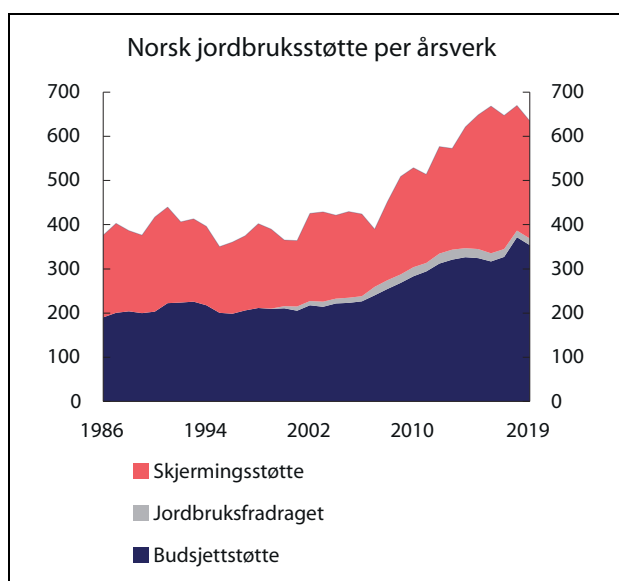
- For varer er de fleste ikke-tariffære handelshindre fjernet ved at det er utarbeidet felles regelverk for tekniske krav til varer på europeisk nivå. Der slikt regelverk ikke finnes, skal varer kunne omsettes på grunnlag av prinsippet om gjensidig godkjenning. En vare som er lovlig produsert og omsatt i en EØS-stat, skal kunne omsettes i en annen stat selv om den ikke oppfyller eventuelle tekniske krav som gjelder der. Det er også gitt felles prosedyrer på europeisk nivå som myndighetene må følge dersom varer nektes omsatt på dette grunnlaget.
- EUs tjenstedirektiv gjør det enklere å utveksle tjenester og etablere tjenestevirksomhet over landegrensene i hele EØS.

Norges deltakelse i det indre marked gjennom EØS-avtalen har en positiv effekt både på grensekryssende økonomisk aktivitet og på nasjonal økonomisk regulering og næringspolitikk. Reglene om de fire friheter har ført til færre restriksjoner på handel, direkte investeringer og næringsetablering, og færre hindringer for effektiv næringsutøvelse på nasjonalt nivå.

Landbruksnæringen

Det multilaterale handelssystemet er av særskilt betydning for Norge. Bærebjelkene i handelspolitikken på landbruksområdet er Verdens handelsorganisasjon (WTO), EØS-avtalen og EFTAs frihandelsavtaler. Adgangen til å gi næringsstøtte til landbruksnæringen reguleres blant annet av regelverk og forpliktelser gjennom WTOs landbruksavtale.

Forhandlinger om landbruk står sentralt i WTO. Av forhandlingstemaene synes det nå å



Figur 5.7 Norsk jordbruksstøtte per årsverk. 1986–2019. Tusen 2019-kroner

Kilder: Finansdepartementets beregninger basert på tall fra OECD og Budsjettnemnda for jordbruket.

være spesiell oppmerksomhet om medlemslandenes bruk av intern næringsstøtte. Mulighetene for fremgang i forhandlingene vil bli påvirket av det generelle handelspolitiske klimaet.

På WTOs ministermøte i Nairobi i desember 2015 ble det besluttet å fase ut eksportsubsidiene for landbruksvarer innen utgangen av 2020. I Norge er særlig melkesektoren berørt av bortfallet av eksportsubsidiene.

Landbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien møter økende konkurranse, blant annet som følge av internasjonale avtaler. Produktutvikling, god ressursutnyttelse og kostnadsreduksjoner er nødvendig for å opprettholde jordbruksproduksjon på høyt nivå i tråd med landbrukspolitiske mål. De senere årene har det blitt iverksatt flere tiltak som styrker effektiviteten og lønnsomheten i næringen. Norsk jordbruk er imidlertid fortsatt dominert av forholdsvis små enheter med et høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk.

Figur 5.7 viser at skjermingsstøtten utgjør en betydelig del av støtten til jordbruket. Det totale støttenivået var relativt stabilt frem til 2007, men deretter økte støttenivået frem til 2016. Fallet fra 2016 til 2017 skyldes i hovedsak redusert skjermingsstøtte som følge av valutakursendringer, stigende verdensmarkedspriser på melk og meieri-produkter, samt fallende innenlandske priser på sauekjøtt. I 2018 økte budsjettstøtten markant

pga. erstatninger i forbindelse med tørken, mens budsjettstøtten falt noe i 2019.

Tall fra OECD viser at norsk landbruk er blant de mest beskyttede i OECD-området. OECDs årlige beregning av jordbruksstøtten, Producer Support Estimate (PSE), omfatter både budsjettstøtte og virkning av importbeskyttelse (skjermingsstøtte målt som forskjellen mellom verdensmarkedspris og norsk pris). PSE skal i prinsippet være et totalmål for støtte til produsentene, og omfatter også enkelte næringsspesifikke skatte- og avgiftslettelser. Samlet støtte til norsk jordbruk i prosent av brutto næringsinntekt har falt noe siden 1980-årene ifølge OECDs beregninger, se tabell 5.6. Støtteprosenten i gjennomsnitt for OECD-landene var 18 pst. i 2019.

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 for etablering av utenlandske konkurrenter i både foredling og detaljhandel. Effektivitetstap som følge av skjerming av verdikjeden utover primærjordbruket, er imidlertid lite kartlagt. Undersøkelser viser at forbrukerprisene på mange landbruksvarer er vesentlig høyere i Norge enn i våre naboland.

Fiskerinæringen

Fisk og sjømat er et av de mest beskyttede vareområdene i internasjonal handel, ofte med høye tollsatser over gjennomsnittlig industritoll. Norsk eksport av sjømat møter også ofte dårlig begrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav i land utenfor EU. Bedret og mer forutsigbar markedsadgang har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen fordi om lag 95 pst. av produksjonen blir eksportert. Sjømatnæringen er i dag ikke underlagt antidumpingtiltak i noe marked.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men tollfrihet gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, blant annet laks, makrell, sild og reker. Ettersom handel med sjømat ikke er omfattet av EØS-avtalens forbud mot handelsregulerende tiltak, kan norsk fiskeeksport bli møtt med handelstiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side.

På kort sikt er det ikke mulig å få til endringer i tollsatser eller innstramminger i regelverket for bruk av handelstiltak i WTO. Likevel er det svært viktig for sjømatnæringen at Norge sammen med

Tabell 5.6 Samlet støtte, PSE¹, i prosent av brutto næringsinntekt² i jordbruket for noen OECD-land

| Land | 1986–1988 | 2017–2019 | 2017 | 2018 | 2019 ³ |
|-------------------------|-----------|-----------|------|------|-------------------|
| Norge | 71 | 59 | 59 | 60 | 58 |
| Island | 77 | 57 | 59 | 57 | 55 |
| Sveits | 77 | 49 | 51 | 47 | 47 |
| Sør-Korea | 69 | 48 | 47 | 50 | 46 |
| Japan | 57 | 41 | 42 | 41 | 41 |
| EU ⁴ | 38 | 19 | 19 | 20 | 19 |
| Gjennomsnitt OECD | 36 | 18 | 17 | 18 | 18 |
| USA | 21 | 11 | 8 | 11 | 12 |
| Canada | 35 | 8 | 8 | 7 | 9 |
| Australia | 10 | 2 | 3 | 2 | 2 |
| New Zealand | 10 | 1 | 1 | 0 | 1 |

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

andre land søker å bidra til at det allerede eksisterende regelverket i WTO etterleves av våre handelspartnere. Norge er aktivt med i forhandlingene om regelverket for fiskerisubsidier i WTO der målet er å redusere subsidier som fører til

overkapasitet og overfiske, og avskaffe subsidier som bidrar til ulovlig, urapportert og uregulert fiske.

6 Norges oppfølging av bærekraftsmålene

6.1 Innledning

Verdensmålene for bærekraftig utvikling ble vedtatt av FNs medlemsland i 2015. Målene gjelder for alle land, og alle land har ansvar for å bidra til å nå dem. Ambisjonen er å oppnå velstand for alle på en måte som er forenelig med miljø- og klimahensyn. Det er et mål å utrydde ekstrem fattigdom og sult innen 2030. Bærekraftsmålene består av 17 hovedmål og 169 delmål, se boks 6.1. Koronapandemien gjør det enda mer utfordrende å nå disse målene.

FNs generalsekretær har utnevnt statsminister Erna Solberg som en av de to lederne av den internasjonale pådrivergruppen for arbeidet med bærekraftsmålene. Gruppen har 16 medlemmer fra alle verdensdeler, og skal øke oppmerksomheten omkring arbeidet med bærekraftsmålene og fremme samarbeid mellom regjeringer, næringsliv og sivilsamfunn.

I Norge handler arbeidet med bærekraftsmålene om hvordan målene konkretiseres og følges opp i tråd med regjeringens politikk. I arbeidet med å følge opp målene er det regelmessige

Boks 6.1 Verdensmålene for bærekraftig utvikling

1. Utrydde fattigdom: Utrydde alle former for fattigdom i hele verden
2. Utrydde sult: Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk
3. God helse og livskvalitet: Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder
4. God utdanning: Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle
5. Likestilling mellom kjønnene: Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling i samfunnet
6. Rent vann og gode sanitærforhold: Sikre bærekraftig vannforvaltning og tilgang til vann og gode sanitærforhold for alle
7. Ren energi til alle: Sikre tilgang til pålitelig, bærekraftig og moderne energi til en overkommelig pris
8. Anstendig arbeid og økonomisk vekst: Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle
9. Industri, innovasjon og infrastruktur: Bygge solid infrastruktur og fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og innovasjon
10. Mindre ulikhet: Redusere ulikhet i og mellom land
11. Bærekraftige byer og lokalsamfunn: Gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige
12. Ansvarlig forbruk og produksjon: Sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre
13. Stoppe klimaendringene: Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem
14. Livet i havet: Bevare og bruke havet og de marine ressursene på en måte som fremmer bærekraftig utvikling
15. Livet på land: Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av artsmangfold
16. Fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner: Fremme fredelige og inkluderende samfunn for å sikre bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer
17. Samarbeid for å nå målene: Styrke virkemidlene som trengs for å gjennomføre arbeidet, og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling

møter med sivil samfunn og næringslivet. Også kommuner og fylkeskommuner har en rolle i oppfølgingen av bærekraftsmålene.

Ansvar for samordningen av det nasjonale arbeidet er i 2020 overført til kommunal- og moderniseringsministeren. Regjeringen planlegger å legge frem en melding til Stortinget om arbeidet med bærekraftsmålene våren 2021, og har invitert alle virksomheter og organisasjoner til å komme med innspill til dette arbeidet.

Norge skal også bidra til at de globale målene nås. Dette skjer gjennom utenriks- og utviklingspolitikken, gjennom handelsavtaler og ved å sikre at norske aktørers virksomhet i andre land er i tråd med bærekraftsmålene. Norge rapporterte i 2016, som et av de første landene, til Høynivåforumet i FN om status for egen oppfølging. Regjeringen planlegger å legge frem en ny rapport sommeren 2021.

I regi av FN arbeides det med å utvikle indikatorer for å kunne følge måloppnåelsen. Sammen med andre vestlige land skårer Norge godt på de fleste av de globale indikatorene for bærekraftig utvikling. Norge er et velordnet samfunn med høyt inntektsnivå, gode offentlige tjenester og små forskjeller mellom folk. Vi skårer dårligere på bærekraftsmålene om klimautslipp og ressursbruk. Statistisk Sentralbyrå har samlet norske tall for de globale indikatorene på faktasiden www.ssb.no/sdg.

Arbeidet for å oppfylle bærekraftsmålene skal bidra til bedre levestandard og dermed bedre livskvalitet for mennesker over tid. FNs indikator for menneskelig utvikling (Human Development Index) inkluderer forventet levealder, utdanning og BNP per innbygger i en helhetlig vurdering av et lands utvikling. I de seks siste tilgjengelige sammenstillingene, 2014–2019, er Norge rangert som land nummer 1. Også i en utvidet indikator hvor inntektsfordeling er med, er Norge rangert på topp.

6.2 Arbeidet med bærekraftsmålene

Oppfølgingen av bærekraftsmålene er integrert i regjeringens ordinære politiske arbeid. Departementene rapporterer om oppfølgingen av målene i sine budsjett dokumenter. Hovedpunktene oppsummeres nedenfor. Det er en utvidet omtale av delmål 8 og delmål 10, fordi Finansdepartementet rapporterer om sin oppfølging av målene i dette dokumentet.

Mål 1: Utrydde alle former for fattigdom i hele verden

Økonomisk vekst, høy sysselsetting blant kvinner og menn, omfordeling gjennom skatter og avgifter, omfattende velferdsordninger og en god skole har bidratt til mindre ulikhet og et begrenset omfang av fattigdom i Norge sammenlignet med andre land. Kommunene har gjennom ansvar for barnehage, skole og grunnleggende velferdstjenester en sentral rolle i å forebygge fattigdom. Frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører yter viktige bidrag for å hindre utenforskap og skape et inkluderende samfunn.

Vi har høyt inntektsnivå og god levestandard. En andel av befolkningen har likevel så lav inntekt og levestandard at det begrenser deres muligheter for fullverdig deltakelse i samfunnet. Det er ikke fastsatt et nasjonalt mål for fattigdomsreduksjon. Som indikator på omfanget av personer med økt risiko for fattigdom kan det tas utgangspunkt i vedvarende lavinntekt. Denne måles som at gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode ligger under 60 pst. av medianinntekten. Andelen med vedvarende lavinntekt lå relativt stabil på 2000-tallet, og økte noe etter 2010. I treårsperioden 2016–2018 hadde 9,8 pst. av befolkningen vedvarende lavinntekt (studenter er holdt utenfor). Det har vært en betydelig økning i andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt etter 2000. I treårsperioden 2016–2018 var andelen 11,3 pst. Dette utgjør nærmere 111 000 barn.

Over tid har det vært en betydelig vekst i gjennomsnittlig inntekt også i lavinnteksgruppen. Inntektsveksten ellers har imidlertid vært noe høyere. Småbarnsfamilier, enslige foreldre med barn under 18 år og unge aleneboende er grupper som har hatt en svak inntektsutvikling de siste årene. Forekomsten av lavinntekt blant innvandrere er fortsatt høy. Samtidig har forekomsten av lavinntekt i andre grupper, blant annet blant alderspensjonister, gått betydelig ned. Pensjonister har hatt relativt god inntektsvekst, blant annet som følge av økt yrkesaktivitet blant eldre og høyere pensjonsgrunnlag blant nye pensjonistkull. Pensjonen for enslige minstepensjonister har også blitt økt de siste årene. Det er små forskjeller i lavinntekt mellom kvinner og menn, med unntak av eldre der flertallet av minstepensjonistene er kvinner.

Deltakelse i arbeidslivet har stor betydning for inntektene til den enkelte, se nærmere omtale under bærekraftsmål 8 og 10. Høy sysselsetting er også avgjørende for den sosiale og økonomiske bærekraften i samfunnet. Det er særlig viktig å hindre at unge blir stående utenfor utdanning og

arbeid over lengre tid. Ungdomsinnsatsen som begynte i 2017, skal sikre unge under 30 år rask oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Etaten er tilført økte ressurser for å styrke oppfølgingen av unge mottakere av arbeidsavklaringspenger. Videre er det innført aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Det er også gjort endringer i kvalifiseringsprogrammet for å gjøre programmet mer fleksibelt og tilgjengelig.

Mange nyankomne innvandrere har svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Noen innvandrergupper har høy forekomst av lavinntekt til tross for lang botid i Norge. Kvalifisering, utdanning og arbeid er viktige innsatsområder i regjeringens integreringsstrategi. Regjeringen har lagt forslag til ny integreringslov frem for Stortinget. Økt selselsetting og økt deltakelse på andre samfunnsarenaer vil bedre levekår og minske utenforskap blant innvandrere.

Kunnskap og utdanning er avgjørende for sosial mobilitet. Grunnlaget for utvikling og læring legges i de første leveårene, og trygghet, omsorg og samspill med foreldre og barnehageansatte er avgjørende. Regjeringen gjennomfører en kompetansereform som legger til rette for å lære hele livet. Ved å fjerne økonomiske hindre for at barn får gå i barnehage, og gjennom tidlig innsats i hele utdanningsløpet, legger regjeringen til rette for bred deltakelse, skolemestring og økt gjennomføring.

Det sosiale sikkerhetsnettet og den forebyggende innsatsen rundt utsatte familier er styrket. Innsatsen omfatter økte bevilgninger til familievern, foreldrestøtte, helsestasjons- og skolehelsetjenester, barnevern, rus- og psykiatriomsorg, oppfølging av barn av psykisk syke og barn av rusmisbrukere og arbeidet mot vold og overgrep. For fattige familier kan økte inntekter bidra til å bedre barnas utvikling, særlig hvis inntektsøkningen kommer i barnas tidligste leveår. Regjeringen har økt barnetrygden og engangsstønaden for foreldre uten rett på foreldrepenger.

Regjeringen vil høsten 2020 legge frem en ny samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier. Strategien har som mål å øke deltakelsen for barn og foreldre på alle viktige arenaer i barnas oppvekst, dempe levekårsulempene forbundet med oppvekst i lavinntekt og å forebygge at fattigdom går i arv. Det er nødvendig å arbeide på tvers av sektorer for å løse de sammensatte utfordringene til barn og ungdom i denne gruppen. Strategien legger vekt på styrket samarbeid mellom det offentlige, frivillighet, næringsliv og sosiale entreprenører.

Regjeringen gjennomfører en opptrappingsplan for rusfeltet (2016–2020). Regjeringen har også lagt frem en opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse. Den nasjonale strategien Bolig for velferd (2014–2020) er fulgt opp, og regjeringen skal legge frem en strategi om den boligsosiale politikken høsten 2020. Bostøtten er styrket for barnefamilier og andre store husstander.

Norsk utviklingspolitikk ligger fast. Målet er å bidra til en rettferdig og inkluderende utvikling for alle. Det er politisk enighet i Stortinget om å opprettholde 1-prosentmålet for utviklingsbistanden. I 2019 var bistandsbudsjettet på 37,8 mrd. kroner større enn noen gang. Det er et mål å gjøre utviklingssamarbeidet mer målrettet, slik at bistanden i enda større grad når dem som trenger den mest. Norge økte derfor andelen av bistandsbudsjettet i 2019 som gikk til de minst utviklede landene. De fleste av disse landene ligger i Afrika sør for Sahara

I 1960 levde om lag halvparten av verdens befolkning i ekstrem fattigdom. Innen 2015 var andelen kommet ned i 10 pst. Den pågående koronakrisen utfordrer bærekraftsmålet om å utrydde ekstrem fattigdom innen 2030. Ifølge Verdensbanken kan antallet mennesker som lever på mindre enn 1,90 USD (om lag 18 kroner) dagen, dvs. i ekstrem fattigdom, øke med 71–100 mill. som følge av krisen.

I et internasjonalt perspektiv har de fleste i Norge høy levestandard og inntektsforskjellene er små. De aller fleste har nytt godt av en lang periode med stigende inntekter. Samtidig reduseres forskjellene i levekår og livsmuligheter av tilgang til gratis eller sterkt subsidierte helsetjenester, utdanning og andre velferdsgoder.

Mål 2: Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk

Matsikkerheten er god i Norge. Vi har gode rammeverk og forvaltningsinstitusjoner som sikrer at maten vi tilbys, er trygg å spise. Vi er i stor grad selvforsynt med kjøtt og meieriprodukter, fisk og sjømat, mens vi i større grad er avhengig av import av planteprodukter.

Landbruks- og matpolitikken har fire overordnede mål: matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser, jf. Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling*. Disse målene er en del av det nasjonale svaret på Norges globale forpliktelser til å oppnå bærekraftsmålene. I de årlige jordbruksoppgjørene forhandler regje-

ringen og næringen om sentrale rammer for jordbruks- og matpolitikken for det påfølgende året, herunder om den konkrete oppfølgingen av både nasjonale og internasjonale forpliktelser. Et bærekraftig landbruk skal bidra til økonomisk vekst og verdiskaping i hele landet, og til at det tas miljøhensyn og at matproduksjonen er godt rustet mot klimaendringer

Norsk fiskeripolitikk er tuftet på bærekraftig forvaltning, bærekraftig produksjon og sunn og trygg sjømat fra både fangst og oppdrett. Viltlevende marine ressurser forvaltes gjennom kvotereguleringer, tekniske regler for fiske, strukturtiltak og internasjonalt samarbeid. En forutsetningen for langsiktig vekst i havbruksnæringen er at det miljømessige fotavtrykket holdes innenfor akseptable rammer. Utfordringene er blant annet knyttet til lus og rømming, behovet for marine ingredienser til fôrproduksjon, fiskehelse og fiskevelferd. I tillegg er det viktig å håndtere mulige konflikter knyttet til kystfiske, villaksinteresser, verneinteresser, friluftsliv og turisme. Gjennom god forvaltning, regulering og overvåking bidrar Regjeringen til sunn og trygg norsk sjømat.

Et overordnet mål for ernæringsarbeidet er et sunt og variert kosthold i hele befolkningen. Generelt er ernæringsstatusen i Norge god. Det er likevel mange utfordringer knyttet til for høyt inntak av salt, tilsatt sukker og mettet fett, og for lavt inntak av frukt, bær, grønnsaker, grove kornprodukter og fisk. Usunt kosthold er en risikofaktor for sykdom og tidlig død, jf. bærekraftsmål 3. Det er økende forekomst av overvekt og fedme. Regjeringen følger opp kostholdsarbeidet gjennom den tverrsektorielle handlingsplanen for bedre kosthold i befolkningen og Folkehelsemeldingen, jf. Meld. St. 19 (2018–2019). Handlingsplanen beskriver en rekke mål for kostholdsarbeidet, og omfatter blant annet tiltak for skoler, SFO, barnehager og helsetjeneste. Kostholdsarbeidet er en viktig del av folkehelsearbeidet i kommuner og fylker. Det nasjonale kostholdsprogrammet «Fiskesprell» skal bidra til økt konsum av fisk hos barn og unge. Det offentlige og matvarebransjen samarbeider godt om tiltak for bedre helse og ernæring, og samarbeidet er formalisert under intensjonsavtalen for et sunnere kosthold som ble inngått mellom helseministeren og ulike deler av matvarebransjen i 2016.

Miljø- og klimautfordringene er sentrale for innsatsen for matsikkerhet. Matproduksjon, både på land og i havet, er avhengig av klimatiske forhold. Tilpasning til klimaendringer vil fremover være viktig for å sikre bærekraftig produksjon i norsk landbruk, fiske og oppdrett. Som et ledd i

arbeidet med å følge opp våre internasjonale forpliktelser om reduserte utslipp av klimagasser, har regjeringen inngått en klimaavtale med jordbruksnæringen.

Bevaring og bærekraftig bruk av genetiske ressurser for mat og landbruk er avgjørende for å tilpasse matproduksjonen til endret klima, nye plantesykdommer og skadegjørere. I november 2019 fastsatte derfor Landbruks- og matdepartementet strategien *Forråd av gener – muligheter og beredskap for framtidens landbruk*. Frøformerte planter er bevart i en felles nordisk genbank. 23 klonarkiv bevarer vegetativt formerte planter. I Norge er 17 av de nasjonale småfe-, storfe- og hesterasene i landbruket regnet som bevaringsverdige. Antall dyr og besetninger øker eller holder seg stabilt.

Gjennom driften av Svalbard globale frøhvelv bidrar Norge til sikker langtidslagring av frø fra hele verden i et fjellager i tråd med internasjonal standard for genbanker. Omfattende oppgraderinger av frøhvelvet ble ferdigstilt i 2019. Årlig gir Norge et bidrag til Fondet for fordelssdeling under FAO-traktaten for plantegenetiske ressurser tilsvarende 0,1 pst. av norsk såvareomsetning. Norge leder sammen med India ekspertgruppen på bønders rettigheter i plantetraktaten for å styrke lokal forvaltning av plantegenetisk mangfold.

De fleste av de over 820 mill. menneskene som på verdensbasis er feil- eller underernærte, bor i Afrika sør for Sahara. Befolkningen i regionen vokser raskt og trenger mer mat. For å bidra i kampen mot sult lanserte regjeringen i 2019 *Handlingsplanen for bærekraftige matsystemer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk 2019–2023*. Tiltak for alle mål i handlingsplanen ble initiert i 2019. Klimaendringene og koronapandemien gir økte utfordringer for matproduksjon i sårbare land. Norge har sterke kompetansemiljøer innen sjømat og klimatilpasset jordbruk, og utstrakt faglig samarbeid med en rekke utviklingsland.

Norge fremmer mat fra havet i et matsikkerhets- og ernæringsperspektiv. På oppfordring fra Verdens helseorganisasjon (WHO) og FNs mat- og landbruksorganisasjon (FAO) har Norge etablert et globalt handlingsnettverk under FNs ernæringsstiar for oppfølging av bærekraftsmål 2.

Norge støtter internasjonal forskning på innovasjon innen matproduksjon, og legger vekt på samarbeid med relevante FN-organisasjoner innen matsikkerhet og ernæring, som Verdens matvareprogram og FAO. Støtte til kunnskapsbasert landbruksutvikling gjennom blant andre Consortium of International Agricultural Research

Centers (CGIAR) har gitt gode resultater. Samlet norsk støtte til matsikkerhet og landbruk økte i 2019 til omtrent 1,1 mrd. kroner.

Mål 3: Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder

Det norske helsesystemet er godt utbygd og nordmenn flest har god helse. Et velfungerende og godt utbygd helsesystem er viktig for samfunnets bærekraft. Dette har vært tydelig i håndteringen av koronapandemien.

Et mål på helsetilstanden til befolkningen er forventet levealder. Forventet levealder i 2019 var 84,7 år for kvinner og 80,2 år for menn. Kvinner og menn med lengst utdanning lever 5–6 år lenger og har bedre helse enn de med kortest utdanning. Det er definert en rekke delmål under hovedmål 3 som blant annet dreier seg om utbredelse av smittsomme og ikke-smittsomme sykdommer, psykisk helse, rus og forurensing.

I 2019 ble det meldt 172 hiv-smittede i Norge (112 menn og 60 kvinner), mot 191 tilfeller året før. 59 pst. av de nye hivtilfellene var innvandrere smittet før ankomst til Norge. Trenden med nedgang i meldte hiv-tilfeller fortsetter, særlig blant menn som har sex med menn. Folkehelseinstituttet estimerer mørketallet blant hiv-smittede i Norge til å være 300–400 personer.

Hepatitt C skal elimineres som folkehelseproblem i Norge. Helse- og omsorgsdepartementet har i *Nasjonal strategi mot hepatitter 2018–2023* fastsatt to hovedmål: Å redusere forekomsten av hepatitt C med 90 pst. innen utgangen av 2023, og at ingen i Norge skal dø eller bli alvorlig syke på grunn av hepatitt C-virus.

Selvmord er blant de viktigste årsakene til for tidlig død, særlig blant menn. Hvert år tar 500–600 personer sitt eget liv. For hvert selvmord er det seks til ti etterlatte. Selvmord innebærer mange tapte leveår og betydelig forhøyet risiko for psykisk og somatisk sykdom og økt dødelighet hos etterlatte. Med bakgrunn i dette la regjeringen 10. september frem en handlingsplan for forebygging av selvmord. Til grunn for handlingsplanen ligger en nullvisjon om selvmord i Norge. Nullvisjonen innebærer en forpliktelse for alle sektorer til å jobbe ut fra at vi ikke har noen å miste.

Narkotikautløste dødsfall er den tredje hyppigste dødsårsaken blant personer under 50 år. I 2003–2018 har antallet i gjennomsnitt ligget på 266 dødsfall i året. I 2018 var 18 pst. av disse dødsfallene registrert som selvmord. Heroin har tidligere vært den hyppigste årsaken. I 2016 oversteget

det samlede tallet for dødsfall som følge av andre opioider, som legemidlene morfin, kodein og oxycontin, tallene for heroin-relaterte dødsfall. Det er iverksatt en rekke tiltak for å redusere antallet overdoser. De siste årene er disse i hovedsak kanalisert gjennom to nasjonale overdosestrategier (2014–2017 og 2019–2022). Strategiene vektlegger tiltak som har vist seg å ha god effekt.

Norge ligger langt fremme når det gjelder å bekjempe vannbårne sykdommer, jf. omtalen av bærekraftsmål 6.

I 2010 døde 6 008 personer av ikke-smittsomme sykdommer før 70 års alder. Tallet var redusert til 5 102 dødsfall i 2018. Norge har forpliktet seg til WHO's mål om 25 pst. reduksjon i prematur død av de ikke-smittsomme sykdommene kreft, hjerte- og karsykdommer, diabetes og kronisk lungesykdom før 2025. Dette målet er nådd, og det er senere endret til 1/3 reduksjon innen 2030, i tråd med delmål om dette under bærekraftsmål 3. Helse- og omsorgsdepartementet legger vinteren 2021 frem en ny strategi for å bekjempe de ikke-smittsomme sykdommene. Nedgangen i prematur død av kreft og hjerte- og karsykdommer bidrar mest. Levevaner som usunt kosthold, for lite fysisk aktivitet, tobakksbruk og høyt inntak av alkohol og andre rusmidler er risikofaktorer for sykdom og tidlig død. Sigarettøyking er fortsatt den enkeltfaktoren som bidrar mest, og som også er særlig relevant for sosial ulikhet i helse. Tall fra 2019 viser at 9 pst. av befolkningen røyker daglig (mot 19 pst. i 2010) og at 14 pst. bruker snus daglig. I aldersgruppen 16–24 år oppgir 2 pst. at de røyker daglig.

Folkehelsemeldingen, jf. Meld. St. 19 (2018–2019), følges opp med en rekke strategier og handlingsplaner for helse og livskvalitet gjennom livsløpet og for redusert forekomst og for tidlig død av ikke-smittsomme sykdommer. Blant annet gjelder dette regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn, *Flere år – flere muligheter*, nasjonal tobakksstrategi 2019–2021, nasjonal handlingsplan for bedre kosthold 2017–2021 og ny handlingsplan for fysisk aktivitet 2020–2029 – *Sammen om aktive liv*.

Helse er en av hovedsatsingene i utviklings-samarbeidet. Norge bidrar til bedre helsedekning, helsefremmende arbeid og helsesikkerhet i de fattigste landene, og til styrking av seksuell og reproduktiv helse og rettigheter. Norsk bistand legger økt vekt på samarbeidslandenes helsetjenester. Dette innebærer økt støtte til primærhelsetjenester og en dreining bort fra enkelttiltak og programmer rettet mot enkeltsykdommer. Som del av utviklings-samarbeidet for perioden 2020–2024

lanserte regjeringen i november 2019 en strategi for å bekjempe ikke-smittsomme sykdommer. Hjerte- og karsykdommer, kreft, luftveissykdommer, diabetes og psykiske lidelser er viktige årsaker til for tidlig død også i lav- og mellominntektsland.

Norge prioriterer å bekjempe smittsomme sykdommer og fremme av mødre- og barnehelse. Multilaterale kanaler som Vaksinealliansen Gavi, Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM), Den globale finansieringsfasiliteten (GFF) og Every Woman Every Child er særlig viktige partnerskap. I forbindelse med koronapandemien har Norge økt innsatsen gjennom vaksinekoalisjonen CEPI, der Norge er største giver.

Norge arbeider for å mobilisere støtte for et globalt system for rettferdig og kriteriebasert tilgang til og fordeling av covid-19-vaksinen, som også skal komme utviklingsland til gode. Norge deltar aktivt i det WHO-ledede initiativet *Access to COVID-19 Tools Accelerator* (ACTA).

Norge er en sentral aktør i utformingen av den globale helsearkitekturen. Gjennom WHO, Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) og OECD har vi fra 2018 støttet rekruttering, opplæring og arbeidsmuligheter for helsearbeidere. Norge bidrar til å styrke helsesystemer gjennom globale partnerskap, forskning, høyere utdanning og kapasitetsbyggende tiltak på landnivå.

Norge har, sammen med Ghana og Tyskland, tatt initiativ til utvikling av Den globale handlingsplanen for å oppnå de helserettede bærekraftsmålene *Healthy Lives and Well-being for All*, som ble lansert under FN's generalforsamling i september 2019. Målet er å skape bedre samhandling og god arbeidsdeling mellom de globale helseaktørene. Arbeidet ledes av WHO og omfatter til sammen 12 helseaktører og helsefond.

Mål 4: Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle

Utdanning er et prioritert område for regjeringen. Norge har et høyt utdanningsnivå. Mer enn 90 pst. av ett- til femåringer går i barnehage. De aller fleste barn i Norge fullfører tiårig obligatorisk grunnskole og går direkte til videregående opplæring. Frafallet i videregående utdanning er imidlertid relativt høyt, særlig blant gutter.

Regjeringen legger vekt på at flere skal fullføre og bestå de ulike utdanningsnivåene og særlig videregående opplæring. Norge vil øke utdanningskvaliteten og sørge for at utdanningssystemet bidrar til rask og god integrering av innvan-

drere. Regjeringen lanserte våren 2020 *Utdanningsløftet 2020*, en betydelig satsing for å få flere til å fullføre videregående utdanning og for å øke kapasiteten i videregående opplæring, ved fagskoler, høyskoler og universiteter, og på kompetanse-tiltak.

I 2019 gikk 97,5 pst. av alle femåringer i barnehage. Flere minoritetsspråklige går nå i barnehage. Regjeringen har innført gratis kjernetid for 2–5-åringer i familier med lav inntekt. Ingen familier skal betale mer enn 6 pst. av inntekten for en barnehageplass. Undersøkelser har vist betydelige kvalitetsforskjeller i barnehagetilbudet. Regjeringen har et mål om at det over tid skal være 50 pst. barnehagelærere i barnehagene.

Alle elever og studenter skal tilegne seg kompetanse for å kunne fremme bærekraftig utvikling. Folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap, og bærekraftig utvikling er tre tverrfaglige temaer i de nye læreplanene som blir innført høsten 2020 som del av fagfornyelsen.

I 2019 gikk 98 pst. av de som avsluttet grunnskolen direkte over til videregående opplæring. *Programme for International Student Assessment* (PISA) viser stabile norske resultater siden målingene startet i 2000. Siden 2015 har det vært en tilbakegang i lesing og naturfag, mens det var uforandret for matematikk. Om lag 88 pst. av jentene og 74 pst. av guttene oppnådde minst et minimumsnivå i lesing i PISA 2018. Tilsvarende tall for matematikk var 83 pst. for jentene og 79 pst. for guttene.

Det er viktig med tidlig innsats for å gi barn god utdanning. Regjeringen styrker tidlig innsats i skolen med flere lærere, rett til intensiv opplæring for de som henger etter, og tryggere overgang fra barnehage til skole. For å gi bedre hjelp til grunnskoleelevene som er mye borte, vil regjeringen innføre en oppfølgingsplikt for skolene. Målet er at minimum ni av ti skal fullføre og bestå videregående opplæring. 78,1 pst. av elever og lærlinger som startet videregående opplæring i 2013 fullførte. Aldri før har flere fullført videregående opplæring. Fra høsten 2019 ble det mulig å gå rett fra det første året på studieforberedende program til det andre året på yrkesfaglig utdanningsprogram.

Regjeringen har gjennom kompetansereformen *Lære hele livet* innført flere tiltak for å bedre arbeidstakeres kompetanse. *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028* har en opptrappingsplan for kvalitet i høyere utdanning. 60 pst. av både menn og kvinner i aldersgruppen 25–64 år hadde i 2017 deltatt i formell eller ikke-formell opplæring de siste 12 månedene. For de som begynte på bachelor i 2015, var det 47,8 pst.

som fullførte på 3 år, en økning fra 44,6 pst. for kullet som startet i 2013.

Etterspørselen etter kompetanse varierer mellom ulike deler av arbeidsmarkedet. Med regionreformen har fylkeskommunene fått økt ansvar for at innbyggerne har den kompetansen samfunnet og næringslivet etterspør lokalt og regionalt, jf. Meld. St. 6 (2018–2019).

At gutter kommer dårligere ut enn jenter på alle nivåer i utdanningssystemet, ble slått fast i NOU 03/2019: *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Mange barn med behov for særskilt tilrettelegging i barnehager og skoler får ikke tilstrekkelig hjelp, ifølge rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* av Thomas Nordahl m.fl. Regjeringen vil gi alle skoler tilgang til lærerspesialist i begynneropplæringen. Det skal åpnes for forsøk med fleksibel skolestart, og innføres en plikt til å vurdere alle barns norskkunnskaper før skolestart. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022, *Integrering gjennom kunnskap*, har tiltak for at flere med innvandrerbakgrunn skal gå i barnehage, fullføre skolen og komme ut i jobb.

God og relevant utdanning er avgjørende for høy sysselsetting, bærekraftig økonomisk vekst og for å bekjempe fattigdom. De fleste av verdens barn får nå grunnutdanning, også i fattige land, men det er likevel 258 mill. barn og unge i verden som ikke går på skole. Tilgangen til utdanning har midlertidig blitt svekket som følge av at mange land i kampen mot koronapandemien har stengt skolene.

Utdanning er et hovedmål i norsk utviklingspolitikk. Mesteparten av norsk støtte til utdanning er innrettet mot å sikre at alle jenter og gutter fullfører gratis og likeverdig grunnskole av høy kvalitet. Viktige kanaler er UNESCO, UNICEF, Education Cannot Wait, sivilt samfunn og det globale partnerskapet for utdanning (GPE). I land som mottok støtte gjennom GPE i 2019, økte andelen barn som fullførte grunnskolen. Andelen som fullførte økte også blant jenter og barn i sårbare stater, men fremgangen var begrenset og lavere enn forventet for barneskolen. 48,8 mill. lærebøker ble distribuert, over 465 000 lærere fikk opplæring og vel 4 100 klasserom ble bygget eller rehabilitert med midler fra GPE i 2019.

Skolen er en viktig arena for å fremme inkludering og likestilling mellom kjønnene. Skolegang er fundamentet for jenters og kvinners selvbestemmelse og for deres økonomiske og politiske deltakelse. I de minst utviklede landene fullfører bare 2 pst. av de fattigste jentene videregående utdanning. Andelen jenter som fullfører skole-

gang, har økt de siste årene. Norge bidrar med finansiering av utdanning og arbeider for økt global aksept for jenters utdanning, selvbestemmelse og økonomiske frihet.

Kapasitetsutvikling i utviklingsland styrker landenes mulighet til å delta i internasjonalt samarbeid, og å finne lokalt tilpassede løsninger for oppnåelse av bærekraftsmålene.

Mål 5: Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling i samfunnet

I World Economic Forums *Gender Gap Report 2020* er Norge rangert som verdens nest mest likestilte land etter Island. Rangeringen er basert på de fire hovedområdene yrkesdeltakelse, utdanning, helse og politisk gjennomslag. Flere velferdsordninger bidrar til å gjøre det lettere for mødre og fedre å kombinere familieliv og arbeid i Norge. Vi har generøse foreldrepermisjonsordninger og lovfestet rett til barnehageplass med maksimalpris. Norge har også et godt rettslig diskrimineringsvern. I januar 2020 ble vernet mot seksuell trakassering gjort mer effektivt, ved at Diskrimineringsnemnda fikk myndighet til å behandle slike saker.

Norske kvinner er i verdenstoppen når det gjelder yrkesdeltakelse. Stadig flere kvinner jobber heltid. Ungdommers utdanningsvalg er fortsatt kjønnsstradisjonelle. Regjeringen har startet arbeidet med en strategi for å bidra til et mer likestilt utdannings- og arbeidsmarked, spesielt i sektorer der det er en skjevfordeling mellom kjønnene. Eksempelvis gjennomfører Forsvaret tiltak for å øke kvinneandelen gjennom målrettede tiltak.

Forskjellen i lønn mellom menn og kvinner er redusert i løpet av det siste tiåret og er mindre enn i de fleste andre land. I 2019 var kvinners gjennomsnittslønn 87,6 pst. av menns lønn når vi inkluderer både heltids- og deltidsansatte. Den viktigste forklaringen på forskjellen er at kvinner jobber i yrker og bransjer med lavere gjennomsnittslønn. Det er langt færre kvinner enn menn i toppen av norsk næringsliv. Én av tre gründere er kvinner. Regjeringen har lagt frem en strategi for kvinnelige gründere for å få flere kvinner til å starte egen bedrift.

Kvinner utsettes i større grad enn menn for vold i nære relasjoner, seksuell trakassering, voldtekt, sterk sosial kontroll, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. I 2016 la regjeringen frem en plan for å redusere vold i nære relasjoner og ivareta barn utsatt for overgrep. Våren 2019 la regjeringen frem en handlingsplan mot voldtekt. En handlingsplan mot vold i nære relasjoner, med en egen

samisk del, er under arbeid og skal lanseres i 2020.

Fra 1. juli 2018 ble det innført en absolutt 18-årsgrense for å inngå ekteskap i Norge. Regjeringen har styrket satsingen mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, blant annet gjennom handlingsplanen *Retten til å bestemme over eget liv (2017–2020)*. En ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje, avleverte sin rapport i mai 2020. Ny handlingsplan for frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold skal lanseres våren 2021. I Revidert nasjonalbudsjett 2019 ble arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse styrket. Regjeringen vurderer om Norge skal ratifisere ILO-konvensjon nr. 190 om vold og trakassering i arbeidslivet, som ble vedtatt i 2019.

Internasjonalt har Norge en tydelig stemme for styrking av jenters og kvinners stilling og rettigheter. I 2019 la regjeringen frem en strategi mot skadelige skikker. Et eget program gjennom Kunnskapsbanken bidrar til økt likestilling gjennom institusjonelt samarbeid. Videre skal 50 pst. av all bilateral bistand ha likestilling som hoved- eller delmål. Norge er blant de største bidragsyterne til UN Women og UNFPA, og har doblet støtten til FNs innsats mot skadelige skikker. Regjeringen har tett samarbeid med sivilsamfunnsaktører, herunder FOKUS, CARE, Plan og Sex og Politikk, i arbeidet for internasjonal likestilling.

For å fremme seksuell og reproduktiv helse og rettigheter forpliktet Norge seg i fjor til å bidra med 10,4 mrd. kroner gjennom FN-systemet for perioden 2020–2025. Dette inkluderer 760 mill. kroner til arbeidet mot skadelige skikker for perioden 2020–2023. I tillegg har Norge forpliktet seg til å gi 1 mrd. kroner til innsatsen mot seksuell og kjønnsbasert vold i humanitære kriser.

Koronapandemien har konsekvenser for kvinners rettigheter og det internasjonale likestillingsarbeidet. Norge har jobbet aktivt for at hensyn til likestilling skal ivaretas i internasjonalt samarbeid knyttet til koronapandemien, fortrinnsvis gjennom FN-systemet.

Mål 6: Sikre bærekraftig vannforvaltning og tilgang til vann og gode sanitærforhold for alle

I Norge er det god tilgang på rent drikkevann og tilfredsstillende sanitærforhold. Om lag 98 pst. av befolkningen har tilgang på drikkevann med tilfredsstillende hygienisk kvalitet og ca. 88 pst. av Norges befolkning får drikkevann fra vannforsyningssystemer som forsyner flere enn 50 perso-

ner. Den øvrige delen av befolkningen er knyttet til små eller private vannforsyningssystemer.

Utslipp av farlige stoffer som kan påvirke drikkevannet, er strengt regulert. Omfattende regulering av avfallshåndtering bidrar til å beskytte drikkevannet. Utfordringer på drikkevannsområdet ligger i hovedsak i gammelt og dårlig ledningsnett, klimaendringer og endret sikkerhetssituasjon. Det er nødvendig å øke innsatsen på disse områdene for å unngå fremtidige problemer. I tråd med WHO/UNECEs protokoll for vann og helse har Norge fastsatt nasjonale mål og iverksatt en rekke tiltak. Drikkevannsforskriften er revidert, med strengere krav til drift og vedlikehold av ledningsnett, beredskap, leveringssikkerhet og beskyttelse av drikkevannskilder. Folkehelseinstituttet kartlegger også sykdomsbyrden som følge av konsum av drikkevann, som forventes å foreligge i 2021. Det er også etablert en vannvakt ved Folkehelseinstituttet for å bistå vannverk i akutte situasjoner.

Om lag 85 pst. av befolkningen har tilgang på tilfredsstillende toalettfasiliteter som ikke deles med andre husholdninger. Det meste av avløpsvannet og kloakken blir behandlet. Om lag 87 pst. av befolkningen er koblet til avløpsanlegg som dekker over 50 personekvivalenter. Det arbeides fortløpende med å redusere utslipp av urensset avløpsvann og oppgradere renseanlegg som ikke oppfyller rensekravene i EUs avløpsdirektiv.

Norge både forvalter nasjonale og grenseoverskridende vannressurser, og beskytter og restaurerer vannrelaterte økosystemer på en god måte. EUs vanddirektiv gjennomføres gjennom nasjonal lovgivning. De første vannforvaltningsplanene ble vedtatt i 2016. I tråd med planene iverksettes tiltak for å oppnå god økologisk og kjemisk status i de fleste vannforekomster innen 2033 eller tidligere. Norsk måloppnåelse er forventet å øke i 2021 når vannforvaltningsplanene for neste planperiode vedtas. To tredeler av alle vannforekomster har god økologisk tilstand. For at flere forekomster skal nå målet, er det behov for miljøforbedrende tiltak. Blant annet gjelder dette innen jordbrukssektoren, der måloppnåelse er avhengig av strenge krav til lagring og bruk av gjødsel.

Det er et godt samarbeid med nabolandene om grenseoverskridende vassdrag. Norge har inngått en rekke bilaterale avtaler med Finland, Russland og Sverige. Enkelte av disse avtalene er knyttet til oppnåelse av kravene i vanddirektivet, mens andre regulerer konkret bruk av vassdraget til vannkraft eller fiske.

Internasjonalt støtter Norge aktiviteter i en rekke land for å bedre tilgangen til trygt drikke-

vann og tilfredsstillende sanitærforhold. Fortsatt lever i overkant av 2 mrd. mennesker uten tilgang til trygt drikkevann, og nesten halvparten av verdens befolkning mangler tilgang til fungerende sanitæranlegg. Norge tar del i internasjonalt samarbeid om grenseoverskridende vannressurser og vannressursforvaltning, delvis med tanke på vannkraftutvikling. Den samlede støtten knyttet til vann og sanitær innen helse, utdanning, landsbygdsutvikling og humanitær bistand var på om lag 108 mill. kroner i 2019. Kirkens Nødhjelp er en viktig samarbeidspartner i dette arbeidet og bidro til at 1,4 mill. mennesker fikk tilgang på vann- og sanitærtjenester i 2019. Norge har også vært en viktig bidragsyter til De forente nasjoners økonomiske kommisjon for Europas (UNECE) prosjekter for vannsamarbeid mellom land i Øst-Europa, Sentral-Asia og Kaukasus-området. Norge har gjennom flere år bidratt til kapasitetsbygging knyttet til overvåking av drikkevann, vannbårne sykdommer og utbrudd i Øst-Europa, i forbindelse med WHO/UNECEs protokoll.

Mål 7: Sikre tilgang til pålitelig, bærekraftig og moderne energi til overkommelig pris

I Norge er praktisk talt alle sikret tilgang på energi, og kraftproduksjonen er nesten utelukkende basert på fornybare kilder. Vannkraften står for størsteparten av kraftforsyningen, men potensialet for ny vannkraft uten store naturinngrep er begrenset. Norge har likevel fortsatt tilgang på store fornybare energiresurser. Særlig er potensialet for vindkraft stort. Vindkraft på land er trolig den teknologiformen som vil ha de lavest utbyggingskostnadene fremover. Produksjon av vindkraft og annen fornybar energi legger til rette for mer klimavennlig produksjon. Samtidig har utbygging av kraftproduksjon negative konsekvenser for naturmiljøet og for de som bor og ferdes nær anleggene. I juni 2020 la regjeringen frem Meld. St. 28 (2019–2020) *Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen*. Regjeringen vil fortsatt legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft, men foreslo samtidig flere tiltak for å stramme inn behandlingen av vindkraftkonsesjoner. Regjeringen ønsker at virkninger for landskap, miljø, samfunn og naboer skal vektlegges sterkere i konsesjonsbehandlingen, og at lokal og regional medvirkning skal styrkes. Regjeringen har også åpnet områder som legger til rette for vindkraft til havs, med virkning fra 1. januar 2021.

Norge har gode forutsetninger for å ta del i et fremtidig hydrogenmarked. Vi har nøkkelkompetanse og erfaring fra fornybarsektoren, petroleumssektoren, industri og maritim sektor samt store gassressurser og økt potensial for fornybar kraft. Videre kan norsk sokkel potensielt fungere som lager for CO₂. Teknologimodenhet og høye kostnader er sentrale barrierer for hydrogenteknologi, og regjeringen har derfor et mål om å øke antall pilot- og demonstrasjonsprosjekter i Norge.

I Norges rapportering under EUs fornybardirektiv utgjør fornybar energi medregnet transportsektoren om lag 70 pst. av totalt sluttforbruk av energi på land. Dette er svært høyt i internasjonal sammenheng. Virkemidlene både på tilbuds- og forbrukssiden støtter opp om ytterligere overgang fra fossil til fornybar energi og en mer effektiv energibruk. Blant annet bidrar CO₂-avgiften og kvotesystemet til å vri forbruk av energi i mer miljøvennlig retning. Det er strenge energikrav til nye bygg og krav om økodesign og energimerking av energirelaterte produkter. Enova gir støtte til å utvikle markeder for energieffektive løsninger. Norge har et nasjonalt mål om å forbedre energiintensiteten med 30 pst. fra 2015 til 2030. Energiintensiteten viser hvor effektivt vi som samfunn bruker energien. Energimålet og de tilhørende delmålene er enten oppnådd eller er i tråd med regjeringens politikk og nasjonale mål.

Internasjonalt arbeider Norge for å fremme tilgang til fornybar energi og for å redusere utslipp av klimagasser. Tilgang på energi er en forutsetning for økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. Fremdeles mangler rundt 789 mill. mennesker i verden tilgang til elektrisitet. 2,8 mrd. mennesker bruker ineffektive kokeovner. Andelen fornybar energi øker og omtrent en fjerdedel av elektrisiteten som produseres globalt, kommer fra fornybare energikilder. For å nå bærekraftsmålene må andelen fornybar energi og innsatsen innen energieffektivisering økes betraktelig. Norfund investerer i ren energi i lav- og mellominntektsland, og hadde i 2019 en energiportefølje verdt 11,9 mrd. kroner. 30 kraftverk inngår i Norfunds investeringsportefølje. Disse anleggene produserte 17,4 TWh i 2018, og 64 pst. av dette var i Afrika sør for Sahara. Norfund har gjennom sine investeringer bidratt til at 2,4 mill. mennesker har fått solanlegg. Samlet norsk støtte til fornybar energi var i 2019 1,04 mrd. kroner. Norge vil etablere en garantiordning for investeringer i fornybar energi i utviklingsland.

Mål 8: Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle

Gjennom de siste tiårene har Norge hatt høyere økonomisk vekst og lavere ledighet enn de fleste andre industriland. Gode og forutsigbare rammebetingelser for næringslivet, et fleksibelt arbeidsmarked og balansert samarbeid mellom arbeidslivets parter har understøttet denne utviklingen. Samtidig har vi fått betydelige vekstimpulser fra oljevirkningskraften.

Det er usikkerhet knyttet til de langsiktige konsekvensene av koronapandemien på økonomisk vekst og sysselsetting. Norsk økonomi er fortsatt sterkt preget av pandemien og de strenge smitteverntiltakene som ble satt inn i vår. Raske og omfattende tiltak i den økonomiske politikken har bidratt til at gjeninnhenting har kommet raskt i gang etter at de strengeste tiltakene ble lempet på. Det er likevel grunn til å tro at den økonomiske aktiviteten vil være lavere enn normalt i flere år fremover.

Koronapandemien og innføringen av strenge smitteverntiltak har gitt behov for ekstraordinære tiltak i finans- og pengepolitikken i år. Norges Bank satte styringsrenten ned til null, og det er satt inn tiltak over statsbudsjettet med et omfang uten sidestykke i norsk moderne historie. Tiltakene er midlertidige og skal fases ut etter hvert som den økonomiske situasjonen normaliseres. De økonomiske tiltakene har vært kraftfulle. Staten har samlet sett kompensert for store deler av inntektsbortfallet i privat sektor og dermed forhindre konkurser og negative ringvirkninger i økonomien. Tiltakene har begrenset skadeområdet for norsk økonomi, og øker samtidig muligheten for at Norge kan komme styrket ut av krisen på lang sikt. Tiltakene er nærmere omtalt i kapittel 1. Regjeringen har nedsatt en uavhengig kommisjon for å evaluere myndighetenes håndtering av koronapandemien. Ekspertutvalget *Norge mot 2025* skal vurdere hvordan konsekvenser av pandemien, utviklingen i internasjonal økonomi, smitteverntiltakene og de økonomiske mottiltakene vil påvirke utviklingen i norsk økonomi frem mot 2025. Utvalgets arbeid er nærmere omtalt i avsnitt 3.8.

Etterspørselen fra petroleumsnæringen vil trolig være på et høyt nivå i mange år fremover, men ettersom det er få store funn som skal bygges ut, ventes investeringene på norsk sokkel å avta og trekke ned veksten i fastlandsøkonomien i årene som kommer. Da må grunnlaget for videre vekst komme fra andre markeder.

Bærekraftig økonomisk vekst og full sysselsetting oppnås best med åpenhet mot andre økonomier, sterk konkurranse, gode og stabile rammevilkår for næringslivet og incentiver til å arbeide, investere og til å ta utdanning. Fri handel med varer og tjenester gir land mulighet til å utnytte sine relative fortrinn og er en viktig drivkraft for vekst i inntekter og levestandard. Sterk konkurranse, både mellom nasjonale og internasjonale aktører, fremmer høyere produktivitet og god utnyttelse av våre ressurser. Universelle stønadsordninger fanger opp de som faller utenfor, men må utformes slik at de ikke undergraver incentiver til utdanning og arbeid. Regjeringens arbeid for økt produktivitet i offentlig og privat sektor er omtalt i kapittel 5. Et relativt enkelt skattesystem med brede grunnlag og tilsvarende lave satser gjør det mer lønnsomt å arbeide og investere i ny teknologi og nye virksomheter, se omtale i kapittel 4.

Bærekraftig velstandsvekst fordrer også at så mange som mulig deltar i arbeidslivet. Regjeringen satte derfor i 2018 ned et sysselsettingsutvalg som i to faser har arbeidet for å analysere utviklingen i sysselsettingen og inntektssikringsordningene, og foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid. Utvalget skal levere en sluttrapport i desember 2020.

Et delmål under bærekraftsmål 8 handler om å bryte koblingen mellom vekst og miljøskader. Norge har gjennomgående effektive virkemidler for å redusere miljøproblemer knyttet til økonomisk aktivitet, se omtale av mål 13. De viktigste virkemidlene er avgifter på utslipp og deltakelse i EUs kvotehandelssystem. Over 80 pst. av norske utslipp er priset, enten gjennom kvoteplikt eller avgift. Avgiftene er på nivå med anslag for startpris for en global kvoteprisbane som er konsistent med målene i Parisavtalen, og Norge er blant landene med de høyeste avgiftene på fossil energi. I tillegg til prising benyttes også direkte reguleringer, standarder og stønader for å redusere utslippene. For andre miljøproblemer enn utslipp av klimagasser benyttes ofte andre typer reguleringer. For de fleste miljøproblemene er utfordringene mindre i Norge enn i de fleste andre industriland.

Fire av delmålene under bærekraftsmål 8 dreier seg om full sysselsetting, anstendig arbeid for alle, lik lønn for likt arbeid, ungdomssysselsetting og arbeidstakerrettigheter. Et fleksibelt arbeidsmarked, god makroøkonomisk styring og samarbeidet med partene i arbeidslivet støtter opp under disse målene. Den norske arbeidslivsmodellen beskytter arbeidstakers rettigheter og fremmer et trygt arbeidsmiljø for alle. For de aller

fleste norske arbeidstakere er dette delmålet oppfylt, men i noen deler av arbeidslivet er det utfordringer knyttet til blant annet sosial dumping og svart arbeid. Arbeidslivets parter spiller en sentral rolle i å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Samarbeidet mellom partene bidrar til at relativt få årsverk går tapt gjennom arbeidskonflikter.

I Norge har de aller fleste gode arbeidsvilkår. Useriøsitet er likevel en utfordring i deler av arbeidslivet, og innebærer blant annet brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven om arbeidskontrakter, arbeidstid, overtid mv. Det kan også innebære mangler ved opplæring, sikkerhetstiltak og innkvartering som arbeidsgiver har ansvar for. Utenlandske arbeidstakere med begrensede språkkunnskaper og manglende kunnskap om rettigheter og plikter i det norske arbeidslivet er særlig utsatt for useriøs virksomhet. Regjeringen har styrket innsatsen mot de useriøse aktørene i arbeidslivet. Statlige innkjøpsorganer har stor forhandlingsmakt og vil stille krav til leverandører om at regelverk for etisk, sosial og grønn handel etterlevs. Det er etablert fem servicesenter for utenlandske arbeidstakere for å gi informasjon, veiledning og lettere dialog mellom arbeidsmigranter og norske myndigheter. Regjeringen la i 2015 frem en strategi mot arbeidslivskriminalitet. Strategien ble oppdatert i 2017 og revidert i 2019. Det tas sikte på å revidere strategien mot arbeidslivskriminalitet igjen i 2021.

Regjeringen innførte i 2017 tiltak for å motivere unge som faller utenfor skole eller arbeid, til raskt å komme over i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. Det er gjennomført tiltak for å gjøre det lettere og tryggere for arbeidsgivere å ansette nye personer med begrenset arbeidslivserfaring, noe som særlig vil komme unge til gode. Unge under 30 år prioriteres i Arbeids- og velferdsetatens tjenestetilbud, både ved oppfølging og ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak.

Internasjonalt arbeider Norge for bærekraftig økonomisk vekst og full sysselsetting blant annet ved å fremme fri internasjonal handel. Mange fattige land lider under svakt utbygd rettssystem, mangelfull beskyttelse av privat eiendomsrett, svakt utbygd infrastruktur, utbredt korrupsjon, et lite effektivt system for å inndrive skatter og lav produktivitet i offentlig forvaltning.

Norge arbeider for å fremme godt styresett i fattige land. Det skjer dels gjennom målrettede partnerskap i bistandspolitikken og dels gjennom utforming av vår deltakelse i internasjonale institusjoner som FN, OECD, IMF og Verdensbanken. Norge søker å bidra til at lavinntektsland får bedre

systemer for finansiering og drift av offentlig sektor. Kunnskapsprogrammet Skatt for utvikling har som målsetning å styrke utviklingslandenes evne til å finansiere egen utvikling gjennom økte skatteinntekter. Bistandsprogrammet Olje for utvikling skal bidra til økonomisk, sosial og miljømessig forsvarlig forvaltning av petroleumsressurser i utviklingsland.

Norge søker å bidra til økonomisk vekst og sysselsetting i utviklingsland. Privat sektor må være en drivkraft i å skape lønnsomme arbeidsplasser og bidra til å løfte mennesker ut av fattigdom. For å bidra til dette har Norge gitt økonomisk støtte til blant annet G20 Compact for Africa-initiativet, som har som mål å forbedre regelverk og legge til rette for næringsinvesteringer. Norge støtter også flergiverfond i Verdensbankgruppen med fokus på aktivitet i privat sektor, utvikling av små bedrifter, jobbskaping og sysselsetting, herunder Umbrella Trust Fund for Jobs og Digital Development Partnership, et fond for sårbare stater i Afrika.

For å bedre fattige lands evne til å ta del i den internasjonale arbeidsdelingen har Norge gitt handelsrettet bistand. Innen WTOs Aid for Trade-program prioriterer Norge de fattigste landene. Gjennom støtte til arbeidet i Enhanced Integrated Framework for Trade-Related Assistance for the Least Developed Countries, har Norge bidratt til at 41 av de fattigste landene har integrert handel i sine nasjonale utviklingsplaner.

Mål 9: Bygge solid infrastruktur og fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og innovasjon

Norge har gjennomgående en godt utbygd infrastruktur. Infrastruktur for transport, tilgang på energi og vann og effektiv formidling av informasjon har stor betydning for et velfungerende samfunn og et konkurransedyktig næringsliv. Regjeringen vil fortsette å bygge ut infrastruktur og fremme utvikling av ny teknologi. Samferdsel er en av regjeringens hovedprioriteringer, og meldingen Nasjonal transportplan 2018–2029 er svært ambisiøs. En rekke riksvegs- og jernbane-prosjekter vil gi redusert reisetid. Hensynet til et klima i endring integreres i planlegging og bygging av ny infrastruktur, drift og vedlikehold.

Norge har god infrastruktur for elektroniske tjenester, blant annet finanstjenester og andre tjenester som leveres over mobil og bredbåndsnett. Utvikling av slike tjenester og utbygging av nødvendig digital infrastruktur foregår kontinuerlig. I Norge har nær 100 pst. av husstandene mobildekning med 4G. Norge er tidlig ute med 5G, og det

første 5G-nettet åpnet i mars 2020. Utbyggingen av fast bredbånd med høy hastighet har også skutt fart i hele landet.

Bevilgningene til innovasjon, næringsrettet forskning og entreprenørskap er økt i perioden 2013–2019. Regjeringen vektlegger brede programmer som åpner for deltakelse fra hele næringslivet for å sikre at midlene går til prosjekter med mest potensial for verdiskaping. I 2018 la regjeringen frem en revidert *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*, der bærekraftsmålene gir retning for arbeidet.

Som andel av BNP utgjorde utgiftene til forskning og utvikling i Norge nær 2,1 pst. i 2018, en liten økning fra 2016.

Topplederforum for digitalisering i industrien ble etablert ifm. Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende*. Forumet, som ledes av næringsministeren, består av toppledere fra ledende norske industrivirksomheter, academia og partene i arbeidslivet. Målet med forumet er å fremme økt industriell nyskaping og bærekraftig vekst, med utgangspunkt i anvendelse av digital teknologi.

Tilgang til kapital og velfungerende kapitalmarkeder er en forutsetning for vekst, omstilling og innovasjon. I Norge fungerer kapitalmarkedene i hovedsak godt, og finansforetakene er solide og likvide. Det er etablert flere programmer for å hjelpe nyetablerte foretak med finansiering og risikokapital. Offentlige ordninger bidrar med delfinansiering til en del lønnsomme prosjekter som ikke finner ordinær markedsfinansiering. For deler av virkemiddelapparatet gjelder det at om to prosjekter er like gode, kan bærekraftige prosjekter, i form av effekter på samfunn og miljø, bli prioritert.

For å fremme mer effektiv bruk av rene og miljøvennlige produksjonsmetoder har Regjeringen gjennom tiltakspakken for gründere og vekstbedrifter økt bevilgningene til kommersialisering av miljøteknologi, blant annet gjennom Miljøteknologiordningen. Det er etablert et samarbeidsforum, *Prosess21*, som har til oppgave å gi strategiske råd og anbefalinger til regjeringen om hvordan Norge best kan redusere klimagassutslipp fra prosessindustrien frem til 2050 og samtidig legge til rette for at virksomheter i prosessindustrien har bærekraftig vekst. *Prosess21* skal levere sine anbefalinger i første halvår 2021, og en eventuell videreføring av forumet vil da bli vurdert.

Nysnø Klimainvesteringer AS er et statlig eid investeringsselskap som skal bidra til å redusere klimagassutslipp ved å investere i unoterte oppstartsbedrifter. Det nylig initierte programmet

The Explorer er et utstillingsvindu for norsk miljøteknologi i utlandet, utviklet av Innovasjon Norge i samarbeid med næringslivet. Formålet er å fremme eksport av norsk miljøteknologi. Videre skal det gjennom oppfølging av regjeringens bioøkonomistrategi fra 2016 legges til rette for mer lønnsom, effektiv og bærekraftig utnyttelse av fornybare biologiske ressurser.

Norfund er et verktøy for å fremme bærekraftig næringsutvikling i fattige land. Norfund bidrar til å utvikle levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke ville ha blitt igangsatt som følge av høy risiko. Norge støtter forskningsinstitusjoner i utviklingsland, både direkte og gjennom samarbeid med norske forskningsmiljøer. Norge deltar aktivt i FNs organisasjon for industriell utvikling (UNIDO).

Meld. St. 11 (2019–2020) handler om digitalisering i utviklingspolitikken. I 2019 gikk Norge inn i et nytt partnerskap for digitalisering i Verdensbanken. Målet er blant annet å gi befolkningen i Afrika rimelig tilgang til nettbaserte tjenester. Det gis også støtte til tiltak som fremmer fornybar energi og IKT i skoler og sykehus og til personer uten tilgang til elektrisitet.

Mål 10: Redusere ulikhet i og mellom land

Norge er blant landene i verden med lavest ulikhet. Dette gjelder både når vi ser på fordelingen av inntekt og på bredere indikatorer for fordelingen av levekår og livskvalitet. Lav ulikhet er et sentralt rettferdighetsprinsipp i den norske samfunnsmodellen og forbindes også med flere samfunnsmessige goder som høy mellommenneskelig tillit og stor tiltro til myndighetene. I Norge, som i de fleste andre land, har inntektsulikheten økt noe de siste 30 årene. Mye av denne økningen fant imidlertid sted fra midten av 1990-tallet til midten av 2000-tallet. Andelen som tilhører husholdninger med såkalt vedvarende lavinntekt har økt gjennom 2000-tallet. Utviklingen i inntektsfordelingen i Norge er nærmere omtalt i avsnitt 2.7.

Fordelingen av inntekt og andre økonomiske ressurser bestemmes av et komplisert samspill mellom flere faktorer sentrert rundt markedene for arbeid, kapital, varer og tjenester. Internasjonale drivkrefter som digitalisering, globalisering og demografiske endringer bidrar også til å endre arbeidsmarkedet og inntektsfordelingen. Regjeringens politikk og tiltak mot økonomisk ulikhet ble i mars 2019 presentert i Meld. St. 13 (2018–2019) *Muligheter for alle – Fordeling og sosial bærekraft*. Der fremgår det at regjeringens politikk for en varig reduksjon av økonomiske forskjeller

særlig dreier seg om sysselsetting, utdanning og integrering.

Høy sysselsetting er det viktigste virkemidlet for å forebygge varig lavinntekt og øke inntektene i lavinnteksgruppene. Sysselsetting sikrer den enkelte inntekt og er en forutsetning for finansiering av velferdsordninger, som sammen med progressiviteten i skattesystemet bidrar til å jevne ut forskjeller. Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at lønnsdannelsen fungerer godt og fordeles gevinster og tap mellom arbeidstakere og kapitaleiere.

For å motvirke inntektsulikhet er det et mål for regjeringen at utsatte grupper inkluderes i arbeidsmarkedet. Inkluderingsdugnaden og integreringsstrategien kan bidra til dette. Regjeringen har satt ned sysselsettingsutvalget som skal foreslå tiltak som kan øke sysselsettingen. Den nye IA-avtalen skal bidra til at utsatte grupper inkluderes i arbeidsmarkedet. Inkluderingsdugnaden skal bidra til at flere med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en kommer i ordinært arbeid. Ungdomsinnsetningen gir et tilbud til ungdom som trenger hjelp til å komme i jobb eller skole.

Norge har de siste tiårene hatt høy innvandring fra lavinntektsland. Mange av migrantene har lavere yrkesdeltakelse enn befolkningen for øvrig, blant annet som følge av manglende utdanning og svakere norskkunnskaper. Dette gir tilstrømming til lavinnteksgruppene. Det kan også bidra til press nedover på lønninger for personer med lav utdanning. For å motvirke økte inntektsforskjeller er det særlig viktig å få til en rask integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet. For å øke sysselsettingen blant innvandrere, og særlig voksne innvandrere med fluktbakgrunn, vil regjeringen innføre en ny lov om integrering.

God utdanning gir selvstendighet og mulighet for å forsørge seg selv, og er et kraftfullt verktøy for sosial mobilitet og utjevning. De første leveårene er avgjørende for utvikling og læring senere i livet. Regjeringen legger vekt på tidlig innsats i alt fra helsestasjoner og foreldrestøtte til barnehage og skole. Regjeringen har innført en nasjonal ordning med lavere foreldrebetaling og gratis kjernetid for barn i alderen to til fem år fra familier med lav inntekt. Regjeringen har innført en plikt i grunnskolen om å tilby intensiv opplæring for elever som henger etter faglig. Regjeringen gjennomfører også et kompetanseløft for lærere. Som ledd i arbeidet med å få frafallet fra videregående skole ned, har regjeringen satt ned et utvalg som skal vurdere om dagens modell for videregående opplæring tilfredsstillende arbeidslivets og samfunnets behov for kompetanse. Regjeringen har også

styrket universitetenes og høyskolenes arbeid med å tilpasse tilbudet av utdanning til arbeidslivets behov og studentenes ønsker.

Skattesystemet og stønadsordningene skal virke utjevne og støtte opp om høy deltakelse i arbeidslivet. Det samlede utjevningsbidraget fra skatte- og overføringssystemet har vært forholdsvis stabilt de siste 25 årene, og reduserer den målte inntektsulikheten med nærmere 40 pst. I tillegg bidrar skattesystemet til å finansiere offentlige tjenester som også virker utjevne. Regjeringen har i sin økonomiske politikk prioritert vekstfremmende skattelettelser som kommer brede lag av befolkningen til gode. Skattesystemet spiller også en viktig rolle i sysselsettingspolitikken, siden inntektsskatten påvirker insentivene til å jobbe. Regjeringen vil at skattepolitikken utformes slik at det blir mer lønnsomt å jobbe, spesielt for personer med lave inntekter.

Et viktig tiltak for å sikre gradvis utjevning av forskjeller er å stimulere til at flere kan eie sin egen bolig. Høy eierandel innebærer en spredning av makt. For å oppnå fordelingspolitiske mål legger regjeringen til rette for at flere kan eie sin egen bolig gjennom startlansordningen, se nærmere omtale i Prop. 1 S (2020–2121) fra Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Bærekraftsmål 10 forplikter Norge til å jobbe for å sikre like muligheter og redusere forskjeller i levekår, blant annet ved å avskaffe diskriminerende lover, politikk og praksis og ved å fremme lovgivning, politikk og tiltak som er egnet til å nå dette målet. Det er i dag et lovfestet forbud mot diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. I arbeidslivet er det i tillegg forbud mot diskriminering på bakgrunn av politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon. Regjeringen har lagt frem en rekke handlingsplaner og strategier for å styrke arbeidet for likestilling og mot diskriminering: Handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (2016), strategi mot hatefulle ytringer (2016), strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse 2020–2030 (2018), handlingsplan for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse (2019), handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion (2019) og handlingsplan mot diskriminering og hat mot muslimer (2020). I 2021 tar regjeringen sikte på å legge frem en handlingsplan om universell utforming. I januar 2018 trådte likestillings- og diskri-

mineringsloven i kraft, og Diskrimineringsnemda ble opprettet. I januar 2020 ble det etablert et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering.

Bærekraftsmål 10 har også som målsetning at inntektsforskjellene mellom land reduseres. Gjennom diplomati og internasjonalt samarbeid jobber Norge aktivt for å utrydde ekstrem fattigdom og fremme delt velstand. Norge har bidratt med vesentlige midler til utviklingsfinansiering, gjennom blant annet Verdensbankens fond for de fattigste landene (IDA). Bærekraftsmål 10 sier også at det skal legges til rette for migrasjon og mobilitet i ordnede, regulerte og ansvarlige former. Norge har sluttet seg til FNs migrasjonsplattform (GCM), med mål om migrasjon og mobilitet i ordnede former. Det skal blant annet etableres en mekanisme for kapasitetsbygging for å støtte medlemslandenes gjennomføring. Norge tar sikte på å bidra med opptil 15 mill. kroner til dette fondet i 2020.

Verdensbankens fond for de fattigste landene, IDA, er den største kilden til utviklingsfinansiering for verdens 76 fattigste land. Norge bidro med 916 mill. kroner til IDA i 2019. I 70 av de 91 landene der data var tilgjengelig, oppnådde man en inntektsøkning for de fattigste 40 pst. av befolkningen mellom 2010 og 2015. For 49 land var økningen raskere enn gjennomsnittet, noe som bidro til redusert ulikhet i disse landene. Norges aktive engasjement og økonomiske støtte bidrar til Verdensbankens to mål: å utrydde ekstrem fattigdom og fremme delt velstand. Norge støtter FNs menneskerettighetsbaserte tilnærming og jobber aktivt gjennom styrene i FNs organisasjoner og multilaterale finansinstitusjoner for å utvikle instrumenter som kan bedre rettighetene til minoriteter, kvinner og sårbare grupper.

Også innenfor EØS-samarbeidet prioriteres programmer som bidrar til sosial inkludering og myndiggjøring av sårbare grupper, og til utvikling av kompetente og ansvarlige offentlige institusjoner. Under *Et inkluderende Europa*, som er ett av tre prioriteringsområder for EØS-finansieringsordningene 2014–2021, er det avsatt om lag 950 mill. euro til programmer i de 15 mottakerlandene som støtter sosial inkludering og myndiggjøring av sårbare grupper, lik tilgang til utdanning, arbeid og helsetjenester samt utvikling av kompetente og ansvarlige offentlige institusjoner. En regner med at mer enn 17 mill. personer vil omfattes av ulike holdningskampanjer innen sosial inkludering. Mer enn 40 000 sårbare personer (inkludert rom-folk) omfattes av ulike støttetiltak.

Mål 11: Gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige

Nesten alle som bor i norske byer, har tilgang til tilfredsstillende boliger, godt drikkevann, velfungerende avløp, offentlig transport og pålitelig energiforsyning. Norske byer har relativt lav kriminalitet og er gjennomgående trygge. Regjeringen har som mål å utvikle attraktive, levende og inkluderende byer og lokalsamfunn som fremmer livskvalitet og verdiskaping. Mer enn 80 pst. av Norges befolkning bor i boliger de selv eier, og de aller fleste bor godt og trygt. Vel 80 pst. bor i byer og tettsteder.

Norge har få bostedsløse og en lav andel som trenger bistand. For å sikre at flest mulig kan klare seg selv på boligmarkedet, er regjeringen opptatt av å legge til rette for velfungerende boligmarkeder og trygg bolighandel. Det legges til rette for effektiv boligbygging gjennom enklere regelverk og digitale søknadsprosesser. Regjeringen retter en særlig innsats mot dem som ikke klarer å skaffe og beholde en bolig på egen hånd, spesielt husholdninger med lave inntekter. Det er ingen slumområder i norske byer og tettsteder, men noen områder i de største byene har utfordringer knyttet til opphopning av dårlige levekår. Regjeringen er opptatt av at alle lokalsamfunn skal være inkluderende og trygge og har derfor et samarbeid om områdesatsinger med fire av de største byene.

Regjeringen legger vekt på universell utforming for å sikre eldre og personer med nedsatt funksjonsevne tilgjengelighet til bygninger, kollektivtransport og utemiljø. Tekniske krav til nye boliger sikrer at nye boenheter har tilgjengelighet for personer med funksjonsnedsettelse. 35 pst. av boligene i Norge har tilgjengelighet for bruk av rullestol. En ny handlingsplan for universell utforming vil bli lagt frem i 2021. I program for et aldersvennlig Norge vektlegges arbeidet med aldersvennlige lokalsamfunn og at eldre selv kan planlegge for en bedre alderdom med egnet og trygg bolig.

Samordnet bolig-, areal og transportplanlegging er et viktig tiltak for å redusere de nasjonale klimagassutslippene og de lokale miljøutfordringene i byene. Det bidrar også til at flere får tilgang til kollektivtransport og gang- og sykkelveier, som igjen kan gi økt mobilitet. Regjeringen har inngått byvekst- og bymiljøavtaler med de fire største byområdene for å legge til rette for en slik utvikling. Det overordnede målet for avtalene er nullvekst i persontransport med bil, og innsatsen rettes inn mot kollektivtransport, sykling og gange. Kompakt byutvikling kan bidra til å redusere kli-

magassutslipp og fremme gode livsbetingelser for innbyggerne, også i små og mellomstore byer.

Norske byer har i internasjonal sammenheng lite luftforurensning. Norge er blant landene i Europa med lavest risiko for tidlig død på grunn av lokal luftforurensing fra veitrafikken, men luftforurensing gir likevel betydelige helseplager for mange. For å gjøre regionale og lokale myndigheter i stand til å sikre god luftkvalitet ble en ny varslingstjeneste lansert i 2019. Tjenesten gir publikum informasjon om hvordan luftkvaliteten er der de bor og ferdes. Kommunene får oversikt over luftkvaliteten i sin kommune og kan dermed utarbeide tiltak og oppfylle sin plikt til å informere befolkningen om den lokale luftkvaliteten.

Klimaendringer øker risikoen for flom og ras og skaper utfordringer for vann- og avløpsnett. Fortetting bidrar også til økt omfang av overvannsskader i byer og tettsteder. Det ble i 2018 utarbeidet statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Kommunale vann- og avløpsnett kan gjøres mer klimarobuste. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt forslag til endringer i gjennomførings- og byggesakdelen av plan- og bygningsloven på høring. Regjeringen tar sikte på å fremme lovproposisjon for Stortinget våren 2021.

Regjeringen er opptatt av å sikre gode og tilgjengelige grøntområder for alle. Det gis tilskudd til sikring og tilrettelegging av grøntområder for friluftsliv og rekreasjon. Grøntområder i byer og tettsteder er prioritert. En rekke attraktive områder er tilrettelagt og varig sikret for allmennheten de siste årene. Data fra Statens kartverk tyder på at opp mot 40 pst. av turveiene er tilgjengelige og brukbare for personer med funksjonsnedsettelse. Tilgang til lavterskel tur-, gange- og aktivitetsområder for alle aldersgrupper er vektlagt i regjeringens handlingsplan for fysisk aktivitet.

Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold* ble ferdigbehandlet i Stortinget i juni 2020. Meldingen legger blant annet vekt på at kulturmiljøforvaltningen skal være en del av den helhetlige klima- og miljøpolitikken. Bruk, gjenbruk og transformasjon av eksisterende bygninger og arealer er viktig i et klimaperspektiv. Riksantikvaren skal videreutvikle strategien for forvaltning av historiske bymiljøer, og arbeider også med å utarbeide en klimastrategi.

Gjennom *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023* understreker regjeringen betydningen av at kommuner og fylkeskommuner legger bærekraftsmålene til grunn for sin planlegging.

Internasjonalt støtter Norge FNs arbeid med å utvikle bærekraftige byer og lokalsamfunn blant annet gjennom FNs bosetningsprogram UN-Habitat. UN-Habitat bistår myndigheter i blant annet Afghanistan, Kamerun og Haiti med å regulere arealbruk, byplanlegging, skattespørsmål, boligbygging, infrastruktur og samfunnssikkerhet gjennom en rekke internasjonale utviklingsbanker og organisasjoner.

Norge er medlem av UNESCOs verdensarvkomité for perioden 2017–2021. En av hovedprioriteringene for den norske innsatsen er å styrke institusjoner, eksperter og lokalsamfunn slik at de kan ivareta verdensarven, sikre verdensarvens universelle verdier og gjøre landene bedre i stand til å reagere og handle når verdensarven trues som følge av krig, konflikt og naturkatastrofer. Norske myndigheter har de siste årene styrket innsatsen for forvaltningen av Norges åtte verdensarvområder.

Mål 12: Sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre

Målet innebærer at produsenter og forbrukere skal ta hensyn til kostnader for miljøet ved produksjon og forbruk. Norske myndigheter bruker avgifter og andre reguleringer for å fremme bærekraftig forvaltning og effektiv bruk av naturressurser. Regjeringen utvikler en nasjonal strategi for en sirkulær økonomi, for å bidra til å beskytte miljøet, redusere klimagassutslipp og sikre bærekraftig produksjon. Strategien ventes ferdigstilt i 2020.

Regjeringens bioøkonomistrategi og oppfølgingen av denne vil også bidra til å utvikle en grønn og sirkulær økonomi. Fornybare biologiske ressurser erstatter i økende grad petroleumsbaserte ressurser. Bioøkonomistrategien skal fremme effektiv og bærekraftig utnyttelse av fornybare biologiske ressurser og dermed bidra til å redusere utslipp av klimagasser. Gjennom økt satsing på forskning, utvikling og innovasjon er det utviklet prosesser for økt verdiskaping fra restråstoffer som oppstår i matproduksjonen til nye produkter innen blant annet ernæring og medisin.

Regjeringen har startet arbeidet med en strategi for urbant landbruk. Urbant landbruk vil i fremtiden kunne bidra til matproduksjon også i byer.

Norske myndigheter signerte i 2017 en bransjeavtale med aktørene i matverdikjeden om å halvere matsvinnet innen 2030. I perioden 2015–2018 ble matsvinnet redusert med 12 pst. Som en

oppfølging av avtalen utvikles et rapporteringssystem. Dette vil gi grunnlag for bedre statistikk og bidra til treffsikre tiltak for forebygging og reduksjon av matsvinn.

Det er et mål å utnytte ressursene i avfallet best mulig gjennom material- og energigjenvinning. Videre er det et mål å løsrive veksten i mengden avfall fra veksten i økonomien. Gjenvinning av husholdningsavfall har økt betydelig de siste tiårene. Dette har bidratt til å dempe de negative effektene av avfallsvekst på miljøet.

Utslipp av farlige kjemikalier og utslipp fra behandling av avfall har falt de siste tiårene. Nesten alt farlig avfall samles inn og behandles på godkjent måte. I 2018 produserte Norge 293 kg farlig avfall per person, inkludert industriavfall, en nedgang på 7 pst. fra 2017. 21 pst. av dette ble materialgjenvunnet, 17 pst. ble energigjenvunnet og 63 pst. ble sendt til deponering eller annen sluttbehandling.

Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at offentlige midler utnyttes best mulig. Pris og kvalitet er førende prinsipper, men offentlige instanser skal også legge vekt på hensyn til klima og miljø. Regjeringen vil utarbeide en handlingsplan for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og legge til rette for grønn innovasjon.

Reisemål kan markedsføres som bærekraftige gjennom merkeordningen *Bærekraftig Reisemål*. Merket skal synliggjøre at reiselivsaktøren arbeider systematisk og målrettet med forbedringer i bærekraftig retning. Det er stor interesse for ordningen. Merket ble første gang delt ut i 2013.

Fra høsten 2020 skal bærekraftig utvikling, demokrati og medborgerskap, og folkehelse og livsmestring være tre tverrfaglige temaer i lærerplanene for grunnopplæringen. De endelige læreplanene ble fastsatt høsten 2019.

Internasjonalt arbeider Norge med å få oppslutning om en ny global avtale mot marin forsøpling, se omtale av mål 14.

Klima og miljø er et av tre prioriteringsområder for EØS-finansieringsordningene 2014–2021. Det er avsatt om lag 400 mill. euro for perioden. Midlene skal blant annet fremme god miljøforvaltning, tilpasning til klimaendringer og økt bruk av fornybar energi.

Mål 13: Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem

Klimaendringer og klimapolitikk berører de fleste samfunnsområder og dermed de fleste andre bærekraftsmål. Oppfølgingen av Parisavtalen dan-

ner grunnlag for oppfylling av mål 13. I februar 2020 meldte Norge inn et forsterket klimamål under Parisavtalen. Dette innebærer at utslippene av klimagasser skal reduseres med minst 50 pst., og med opp mot 55 pst., innen 2030 sammenlignet med 1990. Regjeringen ønsker å redusere klimagassutslippene i samarbeid med EU. Klimaavtalen med EU innebærer at Island og Norge i perioden 2021–2030 skal følge EUs klimaregelverk på like vilkår som EU-landene.

Norge har et lovfestet mål om å bli et lavutslippssamfunn innen 2050. Regjeringen la i statsbudsjettet for 2020 frem en lavutslippsstrategi. Målet er å redusere klimagassutslipp med 90–95 pst. fra utslippsnivået i 1990. Ved vurdering av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimakvotestystemet for virksomheter.

Klimamålet for 2020 er å redusere utslippene med 30 pst. sammenlignet med 1990. Denne folkerettslige forpliktelsen under Kyotoprotokollen blir oppfylt gjennom en blanding av innenlandske utslippskutt, kjøp av kvoter fra prosjekter i utviklingsland og bidrag fra norske bedrifter som deltar i EUs kvotesystem. I tillegg har Norge en ambisjon om at de innenlandske klimagassutslippene skal reduseres til 46–48 mill. tonn i 2020. Siste fremskrivning anslår at utslippene i 2020 vil være om lag 51 mill. tonn, det vil si 3 mill. tonn høyere enn ambisjonen. Regjeringen vil i løpet av 2020 legge frem en plan for 45 pst. innenlands kutt i ikke-kvotepfiktige utslipp. Regjeringen vil også utrede hvordan Norge skal oppnå en lavutslippsutvikling frem mot 2050.

Norge har et bredt sett med tiltak for å redusere utslipp. Det anslås at norske klimagassutslipp uten klimapolitikk ville vært rundt 40 pst. høyere i 2020. De viktigste virkemidlene for å redusere utslipp av klimagasser er avgifter på utslipp og deltakelse i EUs kvotehandelsystem. Regjeringen vil innføre flat CO₂-avgift for alle sektorer og trappe denne opp 5 pst. årlig frem mot 2025. I tillegg til prising benyttes også direkte reguleringer, standarder og tilskudd for å redusere utslippene.

Elbilpolitikken virker. I 2019 ble det solgt mindre drivstoff til bil enn året før. 42 pst. av nye personbiler solgt i fjor var elbiler. Gjennom satsingen på grønn skipsfart reduseres utslippene nasjonalt, samtidig som det utvikles teknologi som kan utnyttes til å redusere utslipp i andre land. Regjeringens satsing på kollektivtransport og jernbane kan også bidra til utslippsreduksjon. Det har vært en vekst i kollektivreiser på 16 pst. fra 2014 til 2019.

Regjeringen inngikk i fjor en intensjonsavtale med jordbruksorganisasjonene om å redusere klimagassutslipp og øke opptaket av karbon fra jordbruket. Avtalen ventes å redusere utlipp av klimagasser med 5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter for perioden 2021–2030.

En grundig omtale av norsk klimapolitikk og utslippsfremskrivningene gis i avsnitt 3.7.

I desember 2018 ble NOU 2018:17 *Klimarisiko og norsk økonomi* overlevert finansministeren. Regjeringens vurderinger og planlagt oppfølging av utvalgets anbefalinger ble omtalt i Revidert nasjonalbudsjett 2019 og i Norges lavutslippsstrategi for 2050 presentert i Prop.1 S (2019–2020). Anbefalingene om finansmarkedet ble omtalt i Finansmarkedsmeldingen i 2019 og 2020. Norske myndigheter arbeider for å gjøre samfunnet mindre sårbart for klimaendringer. Nettstedet *Klimatilpasning.no* skal bidra til å spre kunnskap og veilede om klimaendringer og klimatilpasning. For å styrke kommunenes arbeid er hensynet til klimatilpasning innarbeidet i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Det er utarbeidet en digital veileder som støtte for saksbehandlere som skal ivareta hensynet til klimaendringer i kommunenes planarbeid.

Klima har vært et viktig innsatsområde i norsk utviklingssamarbeid i flere år, og klima- og miljøbistanden har økt de siste årene. *Det grønne klimafondet* (GCF) er hovedkanal for norsk multilaterale klimafinansiering. Norge doblet bidraget til Det grønne klimafondet fra 400 mill. kroner årlig til 800 mill. kroner årlig fra 2020 og vil bidra med 3,2 mrd. kroner til fondet i perioden 2020–2023. GCF har et mål om at halvparten av støtten til GCF skal gå til klimatilpasningstiltak. Norge bidrar også til systemer for tidlig varslings av ekstremvær og god klimainformasjon i utviklingsland gjennom Verdens meteorologiorganisasjon og Meteorologisk Institutt. Klima- og skoginitiativet skal styrkes og videreutvikles. Regjeringen har trappet opp støtten til klimatilpasning, og ferdigstiller i 2020 en strategi for hvordan Norge best og mest effektivt skal innrette denne innsatsen. I Granavolden-plattformen står det at regjeringen vil gjennomføre en internasjonal satsing for å promotere energieffektivisering og utbygging av fornybar energi i utviklingsland, og bidra til utfasing av kull. Dette må ses i sammenheng med utviklingsministerens oppfølging av Granavoldens punkt om å lage en strategi for fornybar energi.

Mål 14: Bevare og bruke havet og de marine ressursene på en måte som fremmer bærekraftig utvikling

Norge har omfattende reguleringer for å sikre god forvaltning av havområdene rundt våre kyster. Petroleumsproduksjon, fiskeri, fiskeoppdrett, skipsfart og turisme er basert på utnyttelse av ressurser i og ved havet. Havstrategien fra 2017 og oppdateringen i 2019 peker ut retningen for regjeringens havpolitikk med vekt på bærekraftig forvaltning, verdiskaping og sysselsetting. En melding om helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene ble lagt frem for Stortinget våren 2020.

Utslipp av miljøgifter i havet fra land er sterkt redusert gjennom flere tiår. Det arbeides videre med å redusere utslipp fra hav- og landbaserte forurensningskilder. Det arbeides også med å utvikle ytterligere tiltak for å forhindre og redusere marin forsøpling og utslipp av mikroplast.

God forvaltning og utnyttelse av havets ressurser krever kunnskap. Bunnkartleggingen av norske havområder (Mareano-programmet) er videreført og nye deler av våre havområder er kartlagt. For å bedre kunnskapsgrunnlaget for planlegging, forvaltning og næringsutvikling er det satt i gang et pilotprosjekt for ressurskartlegging i sjøområdene i tre utvalgte kystkommuner. Havforskningsinstituttets årlige fiskeritokt bidrar til ytterligere kunnskap om norske fiskebestander og grunnlaget for bærekraftig bruk. I Barentshavet har Norge de seneste år, i samarbeid med Russland, også begynt å registrere plast tatt opp under toktene. Norske myndigheter gjennomfører regelmessig tokt for å hente opp tapte fiske-redskaper.

Regjeringen arbeider for å sikre fortsatt bærekraftig bruk og bevaring av økosystemene i havet. I 2019 kom Norge best ut i en omfattende evaluering av OECD-landenes implementering av tiltak mot ulovlig, urapportert og uregulert fiske. Likevel erkjenner Norge at kontrollen med at fiskerireguleringene respekteres, er for svak. Hovedutfordringen er at data om fangst og landinger er basert på manuell rapportering, som gir et mulighetsrom for å oppnå vinning ved manglende eller feil rapportering. Fiskerikontrollutvalget har nylig utredet mulighetene for styrket ressurskontroll (NOU 2019:21). Utvalget anbefalte å etablere et rapporteringsregime basert på automatisert datafangst, slik at verdikjedene knyttet til fiskeri og fangst kan dokumenteres. Regjeringen vil følge opp dette rådet og foreslår i statsbudsjettet for 2021 å øke bevilgningene til fiskerikontrollen.

Som flaggstat er Norge gjennom flere internasjonale avtaler ansvarlig for alle norske fartøyers opptreden uavhengig av hvor i verden de fisker. Både i 2018 og 2019 gjennomførte Norge egne evalueringer av hvordan vi følger opp flaggstatsforpliktelse og nasjonal implementering av reglene i havnestatsavtalen for å bekjempe ulovlig, urapportert og uregulert fiske. Begge evalueringene viste at Norge i hovedsak oppfylder sine internasjonale forpliktelser.

Norge støtter internasjonale initiativ for å fjerne subsidier som fører til overkapasitet og overfiske og som kan bidra til ulovlig, urapportert og uregulert fiske.

Forsvaret tilstreber å unngå militær aktivitet i sårbare havområder. Forsvarssektoren rydder opp i forurenset grunn fra tidligere aktivitet, følger opp krav pålagt av miljømyndighetene for å hindre vannforurensning og tar hensyn til kartlagte miljøverdier under vann i skyte- og øvingsfelt i sjø. Kystvakten har en viktig rolle i innsatsen for å bekjempe overfiske og annet uregulert fiske.

I *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning* er hav pekt ut som et prioritert område. Norge er blant initiativtakerne til FNs tiår for havforskning for bærekraftig utvikling 2021–2030. Forskningsrådets havsekretariat mobiliserer norske havforskningsmiljøer til å bidra. Norge vil styrke kunnskapen om hvordan forvaltningen av havområdene best kan gjøre marint naturmangfold og økosystem motstandsdyktige mot påvirkning fra klimaendringer og havforsuring. Regjeringen legger samtidig vekt på at havets ressurser er viktige for nasjonal verdiskaping og at utnytting av naturressurser skal gi positive ringvirkninger for lokalsamfunnene.

Regjeringens arbeid med marint vern etter naturmangfoldloven har som mål at et representativt utvalg av havområdene vernes. I 2016 ble det etablert tre nye marine verneområder og en nasjonalpark med en stor andel marint areal. I 2020 ble det etablert ni nye marine verneområder for å beskytte særlige naturverdier og stor biologisk produksjon.

Med hjemmel i fiskerilovgivningen er ni områder med kaldtvannskoraller vernet mot ødeleggelse fra fiskeriaktivitet med bunnberørende redskaper. Ytterligere ni avgrensede områder hvor sårbare arter er påvist, ble stengt i 2019. Om lag 50 pst. av norske havområder er ivaretatt gjennom arealbaserte tiltak under fiskeriregelverket.

Regjeringen vil legge til rette for utvikling av en konkurransedyktig, sikker og miljøvennlig sjøtransport og en effektiv beredskap mot akutt forurensning som forhindrer og begrenser miljø-

skade. Det er etablert en omfattende maritim infrastruktur og en rekke tjenester for å ivareta sjøsikkerheten i norske farvann.

Internasjonalt er Norge en pådriver for at kyststater skal ha en helhetlig, økosystembasert havforvaltning. Dette er et hovedbudskap i høynivåpanelet for bærekraftig havøkonomi der statsminister Solberg er leder. Norge støtter den globale styringsstrukturen for å forebygge marin forsøpling. På initiativ fra Norge ble partene til Baselkonvensjonen i 2019 enige om å skjerpe kontrollen med handel med plastavfall. Samtidig arbeider Norge for en global avtale mot marin forsøpling. Våren 2019 utstedte de nordiske klima- og miljøministrene en erklæring der de pekte på behovet for en slik global avtale. Flere land har fulgt opp på egen hånd eller gjennom tilsvarende regionale erklæringer. Bistandsprogrammet mot marin forsøpling og mikroplast støtter arbeidet mot marin forsøpling i utviklingsland.

De to første møtene i flergiverfondet PROBLUE i Verdensbanken ble avholdt i 2019. Norge ga i 2019 støtte til fondet for å fremme grønn utvikling av havnæringer i utviklingsland, bidra til helhetlig kyst- og havforvaltning og forebygge marin forurensning og forsøpling. Norge er valgt til co-chair for PROBLUEs Partnerskapsråd i 2020.

Norge støtter FN-prosjekter for å styrke havretten og bedre utviklingslands evne til å delta i havrettslige prosesser i FN-regi. Gjennom det nye kunnskapsprogrammet Hav for utvikling vil Norge bidra til kapasitetsutvikling og helhetlig havforvaltning i samarbeidsland. Det vil komplementere programmet Fisk for utvikling, som bidrar med norsk kompetanse til fiskeri- og havbruksnæringen i utviklingsland. Gjennom det norske initiativet Blue Justice bistår Norge utviklingsland med å bekjempe fiskerikriminalitet.

Mål 15: Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av artsmangfold

I Norge har vi gjort mye for å ivareta våre økosystemer, og tilstanden i norsk natur er relativt god. Likevel står også Norge overfor utfordringer, særlig når det gjelder arealinngrep og arealbruksendringer. Klimaendringene virker også negativt inn på økosystemer i Norge. For å opprettholde god tilstand i økosystemene må god forvaltning videreføres.

De fleste av delmålene som omhandler biologisk mangfold har kortere tidshorisont (til 2020)

enn de øvrige bærekraftsmålene. Norge deltar aktivt i de pågående FN-forhandlingene om et nytt globalt rammeverk for bevaring av biologisk mangfold.

Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet – norsk handlingsplan for naturmangfold*, og Stortingets behandling av denne, står sentralt i arbeidet for å følge opp bærekraftsmål 15. Norge arbeider for bevaring, gjenoppretting og bærekraftig bruk av økosystemer på land og i ferskvann. Norske myndigheter arbeider i tråd med miljømålene i vannforvaltningsplanene for å redusere forurensing i vann og vassdrag. Det arbeides også med å restaurere myr, som er viktig både for naturmangfoldet og for å forebygge de negative effektene av klimaendringer. Vannforvaltningsplanene for perioden 2016–2021 setter miljømål for alle elver og innsjøer og alt kystvann og grunnvann.

Regjeringens politikk for bærekraftig forvaltning av skog ble lagt frem for Stortinget i Meld. St. 6 (2016–2017) *Verdier i vekst – Konkurransedyktig skog- og trenæring*. Økt skogbruksaktivitet skal kombineres med styrket ivaretagelse av miljøhensyn i skogbruket og økt kunnskap om miljøverdier. Det arbeides med å konkretisere dette, blant annet ved å kartfeste hvor den eldste skogen er, og ved økt ivaretagelse av nøkkelbiotoper. Bærekraftig skogbruk kan bidra til klimatilpassning ved å redusere behovet for fossile energikilder og vil bidra til å bevare områder som er viktig for naturmangfold.

Et representativt utvalg fjellområder er allerede vernet. Forvaltningsplaner for verneområdene i fjellet vil stå sentralt i arbeidet for å sikre verneverdiene fremover. Arbeidet med skogvern og marint vern er fortsatt prioritert, og det arbeides med vern av annen natur for å sikre et representativt utvalg.

Klima- og miljødepartementet arbeider med virkemidler for å sikre den mest truede naturen. Forslag om en ny prioritert art og to mulige nye utvalgte naturtyper har nylig vært på høring. Budsjettene er økt for å gjennomføre flere tiltak for truet natur, for eksempel skjøtsel. I løpet av 2020 vil det etableres en kvalitetsnorm for villrein. Regjeringen har besluttet å etablere en genbank for vill laksefisk fra Hardanger. Det er også vedtatt en strategi for å ta vare på ville, pollinerende insekter som skal følges opp med en konkret tiltaksplan i 2021.

Forsvaret søker å unngå militær aktivitet i sårbare natur- og kulturmiljøområder. Det er et krav at sporene etter slik aktivitet skal være så små som mulig. I 2020 skal arbeidet med opprydding

og tilbakeføring av tidligere Hjerkinnskytefelt til natur sluttføres.

Naturmangfoldloven kap. VII og Havresurslova gir rammene for forskrift om uttak og utnyttning av genetisk materiale (bioprospekteringsforskriften). Det arbeides for å få forskriften vedtatt i 2020.

Regjeringen la i april 2020 frem en stortingsmelding om miljøkriminalitet. Meldingen er relevant for delmål om avskoging, om å redusere ødeleggelse av habitater og stanse tap av biologisk mangfold, og om handel med truede arter. En tverrsektoriell tiltaksplan for å bekjempe fremmede skadelige organismer ble vedtatt sommeren 2020.

Hensynet til økosystemer og biologisk mangfold ivaretas i plan- og bygningsloven, regelverk for konsekvensutredninger, utredningsinstruksen, naturmangfoldloven og ulike sektorlover.

For å bedre kunnskapsgrunnlaget for forvaltning av naturen vil norske myndigheter etablere et økologisk grunnkart for Norge. Kartet vil gi kunnskap om hvor i landet ulike naturtyper, arter og landskapstyper finnes.

Internasjonalt bidrar Norge til utvikling av naturregnskap gjennom blant annet Verdensbanken og i samarbeid innenfor FN. I 2018 støttet regjeringen implementering av internasjonale miljøkonvensjoner i utviklingsland og bidro med 4,2 mrd. kroner for bevaring av biologisk mangfold og bærekraftig bruk av økosystemer. Den globale miljøfasiliteten (GEF) og FNs miljøprogram (UNEP) er sammen med FNs utviklingsprogram (UNDP) viktige kanaler for norsk støtte til tiltak i utviklingsland. Svalbard globale frøhvelv driftes av Norge i samsvar med Plantetraktaten (ITP-GRFA), Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) og Nagoya-protokollen og sikrer med dette langtidsbevaring av frø fra mer enn 5 000 plantearter for fremtiden, se også omtale under mål 2. Norge har siden 2008 utbetalt om lag 29 mrd. kroner til tiltak som skal redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Regjeringen har forlenget satsingen til 2030.

Mål 16: Fremme fredelige og inkluderende samfunn for å sikre bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer

Demokrati, menneskerettigheter og likhet for loven er en grunnpilar i det norske samfunnet. Grunnloven er et sentralt fundament for å sikre ytringsfrihet og grunnleggende rettsvern. Norge har et velfungerende rettsvesen og godt utbygge

og velfungerende institusjoner. World Justice Project Rule of Law Index, som måler hvordan rettsvesen og myndigheter oppfattes, rangerte i 2020 Norge som nest beste land, etter Danmark.

Det har vært en generell nedgang i kriminaliteten i Norge over flere år. Innbyggerne opplever at det er trygt å bo i Norge. Drapsraten ligger stabilt på rundt 0,5 drap pr. 100 000 innbyggere pr. år. Det har imidlertid vært en økning i antall voldso- og seksuallovbrudd. Regjeringens arbeid mot vold og overgrep er organisert gjennom flere tverrdepartementale planer som dekker alle former for vold i nære relasjoner, herunder vold og overgrep i parforhold, vold og overgrep mot barn og dessuten tvangsekteskap og kjønnslemlesting. En ny handlingsplan mot vold i nære relasjoner vil bli lansert i løpet av høsten 2020. Partnerdrap har de siste årene utgjort en fjerdedel av alle drap. Langt de fleste drepte i denne gruppen er kvinner. Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal vurdere om det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering i forkant av drapene.

Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet skal forebygge menneskehandel innen arbeidslivet. Justis- og beredskapsdepartementet forvalter en tilskuddsordning på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet. I tråd med strategien prioriteres støtte til ofre som har vært utnyttet i ulike arbeidsforhold, samt til prosjekter som skal støtte opp om ofrene.

De siste årene har det vært økt fokus på å forhindre og bekjempe ulovlige pengestrømmer. Ny teknologi og nye betalingstjenester gjør det utfordrende å avdekke slik kriminalitet. En ny hvitvaskingslov trådte i kraft i 2018, og i 2019 kom nye båndleggingsregler om frys av midler som mistenkes å skulle benyttes til terrorfinansiering. En nasjonal strategi om bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen ble vedtatt av regjeringen i juni 2020.

Offentlige institusjoners integritet er vernet gjennom offentlighetsloven, forvaltningsloven og spesiallover for de enkelte institusjonene. Bevisstgjøring, åpenhet, nulltoleranse og straffetrussel kombinert med aktive tilsynsmyndigheter og effektiv retts håndhevelse er viktige forutsetninger for forebygging og bekjempelse av korrupsjon.

Åpne data er viktig for å fremme et åpent og demokratisk samfunn, herunder for effektivisering og innovasjon samt næringsutvikling. Digitaliseringsdirektoratet har ansvar for data.norge.no – Norges offisielle nettsted for åpne offentlige

data. Tilgjengeliggjøring av data må holdes innenfor rammene av lovbestemt taushetsplikt og personvernregelverket. Ivaretagelse av borgernes personvern er viktig, blant annet for å sikre nødvendig tillit i samfunnet. Et oppdatert regelverk og en sterk datatilsynsmyndighet er sentrale virkemidler på dette området.

Felles digital publiserings- og innsynsløsning for staten og kommunene – eInnsyn – gjør det mulig å følge politiske beslutningsprosesser på tvers av virksomhetsgrensene og å søke etter dokumenter og saker.

Et av formålene i ny kommunelov, som trådte i kraft høsten 2019, er å legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Loven slår fast kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre og krever hjemmel i lov for å begrense dette. For å bidra til medvirkning krever ny kommunelov at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha råd for eldre, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd. For å sikre inkludering og involvering av nasjonale minoriteter og urfolk er det etablert kontaktfora for nasjonale minoriteter, og i spørsmål som kan påvirke samiske interesser er det egne konsultasjonsprosedyrer. Mange kommuner tar i bruk mer innovative medvirkningsprosesser for å involvere innbyggere tidlig i plan- og utviklingsprosesser. I program for et aldersvennlig Norge skal det utvikles metoder for bedre medvirkning fra eldre innbyggere.

Handlingsplanen mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme er i 2020 revidert med nye og justerte tiltak. Handlingsplanen inneholder blant annet en styrking av nasjonale institusjoner som etablering av radikaliseringskontakter i politidistriktene og i kriminalomsorgen, samt en ny nasjonal veilederfunksjon ved de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging.

Likestillings- og diskrimineringsloven trådte i kraft i 2018. I 2020 ble vernet mot seksuell trakassering gjort mer effektivt, ved at Diskrimineringsnemnda fikk myndighet til å håndheve slike saker. Samtidig ble offentlige myndigheters og arbeidsgiveres plikt til aktivt likestillingsarbeid og til å rapportere om dette arbeidet styrket.

Norge bidrar internasjonalt til å styrke demokratiske institusjoner og strukturer basert på rettsstatens premisser og respekt for menneskerettighetene, blant annet gjennom støtte til International IDEA. Gjennom støtte til partnerskapsavtalen mellom Global Alliance for National Human Rights Institutions, FNs utviklingsprogram og FNs høykommissær for menneskerettigheter har

Norge bidratt til å styrke nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner i Afrika.

Norge var i 2010 ett av åtte land som lanserte Open Government Partnership (OGP). Målet med initiativet er at offentlig sektor og sivilsamfunnet skal samarbeide om å skape mer åpen, velfungerende og brukervennlig forvaltning. OGP er nå vokst til om lag 80 deltakende stater, lokal-samfunn og flere sivilsamfunnsorganisasjoner. Norge har til nå levert fire handlingsplaner i OGP. Den fjerde handlingsplanen, som inneholder åtte forpliktelser, varer fra 2019 til 2021.

I samarbeid med aktører fra sivilt samfunn, som International Commission of Jurists, leder Norge arbeidet med å styrke beskyttelsen av menneskerettighetsforsvarere gjennom periodiske resolusjoner i FNs generalforsamling og FNs menneskerettighetsråd. Gjennom partnerskap med UNESCO bidrar Norge til at flere stater utvikler og gjennomfører lover som bedrer befolkningens tilgang til informasjon. Norge deltar i Freedom Online Coalitions arbeid for å sikre et fritt, uavhengig og menneskerettighetsbasert internett som gir allmennheten tilgang til informasjon. Gjennom støtte til internasjonale og norske sivilsamfunnsorganisasjoner bidrar Norge til at befolkningen i en rekke land får økt tilgang på kildekritisk journalistikk.

I den internasjonale innsatsen for forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme er inkludering en gjennomgående prioritet. I 2019 kunne halvparten av landene rapportere at kvinner deltok og hadde innflytelse, og at kvinners rettigheter ble integrert i arbeidet.

Gjennom vår deltakelse i NATO og andre koalisjoner, bidrar Forsvaret til å forhindre krig. Forsvaret bidrar også til å bygge opp institusjoner i stater der krig, borgerkrig eller væpnede konflikter har ødelagt disse. Et hovedfokus er å fremme godt styresett, ikke minst hos nyere allierte og i NATOs partnerland. Integritetsbygging har et forebyggende mål og skal primært brukes for å bygge barrierer mot maktmisbruk, korrupsjon og annen uetisk eller kriminell atferd. Forebygging av korrupsjon i militære utenlandsoperasjoner er også prioritert. Norge samarbeider om integritetsbygging med Albania, Bosnia-Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Nord-Makedonia og Ukraina. Fokuset er særlig på styrking av godt styresett og anti-korrupsjon.

Norsk politi og annet personell fra justissektoren deltar i internasjonale fredsoperasjoner i land som har behov for støtte til å gjenopprette en normal samfunnsstruktur etter krig og konflikt. Norsk politi deltar for tiden i FN-operasjonene i

Sør-Sudan, Mali og Colombia. I alle fredsprosesser der Norge har en formell rolle, støtter Norge kvinners og sivilt samfunns deltakelse. I tråd med gjeldende handlingsplan for kvinner, fred og sikkerhet jobbes det nå systematisk med inkludering gjennom hele fredsengasjementet, i samarbeid med sivilt samfunn, myndigheter, FN og regionale organisasjoner. Samtlige av Norges humanitære partnere involverer kvinner som har behov for humanitær hjelp i sitt arbeid. Beskyttelse mot seksualisert og kjønnsbasert vold, spesielt mot kvinner og jenter, er høyt prioritert i Norges humanitære strategi. 1 mrd. kroner vil gå til våre humanitære partnere for dette arbeidet i 2019–2021.

Norge støtter arbeidet mot vold og overgrep mot barn gjennom UNICEF og FNs spesialrepresentant for bekjempelse av vold mot barn. I 2020 ble arbeidet med å forebygge og oppklare straffesaker om seksuallrelatert kriminalitet mot barn og unge styrket med en politiutsending ved ambassaden i Manila.

Norge arbeider med FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC), FNs generalforsamling, FNs økonomiske og sosiale råd, utviklingsbankene, OECD og andre fora for å forebygge og bekjempe skatteunndragelser, korrupsjon, bestikkelser og ulovlig kapitalflyt.

Mål 17: Styrke virkemidlene som trengs for å gjennomføre arbeidet, og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling

For alle land vil økonomisk fremgang gjennom bedre utnyttelse av egne ressurser være den viktigste bidragsyter til å nå bærekraftsmålene. Mange av de fattigste landene trenger bistand utenfra. Partnerskap mellom land og samarbeid mellom offentlig sektor, næringslivet, sivilsamfunnet og academia er en forutsetning for å realisere de andre 16 bærekraftsmålene.

Norge bevilget 37,8 mrd. kroner (1 pst. av bruttonasjonalinntekt) i bistand i 2019 og var med det i verdenstoppen som bistandsgiver – både i andel av bruttonasjonalinntekt og per innbygger. Minst en femdel av bistandsbudsjettet går til de minst utviklede landene. Norge er også en pådriver overfor andre land om betydningen av bistand.

Mobilisering av finansielle ressurser er avgjørende for å nå bærekraftsmålene. Korrupsjon, skatteunndragelser og ulovlig kapitalflyt er svært utbredt, og er store hindre for å nå bærekraftsmålene innen 2030. Behovet forsterkes dramatisk av de sosiale og økonomiske konsekvensene av koronapandemien. Kunnskapsprogrammet Skatt

for utvikling tar utgangspunkt i at skatter og avgifter over tid er en stats viktigste finansieringskilder. Programmet er et svar på Addis Ababa Action Agenda for Finansiering for utvikling. Det overordnede målet for programmet er å legge bedre til rette for at utviklingsland kan styrke sin finansiering av nasjonale prioriteringer og bærekraftsmålene gjennom økte skatte- og avgiftsinntekter og en styrket sosial kontrakt.

Gjennom sitt presidentskap i FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) 2019–2020 legger Norge vekt på behovet for økt finansiering for å nå bærekraftsmålene. Sammen med presidenten for FNs generalforsamling (Nigeria) lanserte Norge som president for ECOSOC høynivåpanelet for finansiell ansvarlighet, åpenhet og integritet (FACTI-panelet) i mars 2020. FACTI-panelet gransker blant annet forhold knyttet til komplekse eierskapsstrukturer, hemmelighold og lav skatt, og forventes å levere sin sluttrapport med anbefalinger til FNs medlemsland i februar 2021.

Norge arbeider for å gjøre de fattigste landene bedre i stand til å håndtere sin statsgjeld, og bidrar blant annet til en ny fase i Debt Management Facility (DMF III) med i alt 24 mill. kroner over tre år f.o.m. 2020. Norske myndigheter spiller også en aktiv rolle i Parisklubben som samler offentlige kreditorer. I 2019 hjalp DMF blant annet Angola og Etiopia med strategier for å håndtere gjeld. Norge bidro også til at Somalia fikk gjeldslette i IMF. Bistand for å mobilisere private investeringer i utviklingsland er viktig. I 2018 mobiliserte Norfund 698 mill. kroner fra privat sektor, blant annet til investeringer innen fornybar energi.

Teknologisk fremgang og innovasjon er en forutsetning for bærekraftig velstandsvekst i alle land. Norge støtter flere internasjonale initiativ for å fremme teknologisk utviklingen i fattige land, herunder FNs teknologibank, FNs telekommunikasjonsunion og Verdensbankens fond Digital Development Partnership. Norsk senter for utvekslingssamarbeid bidrar til utveksling av personell mellom bedrifter og organisasjoner i Norge og land i Afrika, Asia og Latin-Amerika. Gjennom det treårige pilotprogrammet Humanitarian Innovation Programme (2018–2020) har Norge arbeidet for å styrke innovasjon i humanitære organisasjoner. I 2019 bidro Norge med 103 mill. kroner til fornybar energi gjennom Verdensbankgruppen og regionale utviklingsbanker.

Norge har en rekke programmer for kapasitetsbygging i utviklingsland: Olje for utvikling, Fisk for utvikling, Skatt for utvikling, Likestilling for utvikling, Anti-korrupsjon og styresett, Statis-

tikk og registersamarbeid, Ren energi for utvikling, Høyere utdanning og forskning for utvikling, Hav for utvikling, Digitalisering for utvikling, Landbruk for utvikling. Programmenes overordnede formål er å styrke kompetanse og kapasitet i offentlige institusjoner i samarbeidsland. Faglig samarbeid legger til rette for god ressursforvaltning, og økt mobilisering og fordeling av nasjonale ressurser for bærekraftig utvikling.

Verdenssamfunnets felles regelverk for *internasjonal handel* er nå under press. Økt økonomisk åpenhet har vært avgjørende for fattigdomsreduksjon og velstandsvekst i verdensøkonomien de siste tiårene. Å reformere og styrke Verdens handelsorganisasjon (WTO) er Norges fremste handelspolitiske prioritet. Regjeringen mener at hensynet til fattige land må stå sentralt i reformbestrebelsene. Norge la i mai 2019 frem et forslag i Hovedrådet i WTO om hvordan positiv særbehandling av utviklingsland kan løses pragmatisk i fremtidige forhandlinger. Som følge av koronapandemien ble alle forhandlinger i WTO midlertidig stanset.

Det norske GSP-systemet (Generalized System of Preferences) innebærer lavere tollsats for import fra utviklingsland. De minst utviklede landene og andre lavinntektsland har lenge hatt toll- og kvotefri adgang til det norske markedet for alle varer. De fleste lavere mellominntektsland klassifiseres som GSP+-land. Disse landene tilbys i dag, med noen unntak, 20 prosentenheter lavere tollsats enn andre mellominntektsland.

De siste tiårene er verden knyttet tettere sammen gjennom handel, arbeidsinnvandring og kapitalstrømmer. Den økonomiske åpenheten som følger med globalisering, gjør at negative hendelser lettere sprer seg på tvers av landegrenser. Internasjonalt samarbeid og koordinering er en avgjørende faktor for at alle land skal kunne lykkes i en globalisert økonomi. Norge arbeider gjennom IMF for å styrke overvåking av finansmarkedene og for å implementere forskrifter som gjør finansmarkedene mer robuste og effektive. Norge inngikk med virkning fra 1. juli i år en ny låneavtale på 400 mill. Special Drawing Rights (SDR) – tilsvarende vel 5,1 mrd. kroner – med IMF's låneordninger for lavinntektsland (PRGT). Disse kommer i tillegg til to tidligere låneavtaler på til sammen 600 mill. SDR. Norge støtter at fremvoksende økonomier over tid bør få en større rolle i internasjonale institusjoner i henhold til deres posisjon i verdensøkonomien, og jobber for dette i IMF's kvotediskusjoner, gjennom reform for rettferdig stemmeandel i Verdensbanken og

gjennom tiltak for å beskytte de minste fattige landene.

Regjeringen ønsker at norsk politikk på relevante områder skal være samstemt med norsk utviklingspolitikk. For å bidra til dette har Regjeringen etablert et samstemthetsforum med representanter fra sivil samfunn, akademia og næringsliv. Et nytt innspillsforum vil videreføre denne dialogen mellom privat sektor, frivillige organisasjoner, akademia, arbeidslivsorganisasjonene og politikere.

Norsk bistand skal støtte samarbeidslandets egne utviklingsmål. For å sikre gode resultater og effektiv bistand har Norge konsentrert bistanden om 16 partnerland. Bistanden er i økende grad innrettet for å bidra til at partnerland kan realisere bærekraftsmålene. Fra norsk side prioriteres partnerskap som fremmer fattigdomsbekjempelse, klimarelaterte innsatser og som er rettet mot de mest sårbare og marginaliserte gruppene.

Under EØS-midlene 2014–2021 er det et tett samspill mellom 18 norske strategiske partnerinstitusjoner, herunder Miljødirektoratet, Domstolsadministrasjonen, Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Politidirektoratet, med sine søsterorganisasjoner i de 15 mottakerlandene i Europa. De norske partnerne var i 2019 avgjørende for å utvikle gode programmer i mottakerlandene, som igjen støtter opp om bærekraftsmålene.

Statistisk sentralbyrå (SSB) bidrar med støtte til nasjonale statistikkssystemer i 11 land: Ukraina, Kirgisistan, Sudan, Kenya, Uganda, Ghana, Mosambik, Somalia, Nepal, Etiopia og Tanzania. I

tillegg samarbeider SSB blant annet med Den afrikanske union (AU) og Den afrikanske utviklingsbanken (AfDB) om å utvikle verktøy for statistikkproduksjon som er tilpasset behov i utviklingsland. Samarbeidet bidrar til bærekraftige nasjonale statistikkssystemer som gir god offisiell statistikk som faktagrunnlag for politikkutforming, evaluering og debatt, og er nødvendig for å måle utvikling. Støtte til utvikling av kapasitet innen økonomisk statistikk og system for nasjonalregnskap er et prioritert fagområde i flere land. Å bidra til mer registerbasert statistikkproduksjon er et annet.

Norge deltar i og støtter OECDs utviklingskomiténs arbeid med regelverket for offisiell bistand og utvikling av statistikk. FNs statistiske kommisjon har opprettet en arbeidsgruppe for å videreutvikle målingen av utviklingsfinansiering i tråd med 2030-agendaen. Her deltar Norge, sammen med representanter for alle geografiske regioner.

Norge støtter Paris21 (OECD) som er ansvarlig for rapportering om bærekraftsmålene mht. statistisk lovgivning, nasjonale statistikkplaner og finansiering av støtte til statistikk i utviklingsland.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet 25. september 2020 om Nasjonalbudsjettet 2021 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Beregning av strukturell oljekorrigert budsjettbalanse

Det samlede overskuddet på offentlige budsjetter kan endre seg betydelig fra år til år uten at dette er uttrykk for endringer i budsjettpolitikken. For å få et best mulig bilde av den underliggende innretningen av budsjettet, er det hensiktsmessig å se på utviklingen i budsjettbalansen utenom inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten (*oljekorrigert budsjettbalanse*). I tillegg er det hensiktsmessig å korrigere for blant annet virkningene av økonomiske svingninger på skatter, avgifter og ledighetstrygd, slik at en får frem den underliggende utviklingen i budsjettbalansen i en normalsituasjon (*strukturell oljekorrigert budsjettbalanse*). For å komme fra den oljekorrigerte til den strukturelle oljekorrigerte budsjettbalansen gjøres følgende korreksjoner:

- For å justere for virkningen av at konjunkturrene avviker fra en normalsituasjon, beregnes budsjettvirkningene av at ulike skatte- og avgiftsinntekter avviker fra sine trendverdier. Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen.
- Det korrigeres for forskjellen mellom de faktiske nivåene og de anslåtte normalnivåene på statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende budsjettbalansen. Videre korrigeres det for avviket mellom faktiske pensjonspremier i helseforetakene og anslåtte normalnivåer, se nærmere omtale i vedlegg 1 i Nasjonalbudsjettet 2017.

Oppdelingen av offentlige inntekter og utgifter i en konjunkturrell og en strukturell del kan ikke baseres på direkte observasjoner, men må anslås med utgangspunkt i analyser av regnskapstall, økonomisk statistikk og prognoser for årene fremover. Vanligvis trekkes skillet mellom konjunkturrelle og strukturelle endringer med utgangspunkt i beregnede trendnivåer for de størrelsene som inngår. Dette er ekstra krevende nå under koronapandemien siden økonomien er rammet av et kraf-

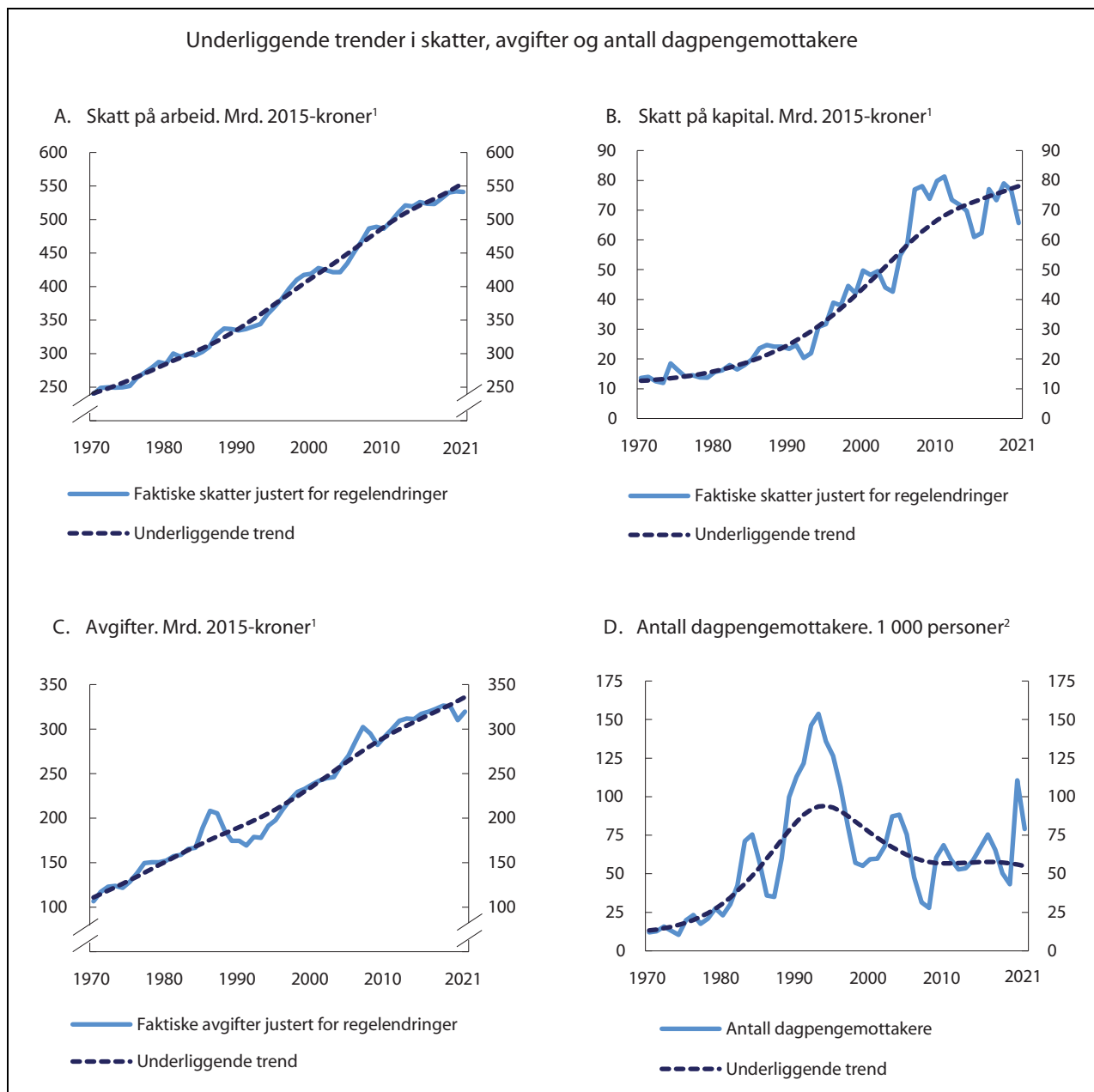
tig tilbakeslag, samtidig som det er stor usikkerhet om det videre forløpet for økonomien. Trendberegningene vil kunne påvirkes av nye tall for den økonomiske utviklingen i flere år fremover, også etter at statsregnskapet for det enkelte år foreligger.

Beregningen av strukturelle skatter og avgifter tar utgangspunkt i data for faktiske, inntektsførte tall i statsregnskapet, samt anslag for prognoseperioden. Beregningene omfatter også skatt på inntekt og formue til kommuneforvaltningen og dekker regnskapsdata i perioden 1960–2019, forlenget med anslag frem til 2030. For fremskrivingsperioden er det tatt utgangspunkt i Finansdepartementets mellomlangtsiktige fremskrivninger og videreføring av det foreslåtte skatte- og avgiftsopplegget for 2021. Punktvis kan forutsetningene oppsummeres slik:

- *Skatt på arbeid*. Kategorien omfatter arbeidsgiveravgift til folketrygden og personskatter, inklusive formuesskatt fra personer. Utviklingen i antall sysselsatte normalårsverk er en viktig indikator for utviklingen i arbeidsgiveravgift til folketrygden og samlede personskatter. I fremskrivingene legges det til grunn en vekst i sysselsatte normalårsverk på -1,6 pst. i 2020 og 0,6 pst. i 2021.
- *Skatt på kapital*. Kategorien omfatter etter-skuddsskatter fra selskaper og andre ikke-personlige skattytere utenom petroleumsvirksomhet og kildeskatt. Det er lagt til grunn at skatter fra foretak utenom petroleumsvirksomheten vil holde seg om lag uendret som andel av BNP for Fastlands-Norge etter 2021.
- *Avgifter*. Kategorien omfatter merverdiavgift, engangsavgift på motorkjøretøyer og øvrige særavgifter, herunder dokumentavgift og diverse sektoravgifter. Utviklingen i privat konsum er særlig viktig for utviklingen i avgiftene.

På budsjettets utgiftsside korrigeres utgiftene til arbeidsledighetstrygd for utviklingen i konjunkturrene. Disse justeringene tar utgangspunkt i beregnede trendavvik for antall dagpengemottakere.

Finansdepartementets metode for å beregne det strukturelle underskuddet avviker fra meto-



Figur 1.1 Underliggende trender i skatter, avgifter og antall dagpengemottakere

¹ For årene frem til og med 2018 vises faktiske skatter ifølge statsregnskapet justert for endringer i skattesatser og skattegrunnlag og omregnet til faste 2015-kroner.

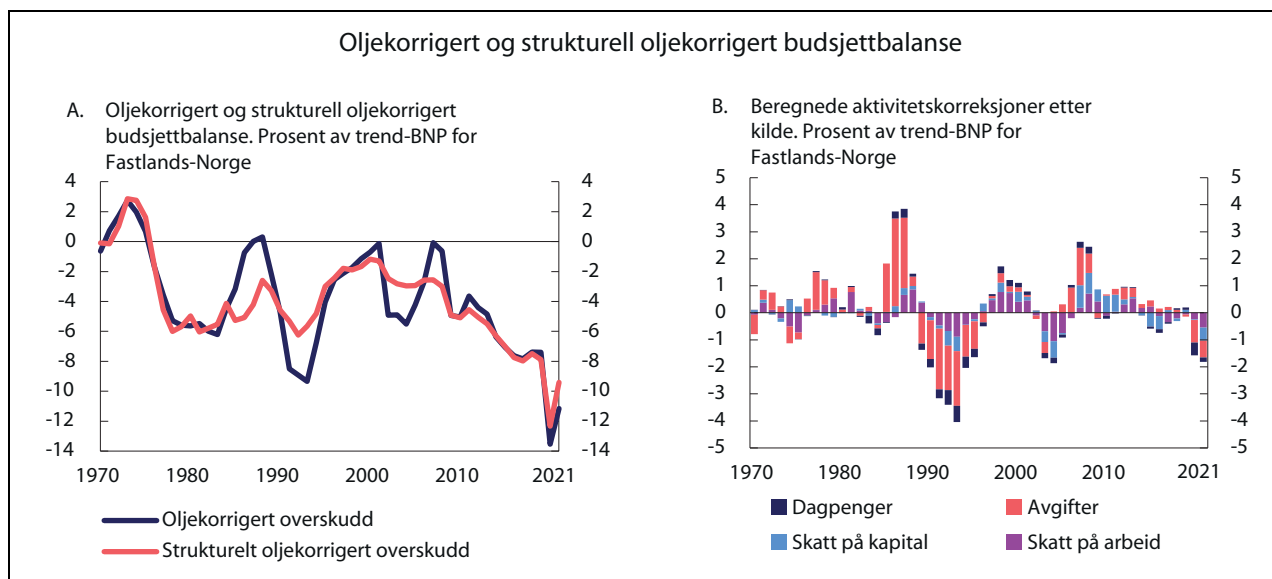
² Det korrigeres for at dagpengemottakere kan være delvis ledige ved å regne om antall mottakere til heltidsekvivalenter.

Kilder: Finansdepartementet og NAV.

dene som benyttes av internasjonale organisasjoner som OECD, IMF og EU-kommisjonen. Årsaken er først og fremst at departementet har tilgang til mer detaljert informasjon om skattegrunnlagene, noe som gir mulighet til en mer disaggregert aktivitets- og oppleggskorrigerings av skattegrunnlagene. OECD, IMF og EU-kommisjonen benytter forholdsvis aggregerte metoder basert på utviklingen i BNP. Dette må ses i sammenheng med behovet disse organisasjonene har

for sammenlignbare analyser for flere land og tilgang til mindre detaljerte data om enkeltlandene.

Utviklingen i de tre hovedgruppene av skatter og avgifter, samt antall dagpengemottakere, er vist i figur 1.1A-1.1D. Pandemien har brakt norsk økonomi inn i en lavkonjunktur, og skatt på arbeid, skatt på kapital og avgifter anslås alle å ligge under sine trendnivåer i 2021. Krisen har ført til en kraftig oppgang i arbeidsledigheten i inneværende år, med en kraftig økning i antall per-



Figur 1.2 Oljekorrigert og strukturell oljekorrigert budsjettbalanse

Kilde: Finansdepartementet.

mitterte. Arbeidsledigheten har gått ned i takt med at permitterte er tatt tilbake i jobb, men den er fortsatt høy. Antall dagpengemottakere anslås derfor å bli betydelig høyere den underliggende trenden også i 2021. Dagpengemottakere omfatter både permitterte og andre registrerte ledige.

Utviklingen i det oljekorrigerte og det strukturelle oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet fremgår av tabell 1.2. Overskuddene i årene 1987–1988 og de små underskuddene i 2001 og 2007 må ses i sammenheng med at dette var år på slutten av langvarige og kraftige oppgangskonjunkturer. Med unntak av disse årene har statsbudsjettet etter 1975 stort sett vist et betydelig løpende underskudd når inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten og Statens pensjonsfond utland holdes utenfor, men med store variasjoner gjennom perioden.

Bruken av oljeinntekter målt ved det strukturelle oljekorrigerte underskuddet har økt kraftig i inneværende år som følge av de økonomiske tiltakene for å motvirke virkningene av koronakrisen. Det strukturelle oljekorrigerte underskuddet anslås å bli 12,3 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2020, mot 7,9 pst. i 2019. Mesteparten av de midlertidige tiltakene fases ut i løpet av inneværende år. Bruken av oljeinntekter reduseres derfor i 2021, men vil fremdeles være høyere enn før krisen.

Svingninger i det strukturelle oljekorrigerte underskuddet over en lengre periode må ses i sammenheng med at budsjettet i perioder aktivt er blitt brukt til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Panel A i figur 1.2 viser at utslagene i det oljekorrigerte underskuddet er klart større enn utslagene i det strukturelle oljekorrigerte underskuddet. Dette skyldes at en lar de automatiske stabilisatorene i budsjettet få virke, slik at konjunkturelle variasjoner i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien ikke skal slå ut på budsjettets utgiftsside. De beregnede aktivitetskorreksjonene er svært kraftige i 2020 og 2021 som følge av arbeidsmarkedsrelaterte forhold. Det har sammenheng med den sterke oppgangen i ledigheten og konjunkturell skattesvikt som følger av nedgangen i økonomien, se figur 1.2B.

Erfaringer viser at det er vanskelig å skille virkningen av konjunkturer fra den underliggende trendutviklingen i skatteinntektene. Anslaget på det strukturelle oljekorrigerte underskuddet kan derfor bli betydelig revidert i lys av ny informasjon. Tabell 1.1 gir en oversikt over revisjonene i anslagene over budsjettets stilling siden 2005. Finansdepartementets metode for beregning av strukturell oljekorrigert budsjettbalanse er nærmere forklart i et arbeidsnotat som kan lastes ned fra departementets hjemmeside (www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk-okonomi/arbeidsnotater/).

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

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|
| NB06 | -4,6 | | | | | | | | | | | | | | | |
| RNB06 | -4,5 | | | | | | | | | | | | | | | |
| NB07 | -4,3 | -4,6 | | | | | | | | | | | | | | |
| RNB07 | -3,8 | -4,3 | | | | | | | | | | | | | | |
| NB08 | -3,6 | -4,3 | -4,5 | | | | | | | | | | | | | |
| RNB08 | -3,4 | -3,6 | -4,3 | | | | | | | | | | | | | |
| NB09 | -3,4 | -3,6 | -4,3 | -5,0 | | | | | | | | | | | | |
| RNB09 | -3,4 | -3,5 | -4,2 | -7,2 | | | | | | | | | | | | |
| NB10 | -3,4 | -3,5 | -4,2 | -7,2 | -7,8 | | | | | | | | | | | |
| RNB10 | -3,6 | -3,4 | -3,9 | -6,0 | -6,8 | | | | | | | | | | | |
| NB11 | -3,5 | -3,3 | -3,8 | -5,9 | -6,4 | -6,3 | | | | | | | | | | |
| RNB11 | -3,0 | -3,0 | -3,5 | -5,5 | -5,7 | -5,5 | | | | | | | | | | |
| NB12 | -3,0 | -2,9 | -3,4 | -5,4 | -5,5 | -5,3 | -5,6 | | | | | | | | | |
| RNB12 | -2,9 | -2,8 | -3,3 | -5,2 | -5,2 | -4,5 | -5,2 | | | | | | | | | |
| NB13 | -2,9 | -2,8 | -3,2 | -5,1 | -5,1 | -4,4 | -5,2 | -5,3 | | | | | | | | |
| RNB13 | -3,0 | -2,9 | -3,2 | -5,1 | -5,1 | -4,3 | -5,2 | -5,3 | | | | | | | | |
| NB14 | -3,0 | -2,9 | -3,2 | -5,0 | -5,0 | -4,2 | -4,7 | -5,2 | -5,5 | | | | | | | |
| RNB14 | -3,0 | -2,9 | -3,3 | -5,2 | -5,2 | -4,4 | -4,9 | -5,1 | -5,8 | | | | | | | |
| NB15 | -3,0 | -2,9 | -3,3 | -5,2 | -5,2 | -4,5 | -4,9 | -5,1 | -5,8 | -6,4 | | | | | | |
| RNB15 | -3,0 | -3,0 | -3,3 | -5,2 | -5,2 | -4,5 | -5,0 | -5,2 | -5,8 | -6,4 | | | | | | |
| NB16 | -3,0 | -2,9 | -3,3 | -5,1 | -5,2 | -4,5 | -5,0 | -5,2 | -5,8 | -6,4 | -7,1 | | | | | |
| RNB16 | -2,6 | -2,6 | -3,0 | -4,9 | -4,9 | -4,3 | -4,9 | -5,1 | -5,9 | -6,4 | -7,5 | | | | | |
| NB17 | -2,6 | -2,6 | -3,0 | -4,9 | -5,0 | -4,4 | -4,8 | -5,2 | -5,9 | -6,5 | -7,5 | -7,9 | | | | |
| RNB17 | -2,7 | -2,6 | -3,0 | -4,9 | -5,0 | -4,5 | -4,9 | -5,2 | -5,9 | -6,5 | -7,2 | -7,7 | | | | |
| NB18 | -2,6 | -2,6 | -3,0 | -4,9 | -5,0 | -4,4 | -4,9 | -5,2 | -5,9 | -6,6 | -7,2 | -7,7 | -7,7 | | | |
| RNB18 | -2,6 | -2,6 | -3,0 | -4,8 | -5,0 | -4,4 | -4,9 | -5,2 | -5,9 | -6,6 | -7,3 | -7,5 | -7,6 | | | |
| NB19 | -2,6 | -2,5 | -2,9 | -4,8 | -4,9 | -4,4 | -4,8 | -5,2 | -5,9 | -6,6 | -7,3 | -7,5 | -7,4 | -7,5 | | |
| RNB19 | -2,6 | -2,5 | -2,9 | -4,8 | -4,9 | -4,4 | -4,9 | -5,3 | -6,0 | -6,7 | -7,4 | -7,6 | -7,2 | -7,7 | | |
| NB20 | -2,6 | -2,5 | -2,9 | -4,8 | -4,9 | -4,4 | -4,9 | -5,3 | -6,0 | -6,7 | -7,4 | -7,7 | -7,2 | -7,8 | -7,6 | |
| RNB20 ² | -2,6 | -2,6 | -3,0 | -5,0 | -5,1 | -4,6 | -5,1 | -5,5 | -6,3 | -7,1 | -7,8 | -8,0 | -7,6 | -8,0 | -13,1 | |
| NB21 | -2,6 | -2,6 | -3,0 | -4,9 | -5,1 | -4,6 | -5,1 | -5,5 | -6,3 | -7,0 | -7,7 | -8,0 | -7,5 | -7,9 | -12,3 | -9,4 |

¹ Anslag gitt i nasjonalbudsjettet (NB) og revidert nasjonalbudsjett (RNB) for det enkelte år.² Som lagt frem i Meld. St. 2 (2019–2020) Revidert nasjonalbudsjett 2020. Det strukturelle oljekorrigerte overskuddet i 2020 ble betydelig redusert etter Stortingets behandling av RNB20 og Prop. 127 S og anslås til -13,4 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i vedtatt revidert budsjett.

Tabell 1.2 Det strukturelle oljekorrigerte overskuddet i statsbudsjettet. Mill. kroner

| | Olje- korrigert overskudd (A) | Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå (B) | Særskilte regnskaps- forhold (C) | Aktivitets- korreksjoner (D) | Strukturelt oljekorrigert overskudd | | |
|------|--|---|---|------------------------------------|-------------------------------------|--|--|
| | | | | | Mill. kroner (F=A-B-C-D) | Prosent av trend-BNP for Fastlands- Norge | Endring fra året før, prosentenheter |
| 1980 | -15 305 | -2 304 | -14 | 503 | -13 490 | -5,0 | 0,7 |
| 1981 | -16 559 | -1 200 | -67 | 2 948 | -18 239 | -6,0 | -1,1 |
| 1982 | -20 139 | -510 | -129 | -6 | -19 495 | -5,8 | 0,2 |
| 1983 | -23 204 | -1 127 | -795 | -675 | -20 607 | -5,5 | 0,3 |
| 1984 | -18 488 | 1 297 | 703 | -3 430 | -17 058 | -4,1 | 1,4 |
| 1985 | -14 378 | 2 141 | 805 | 6 578 | -23 902 | -5,3 | -1,1 |
| 1986 | -3 641 | 3 962 | -208 | 17 806 | -25 201 | -5,1 | 0,2 |
| 1987 | 44 | 1 876 | 128 | 20 752 | -22 711 | -4,2 | 0,9 |
| 1988 | 1 840 | 8 217 | 335 | 8 413 | -15 126 | -2,6 | 1,6 |
| 1989 | -13 517 | 12 905 | -151 | -5 876 | -20 396 | -3,3 | -0,7 |
| 1990 | -31 182 | 13 585 | -1 162 | -13 325 | -30 279 | -4,6 | -1,3 |
| 1991 | -59 212 | 10 645 | -10 778 | -22 066 | -37 012 | -5,3 | -0,7 |
| 1992 | -65 372 | 5 008 | 332 | -24 964 | -45 747 | -6,2 | -0,9 |
| 1993 | -71 896 | 684 | 2 053 | -31 122 | -43 510 | -5,7 | 0,6 |
| 1994 | -54 499 | -688 | 1 470 | -16 453 | -38 828 | -4,8 | 0,8 |
| 1995 | -34 436 | -2 601 | 7 581 | -13 950 | -25 466 | -3,0 | 1,8 |
| 1996 | -22 730 | -4 732 | 5 276 | -1 446 | -21 827 | -2,46 | 0,6 |
| 1997 | -20 068 | -10 973 | 1 181 | 6 567 | -16 842 | -1,8 | 0,7 |
| 1998 | -17 454 | -13 791 | -1 923 | 17 185 | -18 924 | -1,9 | -0,1 |
| 1999 | -12 066 | -9 052 | 1 770 | 12 932 | -17 715 | -1,7 | 0,2 |
| 2000 | -7 943 | -378 | -6 712 | 12 475 | -13 328 | -1,2 | 0,5 |
| 2001 | -1 640 | 1 009 | 3 436 | 9 455 | -15 541 | -1,3 | -0,1 |
| 2002 | -62 392 | -9 663 | -19 356 | -1 876 | -31 497 | -2,5 | -1,2 |
| 2003 | -66 150 | -10 729 | 5 334 | -22 642 | -38 114 | -2,8 | -0,3 |
| 2004 | -79 246 | -12 757 | 1 994 | -26 082 | -42 401 | -3,0 | -0,1 |
| 2005 | -64 763 | -11 313 | 792 | -9 206 | -45 037 | -2,9 | 0,0 |
| 2006 | -44 002 | -17 248 | 1 645 | 13 542 | -41 940 | -2,6 | 0,4 |
| 2007 | -1 342 | -4 715 | 2 292 | 45 552 | -44 471 | -2,6 | 0,0 |
| 2008 | -11 797 | -2 533 | 858 | 45 051 | -55 173 | -3,0 | -0,4 |
| 2009 | -96 561 | -6 960 | -6 058 | 12 525 | -96 068 | -4,9 | -1,9 |
| 2010 | -104 070 | -7 256 | -1 062 | 9 614 | -105 365 | -5,1 | -0,2 |

Tabell 1.2 Det strukturelle oljekorrigerte overskuddet i statsbudsjettet. Mill. kroner

| | Olje- korrigert overskudd (A) | Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå (B) | Særskilte regnskaps- forhold (C) | Aktivitets- korreksjoner (D) | Strukturelt oljekorrigert overskudd | | |
|------|--|---|---|------------------------------------|-------------------------------------|--|--|
| | | | | | Mill. kroner (F=A-B-C-D) | Prosent av trend-BNP for Fastlands- Norge | Endring fra året før, prosentenheter |
| 2011 | -79 399 | -3 673 | 4 598 | 18 789 | -99 114 | -4,6 | 0,6 |
| 2012 | -100 898 | -5 746 | -1 419 | 22 084 | -115 817 | -5,1 | -0,5 |
| 2013 | -116 454 | -7 293 | 93 | 22 853 | -132 107 | -5,5 | -0,4 |
| 2014 | -160 008 | -6 693 | -619 | 5 608 | -158 304 | -6,3 | -0,8 |
| 2015 | -185 312 | 2 736 | -610 | -3 327 | -184 111 | -7,0 | -0,7 |
| 2016 | -208 388 | 18 927 | 189 | -15 830 | -211 675 | -7,7 | -0,7 |
| 2017 | -222 826 | 12 432 | -3 419 | -5 217 | -226 622 | -8,0 | -0,2 |
| 2018 | -218 513 | 7 166 | -105 | -4 040 | -221 534 | -7,5 | 0,5 |
| 2019 | -227 623 | 7 685 | 5 362 | 1 952 | -242 621 | -7,9 | -0,4 |
| 2020 | -433 190 | 10 968 | 963 | -50 128 | -394 994 | -12,3 | -4,5 |
| 2021 | -371 194 | 4 860 | -2301 | -60 384 | -313 369 | -9,4 | 2,9 |

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 2**Dokumentasjon av usikkerhetsviften for 3-prosentbanen**

Beregningene av forventet verdiutvikling av Statens pensjonsfond utland (SPU) og forventet realavkastning fra fondet er basert på stokastiske simuleringer, såkalte Monte Carlo-simuleringer. I simuleringene «trekkes» et stort antall mulige forløp som realverdien av fondet kan følge, etter gitte sannsynlighetsfordelinger. Utfallsrommet gir informasjon om forventet verdi og usikkerhet rundt forventningen.

Verdiene er i utgangspunktet log-normalfordelte, men det er lagt til grunn en svak grad av «mean reversion» i aksjekursene, samt tilsvarende (stokastisk) volatilitet, som gir noe avvik fra fordelingen. Log-normalfordelingen sikrer at aktivprisene ikke kan bli negative, og innebærer samtidig en større oppside enn nedside i utfallsrommet. Det kan ikke utelukkes at simuleringene undervurderer sannsynligheten for ekstreme utfall, både i negativ og positiv retning.

Simuleringene er gjort med utgangspunkt i SPUs referanseindekser for aksjer og obligasjoner og gjeldende regel for tilbakevekting av aksjeandelen til 70 pst. Indeksene simuleres i fondets valutakurv, og omregnes deretter til norske kroner ved hjelp av en separat stokastisk prisprosess for kronen. Det er forutsatt en viss korrelasjon mellom kronekursen og aksjer, mens kronekursen antas å være ukorrelet med obligasjoner. Modelleringen av kronekursen bidrar til å øke svingningene i den reelle verdien av fondet målt i kroner, og dermed utfallsrommet, men påvirker ikke medianverdien. Avkastningsbidrag fra eiendomsinvesteringene og andre avvik fra referanseindeksene er ikke modellert.

Beregningene bygger på følgende forutsetninger:

- Simuleringene tar utgangspunkt i anslått fondsverdi ved inngangen til 2021 på 10 300 mrd. kroner.
- Anslag for forventet langsiktig realavkastning av fondet på 3 pst. (ubetinget anslag basert på langsiktig empiri og analyse).
- Anslag for volatilitet på aksjer og obligasjoner på hhv. 16 og 6 pst. (basert på historisk empiri i perioden 1900–2016 og analyse)
- Forventet korrelasjon på 0,1 mellom aksjer og obligasjoner (basert på korrelasjon i nyere tid)
- Forventet korrelasjon på 0,3 mellom kronekursen (prisen på en krone målt i enheter av valutakurven) og aksjer (basert på gjennomsnittlig korrelasjon i perioden 1998-juni 2020)
- Standardavvik for valutakursen på 8 pst. (basert på historiske årlige svingninger i kronekursen relativt til valutakurven i perioden 1998-juni 2020)

Forutsetningene er nærmere omtalt i kapittel 3 i Meld. St. 26 (2016–2017) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2016.

Netto tilførsel til fondet er bestemt av statens anslåtte netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fratrukket uttak fra fondet. For utttak fra fondet er det beregningsteknisk lagt til grunn et uttak på $2\frac{3}{4}$ pst. ut beregningsperioden. I anslagene for statens netto kontantstrøm er det lagt til grunn en langsiktig oljepris på vel 490 kroner per fat. Det er i noen grad også tatt hensyn til usikkerhet i olje- og gasspriser ved å modellere en viss usikkerhet rundt statens netto kontantstrøm.

Vedlegg 3**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 3.1 Bruttonasjonalinntekt. Mrd. Kroner

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|
| Bruttonasjonalprodukt..... | 3 549,4 | 3 393,4 | 3 689,9 |
| BNP Fastlands-Norge | 3 038,6 | 3 002,1 | 3 214,1 |
| Rente- og stønadsbalansen | 83,2 | 76,6 | 88,9 |
| Overskudd på driftsbalansen | 145,4 | 64,4 | 125,4 |
| Bruttonasjonalinntekt | 3 691,1 | 3 500,7 | 3 809,4 |

Kilder: Finansdepartementet og SSB.

Tabell 3.2 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

| | Årlig gjennomsnitt | | | | | |
|--|--------------------|-----------|-----------|-----------|------|------|
| | 1971–1980 | 1981–1990 | 1991–2019 | 1971–2019 | 2020 | 2021 |
| <i>Arbeidskraftsproduktivitet</i> | | | | | | |
| Fastlands-Norge | 3,3 | 1,7 | 1,8 | 2,1 | 0,8 | 0,7 |
| Private fastlandsnæringer ² | 3,0 | 1,7 | 2,1 | 2,2 | 0,8 | 0,3 |
| <i>Total faktorproduktivitet</i> | | | | | | |
| Fastlands-Norge | 2,1 | 0,7 | 1,4 | 1,4 | -1,2 | 1,2 |
| Private fastlandsnæringer ² | 2,0 | 0,7 | 1,6 | 1,5 | -1,6 | 1,6 |

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.3 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2021. Prosentvis endring fra året før

| | | BNP Fast-lands-Norge | KPI | Årslønn | Arbeidsledighet AKU ¹ |
|-----------------------------|----------|----------------------|-----|---------|----------------------------------|
| Danske Bank..... | Jun 2020 | 3,5 | 2,8 | 2,0 | .. |
| DNB | Aug 2020 | 3,5 | 2,2 | 2,5 | 4,1 |
| Handelsbanken | Apr 2020 | 3,6 | 3,3 | 1,5 | .. |
| LO..... | Sep 2020 | 2,5 | 2,7 | .. | 4,8 |
| Nordea..... | Aug 2020 | 4,0 | 3,0 | 2,5 | 3,3 |
| Norges Bank | Sep 2020 | 3,7 | 3,1 | 2,1 | .. |
| NHO | Sep 2020 | 3,0 | .. | .. | 5,1 |
| OECD | Jun 2020 | 1,5 | 0,6 | .. | 5,6 |
| SEB | Sep 2020 | 3,6 | 2,3 | 2,5 | 4,5 |
| Statistisk sentralbyrå..... | Sep 2020 | 3,6 | 2,9 | 2,3 | 4,5 |
| Swedbank | Aug 2020 | 3,0 | 2,5 | 1,9 | 4,0 |
| Gjennomsnitt..... | | 5,6 | 2,5 | 2,2 | 4,5 |
| Finansdepartementet | Sep 2020 | 4,5 | 3,5 | 2,2 | 4,4 |

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

Tabell 3.4 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

| | Bruttonasjonal-produkt | | | Konsumprisindeks | | | Arbeidsledighet ¹ | | |
|---------------------|------------------------|-------|------|------------------|------|------|------------------------------|------|------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Euroområdet..... | 1,3 | -8,3 | 5,3 | 1,2 | 0,4 | 0,8 | 7,6 | 8,5 | 8,7 |
| Sverige..... | 1,3 | -4,8 | 3,1 | 1,8 | 0,4 | 1,1 | 6,8 | 8,5 | 9,3 |
| Storbritannia | 1,5 | -10,0 | 6,0 | 1,8 | 0,7 | 0,6 | 3,8 | 5,3 | 7,0 |
| USA..... | 2,3 | -4,0 | 4,0 | 1,8 | 1,0 | 1,5 | 3,7 | 8,4 | 7,0 |
| Danmark..... | 2,3 | -5,0 | 4,2 | 0,7 | 0,4 | 1,2 | 5,0 | 6,0 | 5,7 |
| Kina..... | 6,1 | 1,5 | 8,2 | 2,9 | 3,0 | 2,6 | - | - | - |

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 3.5 Framskrivning av norsk tremåneders pengemarkedsrente¹. Prosent

| | 2020 | 2021 |
|--------------------------------------|------|------|
| Revidert nasjonalbudsjett 2020 | 0,9 | 0,6 |
| Nasjonalbudsjettet 2021 | 0,7 | 0,4 |

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

Kilder: Macrobond, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 3.6 Finansdepartementets anslag for 2020 på ulike tidspunkter.¹ Prosentvis volumendring fra året før, der ikke annet er angitt

| | RNB20 | NB21 |
|---|--------|--------|
| <i>Handelspartnerne</i> | | |
| BNP | -6,0 | -6,3 |
| <i>Norge</i> | | |
| BNP Fastlands-Norge | -4,0 | -3,1 |
| Sysselsatte personer | -1,0 | -1,6 |
| Arbeidsledighetsrate (AKU), nivå | 5,1 | 4,7 |
| Årslønn | 1½ | 1,7 |
| Konsumprisindeksen (KPI) | 1,0 | 1,1 |
| Råoljepris, kroner per fat, nivå ² | 331 | 408 |
| <i>Statsbudsjettet</i> | | |
| Overskudd, mrd. kroner, nivå ³ | -123,8 | -123,5 |
| Underliggende, reell utgiftsvekst | 12,1 | 10,1 |
| Strukturelt oljekorrigert underskudd ⁴ | 13,1 | 12,3 |

¹ Revidert nasjonalbudsjett 2020 (RNB20) og Nasjonalbudsjettet 2021 (NB21).

² Løpende priser.

³ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁴ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.7 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før

| | Mrd. kroner 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------------|------------------|------|------|
| Offentlig konsum | 866,7 | 2,2 | 1,1 |
| Statlig | 423,9 | 2,3 | 2,6 |
| Kommunalt | 442,8 | 2,1 | -0,3 |
| Offentlige investeringer | 212,7 | 4,5 | 1,1 |
| Statlig | 126,8 | 4,4 | 1,3 |
| Kommunalt | 85,9 | 4,5 | 0,8 |
| Bruttoprodukt | 675,7 | 2,0 | 1,2 |
| Statlig | 310,6 | 3,3 | 1,5 |
| Kommunalt | 365,1 | 0,9 | 0,9 |
| Sysselsetting, mill. timeverk | 1 151,6 | 0,8 | 0,4 |
| Statlig | 457,4 | 1,9 | 0,6 |
| Kommunalt | 694,2 | 0,0 | 0,3 |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.8 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

| | Mill. kroner | | | | | Prosentvis endring fra året før | | | | |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------------------|--------------|---------------|-------------|--|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | |
| A. Totale inntekter | 1 828 261 | 2 012 397 | 2 069 227 | 1 770 606 | 1 997 708 | 10,1 | 2,8 | -14,4 | 12,8 | |
| Formuesinntekter | 370 663 | 429 253 | 443 087 | 357 626 | 381 074 | 15,8 | 3,2 | -19,3 | 6,6 | |
| Skatt- og pensjonspremier | 1 288 422 | 1 407 633 | 1 439 177 | 1 227 559 | 1 420 222 | 9,3 | 2,2 | -14,7 | 15,7 | |
| 2.1 Oljeskatter | 84 321 | 148 583 | 121 000 | -39 100 | 67 700 | 76,2 | -18,6 | -132,3 | - | |
| 2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge | 403 017 | 421 684 | 431 620 | 414 078 | 444 558 | 4,6 | 2,4 | -4,1 | 7,4 | |
| 2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge | 801 085 | 837 366 | 886 557 | 852 582 | 907 964 | 4,5 | 5,9 | -3,8 | 6,5 | |
| Andre overføringer, bøter mv. | 28 365 | 26 977 | 29 683 | 31 565 | 31 501 | -4,9 | 10,0 | 6,3 | -0,2 | |
| Gebyrinntekter mv. | 140 811 | 148 533 | 157 280 | 153 856 | 164 911 | 5,5 | 5,9 | -2,2 | 7,2 | |
| B. Totale utgifter | 1 663 424 | 1 735 759 | 1 837 368 | 1 979 115 | 1 972 357 | 4,3 | 5,9 | 7,7 | 4,4 | |
| Renteutgifter og utbytte | 15 235 | 18 156 | 19 385 | 21 314 | 14 131 | 19,2 | 6,8 | 10,0 | 13,2 | |
| Overføringer til utlandet | 34 446 | 33 941 | 38 806 | 40 808 | 41 948 | -1,5 | 14,3 | 5,2 | -1,2 | |
| Subsidier mv. | 66 071 | 68 962 | 72 917 | 87 334 | 75 653 | 4,4 | 5,7 | 19,8 | 5,6 | |
| Stønader til husholdninger | 493 374 | 505 536 | 525 151 | 584 123 | 572 146 | 2,5 | 3,9 | 11,2 | 2,5 | |
| Overføringer til ideelle organisasjoner | 55 938 | 58 887 | 62 930 | 64 487 | 66 656 | 5,3 | 6,9 | 2,5 | 4,8 | |
| Lønnskostnader | 496 025 | 519 726 | 545 137 | 562 081 | 580 576 | 4,8 | 4,9 | 3,1 | 4,8 | |
| Produktinnsats | 247 193 | 257 336 | 271 956 | 275 530 | 292 107 | 4,1 | 5,7 | 1,3 | 3,4 | |
| Produktkjøp til husholdninger | 74 010 | 75 183 | 77 401 | 79 240 | 81 207 | 1,6 | 3,0 | 2,4 | 2,7 | |
| Bruttoinvesteringer i fast realkapital | 173 843 | 193 238 | 214 046 | 227 183 | 237 750 | 11,2 | 10,8 | 6,1 | 9,6 | |
| Netto kjøp av tomter og grunn | 843 | -3 454 | 622 | -393 | -447 | - | - | - | - | |
| Kapitaloverføringer | 6 446 | 8 248 | 9 017 | 37 410 | 10 632 | 28,0 | 9,3 | 314,9 | 28,1 | |
| C. Nettofinansinvestering (A-B) | 164 837 | 276 638 | 231 859 | -208 509 | 25 351 | 67,8 | -16,2 | -189,9 | 76,5 | |
| <i>Memo:</i> | | | | | | | | | | |
| Konsum i offentlig forvaltning | 790 947 | 826 924 | 867 598 | 901 948 | 935 917 | 4,5 | 4,9 | 4,0 | 4,4 | |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.9 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

| | Mill. kroner | | | | | Prosentvis endring fra året før | | | | |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------------------|--------------|---------------|-------------|--|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | |
| A Totale inntekter | 1 526 920 | 1 694 076 | 1 734 061 | 1 454 185 | 1 646 261 | 10,9 | 2,4 | -16,1 | 13,2 | |
| Formuesinntekter | 355 770 | 411 953 | 421 530 | 338 646 | 363 776 | 15,8 | 2,3 | -19,7 | 7,4 | |
| Skatt- og pensjonspremier | 1 081 802 | 1 190 441 | 1 214 143 | 1 012 326 | 1 177 259 | 10,0 | 2,0 | -16,6 | 16,3 | |
| 2.1 Oljeskatter | 84 321 | 148 583 | 121 000 | -39 100 | 67 700 | 76,2 | -18,6 | -132,3 | - | |
| 2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge | 389 406 | 407 479 | 416 870 | 399 275 | 429 762 | 4,6 | 2,3 | -4,2 | 7,6 | |
| 2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge | 608 076 | 634 380 | 676 273 | 652 152 | 679 797 | 4,3 | 6,6 | -3,6 | 4,2 | |
| Overføringer innen offentlig forvaltning | 2 060 | 2 184 | 2 448 | 2 242 | 2 132 | - | - | - | - | |
| Andre overføringer, bøter mv. | 23 181 | 20 522 | 23 114 | 26 450 | 26 120 | -11,5 | 12,6 | 14,4 | -1,2 | |
| Gebyrinntekter mv. | 64 107 | 68 975 | 72 826 | 74 520 | 76 974 | 7,6 | 5,6 | 2,3 | 3,3 | |
| B. Totale utgifter | 1 349 976 | 1 398 670 | 1 468 963 | 1 632 586 | 1 590 541 | 3,6 | 5,0 | 11,1 | -2,6 | |
| Renteutgifter og utbytte | 5 950 | 8 666 | 8 246 | 12 437 | 7 562 | 45,6 | -4,8 | 50,8 | -39,2 | |
| Overføringer til utlandet | 34 446 | 33 941 | 38 806 | 40 808 | 41 948 | -1,5 | 14,3 | 5,2 | 2,8 | |
| Subsidier mv. | 57 699 | 59 723 | 62 696 | 76 849 | 64 968 | 3,5 | 5,0 | 22,6 | -15,5 | |
| Stønader til husholdninger | 473 440 | 485 429 | 505 500 | 563 950 | 551 588 | 2,5 | 4,1 | 11,6 | -2,2 | |
| Overføringer til ideelle organisasjoner | 37 272 | 39 125 | 41 412 | 42 406 | 44 143 | 5,0 | 5,8 | 2,4 | 4,1 | |
| Overføringer innen offentlig forvaltning | 244 800 | 251 637 | 257 547 | 289 140 | 270 467 | 2,8 | 2,3 | 12,3 | -6,5 | |
| Lønnskostnader | 213 343 | 223 072 | 232 902 | 246 789 | 257 381 | 4,6 | 4,4 | 6,0 | 4,3 | |
| Produktinnsats | 124 819 | 129 843 | 137 358 | 139 182 | 150 281 | 4,0 | 5,8 | 1,3 | 8,0 | |
| Produktkjøp til husholdninger | 48 428 | 48 482 | 49 555 | 50 665 | 52 074 | 0,1 | 2,2 | 2,2 | 2,8 | |
| Bruttoinvesteringer i fast realkapital | 104 052 | 115 970 | 127 734 | 135 544 | 142 145 | 11,5 | 10,1 | 6,1 | 4,9 | |
| Netto kjøp av tomter og grunn | 881 | -3 454 | 622 | -393 | -447 | - | - | - | - | |
| Kapitaloverføringer | 4 846 | 6 236 | 6 585 | 35 210 | 8 432 | 28,7 | 5,6 | 434,7 | -76,1 | |
| C Nettofinansinvestering (A-B) | 176 944 | 295 406 | 265 098 | -178 401 | 55 720 | 66,9 | -10,3 | -167,3 | - | |
| <i>Memo:</i> | | | | | | | | | | |
| Konsum i statsforvaltningen | 389 363 | 405 062 | 424 593 | 445 858 | 471 736 | 4,0 | 4,8 | 5,0 | 5,8 | |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.10 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

| | Mill. kroner | | | | | Prosentvis endring fra året før | | | | |
|--|--------------|---------|---------|---------|---------|---------------------------------|------|-------|-------|--|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | |
| A. Totale inntekter | 548 399 | 570 881 | 595 971 | 615 833 | 618 580 | 4,1 | 4,4 | 3,3 | 0,4 | |
| Formuesinntekter | 14 554 | 16 950 | 21 148 | 18 580 | 16 899 | 16,5 | 24,8 | -12,1 | -9,0 | |
| Skatteinntekter | 206 218 | 213 807 | 223 629 | 222 662 | 236 897 | 3,7 | 4,6 | -0,4 | 6,4 | |
| Skatt på inntekt og formue..... | 192 607 | 199 602 | 208 879 | 207 859 | 222 101 | 3,6 | 4,6 | -0,5 | 6,9 | |
| Produksjonsskatter | 13 611 | 14 205 | 14 750 | 14 803 | 14 796 | 4,4 | 3,8 | 0,4 | 0,0 | |
| Overføringer fra statsforvaltningen..... | 245 739 | 254 111 | 260 171 | 290 140 | 271 467 | 3,4 | 2,4 | 11,5 | -6,4 | |
| Gebyrinntekter mv..... | 76 704 | 79 558 | 84 454 | 79 335 | 87 937 | 3,7 | 6,2 | -6,1 | 10,8 | |
| Andre overføringer | 5 184 | 6 455 | 6 569 | 5 115 | 5 381 | 24,5 | 1,8 | -22,1 | 5,2 | |
| B. Totale utgifter | 561 163 | 591 480 | 628 927 | 638 511 | 655 014 | 5,4 | 6,3 | 1,5 | 2,6 | |
| Renteutgifter | 9 285 | 9 490 | 11 139 | 8 877 | 6 568 | 2,2 | 17,4 | -20,3 | -26,0 | |
| Overføringer til private..... | 46 972 | 49 108 | 51 390 | 52 739 | 53 756 | 4,5 | 4,6 | 2,6 | 1,9 | |
| Overføringer til statsforvaltningen | 2 915 | 2 754 | 2 975 | 2 842 | 2 732 | -5,5 | 8,0 | -4,5 | -3,9 | |
| Lønnskostnader..... | 282 682 | 296 654 | 312 235 | 315 292 | 323 195 | 4,9 | 5,3 | 1,0 | 2,5 | |
| Produktinnsats | 122 374 | 127 493 | 134 598 | 136 348 | 141 826 | 4,2 | 5,6 | 1,3 | 4,0 | |
| Produktkjøp til husholdninger..... | 25 582 | 26 701 | 27 846 | 28 575 | 29 133 | 4,4 | 4,3 | 2,6 | 2,0 | |
| Bruttoinvesteringer i fast realkapital | 69 791 | 77 268 | 86 312 | 91 639 | 95 605 | 10,7 | 11,7 | 6,2 | 4,3 | |
| Netto kjøp av tomter og grunn | -38 | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| Andre kapitaloverføringer..... | 1 600 | 2 012 | 2 432 | 2 200 | 2 200 | 25,8 | 20,9 | -9,5 | 0,0 | |
| C. Nettofinansinvestering (A-B) | -12 764 | -20 599 | -32 956 | -22 679 | -36 434 | - | - | - | - | |
| <i>Memo:</i> | | | | | | | | | | |
| Konsum i kommuneforvaltningen | 401 584 | 421 862 | 443 005 | 456 090 | 464 181 | 5,0 | 5,0 | 3,0 | 1,8 | |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.11 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i> | 1 081 802 | 1 190 441 | 1 214 143 | 1 012 326 | 1 177 259 |
| Skatt på inntekt, formue og kapital..... | 346 126 | 419 845 | 413 960 | 229 530 | 347 609 |
| Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning) | 57 120 | 73 771 | 83 393 | 75 092 | 79 142 |
| Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum... | 79 132 | 143 389 | 115 600 | -45 000 | 61 700 |
| Felleskatt | 187 346 | 180 749 | 189 242 | 180 918 | 184 564 |
| Finansskatt..... | 2 547 | 3 196 | 4 475 | 4 609 | 4 794 |
| Annen skatt på inntekt, formue og kapital..... | 19 981 | 18 740 | 21 250 | 13 911 | 17 409 |
| Produksjonsskatter | 394 594 | 412 673 | 422 270 | 405 175 | 435 762 |
| Merverdiavgift..... | 283 518 | 296 801 | 309 000 | 294 168 | 323 657 |
| Avgifter på oljeutvinning | 5 189 | 5 194 | 5 400 | 5 900 | 6 000 |
| Andre produksjonsskatter | 105 888 | 110 678 | 107 870 | 105 107 | 106 105 |
| Trygde- og pensjonspremier..... | 341 082 | 357 923 | 377 913 | 377 621 | 393 888 |
| Fra arbeidstakere | 139 488 | 145 282 | 151 357 | 152 380 | 157 124 |
| Fra arbeidsgivere | 201 593 | 212 641 | 226 556 | 225 241 | 236 764 |
| <i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner</i> ... | 206 620 | 217 192 | 225 034 | 215 233 | 242 962 |
| Skatt på inntekt og formue | 189 334 | 199 372 | 206 669 | 196 671 | 224 265 |
| Produksjonsskatter | 13 611 | 14 205 | 14 750 | 14 803 | 14 796 |
| Trygde- og pensjonspremier..... | 3 675 | 3 615 | 3 615 | 3 759 | 3 901 |
| <i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i> | 1 288 422 | 1 407 633 | 1 439 177 | 1 227 559 | 1 420 222 |
| Skatter som andel av BNP | 39,1 | 39,9 | 40,5 | 36,2 | 38,5 |
| Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge | 43,1 | 43,3 | 43,4 | 42,2 | 42,1 |

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.12 Finanspolitiske indikatorer

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <i>Statsbudsjettet</i> | | | | | | | | |
| Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner | 311,7 | 225,0 | 113,0 | 148,6 | 257,4 | 276,7 | -123,5 | -37,6 |
| Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner | -160,0 | -185,3 | -208,4 | -222,8 | -218,5 | -227,6 | -433,2 | -371,2 |
| Strukturelt overskudd. Mrd. kroner | -158,3 | -184,1 | -211,7 | -226,6 | -221,5 | -242,6 | -395,0 | -313,4 |
| Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge | -6,3 | -7,0 | -7,7 | -8,0 | -7,5 | -7,9 | -12,3 | -9,4 |
| Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før | 3,1 | 2,8 | 2,6 | 1,9 | 0,7 | 1,7 | 10,1 | -4,6 |
| Utgiftsdeflator statsbudsjettet | 3,0 | 2,3 | 2,5 | 2,1 | 2,9 | 3,0 | 1,5 | 2,3 |
| <i>Offentlig forvaltning</i> | | | | | | | | |
| Nettofinansinvestering. Mrd. kroner | 270,8 | 187,4 | 125,8 | 164,8 | 276,6 | 231,9 | -208,5 | 25,4 |
| Nettofinansinvestering. Prosent av BNP | 8,6 | 6,0 | 4,1 | 5,0 | 7,8 | 6,5 | -6,1 | 0,7 |
| Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP Fastlands-Norge | -6,9 | -7,1 | -7,2 | -8,0 | -7,7 | -8,2 | -14,9 | -11,0 |
| Påløpte skatter. Prosent av BNP | 39,0 | 38,7 | 39,2 | 39,1 | 39,9 | 40,5 | 36,2 | 38,5 |
| Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge | 42,7 | 43,2 | 43,4 | 43,1 | 43,3 | 43,4 | 42,2 | 42,1 |
| Offentlige utgifter. Prosent av BNP | 46,3 | 49,3 | 51,5 | 50,5 | 49,2 | 51,8 | 58,3 | 53,5 |
| Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge | 57,3 | 58,7 | 59,3 | 59,6 | 59,7 | 60,5 | 65,9 | 61,4 |
| Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ¹ | 242,8 | 279,5 | 285,2 | 302,8 | 274,9 | 326,4 | 348,1 | 326,7 |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP | 210,7 | 246,2 | 249,3 | 264,7 | 240,2 | 291,4 | 311,5 | 293,1 |
| Offentlig gjeld. Prosent av BNP | 27,2 | 31,8 | 35,5 | 36,1 | 39,4 | 39,5 | 40,3 | |
| Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP | 25,5 | 25,5 | 27,4 | 27,2 | 28,2 | 28,3 | 28,6 | |

¹ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.13 Indikatorer for kommuneøkonomien

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge | 13,8 | 14,0 | 14,2 | 14,4 | 14,5 | 14,6 | 15,2 | 14,4 |
| Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge..... | 17,7 | 18,1 | 18,7 | 19,0 | 18,8 | 18,7 | 19,7 | 18,5 |
| Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet | 17,0 | 17,1 | 17,5 | 17,7 | 17,8 | 17,7 | 18,0 | 17,9 |
| Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet | 19,1 | 19,3 | 19,5 | 19,6 | 19,6 | 19,5 | 19,7 | 19,6 |
| Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹ | 1,4 | 3,9 | 3,0 | 2,0 | 0,7 | 1,2 | 0,8 | 0,2 |
| Kommunal deflator. Prosent endring | 3,1 | 2,4 | 2,6 | 2,4 | 3,1 | 3,2 | 1,6 | 2,7 |
| Frie inntekter i prosent av samlede inntekter | 73,4 | 72,7 | 72,6 | 72,2 | 71,6 | 71,3 | 71,7 | 70,9 |
| Frie inntekter, reell endring fra året før ¹ | 0,7 | 3,5 | 2,8 | 1,4 | 0,2 | 1,1 | -0,6 | 0,4 |
| Aktivitetsendring i pst. fra året før..... | 1,2 | 2,6 | 2,7 | 1,6 | 2,3 | 2,5 | 0,7 | - |
| Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter.... | 13,2 | 13,3 | 14,0 | 13,2 | 14,1 | 15,2 | 15,5 | 16,0 |
| Netto driftsresultat i prosent. Kommunekasser... | 1,3 | 3,0 | 4,0 | 3,6 | 2,5 | 1,6 | - | - |
| Netto driftsresultat i prosent. Kommunekonsern | 1,5 | 3,2 | 4,2 | 3,9 | 2,8 | 2,0 | - | - |
| Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter .. | -5,5 | -3,1 | -2,6 | -2,4 | -3,7 | -5,8 | -4,2 | -6,1 |
| Netto gjeld. Prosent av inntekter ² | 31,8 | 29,3 | 26,8 | 24,0 | 26,9 | 23,1 | - | - |
| Netto gjeld uten pensjonsreserver. Pst av inntekter | 46,1 | 44,9 | 44,1 | 43,6 | 44,4 | 46,1 | - | - |

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

² Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.14 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|------------|------------|------------|
| Inntekter | 495 781 | 303 701 | 327 501 |
| – Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet | 256 915 | 86 701 | 98 501 |
| – Renteinntekter og utbytte mv..... | 238 866 | 217 000 | 229 000 |
| Utgifter | 228 564 | 433 190 | 371 194 |
| – Overføring til statskassen..... | 228 564 | 433 190 | 371 194 |
| Overskudd i Statens pensjonsfond utland | 267 216 | -129 489 | -43 693 |
| Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi ¹ | 10 086 229 | 10 300 000 | 10 542 219 |

¹ Medregnet netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten på 9,1 mrd. kroner, som overføres til Statens pensjonsfond utland.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.15 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland. | 1 407 407 | 1 236 878 | 1 242 130 |
| A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet..... | 283 245 | 114 701 | 122 301 |
| Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet..... | 140 379 | 30 201 | 15 901 |
| Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet | 142 866 | 84 500 | 106 400 |
| – Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet..... | 97 376 | 41 500 | 71 700 |
| – Renteinntekter | 2 759 | 2 600 | 2300 |
| – Tilbakeføring av kapitalinnskudd..... | 22 674 | 24 700 | 24 900 |
| – Andre petroleumsinntekter..... | 20 057 | 15 700 | 7 500 |
| A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet | 1 124 162 | 1 122 177 | 1 119 829 |
| Skatter fra Fastlands-Norge | 1 030 890 | 1 024 676 | 1 040 902 |
| – Skatt på inntekt, formue og kapital | 616 753 | 627 015 | 614 785 |
| – Produksjonsavgifter..... | 414 138 | 397 661 | 426 117 |
| Overført fra Norges Bank..... | 14 798 | 19 706 | 18 600 |
| Renteinntekter..... | 14 000 | 13 332 | 8 345 |
| Andre inntekter | 64 473 | 64 463 | 51 981 |
| B Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland | 1 378 115 | 1 583 368 | 1 514 823 |
| B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet | 26 331 | 28 000 | 23 800 |
| – Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet..... | 26 331 | 28 000 | 23 800 |
| – Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet..... | 0 | 0 | 0 |
| B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet..... | 1 351 785 | 1 555 368 | 1 491 023 |
| Kjøp av varer og tjenester | 226 495 | 236 563 | 248 132 |
| – Sivile formål..... | 167 158 | 176 159 | 184 227 |
| – Forsvarsformål | 59 337 | 60 403 | 63 905 |
| Overføringer | 1 125 290 | 1 318 805 | 1 242 891 |
| – Til kommuneforvaltningen | 243 777 | 272 733 | 253 539 |
| – Renteutgifter..... | 9 888 | 10 704 | 10 500 |
| – Til private og utlandet..... | 871 625 | 1 035 369 | 978 852 |
| C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland | 29 292 | -346 489 | -272 693 |
| – Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet..... | 256 915 | 86 701 | 98 501 |
| C.2 Oljekorrigert overskudd | -227 623 | -433 190 | -371 194 |
| + Overført fra Statens pensjonsfond utland | 228 564 | 433 190 | 371 194 |
| C.3 = Overskudd før låntransaksjoner | 941 | 0 | 0 |
| D Låntransaksjoner, netto | 72 137 | 74 090 | 9 793 |
| 1 Utlån | 8 036 | 74 090 | 9 793 |
| 2 Gjeldsavdrag..... | 64 101 | 0 | 0 |
| E.1 Finansieringsbehov (D–C.3) | 71 195 | 74 090 | 9 793 |

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.16 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner¹

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|--------|
| Sum eiendeler | 396 | 469 | 937 | 2 614 | 2 889 | 3 257 | 3 983 | 4 478 | 4 610 | 5 152 | 6 403 | 7 769 | 8 844 | 9 026 | 10 061 | 9 767 | 11 656 |
| 60. Kontantbeholdning | 98 | 93 | 85 | 160 | 148 | 147 | 138 | 137 | 82 | 131 | 89 | 116 | 101 | 147 | 162 | 188 | 188 |
| 61. Spesielle beholdninger, forsikringer mv. | 2 | 8 | 421 | 1 908 | 2 154 | 2 404 | 2 887 | 3 321 | 3 543 | 4 076 | 5 308 | 6 626 | 7 671 | 7 736 | 8 743 | 8 504 | 10 374 |
| <i>hvorav: Statens pensjonsfond utland</i> | 0 | 2 | 387 | 1 783 | 2 018 | 2 280 | 2 642 | 3 081 | 3 308 | 3 825 | 5 032 | 6 431 | 7 461 | 7 510 | 8 484 | 8 243 | 10 086 |
| <i>Statens pensjonsfond Norge</i> | 0 | 0 | 12 | 107 | 117 | 88 | 117 | 135 | 129 | 145 | 168 | 186 | 198 | 212 | 240 | 239 | 269 |
| 62. Verdipapir | 9 | 11 | 53 | 93 | 97 | 159 | 365 | 364 | 301 | 277 | 226 | 150 | 151 | 157 | 176 | 179 | 179 |
| <i>hvorav: Obligasjoner med fortrinnsrett</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 46 | 240 | 224 | 160 | 133 | 81 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 63. Utlån og utestående fordringer | 145 | 182 | 191 | 227 | 238 | 255 | 274 | 305 | 332 | 387 | 445 | 489 | 481 | 487 | 479 | 481 | 507 |
| <i>hvorav: Utlån til Statsbankene</i> | 140 | 153 | 170 | 196 | 203 | 213 | 225 | 238 | 250 | 265 | 285 | 300 | 314 | 325 | 339 | 353 | 367 |
| 64. Ordinære fond | 0 | 0 | 8 | 67 | 88 | 97 | 122 | 132 | 133 | 55 | 77 | 106 | 151 | 197 | 196 | 129 | 130 |
| 65. Forskudd | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 66. Kapital i statsbankene | 6 | 8 | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| 68. Fast kapital i forvaltningsbedrifter | 128 | 168 | 176 | 155 | 160 | 165 | 180 | 185 | 190 | 197 | 213 | 227 | 233 | 233 | 238 | 239 | 244 |
| <i>hvorav: SDØE</i> | 55 | 113 | 151 | 134 | 139 | 143 | 151 | 154 | 158 | 163 | 176 | 193 | 193 | 192 | 195 | 193 | 195 |
| 69. Egenbeholdning statspapirer | 0 | 0 | 0 | 15 | 14 | 41 | 36 | 48 | 41 | 45 | 60 | 64 | 68 | 82 | 78 | 59 | 42 |
| 70-72. Mellomværender | 8 | 6 | 0 | -7 | -9 | -5 | -7 | -6 | -4 | -2 | -4 | -1 | -3 | -4 | -3 | -5 | -4 |
| 77. Overkurs/underkurs statspapirer | 0 | -3 | 0 | -3 | -3 | -2 | -1 | -1 | -3 | -7 | -8 | -9 | -10 | -10 | -9 | -7 | -5 |
| 78. Kurs og tryggingselement | 0 | -5 | -1 | 0 | 0 | -5 | -13 | -10 | -8 | -7 | -4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Tabell 3.16 forts.

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|--------|
| Sum gjeld og egenkapital | 396 | 469 | 937 | 2 614 | 2 889 | 3 257 | 3 983 | 4 478 | 4 610 | 5 152 | 6 403 | 7 769 | 8 844 | 9 026 | 10 061 | 9 767 | 11 656 |
| 80. Statsgjelden | 165 | 291 | 286 | 269 | 265 | 350 | 628 | 653 | 557 | 617 | 604 | 485 | 483 | 516 | 522 | 524 | 511 |
| 81. Kontolån fra ordinære fond | 3 | 3 | 10 | 73 | 95 | 103 | 129 | 140 | 142 | 64 | 86 | 116 | 162 | 208 | 208 | 141 | 141 |
| 82. Virksomheter med særskilte fullmakter | 0 | 0 | 1 | 9 | 9 | 10 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 20 |
| 84. Deposita og avsetninger | 6 | 13 | 16 | 18 | 18 | 41 | 31 | 9 | 1 | 13 | -1 | 6 | -8 | 6 | 3 | -6 | 4 |
| 85. Utstedte gjeldsbrev, grunnfond statsbanker | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 87. Overførte ubrukte bevilgninger | 7 | 15 | 9 | 10 | 9 | 7 | 12 | 11 | 44 | 13 | 14 | 12 | 11 | 14 | 15 | 17 | 16 |
| 99. Avslutningskonto (egenkapital) | 211 | 147 | 615 | 2 235 | 2 492 | 2 747 | 3 172 | 3 654 | 3 853 | 4 432 | 5 685 | 7 133 | 8 180 | 8 266 | 9 294 | 9 072 | 10 964 |
| <i>Memo:</i> | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Egenkapital utenom Statens pensjonsfond | 209 | 139 | 206 | 330 | 342 | 347 | 390 | 439 | 416 | 462 | 485 | 517 | 521 | 544 | 570 | 589 | 609 |
| Korrigert for kontolån ² | 211 | 178 | 285 | 345 | 356 | 379 | 413 | 439 | 416 | 462 | 485 | 517 | 521 | 544 | 570 | 589 | 609 |

¹ Balansen ved utgangen av det enkelte år. Kommentarer til utviklingen i enkeltposter finnes i de årlige statsregnskapene.

² Folketrygdfondets kontolån til staten ble avvirket i 2006. Tidsserien er korrigert for dette.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2020. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6=5-1 |
|---|---------------------|----------|-----------------------------------|---------|---------------------------------|--|
| | Saldert budsjett | Endring | Revidert nasjonal- budsjett | Endring | Nasjonal- budsjettet 2021 | <i>Memo:</i> Endring fra saldert budsjett |
| A. Inntekter utenom petroleums- inntekter | 1 173 527 | -64 843 | 1 108 684 | 13 494 | 1 122 177 | -51 350 |
| Skatter og avgifter fra Fastlands- Norge..... | 1 084 779 | -73 640 | 1 011 140 | 13 536 | 1 024 676 | -60 103 |
| Renteinntekter..... | 13 982 | -649 | 13 332 | 0 | 13 332 | -649 |
| Overføringer fra Norges Bank | 13 900 | 5 806 | 19 706 | 0 | 19 706 | 5 806 |
| Andre inntekter | 60 866 | 3 639 | 64 505 | -42 | 64 463 | 3 597 |
| B. Utgifter utenom petroleums- virksomhet | 1 414 611 | 183 098 | 1 597 710 | -42 342 | 1 555 368 | 140 756 |
| Renteutgifter..... | 10 202 | 502 | 10 704 | 0 | 10 704 | 502 |
| Dagpenger | 9 045 | 44 614 | 53 659 | -7 430 | 46 229 | 37 184 |
| Andre utgifter | 1 395 365 | 137 982 | 1 533 347 | -34 912 | 1 498 435 | 103 070 |
| C. Oljekorrigert overskudd (A-B) | -241 084 | -247 942 | -489 026 | 55 836 | -433 190 | -192 106 |
| D. Kontantstrøm fra petroleums- virksomhet | 244 951 | -155 650 | 89 301 | -2 600 | 86 701 | -158 250 |
| E. Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D) | 3 867 | -403 592 | -399 725 | 53 236 | -346 489 | -350 356 |
| F. Rente og utbytteinntekter Statens pensjonsfond | 251 300 | 6 700 | 258 000 | -35 000 | 223 000 | -28 300 |
| G. Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F) | 255 167 | -396 892 | -141 725 | 18 236 | -123 489 | -378 656 |

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.18 Nøkkeltall Nasjonalbudsjettet 2021. Prosentvis volumendring fra året før, der ikke annet er angitt

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-------|-------|-------|
| <i>Realøkonomien</i> | | | |
| Bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge | 2,3 | -3,1 | 4,4 |
| BNP | 1,2 | -1,5 | 4,5 |
| <i>Etterspørsel</i> | | | |
| Privat konsum | 1,5 | -6,0 | 7,8 |
| Offentlig konsum | 1,7 | 2,2 | 1,1 |
| Bedriftsinvesteringer, fastlandsforetakene | 5,6 | -10,6 | 5,4 |
| Boliginvesteringer | -0,9 | -6,9 | 4,9 |
| Petroleumsinvesteringer | 12,8 | -2,2 | -11,5 |
| Offentlige investeringer | 7,5 | 4,5 | 1,1 |
| <i>Arbeidsmarkedet</i> | | | |
| Sysselsetting, personer | 1,6 | -1,6 | 0,6 |
| Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) | 3,7 | 4,7 | 4,4 |
| Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå) | 2,2 | 4,9 | 3,1 |
| <i>Priser og lønninger. Prosentvis endring fra året før</i> | | | |
| Årslønn | 3,5 | 1,7 | 2,2 |
| KPI | 2,2 | 1,1 | 3,5 |
| KPI-JAE | 2,2 | 2,7 | 2,2 |
| <i>Rente, valuta og oljepris, Prosentvis endring fra året før</i> | | | |
| Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ¹ | 1,6 | 0,7 | 0,4 |
| Importveid kronekurs (I-44), årlig endring i pst. ² | 2,9 | 5,7 | -2,4 |
| Råoljepris, kroner pr. fat (løpende priser) | 564 | 408 | 424 |
| <i>Nøkkeltall for statsbudsjettet:</i> | | | |
| Oljekorrigert underskudd, mrd. kroner | 227,6 | 433,2 | 371,2 |
| Strukturelt oljekorrigert underskudd, mrd. kroner | 242,6 | 395,0 | 313,4 |
| Prosent av fondskapitalen | 2,9 | 3,9 | 3,0 |
| Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge | 7,9 | 12,3 | 9,4 |
| Budsjettindikator, prosentenheter ³ | 0,4 | 4,5 | -2,9 |
| Reell, underliggende utgiftsvekst, pst. | 1,7 | 10,1 | -4,6 |

¹ Beregningsmessig forutsetning basert på terminpriser i september.² Positivt tall angir svakere krone.³ Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

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

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Konsis Grafisk AS

Foto: Getty Images, Niklas Mørkland og Forsvaret

Trykk: 07 Media AS – 10/2020

