

Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi	5	4.3	Midlertidig ordning med utsatt formuesskatt for eiere av virksomheter som går med regnskapsmessig underskudd	62
2	De økonomiske utsiktene	13	4.4	Status for støtte til ENØK-tiltak i private husholdninger	62
2.1	Norsk økonomi	13			
2.2	Arbeidsmarkedet	17			
2.3	Vurderinger av finansiell stabilitet	18	5	Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi	64
2.4	Internasjonal økonomi	19	5.1	Produktivitet og effektiv ressursbruk	64
2.5	Petroleumssektoren	23	5.2	Produktivitetskommisjonen og OECDs anbefalinger	64
3	Den økonomiske politikken	29	5.3	Regjeringens tiltak for økt produktivitet og effektiv ressursbruk	66
3.1	Budsjettpolitikken	29			
3.2	Kommuneforvaltningens økonomi	41			
3.3	Pengepolitikken	46			
3.4	Sysselsettings- og inntekts- politikken	47			
3.5	Klimapolitikken	51	Vedlegg		
3.6	Thøgersen-utvalget	54	1	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	80
4	Skatte- og avgiftspolitikken	59	2	Figuroversikt	97
4.1	Endringer i skatte- og avgifts- reglene	59	3	Tabelloversikt	98
4.2	Om den generelle ordningen med merverdiavgiftskompensasjon for kommunesektoren	60	4	Oversikt over bokser	99



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2016

*Tilråding fra Finansdepartementet 11. mai 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

En politikk for arbeid, aktivitet og omstilling

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

Gjennom flere tiår har økende aktivitet i petroleumsnæringen vært en viktig drivkraft for den økonomiske veksten i Norge. Økt etterspørsel fra oljenæringen har trukket opp aktiviteten i fastlandsøkonomien og bidratt til høye inntekter og stadig flere godt betalte jobber. Petroleumsnæringen vil være viktig for norsk økonomi i tiår fremover, men den vil ikke fortsette å trekke opp aktiviteten i fastlandsøkonomien, snarere tvert i mot.

Vår økonomi og vår næringsstruktur må omstilles. Fallet i prisene på olje og gass har gjort at

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

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

Regjeringen er opptatt av å sikre høy sysselsetting og lav ledighet. Regjeringen forsterker den

finanspolitiske innsatsen med tiltak for aktivitet, arbeid og omstilling. Samlet gir statsbudsjettet et bidrag til økt etterspørsel etter varer og tjenester tilsvarende 1,1 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, vesentlig mer enn gjennomsnittlig økning siden handlingsregelen ble etablert i 2001.

Budsjettet for 2016 inneholder en sterk satsing på investeringer i infrastruktur, forskning og innovasjon. Dette vil redusere næringslivets transportkostnader, styrke nyskapingen og heve kompetansen i befolkningen. Redusert selskapskatt vil fremme investeringer i norsk næringsliv og legge grunnlaget for økt sysselsetting. Det er viktige tiltak for å styrke Norges vekstevne og for å oppnå en vellykket omstilling av norsk økonomi.

Tiltakspakken som ble vedtatt i fjor høst, støtter opp under sysselsetting i områder som er særlig rammet av lavere oljepris. Regjeringen foreslår å styrke tiltakene rettet mot Sør- og Vestlandet ytterligere med over 900 mill. kroner. Tiltakene er innrettet slik at de raskt gir sysselsetting i områder og sektorer som er særlig rammet av ledighet.

Det er også nødvendig å øke bevilgningene til integreringstiltak i lys av den kraftige tilstrømmingen av asylsøkere i fjor. Arbeidsmarkedet og integrering er særlig prioritert i budsjettrevisjonen.

Budsjettet for 2016 gir en sterk satsing på arbeid, aktivitet og omstilling. Det er usikkerhet om den videre utviklingen i norsk økonomi. Regjeringen er beredt til å fremme nye målrettede tiltak om nødvendig i budsjettet for 2017 som legges fram i oktober.

Den økonomiske politikken innebærer samlet sett en kraftfull innsats i en krevende konjunktursituasjon. Svakere krone bidrar til ny vekst i konkurranseutsatt næringsliv, mens lav rente og ekspansiv finanspolitikk trekker opp veksten i innenlandsk etterspørsel. Vi har ennå ikke sett den fulle effekten av den ekspansive økonomiske politikken som nå føres.

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

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

Svekket vekst og behov for omstilling i norsk økonomi

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

Flere forhold kan tyde på at vi er på vei mot en ny normal for norsk økonomi. Veksten vil bli lavere fremover enn i perioden etter tusenårsskiftet. En kraftig bedring av bytteforholdet er de siste par årene snudd til en markert forverring som følge av lavere priser på olje og gass. Etterspørselen fra petroleumsnæringen vil avta målt mot størrelsen på fastlandsøkonomien, en utvikling som er blitt forsterket av fallet i prisene på petroleumprodukter. Det vil kreve omstillinger, særlig i næringer som leverer varer og tjenester til sokkelen. I tillegg falt veksten i produktiviteten tilbake i midten av forrige tiår, og aldringen av befolkningen vil trolig gi lavere vekst i arbeidsstyrken fremover. Arbeidsinnvandringen ser ut til å avta, og mindre netto arbeidsinnvandring kan dempe utslagene i arbeidsledigheten som følger av oljeprisfallet.

Fallet i oljeprisen, fra rundt 110 dollar per fat sommeren 2014 til under 50 dollar per fat nå, gjør Norge til en litt mindre rik nasjon. Utviklingen i olje- og gassprisene har vært svakere enn lagt til grunn i fjor høst selv om oljeprisen har tatt seg litt opp de siste to månedene. Staten bærer en stor del av tapet i form av lavere inntekter fra petroleumsvirksomheten. Det gjør at mindre settes av i Statens pensjonsfond utland. Selv om pensjonsfondet skjermer budsjettet fra løpende svingninger i olje- og gassprisene, vil handlingsrommet i finanspolitikken reduseres over tid dersom prisene blir liggende lavt lenge.

Fallet i oljeprisen reduserer også inntektene i oljenæringen. Etterspørselen fra petroleumsnæringen mot fastlandsøkonomien ligger nå an til å bli noe svakere enn lagt til grunn i fjor høst. Lave priser gjør at oljeselskapene må kutte kostnader, kontrakter om leveranser må reforhandles, og inntektene for leverandørene faller.

Tilbakeslaget i oljenæringen bidrar til at veksten i fastlandsøkonomien i 2016 ser ut til å bli noe svakere enn lagt til grunn i fjor høst. Prisene på olje og gass har vært lavere enn forutsatt. Det preger aktiviteten i petroleumsettet virksomhet, og arbeidsledigheten har steget videre på Sør- og Vestlandet. Samtidig er utviklingen mer positiv i andre regioner og næringer. Den økonomiske

politikken har lagt godt til rette for at veksten vil ta seg opp igjen. Finanspolitikken brukes aktivt for å holde veksten i produksjon og sysselsetting oppe. Renten er satt videre ned, og konkurransevnen er kraftig forbedret som følge av svakere kronekurs. Lønnsomheten i næringslivet styrkes også gjennom lave tillegg i årets lønnsoppgjør.

Kronen svekket seg markert de siste tre årene fram til i vinter. I det siste har den styrket seg noe igjen, men den er fortsatt nesten 20 pst. svakere enn ved inngangen til 2013. Det er en klar fordel for både eksportbedrifter, leverandører til oljevirk-somheten og andre bedrifter som møter konkurranse fra utlandet i det norske hjemmemarkedet. Kronesvekkelsen er en viktig støtdemper for økonomien og bidrar, sammen med veksten i internasjonal økonomi, til økt eksport fra fastlandsøkonomien. Det ventes også at oppgang i fastlandsindustriens investeringer vil trekke aktiviteten i norsk økonomi opp framover.

Lavere lønnsvekst bidrar til å bedre konkurransevnen for norske bedrifter. I tråd med utfallet av lønnsoppgjøret i frontfaget anslås den samlede årslønnsveksten i år til 2,4 pst., som er vesentlig lavere enn de seneste årene. Den kostnadmessige konkurransevnen er betydelig bedret, men kostnadsnivået i Norge er fortsatt klart høyere enn hos et gjennomsnitt av våre handelspartnere.

Husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester har fortsatt å vokse, men veksttakten har avtatt. Forbrukerne er det siste året blitt mer pessimistiske i sine vurderinger av de økonomiske utsiktene. Sammen med reallønnsnedgang peker det mot svak vekst i konsumet i år, selv om lave renter og skattelettelse isolert sett trekker i motsatt retning. Norges Bank satte i mars styringsrenten ned til rekordlave 0,5 pst., og banken varslet videre reduksjon. Boligprisveksten tok seg opp igjen i mars og april, men det er store geografiske forskjeller. Det siste året har boligprisene steget med 10,5 pst. i Oslo, mens de har falt med 7,2 pst. i Stavanger.

Samlet sett anslås veksten i BNP Fastlands-Norge til 1,0 pst. i år, som er det samme som i fjor. Vekstanslaget er 0,8 prosentenheter lavere enn anslått i fjor høst. Neste år ventes veksten å ta seg opp til 1,7 pst., for deretter å ta seg videre opp til trendveksten i økonomien.

Anslagene er usikre. Den videre utviklingen i norsk økonomi påvirkes av hvilken vei prisene på olje og gass går og hvordan husholdninger og bedrifter reagerer på endringer i petroleumspri-ser og ledighet. Husholdningenes sparing er høy, og investeringsnivået i bedriftene er nokså lavt.

Begge deler innebærer isolert sett at etterspør-selen etter varer og tjenester kan øke mer enn vi nå ser for oss. På den annen side er det en risiko for at tilbakeslaget på Sør- og Vestlandet blir dypere og sprer seg til øvrige deler av norsk økonomi. Gjelden blant norske husholdninger er kommet opp på et høyt nivå. Mange som opplever bortfall av inntekt, vil måtte stramme betydelig inn på konsumet eller selge boligen for å kunne betjene gjel-den sin. Det kan bidra til å utløse boligprisfall og forsterke tilbakeslaget i norsk økonomi.

Sysselsettingen fortsetter å vokse, men arbeidsmarkedet er blitt gradvis mindre stramt siden sommeren 2014. Så langt har arbeidsledig-heten først og fremst steget i fylker på Sør- og Vestlandet med sterk tilknytning til oljenæringen, mens ledigheten har falt eller vært uendret i fler-tallet av de øvrige fylkene. For landet samlet sett har arbeidsledigheten vært nokså stabil siden i fjor høst. Den registrerte ledigheten hos NAV har holdt seg på om lag 3 pst. justert for sesongsving-ninger. Statistisk sentralbyrås arbeidskraftunder-søkelse (AKU) indikerer at ledigheten har økt mer, og den har siden høsten 2015 ligget rundt 4,6 pst. Forskjellen mellom de to ledighetsmålene er større enn normalt. Spørreundersøkelser og utviklingen i permitterings- og oppsigelsesvarsler peker i retning av videre økning i ledigheten fram-over, særlig for petroleumstilknyttede virksomhe-ter.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

En godt tilpasset økonomisk politikk

I Revidert nasjonalbudsjett styrker Regjeringen innsatsen for arbeid, aktivitet og omstilling. Sund-volden-erklæringen understreker at bruken av oljepenger skal tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsregelens rammer. Svakere utvikling i oljeprisen har ført til at veksten i fast-landsøkonomien ikke har tatt seg opp slik vi anslo i høst, og ledigheten har gått noe mer opp enn vi så for oss, særlig på Sør- og Vestlandet. Regjering-en foreslår derfor nye, målrettede tiltak for å motvirke arbeidsledighet i områder som er særlig hardt rammet, samtidig som det foreslås økte utgifter til integrering.

Regjeringen foreslår blant annet økte midler til kommunalt vedlikehold, vedlikehold og investe-ringer i vei og bane, vedlikehold av sykehusbygg og satsing på grønn skipsfart. Det kommer i tillegg til de særskilte tiltakene for økt sysselsetting i saldert budsjett. Flere av investeringsprosjek-tene som ligger inne i statsbudsjettet for 2016,

innebærer også økt aktivitet på Sør- og Vestlandet. Dette gjelder blant annet utbyggingen av E18 Tvedestrand-Arendal, anleggsstart for prosjektet E18 Varoddbrua og fase 2 av barne- og ungdomssenteret ved Haukeland universitetssykehus. Byggene ved dagens sykehus i Stavanger er trange, og enkelte funksjoner er blitt flyttet ut av sykehusområdet til leide arealer. Helse Stavanger har valgt konsept for nytt sykehus i Stavanger og arbeider med detaljplanlegging av dette nå. Regjeringen vil ta stilling til utbyggingsprosjektet i forslaget til statsbudsjett for 2017. Det pågår ekstern kvalitets sikring (KS2) av prosjektet E39 Rogfast i Rogaland, som omfatter kryssing av Boknafjorden og Kvitsøyfjorden nord for Stavanger med undersjøisk tunnel. Det vil også snarlig settes i gang felles kvalitetssikring (KS2) av to store jernbaneprosjekter på Vossebanen, Ulriken tunnel og strekningen Bergen stasjon – Fløien.

Etter en meget kraftig økning i antall asylansøknader til Norge i fjor, har det kommet relativt få så langt i år. De fire første månedene i år har det til sammen kommet 1 185 asylsøkere. Usikkerheten er stor, og beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen legger til grunn et årsanslag for 2016 på 25 000 asylansøknader. Arbeidet med bosetting av flyktninger i kommunene går raskere enn tidligere lagt til grunn, og bidrar til at utgiftene på innvandrings- og integreringsområdet øker med 1,3 mrd. kroner.

Samlet sett gir budsjettet for 2016 en etterspørselsimpuls rettet mot fastlandsøkonomien på 1,1 pst. av trend-BNP for fastlands-Norge, opp fra anslått 0,7 pst. i fjor høst. Med unntak for finanskriseåret 2009 og i 2002, er budsjettet for 2016 det mest ekspansive så lenge handlingsregelen har ligget til grunn for finanspolitikken.

Den økonomiske politikken bidrar kraftig til å trekke opp veksten i norsk økonomi. Pengepolitikken er første forsvarslinje i møte med svakere konjunkturer. Kronen har svekket seg markert, og sammen med lavere lønnsvekst har det bidratt til en vesentlig styrking av den kostnadmessige konkurransevnen for norsk næringsliv. Mens en svakere krone gir det viktigste bidraget til ny vekst i private, konkurranseutsatte virksomheter, trekker den rekordlave styringsrenten og klart ekspansiv finanspolitikk opp veksten i innlandsk etterspørsel etter varer og tjenester.

Samtidig som budsjettspolitikken nå brukes aktivt for å dempe tilbakeslaget som følger av lavere oljepris, må den også støtte opp under nødvendige omstillinger i norsk økonomi. Lavere vekstbidrag fra norsk sokkel er en varig, strukturell endring. Hovedsvaret kan ikke være kortsik-

tige tiltak eller en omfattende utbygging av en allerede stor offentlig sektor. En for rask oppgang i bruken av penger over statsbudsjettet kan virke mot sin hensikt og sette bedringen i konkurransevnen på spill. Statens viktigste rolle er nå å bidra til at arbeidskraft raskt kan flyttes fra oljerelaterte næringer til annen konkurranseutsatt virksomhet, og ikke til offentlig sektor. For å møte de strukturelle utfordringene har Regjeringen satset på tiltak som kan øke produktiviteten og vekstevnen i økonomien.

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

De siste tre årene har kapitalen i pensjonsfondet vokst svært raskt. Bruken olje- og fondsinntektene ligger følgelig godt under 4 pst. av fondets verdi. Nærmere halvparten av oppgangen i fondsverdien de siste tre årene skyldtes svekkelse av kronen og gir ikke økt kjøpekraft i utlandet. Vi må være forberedt på betydelige svingninger i fondets verdi fremover. Endringene kan gå begge veier, noe fallet i fondsverdien på nærmere 400 mrd. kroner i løpet av første kvartal tydelig demonstrerer. Den store avstanden mellom bruken av oljeinntekter og 4-prosentbanen må ses i sammenheng med at fondsavkastningen nå ser ut til å være på en nedadgående bane målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Nedgangen blir brattere jo lavere fondsavkastningen og oljeprisen blir.

Thøgersen-utvalget la fram sine vurderinger i juni i fjor. Høringsuttalelsene oppsummeres i avsnitt 3.6 i denne meldingen. Flertallet i utvalget pekte på at flere hensyn trekker i retning av å fase oljeinntektene mer gradvis inn fremover enn i perioden fra 2001 og fram til i dag. Usikkerheten om den videre utviklingen i finansieringsbidraget fra pensjonsfondet tilsier ifølge utvalget isolert sett tilbakeholdenhet i innfasingen av oljeinntekter i årene framover. Da blir banen for bruk av oljeinntekter jevnere, behovet for raske omstillinger i fremtiden reduseres, og vi etterlater et større fond til kommende generasjoner. Samtidig understreket utvalget at den årlige innfasingen av oljeinntekter må tilpasses situasjonen i norsk økonomi.

I denne meldingen pekes det på at det over tid kan være begrenset rom for å trappe opp bruken av olje- og fondsinntekter. Vi må være forberedt på at realavkastningen i Statens pensjonsfond

utland de neste 10–15 årene trolig vil bli lavere enn 4 pst. Regjeringen understreker at den årlige oljepengebruken må tilpasses konjunktursituasjonen, samtidig som det må tas hensyn til forventninger om svakere fondsavkastning og at en aldrende befolkning vil øke utgiftene i statsbudsjettet framover.

Regjeringen vil i forbindelse med perspektivmeldingen, som legges fram våren 2017, komme tilbake med en vurdering av anbefalingene fra Thøgersen-utvalget. Vurderingen vil da også kunne bygge på anbefalingene fra Mork-utvalget som i oktober skal gi råd om aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland.

Vår økonomi og konkurransevne påvirkes av hvor mye oljepenger vi bruker, men også av *hvordan* vi bruker dem. Stortingsmelding nr. 29 (2000–2001) om nye retningslinjer for finans- og pengepolitikken, fremmet av Stoltenberg I-regjeringen, fremhevet at handlingsrommet som økt bruk av oljeinntekter gir, burde brukes på en måte som også vil styrke vekstevnen til norsk økonomi. Stortinget sluttet seg til dette og understreket at økningen i bruken av oljeinntekter bør rettes inn mot tiltak som kan heve produktiviteten, og dermed vekstevnen i resten av økonomien. En enstemmig finanskomité pekte på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning er viktig for å få en mer velfungerende økonomi. Regjeringen viderefører prioriteringen av disse områdene i budsjettet for 2016.

Skal vi opprettholde om lag den samme veksten i levestandard som vi har vent oss til gjennom de siste 40 årene, må produktiviteten vokse raskere enn i de senere årene. For å finansiere velferdsordningene på lang sikt må dessuten felleskapets inntekter brukes fornuftig. Det krever målrettede reformer i offentlig forvaltning og resten av økonomien. Dette arbeidet er godt i gang, blant annet gjennom Produktivitetskomisjonens to rapporter. I kapittel 5 i denne meldingen gis en særskilt omtale av hvordan Regjeringen følger opp rådene fra Produktivitetskomisjonen og OECD. På en rekke områder har Regjeringen allerede gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre reformer som vil styrke vekstevnen i norsk økonomi. Både våre egne og andre lands erfaringer tyder på at det kan ta tid før reformer slår ut i økt produktivitet. Skattereform, kommunereform, regionreform av statlig sektor, samferdselsreform og digitalisering av offentlig sektor er eksempler på reformer som vil gi økt produktivitet i både privat og offentlig sektor over tid, og bidra til å redusere byråkrati og frigjøre ressurser for tjenesteproduksjon i offentlig sektor.

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

Fremover vil aldring av befolkningen gi markert høyere utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Bare en mindre del av de økte utgiftene kan finansieres av inntektene fra pensjonsfondet. Pensjonsreformen er utformet for å gi langsiktige innsparinger og økt arbeidstilbud, men den er ikke tilstrekkelig til å lukke gapet mellom statens utgifter og inntekter på lang sikt. Det vil derfor bli nødvendig med nye tiltak for å sikre finansiering av de velferdsordningene som allerede er etablert.

Hovedtall i det reviderte budsjettet for 2016

Regjeringens forslag til revidert budsjett for 2016 innebærer en bruk av oljeinntekter på 206 mrd. kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Det svarer til 2,8 pst. av Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet anslås til 7,5 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2016. Det utgjør om lag 39 000 kroner per innbygger. Hver åttende krone som brukes over offentlige budsjetter, hentes nå fra pensjonsfondet. Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 3,5 pst. Den nominelle veksten anslås til 6,0 pst., klart høyere enn den nominelle veksten i fastlandsøkonomien.

Endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet brukes ofte som et enkelt mål for hvordan budsjettet virker på samlet etterspørsel etter varer og tjenester. Bruken av olje- og fondsinntekter anslås å øke reelt med 34 mrd. kroner fra 2015 til 2016. Målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet er etterspørselsimpulsen fra statsbudsjettet 1,1 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, mot 0,7 pst. i det budsjettet Stortinget vedtok i fjor høst. Drøyt en tredel av økningen i budsjettimpulsen skyldes økte engangsinntekter i 2015 som ikke er videreført til 2016, mens resten skyldes økte utgifter og reduserte inntekter i 2016, herunder økte utgifter til bosetting av flyktninger og de nye tiltakene regjeringen nå legger fram for å styrke sysselsetting på Sør- og Vestlandet.

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

Kommunenes økonomi

Inntektsveksten i kommunesektoren ble betydelig høyere i 2015 enn anslått i fjor høst. Den viktigste årsaken til oppjusteringen skyldes at kommunesektorens skatteinntekter ble høyere enn lagt til grunn.

I forbindelse med revidert budsjett for 2016 økes overføringene til kommunesektoren med vel 3 mrd. kroner. Av dette er 2,5 mrd. kroner øremerkede tilskudd knyttet til flyktninger og asylsøkere. Som en del av regjeringens tiltakspakke for å motvirke økt ledighet foreslås 250 mill. kroner i form av et engangstilskudd til kommunalt vedlikehold på Sør- og Vestlandet. I tråd med etablert praksis holdes både tilskudd til flyktninger og engangstilskudd til vedlikehold utenom kommuneopplegget.

Nivået på både samlede og frie inntekter i 2016 anslås nå høyere enn lagt til grunn i fjor høst, men som følge av de høyere skatteinntektene i 2015 anslås inntektsveksten noe lavere enn i saldert budsjett. Realveksten anslås nå til 8,3 mrd. kroner for samlede inntekter og 3,4 mrd. kroner for frie inntekter.

I Kommuneproposisjonen 2017 varsler Regjeringen en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2017 på mellom 3¼ og 4 mrd. kroner. Det legges opp til at de frie inntektene øker med mellom 3¼ og 4 mrd. kroner. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2017. Gitt en effektivisering i kommunesektoren i denne størrelsesorden vil en vekst i frie inntekter på 3¼-4 mrd. kroner øke kommunesektorens handlingsrom med 1¼-2 mrd. kroner utover merkostnader til demografi og pensjon, samt satsing på rusfeltet.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

Skatte- og avgiftsopplegget

Skatte- og avgiftsreglene bør som hovedregel ligge fast gjennom året. Regjeringen foreslår derfor kun mindre endringer i skatte- og avgiftsreglene, se Prop. 121 LS (2015–2016) *Endringer i skatte, avgifts- og tollavgivninga*. Forslagene anslås å redusere statens inntekter med om lag 264 mill. kroner påløpt og 257 mill. kroner bokført i 2016.

Hoveddelen av provenyrtapet skyldes at flypas-sajeravgiften blir innført på et senere tidspunkt

enn tidligere forutsatt. ESA ga i brev 9. mars uttrykk for at fritaket for transitt- og transferflyginger kan utgjøre statsstøtte. På grunn av dette er iverksettelsen av avgiften utsatt til 1. juni 2016 slik at de nødvendige avklaringer kan gjøres med ESA. Utsettelsen gir et provenyrtap på om lag 250 mill. kroner påløpt og bokført i forhold til saldert budsjett.

Regjeringen fremmer forslag om fritak for merverdiavgift ved uttak av næringsmidler som leveres vederlagsfritt på veldedig grunnlag. Dette vil bidra til at mat kan gis bort i stedet for å kastes. Fritaket foreslås iverksatt fra 1. juli 2016.

Regjeringen følger også opp anmodningsvedtaket fra Stortinget om å innføre en overgangsordning med unntak for veibruksavgift på naturgass for naturgass brukt som supplement til biogass. Regjeringen foreslår dette utformet som en refusjonsordning. Refusjonen begrenses oppad til 30 pst. av total mengde omsatt gass i 2016. Andelen trappes lineært ned til 0 pst. i 2025. Ordningen notifiseres til ESA og kan ikke tre i kraft før godkjenning foreligger.

Fra 2016 er det innført en ny trinnskatt til erstatning for toppskatten. Dette kan gi noe økt skatt for en liten gruppe som fortsatt skattlegges etter skattebegrensingsregelen. For å unngå det foreslår regjeringen å la skattebegrensningen også gjelde for trinnskattens trinn 1 og 2, og ikke bare for skatt på alminnelig inntekt og trygdeavgift slik reglene er nå. Provenyrtapet anslås til 14 mill. kroner påløpt og 7 mill. kroner bokført i 2016.

Regjeringen foreslår enkelte endringer i den kommunale eiendomsskatten, blant annet å innføre adgang for kommunene til å frita fritidseiendom fra eiendomsskatt.

Regjeringen foreslår også at lån fra deltakerlig-net selskap til personlig deltaker skattlegges som utbytte, slik reglene er for lån fra aksjeselskap til personlig aksjonær.

Formuesskatten kan være spesielt utfordrende i krevende tider når eiere må ta ut utbytte fra virksomheter som går med underskudd for å betale skatten. For selskap som ikke har god tilgang på kapital, kan dette skape likviditetsproblemer for virksomheten og gjøre det vanskeligere å opprettholde aktiviteten. For å forebygge slike problemer vil regjeringen i forbindelse med budsjettet for 2017 komme tilbake med et forslag til en midlertidig og avgrenset ordning med utsatt formuesskatt for eiere av virksomheter som går med regnskapsmessig underskudd. Det tas sikte på at ordningen skal gjelde fra og med i år.

Endringene i skatte- og avgiftsopplegget omtales nærmere i kapittel 4.

Syssettings- og inntektspolitikken

Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet står sentralt i Regjeringens økonomiske politikk. Syssettingspolitikken skal legge til rette for et fleksibelt arbeidsmarked, slik at flest mulig er i arbeid og får brukt sine evner, og slik at bedriftene får tak i den kompetansen de etterspør.

Som følge av et svakere arbeidsmarked er omfanget av arbeidsmarkedstiltak betydelig økt fra 2015 til 2016. Godt tilpassede tiltak kan styrke den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet og hindre passivitet. I saldert budsjett for 2016 er det lagt opp til henholdsvis 16 000 og 57 900 plasser for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Regjeringen foreslår i denne meldingen at tiltakene for arbeidssøkere trappes opp med ytterligere 1 000 nye plasser for andre halvår i år. NAV har fleksibilitet til å vri tiltaksbruken mot geografiske områder med særlige behov for arbeidsrettet bistand. Det kan være hensiktsmessig dersom forskjellene i arbeidsmarkedet i ulike deler av landet vedvarer eller forsterker seg.

For å hjelpe bedrifter og arbeidstakere gjennom en midlertidig periode med bortfall av etterspørsel og mangel på oppdrag, foreslås det å utvide permitteringsperioden til 52 uker fra 1. juli. Det er godt i tråd med innspill fra partene i arbeidslivet. Samtidig må ikke ordningen svekke mobilitet og hindre nødvendige omstillinger. Økt arbeidsgiverbetaling i permitteringsordningen vil kunne dempe slike uheldige virkninger, og det foreslås å innføre en ny periode med lønnsplikt i 5 dager etter 30 uker med dagpenger, som etterfølges av en forlenget dagpengeperiode på 19 uker.

Regjeringen har nylig fremmet forslag til Stortinget om enkelte endringer i regelverket for dagpenger. Hensikten er å gjøre det lettere å kombinere dagpenger med utdanning og bedre mulighetene for å etablere egen næringsvirksomhet med dagpenger.

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

miske situasjonen og av hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Lønnsoppgjør som er tilpasset den økonomiske situasjonen, vil bidra til å dempe utslagene i produksjon, sysselsetting og arbeidsledighet av lavere etterspørsel fra oljenæringen.

Svekkelsen av kronen og lavere lønnsvekst har gitt en klar bedring av den kostnadmessige konkurransevnen, men kostnadsnivået i Norge ligger fortsatt klart høyere enn hos våre handelspartnere. I Holden III-utvalget konkluderte partene med at lønnstakerne trolig må godta en vesentlig svakere utvikling i kjøpekraften i en situasjon med kraftig fall i oljeprisen og svak utvikling i verdensøkonomien. På bakgrunn av resultatene fra de gjennomførte oppgjørene så langt anslås årslønnsveksten til 2,4 pst. i år. Med en anslått vekst i konsumprisene på 2,8 pst. innebærer det negativ reallønnsvekst i samfunnet i 2016.

Etter at Holden III-utvalget la fram sin rapport i 2013 har to nye utviklingstrekk særlig betydning for den norske lønnsdannelsen, nemlig fallet i oljeprisen og tilstrømmingen av asylsøkere til Europa. Regjeringen har nylig oppnevnt et partsammensatt offentlig utvalg under ledelse av forsker Ådne Cappelen for å vurdere utfordringer for lønnsdannelsen i lys av disse nye utviklingstrekkene. Utvalget skal legge fram sin innstilling innen 20. september.

Syssettings- og inntektspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Klimapolitikken

På klimakonferansen i Paris i desember 2015 ble partene til klimakonvensjonen enig om en global klimaavtale for å styrke den globale innsatsen mot klimautfordringene. Avtalen har et langsiktig temperaturmål og et kollektivt utslippsmål. Parisavtalen er den første klimaavtalen som etablerer juridisk bindende forpliktelser for alle parter. Det knytter seg likevel usikkerhet til hvordan Parisavtalen vil virke. Blant annet opprettholder avtalen, på enkelte områder, skillet mellom industriland og utviklingsland. I tillegg er det partene selv som fastsetter sine bidrag. De foreløpige bidragene til utslippsreduksjoner landene har forpliktet seg til, er langt fra tilstrekkelige til å være på en bane i tråd med avtalens langsiktige temperaturmål. En viktig del av avtalen er derfor at partene må oppdatere eller fornye sine nasjonalt bestemte bidrag regelmessig. Fremover skal det være gjennomgang av partenes felles fremgang i retning av å oppfylle formålet med avtalen og å nå de kollek-

tive målene for reduksjon av klimagassutslipp. Gjennomgangene er ment å styrke det internasjonale samarbeidet over tid. Økt innsats over tid er nødvendig dersom tilstrekkelig utslippsreduksjoner skal oppnås.

Norges har spilt inn at vi vil bidra til å oppfylle Parisavtalen ved å redusere våre utslipp av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenliknet

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

Klimapolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Norsk økonomi

Veksten i norsk økonomi ser ut til å bli noe lavere i år enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet i fjor høst. Prisene på olje og gass har vært lavere enn forutsatt. Det preger aktiviteten i petroleumsrettet virksomhet, og arbeidsledigheten har steget videre på Sør- og Vestlandet. Samtidig er utviklingen mer positiv i andre regioner og næringer.

Den økonomiske politikken har lagt godt til rette for at veksten vil ta seg opp igjen. En ekspansiv finanspolitikk bidrar til høyere aktivitet og syssetsetting. Renten er satt videre ned, og konkurranseevnen er kraftig forbedret som følge av svakere kronkurs. Lønnsomheten i næringslivet styrkes også gjennom moderate lønnsoppgjør.

Flere forhold påvirker vurderingen av den økonomiske utviklingen:

- Utviklingen i *oljeprisen* har vært svakere enn lagt til grunn i fjor høst, men den har tatt seg litt opp de siste to månedene, se figur 2.1A. Samtaler mellom flere OPEC-land og Russland om å begrense veksten i produksjonen har påvirket oljeprisen den siste tiden. Prisene i terminmarkedet tyder på at oljeprisen kan ta seg videre opp, men likevel holde seg lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet. Også prisen på norsk eksport av gass ventes å bli klart lavere i år enn anslått i fjor høst.
- Lavere olje- og gasspriser vil trolig gi mindre *etterspørsel etter varer og tjenester fra petroleumsnæringen* enn lagt til grunn i fjor høst. Lavere priser gjør at oljeselskapene må kutte kostnader, og inntektene for leverandørene faller. Dersom prisene på olje og gass skulle bli liggende lave lenge, kan fallet i petroleumsinvesteringene bli sterkere enn det som nå ventes. Etterspørselen fra petroleumsnæringen er vist i figur 2.1B.
- *Veksten hos Norges handelspartnere* tok seg litt opp i fjor som følge av sterkere vekst i OECD-landene og ventes å holde seg rundt fjorårets nivå både i år og neste år. Hovedbildet er litt svakere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet. Den moderate økonomiske oppgangen i euroområdet ventes å fortsette, og den sterke utvik-

lingen i svensk økonomi ventes å vare ved. Den europeiske sentralbanken har utvidet sine ekspansive tiltak, og Sveriges Riksbank fører også en svært ekspansiv pengepolitikk. Svak utvikling i eksportmarkedene, sterk dollar, lav vekst i foretakenes investeringer og lave lønns-tillegg tilsier at veksten i amerikansk økonomi vil bli lavere i år enn i fjor. I Kina er veksten fortsatt relativt høy, selv om den har avtatt noe. Kinesiske myndigheter fører ekspansiv budsjett- og pengepolitikk. Russland og Brasil er hardt rammet av lave råvarepriser. Det er betydelig usikkerhet om den videre utviklingen i Kina og andre fremvoksende økonomier. Situasjonen i Midtøsten, flyktningstrømmen til Europa, samt folkeavstemningen om Storbritannias EU-medlemskap bidrar også til usikkerhet.

- Internasjonale børsindekser har hentet seg noe inn siden midten av februar, etter å ha falt kraftig på nyåret. *Uroen i finansmarkedene* må ses i sammenheng med usikkerhet om utsiktene for internasjonal økonomi. Europeiske bankaksjer er blitt særlig berørt, trolig som følge av nedjusterte vekstutsikter og ny oppmerksomhet om bankenes balanser og misligholdte lån. Flere fremvoksende økonomier har opplevd kapitalutgang og sterk svekkelse av sine valutaer.
- *Lavere priser på olje og andre råvarer har til nå ikke løftet veksten i verdensøkonomien* like mye som tidligere anslått. I mange eksportland har fallet i inntekter ført til kraftige innstramminger i offentlige budsjetter. I importlandene har de positive etterspørselsvirkningene så langt vært mindre enn tidligere lagt til grunn. I tillegg har husholdninger og offentlig sektor i mange land benyttet anledningen til å redusere gjeld og styrke budsjettene. Se nærmere omtale av internasjonal økonomi i kapittel 2.4.
- Her hjemme løftes den økonomiske veksten av at *den økonomiske politikken virker kraftig på aktiviteten i økonomien*. Norges Bank satte i mars styringsrenten ned til rekordlave 0,5 pst. og varslet videre reduksjon. Kronkursen har vært nokså stabil siden i fjor høst, på et svakere

- nivå enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet, men har styrket seg noe den siste tiden. Kronen er nå nesten 20 pst. svakere enn ved inngangen til 2013.
- Svakere krone har bidratt til å trekke *konsumprisveksten* opp den siste tiden, se figur 2.1F. Konsumprisveksten har hittil i år vært høyere enn ventet, og den anslås nå til 2,8 pst. for året samlet.
 - *Lønnsveksten er på vei ned.* I årets lønnsoppgjør kom partene i frontfaget til enighet innenfor en ramme på 2,4 pst. for årslønnsveksten, etter en samlet lønnsvekst i fjor på 2,8 pst. Inntektspolitikken og lønnsoppgjøret er nærmere omtalt i kapittel 3.4.2.
 - Svak krone og moderat lønnsvekst *styrker konkurransevnen til norsk næringsliv*, se figur 2.1E. Det kan ta tid før det slår ut i høyere aktivitet, dels fordi bedriftene er usikre på utviklin-

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

	Mrd. kroner			
	2015 ¹	2015	2016	2017
Privat konsum	1 335,6	2,0	1,0	1,7
Offentlig konsum	727,3	1,8	3,0	2,0
Bruttoinvesteringer i fast kapital	728,8	-4,0	-1,8	1,9
Herav: Oljeutvinning og rørtransport.....	190,4	-14,7	-14,0	-8,0
Bedrifter i Fastlands-Norge	225,7	-2,8	0,3	4,9
Boliger	158,1	1,6	4,2	3,4
Offentlig forvaltning.....	153,0	3,2	3,9	6,1
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ²	2 599,6	1,6	1,9	2,4
Eksport.....	1 162,8	2,3	-0,9	1,2
Herav: Råolje og naturgass	450,0	0,9	-4,0	-1,4
Tradisjonelle varer	374,4	5,5	3,1	4,2
Tjenester utenom olje og utenriks sjøfart	227,0	4,7	3,7	4,7
Import	982,0	0,6	0,8	3,0
Herav: Tradisjonelle varer	583,9	1,7	1,5	3,3
Bruttonasjonalprodukt	3 140,8	1,6	0,1	1,1
Herav: Fastlands-Norge.....	2 610,7	1,0	1,0	1,7
Andre nøkkeltall:				
Sysselsetting, personer.....		0,6	0,2	0,7
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		4,4	4,7	4,6
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå)		3,0	3,2	3,3
Årslønnsvekst		2,8	2,4	2,8
Konsumprisvekst (KPI)		2,1	2,8	2,1
Vekst i KPI-JAE.....		2,7	2,8	2,2
Råoljepris, kroner pr. fat ³		430	346	396
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ⁴		1,3	0,9	0,8
Importveid kursindeks, årlig vekst i pst. ⁵		9,4	2,4	-0,1

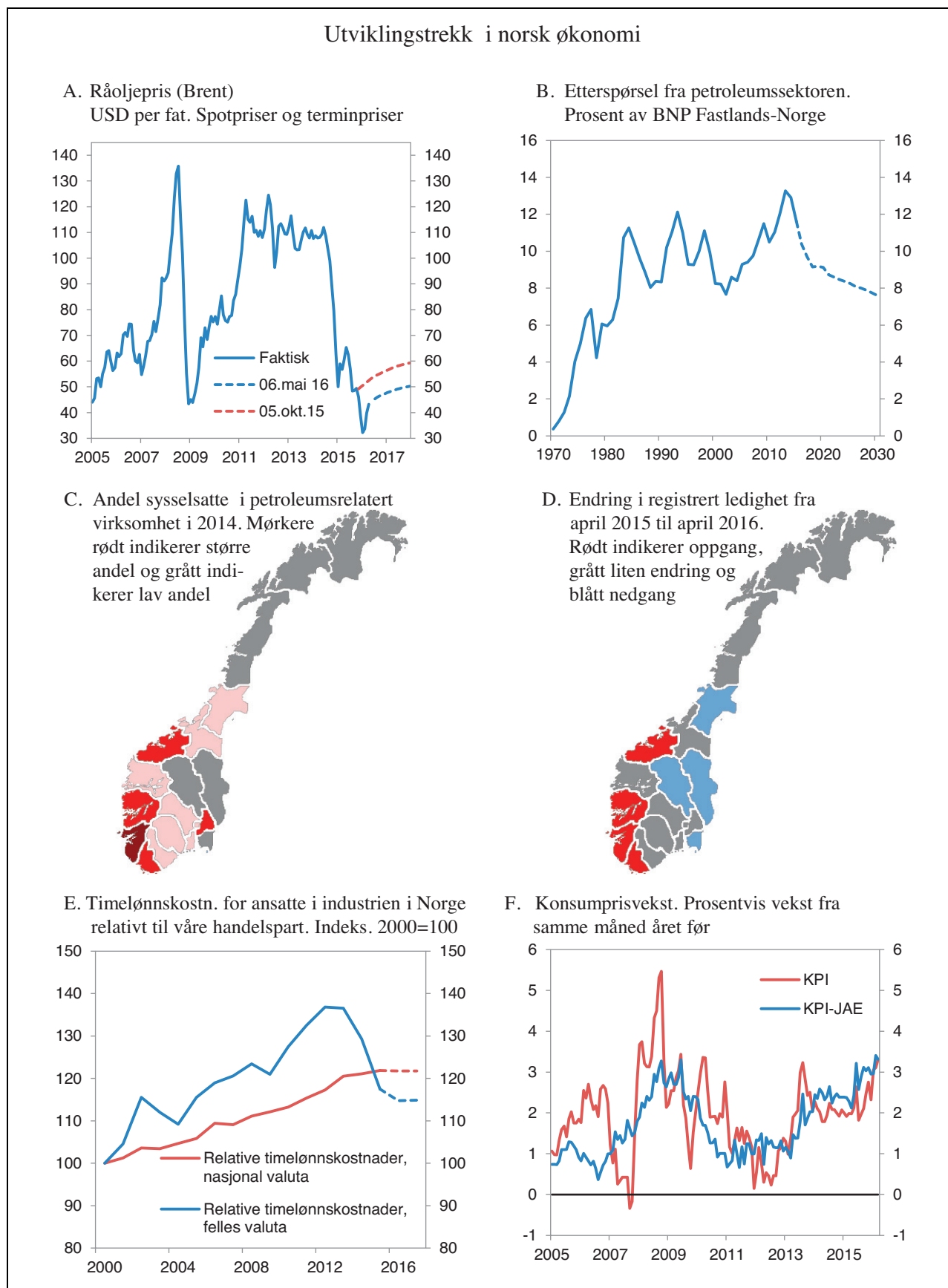
¹ Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.

² Utenom lagerendring.

³ Nivå i løpende priser.

⁴ Beregningsteknisk forutsetning basert på terminpriser i april.

⁵ Positivt tall angir svakere krone.



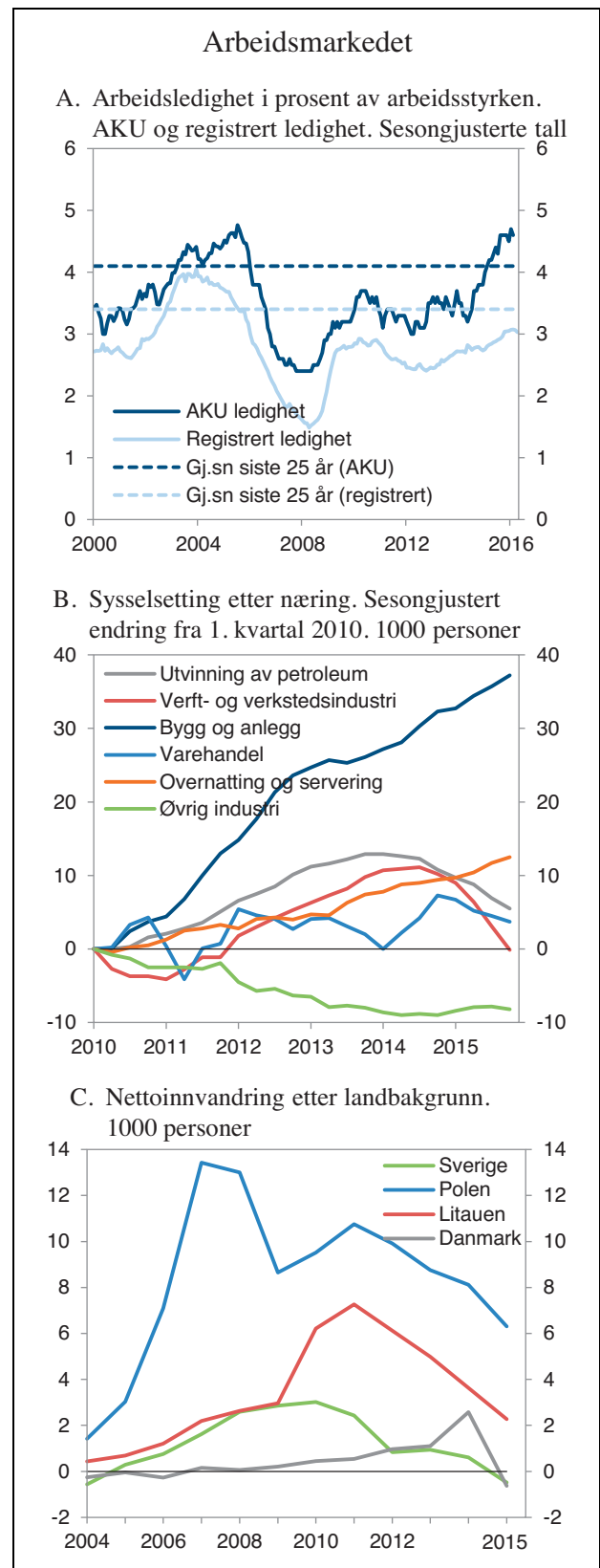
Figur 2.1 Utviklingstrekk i norsk økonomi

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, ICE, Macrobond, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

gen, og dels fordi bedrifter har sikret seg mot store bevegelser i kronekursen. Likevel har bedret konkurransevne allerede bidratt til at norske leverandører har vunnet en stor andel av oppdragene knyttet til utbyggingen av Johan Sverdrup. Eksportvolumet fra fastlandsøkonomien har også økt, tross fallende etterspørsel fra internasjonal petroleumsvirksomhet. Flere konkurranseutsatte bedrifter har meldt at en svak krone har gitt bedret lønnsomhet. Spørreundersøkelser viser at eksportrettede selskaper som leverer til andre markeder enn petroleumindustrien planlegger høyere investeringer fremover.

- *Husholdningenes etterspørsel* etter varer og tjenester har fortsatt å vokse. Samtidig svarer forbrukerne i undersøkelser at de det siste året er blitt mer pessimistiske i sine vurderinger av de økonomiske utsiktene. Sammen med real-lønnsnedgang peker det mot svak vekst i konsumet i år, selv om lave renter og skattelettelser isolert sett trekker i motsatt retning. Boligprisveksten tok seg likevel opp igjen i mars og april, men med store geografiske forskjeller. Det siste året har boligprisene steget med 10,5 pst. i Oslo, mens de har falt med 7,2 pst. i Stavanger.
- *Arbeidsledigheten* har holdt seg nokså stabil siden i fjor høst, etter en markert økning fra sommeren 2014. Sør- og Vestlandet har opplevd en klar forverring av arbeidsmarkedet siden oljeprisen begynte å falle, mens utviklingen i resten av landet har vært klart bedre, se figur 2.1C og D. Spørreundersøkelser og utviklingen i permitterings- og oppsigelsesvarsler peker i retning av en økning i ledigheten fremover, særlig for petroleumstilknyttede virksomheter. Det legges til grunn at arbeidsledigheten vil stige noe gjennom 2016.
- *Syssettingsveksten* var nokså svak gjennom fjoråret. Oppsigelser i petroleumrelaterte næringer bidro til et fall i sysselsettingen på Sør- og Vestlandet. Samtidig økte antall sysselsatte i andre deler av landet. Tall for Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) for 1. kvartal trekker i retning av fortsatt vekst i samlet sysselsetting. Avdempingen i økonomien har bidratt til lavere netto arbeidsinnvandring. Se nærmere omtale av arbeidsmarkedet i kapittel 2.2.

Samlet legges det til grunn at veksten i fastlandsøkonomien i år blir på linje med veksten i fjor, for så å tilta. Fallet i oljeprisen gjennom vinteren bidrar til at oppgangen trolig forskyves, og også i 2017 antas veksten å være noe svakere enn trend-



Figur 2.2 Arbeidsmarkedet

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

veksten i økonomien. Det negative bidraget fra petroleumsinvesteringene ventes å bli mindre fremover, og det ventes også at oppgang i fastland-sindustriens investeringer etter hvert vil bidra til å trekke opp aktiviteten i norsk økonomi.

Samtidig kan det ta noe tid før bedret lønnsomhet i konkurranseutsatte næringer og den ekspansive finans- og pengepolitikken slår ut i økt aktivitet. For utdyping av effekter av lavere petroleumsinvesteringer og svakere kronekurs, se boks 2.2. Den videre utviklingen i norsk økonomi påvirkes av hvilken vei prisene på olje og gass går og hvordan husholdninger og bedrifter reagerer på endringer i petroleumspriser og ledighet. Husholdningenes sparing er høy, og investeringsnivået i bedriftene er nokså lavt. Begge deler innebærer isolert sett at etterspørselen etter varer og tjenester kan øke mer enn vi nå ser for oss. På den annen side er det en risiko for at tilbakeslaget på Sør- og Vestlandet blir dypere og sprer seg til øvrige deler av norsk økonomi. Gjelden blant norske husholdninger er kommet opp på et høyt nivå, og de er blitt mer sårbare ved et inntektsbortfall. Vurderinger av finansiell stabilitet er omtalt i kapittel 2.3.

2.2 Arbeidsmarkedet

Sør- og Vestlandet har opplevd en klar forverring av arbeidsmarkedet etter at oljeprisen begynte å falle sommeren 2014. Arbeidsledigheten registrert ved NAV-kontorene har økt betydelig i fylker med sterk tilknytning til petroleumsnæringen. Hittil er andre deler av landet i mindre grad blitt påvirket. Figur 2.1D viser de store regionale forskjellene i ledighetsutviklingen.

Arbeidsledigheten for landet samlet sett har vært nokså stabil den siste tiden, etter at den begynte å øke markert fra sommeren 2014, se figur 2.2A. Justert for normale sesongsvingninger har AKU-ledigheten vært på 4,6 pst. av arbeidsstyrken de siste tre kvartalene, mens den registrerte ledigheten har ligget rundt 3 pst. Det er nå i underkant av 10 000 flere helt ledige ved NAV-kontorene enn da oljeprisen begynte å falle. AKU-ledigheten har samtidig vokst med over tre ganger så mange, og over det siste året har forskjellen mellom de to ledighetsmålene vært større enn normalt, se boks 2.1. Noe av oppgangen i AKU-ledigheten skyldes unge som ønsker jobb, men som ikke melder seg som ledige hos NAV fordi de ikke har dagpengerettigheter. For øvrig er det i hovedsak menn og personer med yrkesbakgrunn som ingeniør eller industriarbeider som har mistet jobben i ledighetsoppgangen. Spørreundersø-

Tabell 2.2 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

	Nivå 2015	Årlig gj.snitt 2009–2013	2014	2015	2016	2017
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>						
Utførte timeverk, mill.		0,6	1,5	0,6	0,4	0,0
Sysselsetting, 1000 personer ¹	2 759	0,7	1,1	0,6	0,2	0,7
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>						
Befolkning 15–74 år, 1000 personer	3 896	1,6	1,4	1,2
Arbeidsstyrken, 1000 personer ²	2 772	0,9	1,1	1,4	0,6	0,6
<i>Nivå:</i>						
Yrkesandel (15–74 år) ³		71,8	71,0	71,1	70,6	70,1
Yrkesandel (15–64 år) ³		78,4	78,1	78,4
AKU-ledige.....		3,4	3,5	4,4	4,7	4,6
Registrerte arbeidsledige.....		2,7	2,8	3,0	3,2	3,3

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

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

³ Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen.

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

kelser og utviklingen i permitterings- og oppsigelsesvarsler peker i retning av en videre økning i ledigheten fremover, særlig for virksomheter tilknyttet petroleumsnæringen.

Oppsigelsene i petroleumsrelaterte næringer bidro til svak sysselsettingsvekst gjennom fjoråret, og i 4. kvartal viste nasjonalregnskapet en nedgang i samlet sysselsetting. Samtidig økte antall jobber i flere næringer, blant annet bygg og anlegg og overnatting og servering, se figur 2.2B. Hittil i år kan tall fra AKU peke i retning av vekst i samlet sysselsetting, selv om sysselsettingen i markedsrettet virksomhet ventes å avta i løpet av året.

Til tross for lavere vekst i etterspørselen etter arbeidskraft, fortsatte tilstrømmingen til arbeidsstyrken gjennom fjoråret og inn i 2016. En variabel tilstrømming av ungdom har også satt sitt preg på utviklingen og bidratt til at AKU-ledigheten i enkelte måneder har vist uventet store økninger, som ikke er kommet til syne i den registrerte ledigheten. Tidligere erfaringer har vist at ungdom typisk går fra arbeidsmarkedet til utdanning når arbeidsmarkedet svekkes, slik vi så tegn til i fjor høst. Så langt i år er det tegn til ny tilstrømming av unge. Arbeidsstyrken blant unge er likevel ikke høyere enn for ett år siden, mens arbeidsstyrken samlet har vokst på linje med årene før.

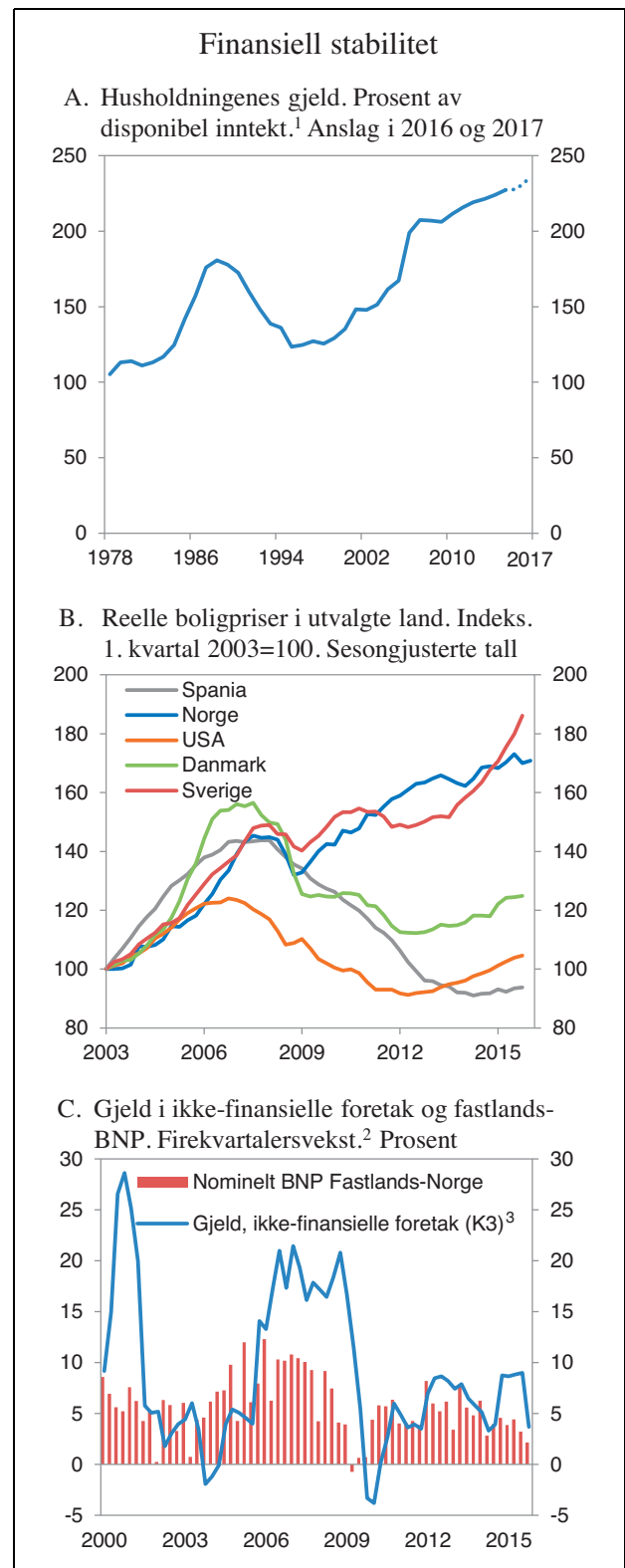
Arbeidsinnvandring har bidratt til stor fleksibilitet i arbeidsstyrken gjennom det siste tiåret. Nettoinnvandringen avtok klart i fjor etter sterk vekst i flere år, men er fortsatt høy. Det er nå netto utvandring til Sverige og Danmark, som vist i figur 2.2C. Anslagene i denne meldingen bygger på at arbeidsinnvandringen fortsetter å avta fremover, så lenge veksten i norsk økonomi er forholdsvis moderat. Utviklingen og utsiktene for arbeidsmarkedet er oppsummert i tabell 2.2.

2.3 Vurderinger av finansiell stabilitet

Finansinstitusjonene og kapitalmarkedene

De internasjonale finansmarkedene var preget av uro i begynnelsen av året. Det var store svingninger i aksje- og obligasjonsmarkedene, og de viktigste aksjemarkedene falt betydelig. Europeiske bankaksjer og kredittforsikringer ble særlig berørt. Uroen kan blant annet knyttes til usikkerhet om utsiktene for internasjonal økonomi. De siste to månedene har uroen og markedsbevegelsene avtatt.

Det internasjonale valutafondet (IMF) har pekt på at strukturelle problemer i banksektoren i de tradisjonelle industrilandene, herunder svake



Figur 2.3 Finansiell stabilitet

¹ Brutto gjeld i prosent av disponibel inntekt.

² Beregning basert på kredittbeholdning ved utgangen av kvartalet.

³ Sum K2 og utenlandsgjeld for ikke-finansielle foretak i Fastlands-Norge.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Macrobond og Finansdepartementet.

forretningsmodeller, setter press på bankenes lønnsomhet og egenkapitalavkastningen¹. Misligholdte lån, lav lønnsomhet og for svak egenkapital har redusert verdsettingen av mange europeiske banker. utfordringer med lav egenkapital og dårlig lønnsomhet ble spesielt synlig under markedsuoen i vinter. Banker med lav egenkapital er særlig utsatt for reaksjoner i markedet i urolige tider.

Norske finansinstitusjoner har de seneste årene hatt gode resultater og høy inntjening. Særlig i bankene har inntektene og lønnsomheten økt mye. Den gode resultatutviklingen de siste årene har bidratt til at bankene har kunnet styrke soliditeten i tråd med den planlagte oppbyggingen av kapital. Sammenliknet med andre europeiske banker er lønnsomheten i norske banker svært god.

For livsforsikringsselskaper er kombinasjonen av garanterte ytelser, økt levealder og vedvarende lave renter utfordrende. Innføring av nye soliditetsregler gjør at selskapene over tid blir underlagt kapitalkrav som bedre gjenspeiler den risikoen de står overfor.

En nærmere omtale av finansiell stabilitet og utviklingen i norske finansinstitusjoner og finansmarkedene ble gitt i Finansmarkedsmeldingen 2015.

Gjeld og boligpriser

Den høye gjelden blant norske husholdninger utgjør en betydelig sårbarhet for det finansielle systemet i Norge. Husholdningenes gjeldsvekst har riktignok avtatt det siste året, men er fortsatt høyere enn veksten i deres disponible inntekt. Samtidig er utlånsrentene på boliglån kommet videre ned i vår. Som andel av inntekt er gjelden aldri blitt målt høyere. Norske husholdninger har nå i gjennomsnitt en gjeld som er mer enn to ganger deres disponible inntekt, se figur 2.3A, og mange husholdninger har en gjeld som er langt større. Hvis disse husholdningene skulle oppleve bortfall av inntekt, vil de måtte stramme betydelig inn på konsumet eller selge boligen for å kunne betjene gjelden. Høy sårbarhet i husholdningene kan bidra til å utløse og forsterke et tilbakeslag i norsk økonomi.

Etter å ha avtatt gjennom høsten og vinteren har veksten i boligprisene tatt seg opp i vår, men med store regionale forskjeller. Boligprisene har vokst mye siden årtusenskiftet, se figur 2.3B. Nivået på boligprisene er høyt. Det har sammenheng med sterk inntekts- og befolkningsvekst, lave renter og lett tilgang på lån i bankene. Også

forventninger om videre prisvekst kan ha bidratt til å trekke opp boligprisene. Samtidig har knapphet på tomter og svak produktivitetsvekst i byggenæringen bidratt til å trekke opp kostnadene ved å bygge nytt. Noe av kostnadsøkningen kan ha blitt veltet over i prisene. Kravene til utforming og regulering av nye boliger har gitt økte kostnader og trolig også svekket konkurransen i byggenæringen. Regjeringen har derfor gjennomført forenklinger i disse kravene. Ytterligere forenklinger vurderes.

Veksten i den samlede gjelden til ikke-finansielle foretak avtok mot slutten av fjoråret, men den er fortsatt høyere enn veksten i fastlandsøkonomien, se figur 2.3C. De siste årene har bankenes utlån til næringslivet gått opp, mens veksten i obligasjonslån til de store foretakene har gått ned. Risikopåslagene på nye obligasjonslån steg i andre halvår i fjor, både for foretak med høy og lav kredittvurdering. Påslagene er særlig høye for foretak med lav kredittvurdering innen olje- og gassrelaterte næringer, som ikke har utstedt obligasjoner siden sommeren 2015.

2.4 Internasjonal økonomi

Åtte år etter utbruddet av den globale finanskrisen er veksten i internasjonal økonomi fremdeles svak. Mange land preges fortsatt av ubalansene som bygget seg opp i forkant av og under krisen. Veksten har avtatt i fremvoksende økonomier, samtidig som oppgangen i euroområdet fortsatt er moderat. Også i USA bremses veksten opp mot slutten av fjoråret. Samlet sett var den globale veksten i 2015 den svakeste siden kriseåret 2009, til tross for svært ekspansiv pengepolitikk i mange OECD-land. Nedgangen i oljeprisen har heller ikke løftet veksten slik som ventet. Verdenshandelen vokser saktere enn utviklingen i verdens BNP normalt skulle tilsi. I de tradisjonelle industrilandene dempes den økonomiske veksten fortsatt av høy gjeld i både privat og offentlig sektor, demografiske forhold, svak vekst i investeringene og svak utvikling i produktiviteten.

Sterkere vekst i Sverige og enkelte andre europeiske land som vi handler mye med førte likevel til at veksten i *BNP hos Norges handelspartnere* tok seg litt opp i fjor, se tabell 2.3. Veksten hos handelspartnerne anslås nå til rundt 2¼ pst. både i år og neste år.

I *euroområdet* ventes den moderate oppgangen å fortsette. Lave renter, lav oljepris og en viss finansiell impuls understøtter veksten, mens svak eksporttetter spørsel vil dempe den.

¹ Global Financial Stability Report 2016, IMF.

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

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

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

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurranseevnevekter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

⁴ Sammenveid ved hjelp av kjøpekraftspariteter (PPP).

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

I USA har sterk vekst i sysselsetting, oppgang i boligprisene og lave bensinpriser løftet husholdningenes kjøpekraft det siste året. Fremover ventes lavere gjeldsbelastning i privat sektor og bedring i boligmarkedet å understøtte veksten i BNP. Svak utvikling i eksportmarkedene, sterk dollar og lav vekst i foretakenes investeringer tilsier at veksten likevel vil bli noe lavere i år enn i fjor.

I Sverige ventes ekspansiv pengepolitikk, oppgang i boliginvesteringene og økt offentlig etterspørsel etter varer og tjenester, blant annet som følge av flyktningkrisen, å bidra til at den sterke utviklingen i BNP varer ved.

Mens *fremvoksende økonomier* fremdeles bidrar mest til veksten i verdensøkonomien, har veksten i disse økonomiene sett under ett avtatt hvert år siden 2010. I Kina er veksten fremdeles relativt høy ifølge offisielle tall. Ekspansiv finans- og pengepolitikk bidrar til dette. Tiltakende vekst i tjenesteproduksjonen har motvirket fallende vekst i industriproduksjonen. Veksten i investeringer ventes å fortsette å falle i tråd med behovet for å redusere tilbudsoverskudd og overkapasitet, blant annet i eiendomsmarkedet og i produksjonen av kull, stål og sement. Lavere investeringsvekst vil dempe veksten i importen. Høy vekst i inntektene og positiv utvikling i arbeidsmarkedet

ventes å løfte husholdningenes forbruk på kort sikt. Avtakende importvekst i Kina har virket negativt inn på flere av landets handelspartnere, særlig i Asia, og har bidratt til å presse ned prisene på råvarer. Det har ført til betydelig svakere utvikling blant råvareeksporterende land i hele verden. BNP i Russland og Brasil har falt kraftig det siste året. I India har lave råvarepriser derimot gitt store bytteforholdsgevinster, økt husholdningenes kjøpekraft og styrket offentlige finanser.

Lavere priser på olje og andre råvarer har til nå ikke løftet veksten i verdensøkonomien like mye som tidligere anslått. I mange eksportland har fallet i inntekter ført til kraftig innstramning i offentlige budsjetter. I importlandene har de positive virkningene på etterspørselen etter varer og tjenester så langt vært mindre enn mange hadde regnet med. Det skyldes kraftig fall i energiinvesteringene og at husholdninger og offentlig sektor har benyttet anledningen til å redusere gjeld og styrke budsjettene. Mens lave oljepriser en stund ble forklart med økt produksjon av olje og slik sett ansett som et tilbudssidesjokk isolert til oljemarkedet, tyder den generelle nedgangen i råvarepriser det siste året på svak etterspørselsvekst i verdensøkonomien, se figur 2.4F.

Arbeidsmarkedet er i bedring flere steder. I euroområdet har ledigheten falt gradvis de siste tre årene, men er fremdeles klart høyere enn før finanskrisen, se figur 2.4B. Det er store forskjeller mellom landene. I Tyskland har ledigheten falt til rekordlave nivåer, mens den er rundt 10 pst. i Frankrike og Italia og over 20 pst. i Spania og Hellas. Høy ledighet over tid innebærer en fare for at mange har mistet fotfeste i arbeidsmarkedet. I USA og Storbritannia er veksten i sysselsettingen sterk, og ledigheten har gått betydelig ned. I USA har dette skjedd samtidig som yrkesdeltakelsen har falt markert siden finanskrisen. Kun halvparten av fallet i yrkesdeltakelsen kan forklares med endringer i alderssammensetningen i befolkningen, noe som kan bety at mange i arbeidsdyktig alder har trukket seg ut av arbeidsmarkedet.

Til tross for fallende arbeidsledighet i OECD-området de siste tre årene, er lønnsveksten fremdeles lav. For Norges handelspartnere sett under ett anslår OECD lønnsveksten til rundt 2 pst. i 2015, mot gjennomsnittlig årsvekst på drøyt 3 pst. i tiåret før finanskrisen.

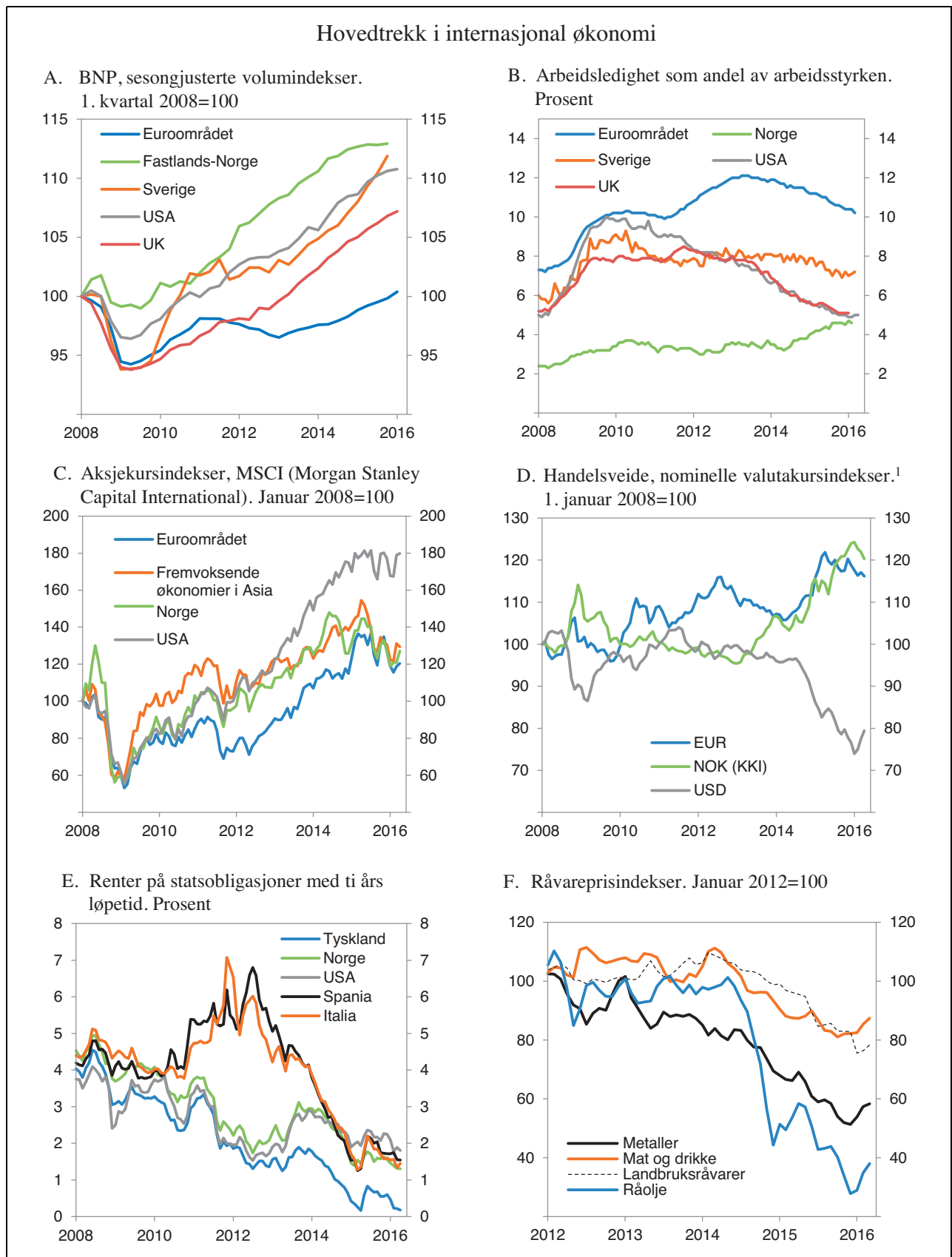
Nedgang i råvareprisene bidro til at konsumprisveksten i de tradisjonelle industrilandene i 2015 var den laveste siden finanskrisen. Utenom energi- og matvarer har veksten i konsumprisene tatt seg noe opp det siste året. I euroområdet, Sve- rige og Japan ventes den ekspansive pengepolitik-

ken å løfte veksten i konsumprisene noe i tiden fremover. I USA kan et strammere arbeidsmarked bidra til det samme. For Norges handelspartnere anslås veksten i konsumprisene i år å holde seg rundt fjorårets nivå på knapt 1 pst. Neste år ventes prisveksten å bli om lag 1¼ pst.

Pengepolitikken er fortsatt svært ekspansiv i store deler av OECD-området, med styringsrenter nær null, eller endog negative. Den europeiske sentralbanken (ESB) har siden i mars i fjor gjennomført omfattende kjøp av statsobligasjoner i euroområdet med sikte på å holde også de langsiktige rentene lave. I mars i år valgte ESB å utvide de månedlige verdipapirkjøpene. Styringsrenten ble satt ned til null og innskuddsrenten til -0,40 pst. ESB har varslet at den vil fortsette med verdipapirkjøpene til og med 1. kvartal 2017, eller lenger dersom konsumprisveksten fortsatt ikke nærmer seg ESBs mål om inflasjon opp mot 2 pst. på mellomlang sikt. Også Sveriges Riksbank og sentralbanken i Japan har omfattende programmer for kjøp av statsobligasjoner. Riksbanken har redusert styringsrenten til -0,50 pst. og dessuten uttalt at den er rede til å intervensere i valutamar- kedet dersom den svenske kronen blir for sterk. Også i Danmark og Sveits er styringsrenten nega- tiv. Den amerikanske sentralbanken hevet derimot sitt intervall for styringsrenten fra 0–0,25 pst. til 0,25–0,50 pst. i desember. Rentehevingen var den første siden 2006.

Det var betydelig uro i finansmarkedene ved inngangen til året. Usikkerhet om Kina og myndighetenes evne til å håndtere en eventuell brå nedgang i veksten, samt bekymringer om manglende handlingsrom i den økonomiske politikken i OECD-landene, medvirket trolig til uroen. Europeiske bankaksjer ble særlig berørt, noe som må ses på bakgrunn av nedjusterte vekstutsikter og ny oppmerksomhet om bankenes balanser og omfanget av misligholdte lån. Internasjonale børs- indekser har hentet seg noe inn igjen siden midten av februar, se figur 2.4C. Flere fremvoksende økonomier har opplevd kapitalutgang og betydelig svekkelse av sine valutaer det siste året. Særlig for oljeeksporterende land er det blitt dyrere for stater og bedrifter å hente kapital i internasjonale markeder. Usikkerhet i marke- dene, samt endringer i pengepolitikken, har ført til økt etterspørsel etter tyske, japanske, britiske og amerikanske statsobligasjoner. Statsrentene i disse landene har falt markert siden i fjor høst, se figur 2.4E.

ESBs pengepolitiske tiltak har bidratt til videre nedgang i bankenes utlånsrenter det siste året. Mens husholdninger og bedrifter i søreuropeiske



Figur 2.4 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

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

Kilde: Macrobond.

euroland fremdeles står overfor høyere renter på lån enn tyske og franske foretak, har differansen minket. Veksten i kreditt er fremdeles negativ i noen søreuropeiske land, noe som gjenspeiler usikkerhet om den økonomiske utviklingen og at mange av bankene i disse landene har lav egenkapital og betydelige innslag av dårlige lån på sine balanser.

De siste årene har stram *finanspolitikk* i de tradisjonelle industrilandene brakt underskuddene på offentlige budsjetter betydelig ned. Svak økonomisk vekst og lav inflasjon gjør det likevel vanskelig for landene å redusere gjeldsnivået målt som andel av BNP. I fremvoksende økonomier økte underskuddene i offentlige budsjetter kraftig i fjor. Målt som andel av BNP har ikke underskuddene vært større siden 1990-tallet. Lave råvarepriser har redusert de offentlige inntektene i råvareeksporterende land. Også kapitalutgang og mindre etterspørsel etter landenes statspapirer i internasjonale markeder har gjort situasjonen mer krevende. Flere fremvoksende økonomier vil måtte stramme inn offentlige budsjetter i tiden fremover.

For tradisjonelle industriland sett under ett ventes nøytral finanspolitikk i 2016. For USA anslår IMF at finanspolitikken vil være på den ekspansive siden i år og nøytral neste år, etter flere år med innstramminger i budsjettene. I Japan og Storbritannia ventes derimot innstramminger å fortsette. For euroområdet sett under ett ventes finanspolitikken å bli svakt ekspansiv i år. De fleste euroland har lagt det meste av budsjettinnstramminger bak seg. Landene ligger likevel langt unna kravet i EUs stabilitets- og vekstpakt om en bruttogjeld i offentlig forvaltning som maksimalt tilsvarer 60 pst. av BNP. EUs regler krever derfor at gjeldsgraden bygges videre ned fremover. Det høye gjeldsnivået begrenser fortsatt landenes handlefrihet i finanspolitikken.

Risikoen for en svakere utvikling enn lagt til grunn synes større nå enn i fjor høst. Viktige usikkerhetsmomenter er:

- *Finansiell stabilitet i fremvoksende økonomier.* Privat sektors gjeld er høy i flere av landene. Kapitalutgang og svakere valutakurser i fremvoksende økonomier har forverret bedriftenes evne til å betjene utenlandsgjeld. Samtidig har underskuddene i offentlige finanser økt. Der som internasjonale investorers risikovurderinger forverres, vil det kunne bidra til uro i finansmarkedene og finansiell ustabilitet i flere fremvoksende økonomier. Land med stor utenlandsgjeld, underskudd på driftsbalansen over-

for utlandet og ubalanser i egen økonomi er særlig utsatt.

- *Utviklingen i Kina.* Gjeldsnivået i privat sektor er høyt. Bedriftenes overskudd har falt de seneste årene, og det er overkapasitet i mange næringer. Mange selskaper vil slite med å betjene sin gjeld på sikt. Lavere etterspørselsvekst i Kina vil kunne gi store negative virkninger for landets handelspartnere, spesielt i Asia, og bidra til svak utvikling i prisen på olje og andre råvarer. En brå nedgang i veksten i Kina kan også føre til fornyet uro i internasjonale finansmarkeder.
- *Uro i internasjonale finansmarkeder.* Ny uro i finansmarkedene kan svekke tilliten til den økonomiske utviklingen og gjøre det vanskeligere for offentlige og private aktører å hente kapital. Det vil kunne dempe bedriftenes investeringer. I land der husholdninger har en vesentlig andel av formuen i aksjer vil også privat konsum kunne påvirkes negativt av lavere aksjekurser.
- *Folkeavstemningen om Storbritannias medlemskap i EU.* Dersom Storbritannia velger å forlate EU, kan det føre med seg en periode med usikkerhet om Storbritannias politiske og økonomiske tilknytning til EU og Det indre marked. Denne usikkerheten kan svekke tilliten til britisk og europeisk økonomi, bidra til uro i finansmarkedene og holde investeringene tilbake.
- *Geopolitisk uro.* En eventuell eskalering av væpnede konflikter i Ukraina, Midtøsten eller Afrika kan virke negativt inn på internasjonal økonomi. Bortsett fra litt mer ekspansiv finanspolitikk i enkelte europeiske land, ventes flyktningkrisen å ha nokså liten samfunnsøkonomisk effekt i Europa på kort sikt. På lengre sikt kan kostnadene bli betydelige om ikke flyktningene integreres godt i arbeidsmarkedene.

2.5 Petroleumssektoren

Oljeprisen har utviklet seg svakere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet. Nedgangen i oljeprisen fortsatte mot slutten av fjoråret og inn i januar, og oljeprisnoteringen i begynnelsen av året var i underkant av 30 dollar per fat. Siden har oljeprisen økt noe til rundt 45 dollar per fat i begynnelsen av mai, se figur 2.1A. Nivået er fortsatt lavt i et historisk perspektiv. De siste 20 årene har gjennomsnittlig realoljepris vært om lag 65 dollar per fat.

Fallet i oljeprisen må ses i sammenheng med at tilbudet av olje har økt betydelig. Produksjonen av skiferolje i USA steg markert i perioden 2011–2014, men veksten stoppet opp i fjor. Produksjonen i OPEC har fortsatt å øke, særlig i Saudi-Arabia og Irak, og også i Iran etter at sanksjonene mot landet ble opphevet i januar i år. Svakere økonomisk vekst i fremvoksende økonomier har bidratt til å trekke ned prisene på flere råvarer de siste to årene, se figur 2.4F. Veksten i det globale konsumet av olje økte likevel betydelig fra 2014 til 2015, men ikke nok til å møte det økte tilbudet av olje. Lagrene av olje fortsatte derfor å stige gjennom 2015, se figur 2.5A.

Fremover er det ventet fortsatt vekst i etterspørselen etter olje. Det internasjonale energibyrået (IEA) anslår nedgang i produksjonen av olje utenfor OPEC den nærmeste tiden, noe som vil redusere ubalansen mellom produksjon og forbruk. I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at oljeprisen tar seg opp fremover i tråd med prisene i terminmarkedet slik de ble notert i april. Videre er det lagt til grunn at oljeprisen øker gradvis til 500 kroner per fat (målt i faste 2016-priser) fra og med 2025, se figur 2.5B.

Det er stor usikkerhet om utviklingen i oljeprisen fremover. De siste årene har vist at prisene kan svinge raskt. Den videre utviklingen vil blant annet avhenge av veksten i verdensøkonomien, tilpasningen hos store produsenter og den teknologiske utviklingen.

Prisen på norsk *gasseksport* har falt siden i fjor høst, se figur 2.5C. En relativt mild vinter førte til lav etterspørsel etter gass til oppvarming, og lagrene i Europa har økt. Samtidig har tilbudet av flytende naturgass (LNG) i Europa økt som følge av lavere etterspørsel fra Asia og økt produksjon i USA og Australia. Gasseksporten til Europa fra Norge og Russland har vært høy. Fallet i oljeprisen påvirker også det europeiske gassmarkedet, siden en betydelig andel av gassen som selges i Europa fortsatt selges på oljeindekserte kontrakter.

I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn et fall i den gjennomsnittlige prisen på norsk *gasseksport* fra 2,0 kroner per Sm^3 i 2015 til 1,7 kroner i år og 1,8 kroner i 2017 (målt i faste 2016-kroner). Anslagene er justert ned med rundt 20 pst. siden Nasjonalbudsjettet. Fra og med 2018 legges det til grunn en gasspris i underkant av 2 kroner per Sm^3 . Usikkerheten er stor. Fremover vil blant annet styrken i den økonomiske veksten, prisutviklingen for andre energikilder, tilgangen på LNG og energi- og klimapolitikken kunne påvirke prisene.

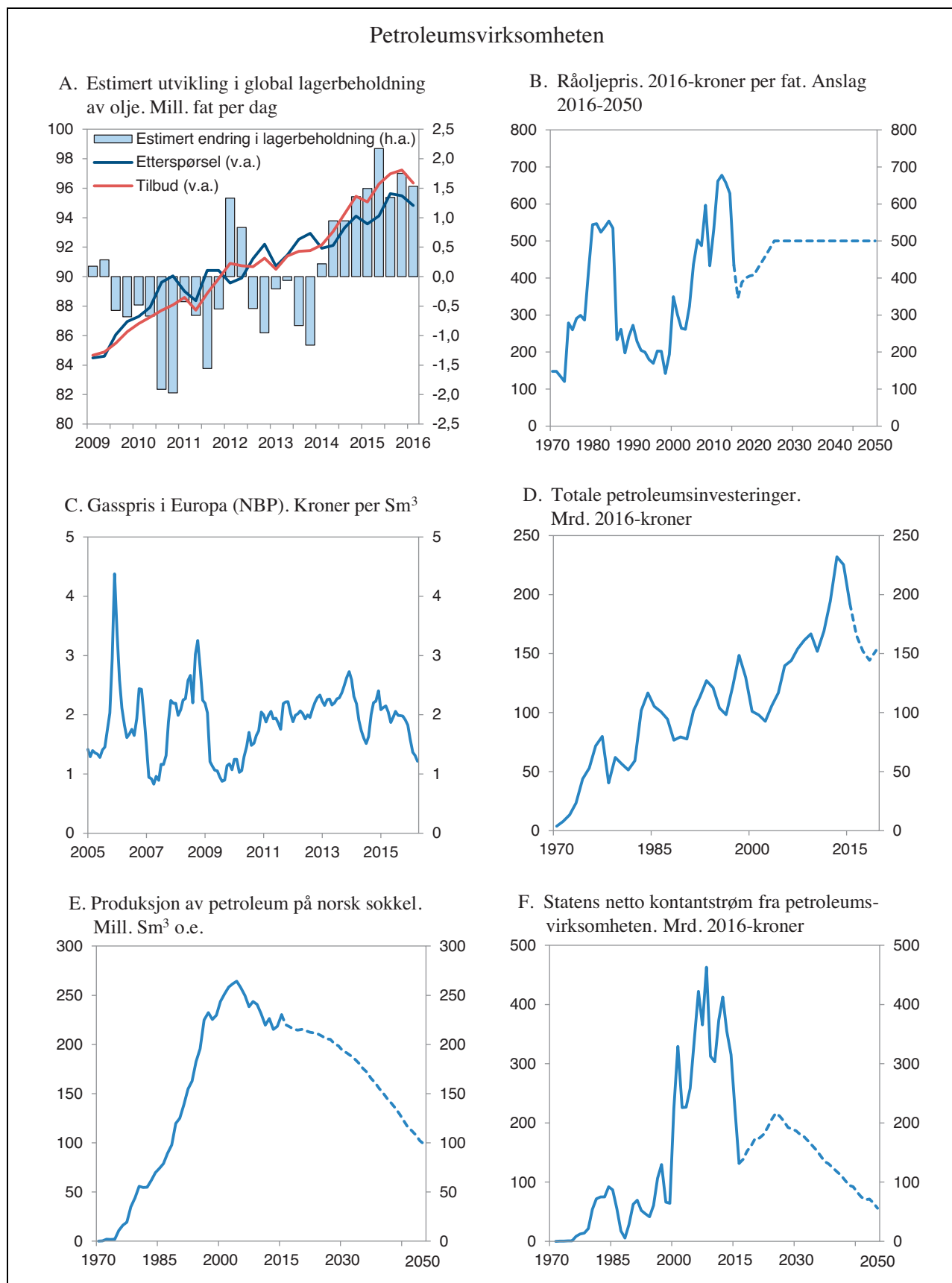
Fallet i prisene på olje og gass har ført til et markert lavere aktivitetsnivå i petroleumsnæringen både internasjonalt og på norsk sokkel. Etter flere år med sterk kostnadsvekst reduserer selskapene kostnader og øker produktiviteten. *Petroleumsinvesteringene* på norsk sokkel falt med rundt 15 pst. i fjor. I denne meldingen er det lagt til grunn at petroleumsinvesteringene vil falle videre i årene 2016–2018, se figur 2.5D. Investeringene i sektoren vil likevel fortsatt ligge på et nokså høyt nivå historisk sett, men de vil falle målt mot størrelsen på fastlandsøkonomien. Etter 2018 anslås investeringene å stabilisere seg.

Investeringsanslagene er justert noe ned siden Nasjonalbudsjettet. Enkelte prosjekter er blitt utsatt siden i fjor høst, mens andre er blitt billigere. Pågående investeringer på felt i drift og utbygging av nye felt, deriblant Johan Sverdrup-feltet som ble påbegynt i fjor, bidrar til å dempe fallet. Utviklingen i olje- og gassmarkedet gir stor usikkerhet i investeringsanslagene, også på kort sikt. Samtidig bidrar økt kostnadsfokus og effektiviseringstiltak til at prosjekter kan bli lønnsomme med lavere olje- og gasspriser enn før.

Produksjonen av petroleum økte i fjor. Oppgangen var størst for gass, som hadde den høyeste produksjonen noensinne. Den samlede petroleumproduksjonen var i fjor likevel om lag 13 pst. lavere enn toppnivået i 2004, og oljeproduksjonen var 50 pst. lavere enn da den nådde toppen i 2000. Ved årsskiftet var det 82 felt i produksjon på norsk sokkel. Av disse ligger 65 felt i Nordsjøen, 16 i Norskehavet og ett i Barentshavet. I løpet av 2015 ble fire nye felt satt i produksjon, og ytterligere ni felt var under utbygging ved årsskiftet. I fremskrivingene er produksjonen av petroleum stabil frem til midten av 2020-tallet, før den gradvis avtar, som vist i figur 2.5E.

De feltene som allerede er bygget ut på norsk sokkel har god lønnsomhet også med dagens lavere oljepriser, og de bidrar fortsatt med store inntekter til fellesskapet. *Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten* anslås til 132 mrd. kroner i 2016, se figur 2.5F. Av dette utgjør nettoinntektene fra SDØE 45 pst., mens skatter og avgifter utgjør 43 pst. Anslaget for statens netto kontantstrøm i år er justert ned med vel 72 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet. For 2017 anslås statens netto kontantstrøm til 141 mrd. kroner, 58 mrd. lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av fremtidig årlig kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2016, kan anslås til i overkant av 3 500 mrd. 2016-kroner. I tråd med tidligere praksis er det lagt til



Figur 2.5 Petroleumsvirksomheten

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

grunn en realrente på 4 pst. i beregningene av formuen. Formuesanslaget er basert på forutsetningene om produksjon, priser og kostnader som er lagt til grunn i denne meldingen. Dersom oljeprisen fra og med 2016 blir 100 kroner lavere enn lagt til grunn, og gassprisen samtidig reduseres prosentvis like mye, kan formuen anslås til 1 650 mrd. 2016-kroner. En tilsvarende virkningsberegning der oljeprisen blir 100 kroner høyere enn lagt til grunn, gir en anslått formue på vel 5 450 mrd. 2016-kroner. Det er da teknisk lagt til grunn at verken kostnader eller produksjon endres som følge av endrede petroleumspriser, selv om det

erfaringsmessig normalt er en positiv sammenheng mellom petroleumspriser, kostnader og produksjon. Beregningene er også betinget av at de anslåtte, lønnsomme ressursene i Oljedirektoratets ressursregnskap fullt ut utvinnes.

Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås i denne meldingen til vel 3 100 mrd. 2016-kroner. Det gir grunnlag for en *permanentinntekt* fra olje- og gassvirksomheten på rundt 140 mrd. kroner. Dette kommer i tillegg til avkastningen av den allerede opptjente kapitalen i Statens pensjonsfond utland.

Boks 2.1 Ulik utvikling i AKU-ledighet og registrert ledighet

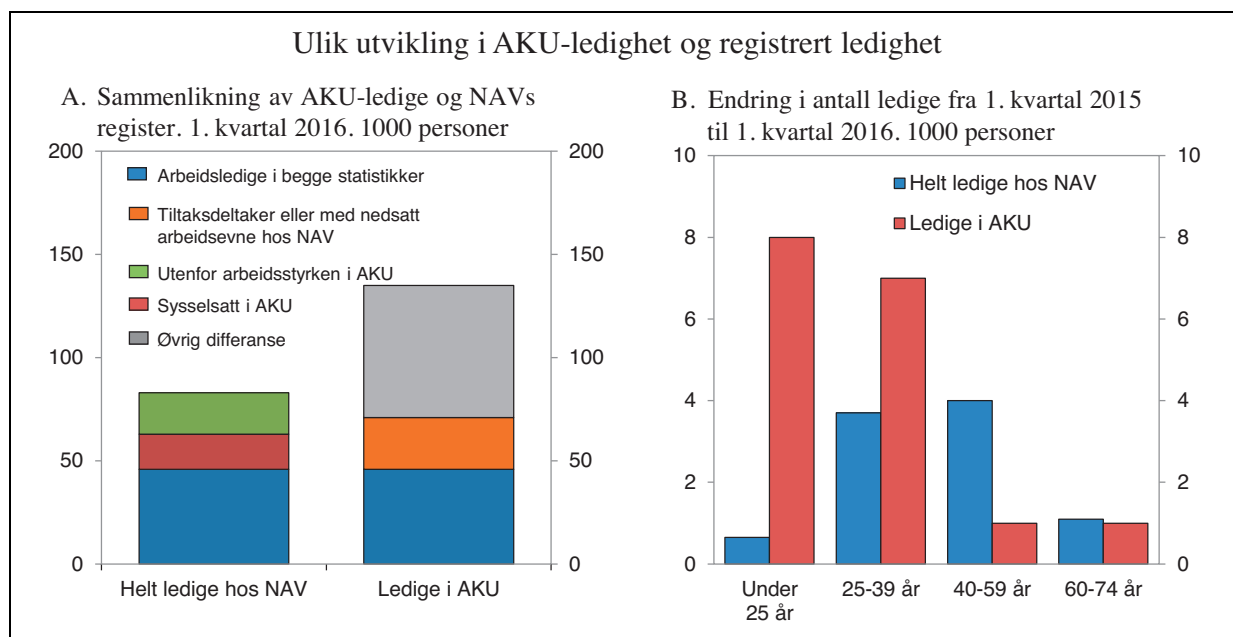
Arbeidsledigheten har økt siden 2014. De to statistikkene for arbeidsledighet har vist ulik utvikling i denne perioden. Siden oljeprisen begynte å falle har antall arbeidsledige registrert ved NAV-kontorene steget med i underkant av 10 000 personer, mens økningen ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) har vært tre ganger så stor.

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

I grove trekk har de to ledighetsmålene fulgt hverandre over konjunktorene, se figur 2.2A. Som gjennomsnitt over de siste 15 årene utgjør registrert ledighet om lag 80 pst. av AKU-ledigheten. Mye av nivåforskjellen mellom de to målene er knyttet til ungdom og andre nykommere på arbeidsmarkedet, som ikke har krav på dagpenger, og som dermed har lave insentiver til å registrere seg som arbeidssøker hos NAV. Denne forskjellen kan også føre til ulik utvikling over konjunktorene. Ungdom og personer med svakere tilknytning til arbeidsmarkedet har større problemer med å komme i jobb, og de er mer utsatt for å miste jobben når arbeidsmarkedet svekkes.

Forskjellen mellom de to statistikkene er nå større enn normalt. Det kan dels føres tilbake til ulik utvikling i ledigheten blant unge. Halvparten av oppgangen i AKU-ledigheten det siste året var i aldersgruppen 15–24 år, se figur 2.6B. Samtidig har det bare vært en beskjeden økning i antallet ledige ungdommer hos NAV. Veksten blant unge AKU-ledige skyldes at flere søker jobb mens de er i utdanning eller i skole. De fleste i denne gruppen oppgir at de søker deltidsarbeid. Samtidig har antall personer på tiltak økt det siste året. Det kan ha bidratt til å dempe utviklingen i den registrerte ledigheten. Personer på tiltak defineres ikke som ledige av NAV, men kan likevel svare at de er ledige i AKU.

SSB analyserer jevnlig i hvor stor grad de to ledighetsmålene overlapper hverandre. Figur 2.6A viser at bare 46 000 personer ble kategorisert som arbeidsledige i begge statistikker i 1. kvartal 2016, det vil si om lag 1/3 av de AKU-ledige og i overkant av halvparten av de som hadde registrert seg ved arbeidskontorene i denne perioden. En del AKU-ledige er registrert hos NAV under andre kategorier enn helt arbeidsledig, for eksempel som tiltaksdeltaker eller med nedsatt arbeidsevne. Motsatt kan registrerte ledige svare slik at de blir definert som sysselsatt eller utenfor arbeidsstyrken i AKU. Blant annet defineres permitterte som sysselsatte i AKU de første tre månedene, mens NAV definerer permitterte som ledige. Overlappet mellom de to ledighetsmålene kan derfor endres når det skjer større endringer i permitteringer og tiltaksnivå.



Figur 2.6 Ulik utvikling i AKU og registrert ledighet

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.2 Betydningen for aktiviteten i Fastlands-Norge av lavere petroleumsinvesteringer og svakere kronekurs

Petroleumsvirksomheten påvirker aktiviteten i fastlandsøkonomien, både gjennom bruken av olje- og fondsinntekter over statsbudsjettet og gjennom petroleumssektorens etterspørsel etter varer og tjenester fra andre næringer. Denne etterspørselen har vært en viktig driver for utviklingen i norsk økonomi helt siden oljevirksomheten startet på begynnelsen av 1970-tallet. I takt med nedgangen i oljeprisen har investeringene i sektoren falt de to siste årene. Samtidig har den norske kronen svekket seg markert. I denne meldingen er det lagt til grunn at petroleumsinvesteringene faller videre fram mot 2018. Kronen anslås å svekke seg i 2016, for så å holde seg relativt stabil, se figur 2.7A.

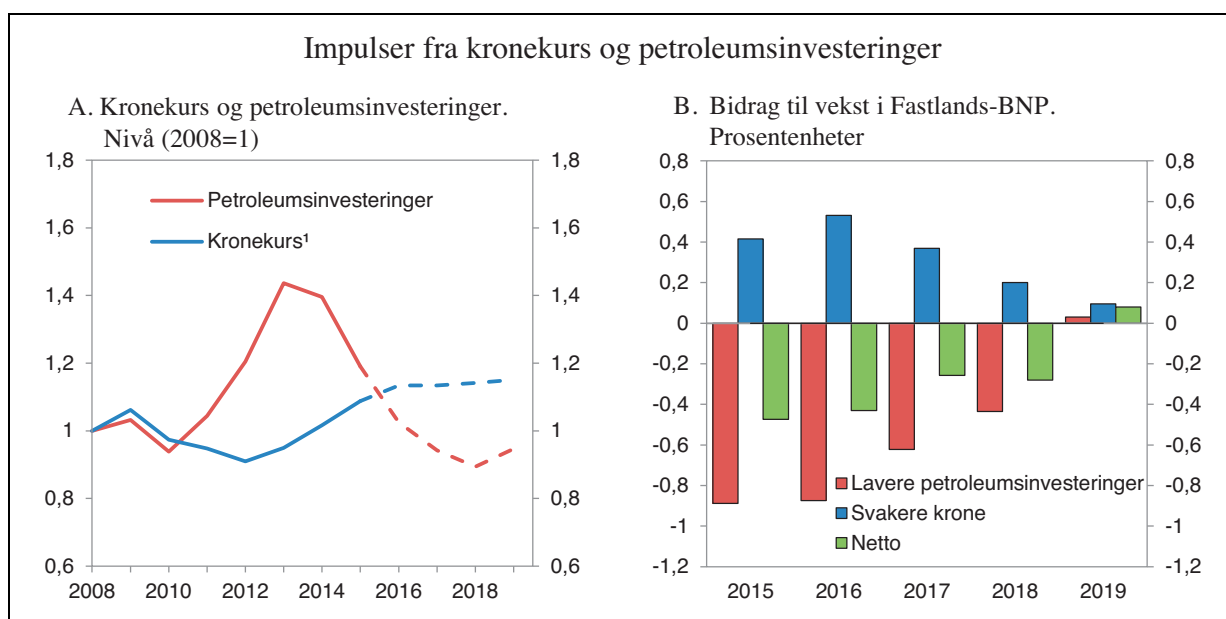
Beregninger på den makroøkonomiske modellen MODAG viser at kronesvekkelsen gir ekspansive impulser som et stykke på vei, men ikke fullt ut, motvirker de kontraktive virkningene av lavere petroleumsinvesteringer på norsk sokkel. Samlet sett reduseres nivået på fastlands-BNP med 1,3 pst. i 2019 som følge av utviklingen i petroleumsinvesteringer og kronekurs siden 2014. Det samlede bidraget til veksten i fastlands-BNP fra lavere petroleumsinvesteringer og en svakere krone blir mindre over tid, dels fordi de positive effektene av svakere kronekurs virker med et tidsetterslep, og dels fordi fallet i petroleumsinvesteringene avtar, se figur 2.7B.

Beregningene viser at nedgangen i petroleumsinvesteringene raskt fører til redusert økonomisk aktivitet i petroleumsrettede virksomheter. Det gir

gradvis ringvirkninger til andre deler av økonomien, noe som forsterker og forlenger det negative bidraget. Bortfallet av etterspørsel fra petroleumssektoren bidrar til å redusere veksten i BNP for Fastlands-Norge med om lag 0,9 prosentenheter både i 2015 og 2016. Deretter dempes det negative bidraget til veksten.

Svakere krone bedrer konkurransevnen og bidrar til å trekke opp eksporten, men tilpasningen tar tid. Aktiviteten i konkurranseutsatte næringer fortsetter derfor å øke også etter at valutakursen stabiliserer seg på et svakere nivå. De ekspansive virkningene forsterkes av en gradvis økning i foretakenes lønnsomhet og realinvesteringer. Samtidig gir svakere krone også høyere konsumprisvekst, som trekker ned husholdningenes realinntekter og bidrar til lavere privat forbruk. Det demper de positive virkningene av kronesvekkelsen. Svekkelsen av kronekursen bidrar i beregningen til å øke veksten i BNP for Fastlands-Norge med om lag 0,4 prosentenheter i 2015 og 0,5 prosentenheter i 2016.

Beregningene legger til grunn at innretningen av penge- og finanspolitikken i det alternative forløpet for valutakurs og petroleumsinvesteringer er som beskrevet i kapittel 3 i denne meldingen. Det er således ikke tatt hensyn til at virkningen av lavere petroleumsinvesteringer også dempes av lavere rentenivå og mer ekspansiv finanspolitikk, mens virkningene som kommer gjennom automatiske stabilisatorer inngår i beregningene.



Figur 2.7 Impulser fra kronekurs og petroleumsinvesteringer

¹ NOK/EUR.

Kilde: Finansdepartementet.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen er en plan for gradvis å fase petroleumsinntektene inn i norsk økonomi. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten settes i sin helhet til side i Statens pensjonsfond utland sammen med avkastningen fra fondets eiendeler, mens det gjøres et uttak fra fondet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Over tid skal underskuddet følge den forventede realavkastningen av fondet. For det enkelte år skal bruken av fondsinntekter tilpasses konjunktursituasjonen i økonomien. Regjeringens mål er å vri den økte bruken av fondsinntekter i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt vekstfremmende skattelettelser.

Det kraftige fallet i oljeprisen har mer enn halvert statens inntekter fra petroleumsvirksomheten fra 2014 til 2016. Det er i utfordrende tider som nå at gevinstene ved vårt finanspolitiske rammeverk fullt ut kommer til syne. Mens de aller fleste andre oljeeksporterende land har måttet stramme inn i offentlige budsjetter etter fallet i oljeprisen, kan vi bruke finanspolitikken for å støtte opp under aktivitet og sysselsetting. Med unntak for finanskrisetåret 2009 og i 2002 er budsjettet for 2016 det mest ekspansive så lenge handlingsregelen har ligget til grunn for finanspolitikken.

Den økonomiske veksten ser ut til å bli noe svakere enn lagt til grunn i fjor høst, men med tydelige regionale forskjeller. Regjeringen foreslår derfor nye målrettede tiltak for å motvirke arbeidsledighet i områder som er særlig hardt rammet, se boks 3.1. Det foreslås samtidig økt innsats til integrering.

Pengepolitikken er vår første forsvarslinje i møte med svake konjunkturer, men det er bred enighet om at også finanspolitikken skal brukes aktivt for å motvirke en oppgang i arbeidsledigheten. Samtidig må finanspolitikken støtte opp under nødvendige omstillinger i norsk økonomi. Lavere vekstimpulser fra norsk sokkel er en varig, strukturell endring. Hovedsvaret kan ikke være kort-

siktige tiltak eller en omfattende utbygging av en allerede stor offentlig sektor. Statens viktigste rolle er nå å bidra til at arbeidskraft raskt kan flyttes fra oljerelaterte næringer til annen konkurranseutsatt virksomhet, og ikke til offentlig sektor. Bedret konkurransevne gir det viktigste bidraget til omstilling i norsk økonomi. En for rask oppgang i bruken av penger over statsbudsjettet kan sette bedringen i konkurransevnen på spill. Vi må også være forberedt på at de nødvendige tilpasningene i økonomien vil ta noe tid.

Selv om rammeverket vårt skjermer norsk økonomi fra kortsiktige svingninger i oljeprisen, innebærer en lavere oljepris at Norge som nasjon og staten er blitt fattigere. Det gjelder særlig dersom oljeprisen blir liggende lav over en lengre periode. Over tid vil mindre avsetninger i fondet gi lavere fondskapital. Samtidig innebærer lave renter internasjonalt at utsiktene for realavkastningen i fondet i årene fremover er svekket. Vi må være forberedt på at realavkastningen de neste 10–15 årene trolig vil bli lavere enn 4 pst. Den årlige bruken av fondsmidler må tilpasses konjunktursituasjonen, samtidig som det må tas hensyn til forventninger om svakere fondsavkastning og at en aldrende befolkning vil øke utgiftene i statsbudsjettet fremover.

Utsikter til lav realavkastning de nærmeste 10–15 årene ble også pekt på av Thøgersen-utvalget, som et av flere forhold som tilsier en mer gradvis innfasing av oljeinntekter i årene fremover enn i perioden fra 2001 og fram til i dag. Kapittel 3.6 oppsummerer hovedkonklusjonene i Thøgersenutvalgets rapport samt høringsuttalelsene.

Regjeringen vil i forbindelse med perspektivmeldingen, som legges fram våren 2017, komme tilbake med en nærmere vurdering av anbefalingene fra Thøgersen-utvalget. Vurderingen vil da også kunne bygge på anbefalingene fra Morkutvalget som i oktober skal gi råd om aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland.

Som følge av det kraftige fallet i oljeinntektene ligger det for første gang an til en netto overføring fra fondet til statsbudsjettet i år. En slik overføring er i tråd med det rammeverket som er etablert for bruk av olje- og fondsinntekter, se boks 3.2.

Boks 3.1 Offensive tiltak mot ledighet

Regjeringen har som mål å sikre høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Sør- og Vestlandet rammes hardt av oljeprisfallet, og arbeidsledigheten i regionen har økt markert. I andre deler av landet har utviklingen vært klart mer positiv, med nedgang eller liten endring i ledigheten det siste året. Den økonomiske politikken innebærer samlet sett en kraftfull innsats i en krevende konjunktursituasjon:

- Svakere krone bidrar til ny vekst i konkurranseutsatt næringsliv, mens lav rente og ekspansiv finanspolitikk trekker opp veksten i innenlandsk etterspørsel.
- Budsjettet for 2016 gir en sterk satsing på arbeid, aktivitet og omstilling. Samlet sett gir budsjettet en etterspørselsimpuls rettet mot fastlandsøkonomien på 1,1 pst. av trend-BNP for fastlands-Norge, opp fra anslått 0,7 pst. i fjor høst. Med unntak for finanskrisearået 2009 og i 2002, er budsjettet for 2016 det mest ekspansive så lenge handlingsregelen har ligget til grunn for finanspolitikken.
- Tiltakspakken som ble vedtatt i fjor høst, støtter opp under sysselsetting i områder som er særlig rammet av lavere oljepris. I revidert budsjett foreslår Regjeringen nye, målrettede tiltak rettet mot Sør- og Vestlandet på 900 mill. kroner. Blant annet foreslås det økte midler til kommunalt vedlikehold, vedlikehold og investeringer i veg og bane, vedlikehold av sykehusbygg og satsing på grønn skipsfart.
- Flere av investeringsprosjektene som ligger inne i statsbudsjettet innebærer også økt aktivitet på Sør- og Vestlandet. Dette gjelder blant annet utbyggingen av E18 Tvedestrand-Arendal, anleggsstart for prosjektet E18 Varoddbrua og fase 2 av barne- og ungdomssenteret ved Haukeland universitetssykehus. Helse Stavanger har valgt konsept for nytt sykehus i Stavanger og arbeider med detaljplanlegging av dette nå. Regjeringen vil ta stilling til

utbyggingsprosjektet i forslag til statsbudsjett for 2017. Det pågår også ekstern kvalitetssikring (KS2) av prosjektet E39 Rogfast i Rogaland, som omfatter kryssing av Boknafjorden og Kvitsøyfjorden nord for Stavanger med undersjøisk tunnel. Det vil også snart settes i gang felles kvalitetssikring (KS2) av to store jernbaneprosjekter på Vossebanen, Ulriken tunnel og strekningen Bergen stasjon – Fløien.

- De strukturelle utfordringene norsk økonomi står overfor, krever langsiktige tiltak som kan øke produktiviteten og vekstevnen i økonomien. En enstemmig finanskommité pekte i 2001 på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning er viktig for å få en mer velfungerende økonomi. Disse områdene er høyt prioritert i budsjettet for 2016.
- Skal vi opprettholde om lag den samme veksten i levestandard som vi har vent oss til gjennom de siste 40 årene, må produktiviteten vokse raskere enn i de senere årene. Det krever målrettede reformer i offentlig forvaltning og resten av økonomien. Dette arbeidet er godt i gang, blant annet gjennom Produktivitetskommisjonens to rapporter. I Revidert nasjonalbudsjett gis en særskilt omtale av hvordan Regjeringen følger opp rådene fra Produktivitetskommisjonen og OECD. På en rekke områder har Regjeringen allerede gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre reformer som vil styrke vekstevnen i norsk økonomi. Skattereform, kommunereform, regionreform av statlig sektor, samferdselsreform og digitalisering av offentlig sektor er eksempler på reformer som vil gi økt produktivitet i både privat og offentlig sektor over tid, og bidra til å redusere byråkrati og frigjøre ressurser for tjenesteproduksjon i offentlig sektor.

Boks 3.2 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland

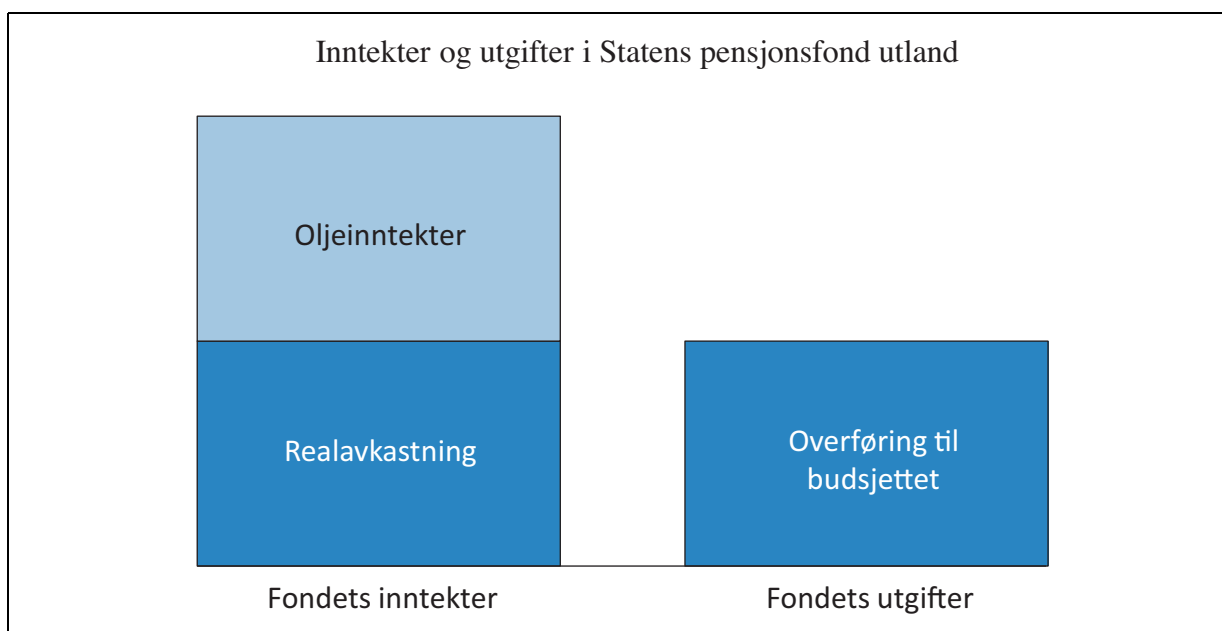
Da Statens petroleumsfond ble opprettet i 1990, besluttet Stortinget at statens inntekter fra petroleumsvirksomheten i sin helhet skal overføres fra statsbudsjettet til fondet. Videre ble det bestemt at det eneste uttaket fra fondet skulle være en overføring tilbake til budsjettet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet, slik dette anslås i nysalderingen. Fondets avkastning inntektsføres direkte i fondet.

Handlingsregelen for finanspolitikken, som Stortinget sluttet seg til i 2001, fastlegger at bruken av fondsmidler over tid skal svare til forventet realavkastning av kapitalen. Fondet vil dermed vokse i realverdi fra år til år så lenge summen av oljeinntekter og realavkastning er større enn det oljekorrigerte underskuddet, se figur 3.1. Et viktig formål med det finanspolitiske rammeverket har nettopp vært å skjerme statsbudsjettet fra brå svingninger i oljeinntektene og samtidig ta vare på oljeformuen til fremtidige generasjoner.

I praksis er det forskjellen mellom statens oljeinntekter og det oljekorrigerte underskuddet som hvert år overføres mellom fondet og statsbudsjettet. Fra 1996 og fram til i fjor var sta-

tens oljeinntekter større enn det oljekorrigerte underskuddet. Dermed var det en netto overføring fra statsbudsjettet til fondet. For 2016 ligger det an til å bli omvendt – det vil være en netto overføring fra fondet til statsbudsjettet fordi statens inntekter fra oljevirkosmheten har falt kraftig som følge av fallet i oljeprisen. Et slikt netto uttak betyr ikke at vi tærer på fondskapitalen. Så lenge det oljekorrigerte underskuddet på budsjettet over tid ikke overstiger realavkastningen i fondet, vil fondskapitalen vokse med statens oljeinntekter, for deretter å stabilisere seg målt i faste kroner. Så langt under denne regjeringen har uttaket i gjennomsnitt tilsvart 2,8 pst. av fondets verdi, som er under den forventede realavkastningen av fondet.

Som følge av svingninger i internasjonale finansmarkeder og i kronkursen, vil markedsverdien av fondet likevel kunne avta fra et år til det neste. For eksempel anslås markedsverdien av fondet lavere ved utgangen av 2016 enn ved inngangen til året, noe som skyldes svak utvikling i internasjonale finansmarkeder og en styrking av kronkursen siden nyttår.



Figur 3.1 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland

Kilde: Finansdepartementet.

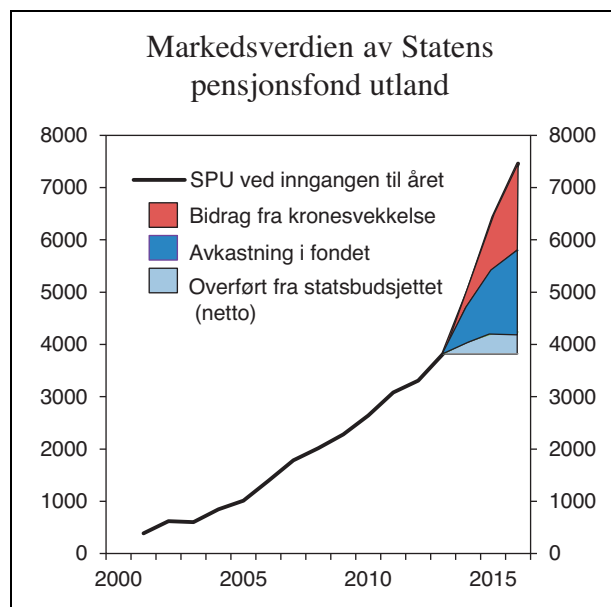
3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2015

Statsregnskapet for 2015 viste et oljekorrigert underskudd på 185 mrd. kroner. Det var knapt 1 mrd. kroner lavere enn i nysaldert budsjett, men nesten 6 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2016. Økningen siden Nasjonalbudsjettet skyldtes lavere skatte- og avgiftsinntekter, mens noe høyere inntekter utenom skatt trakk i motsatt retning. Utviklingen i skatteinntekten må ses i sammenheng med svak vekst i norsk økonomi.

Anslaget for strukturelt, oljekorrigert underskudd i 2015 er om lag uendret siden Nasjonalbudsjettet 2016 på 167,2 mrd. kroner, se tabell 3.1. Anslaget for strukturelle skatte- og avgiftsinntekter mv. er satt ned med 3,7 mrd. kroner, men dette motvirkes langt på vei av økning i andre inntekter.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2015 tilsvarte 2,6 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til fjoråret. Underskuddet var 90 mrd. kroner mindre enn den fastsatte rettesnoren på 4 pst. av kapitalen i fondet. Budsjettimpulsen, dvs. endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås til 0,5 prosentenheter, det samme som anslått i fjor høst.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter i 2015 anslås til 2,8 pst., opp fra 2,6 pst. i Nasjonalbudsjettet 2016. Det er lavere enn



Figur 3.2 Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland. Mrd. kroner

Kilder: Norges Bank og Finansdepartementet.

gjennomsnittet siden handlingsregelen ble vedtatt, som har vært 2,2 pst. Målt i løpende kroner var den underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter 5,3 pst. i 2015.

Markedsverdien av SPU økte med 1 030 mrd. kroner i 2015, og er nesten doblet i verdi i løpet av de siste tre årene, se figur 3.2. Om lag halvparten av økningen skyldtes svekkelsen av kronen, mens

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2015 gitt på ulike tidspunkt¹. Mrd. Kroner

	Saldert	Endring i forbindelse med:				Statsregnskap
		RNB15	NB16	Nysaldert	Regnskap	
Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	308,0	-73,4	-3,4	4,3	-10,5	225,0
Oljekorrigert underskudd.....	174,2	6,7	-1,3	6,5	-0,8	185,3
Strukturelt, oljekorrigert underskudd...	163,7	5,1	-1,6	1,1	-1,1	167,2
Forventet fondsavkastning (4 %-banen).	221,8	35,4	0,0	0,0	0,0	257,2
Avstand til 4-prosentbanen.....	-58,1	-30,3	-1,6	1,1	-1,1	-90,0
<i>Memo:</i>						
Budsjettimpuls (prosentenheter) ²	0,6	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,5
Uttak fra fondet (prosent)	3,0	-0,4	0,0	0,0	0,0	2,6
Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent)	2,5	0,3	-0,2	0,1	0,1	2,8

¹ Saldert 2015 (saldert), Revidert nasjonalbudsjett 2015 (RNB15), Nasjonalbudsjettet 2016 (NB2016), Stortingets vedtak om ny saldering av statsbudsjettet 2015 (nysaldert) og Statsregnskapen 2015 (regnskap).

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

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.2 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2016 gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. Kroner

	NB16	Endring	Saldert	Endring	RNB16
Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	205,9	-1,2	204,7	-87,5	117,2
Oljekorrigert underskudd	207,8	1,2	209,0	6,9	215,9
Strukturelt, oljekorrigert underskudd	194,0	1,2	195,2	10,4	205,6
Forventet realavkastning (4 %-banen)	281,0	0,0	281,0	17,4	298,4
Avstand til 4-prosentbanen	-87,0	1,2	-85,8	-7,0	-92,8
<i>Memo:</i>					
Budsjettimpuls (prosentenheter) ²	0,7	0,0	0,7	0,4	1,1
Uttak fra fondet (prosent)	2,8	0,0	2,8	0,0	2,8
Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent)	2,6	0,6	3,2	0,3	3,5

¹ Nasjonalbudsjettet 2016 (NB16), Saldert budsjett for 2016 vedtatt av Stortinget høsten 2015 (saldert) og Revidert nasjonalbudsjett 2016 (RNB16).

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

Kilde: Finansdepartementet.

det øvrige skyldtes nettotilførsel fra statsbudsjettet til fondet og avkastningen på fondskapitalen.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2016

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2016 anslås til 205,6 mrd. kroner. Det er 10,4 mrd. kroner høyere enn anslått i saldert budsjett. Anslaget for strukturelle skatte- og avgiftsinntekter i 2016 er satt ned med vel 5 mrd. kroner siden i høst. Nedjusteringen er større enn for 2015, dels fordi anslaget for årslønnsveksten i 2016 er redusert, og dels fordi iverksettelsen av flypassasjeravgiften er utsatt fra 1. april til 1. juni. I tillegg er utgiftene satt opp og inntektene (utenom skatter og avgifter) satt ned slik at balansen svekkes med ytterligere drøyt 5 mrd. kroner siden saldert budsjett. Blant annet bidrar høyere kostnader ved bosetting av flyktninger til å øke utgiftene på statsbudsjettet.

Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge har det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet økt fra 1,4 pst. i 2001 til 7,5 pst. i 2016. Det økte underskuddet har en motpost i økte formuesinntekter fra pensjonsfondet. I tillegg har staten fortsatt betydelige inntekter fra oljevirksomheten, som i sin helhet settes til side i fondet. Dette illustrerer nettopp at det norske rammeverket med fondet og handlingsregelen gir en forsvarlig formuesforvaltning over tid, se boks 3.3.

Budsjettimpulsen, målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås til 1,1 prosentenheter, opp fra 0,7 prosentenheter i saldert budsjett, se tabell 3.2. Vel en tredel av oppjusteringen skyldes engangsinntekter i 2015, mens det resterende i hovedsak kan tilskrives økte utgifter og reduserte inntekter i 2016.

Det oljekorrigerte underskuddet i 2016 anslås til 215,9 mrd. kroner, som er 6,9 mrd. kroner høyere enn i saldert budsjett. Oppjusteringen er mindre enn for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, noe som må ses i sammenheng med at anslaget for overføringen fra Norges Bank til statsbudsjettet er satt opp med nesten 12 mrd. kroner som følge av at svakere krone har økt bankens egenkapital.

Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst i 2016 anslås til 3,5 pst., som er 0,3 prosentenheter høyere enn i saldert budsjett. Den nominelle, underliggende utgiftsveksten anslås til 6,0 pst.

Olje- og gassinntektene ligger an til å bli vesentlig lavere enn anslått i fjor høst. Anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i år er satt ned fra 204 mrd. kroner i saldert budsjett til 132 mrd. kroner, se tabell 3.3. Nettoavsetningen i Statens pensjonsfond utland anslås dermed til -84 mrd. kroner. Det har hele tiden ligget i rammeverket for en opprettholdbar finanspolitikk at nettoavsetningene kunne svinge, særlig ved et kraftig fall i oljeprisen, og at nettoav-

Boks 3.3 Sammenlikninger av strukturell budsjettbalanse mellom land

Både Norge og en rekke andre land benytter beregninger av en såkalt strukturell budsjettbalanse som en sentral indikator i budsjettarbeidet. Hensikten er først og fremst å korrigere budsjettbalansen for virkninger av konjunkturrene. I tillegg korrigeres det ofte for regnskapsmessige omlegginger.

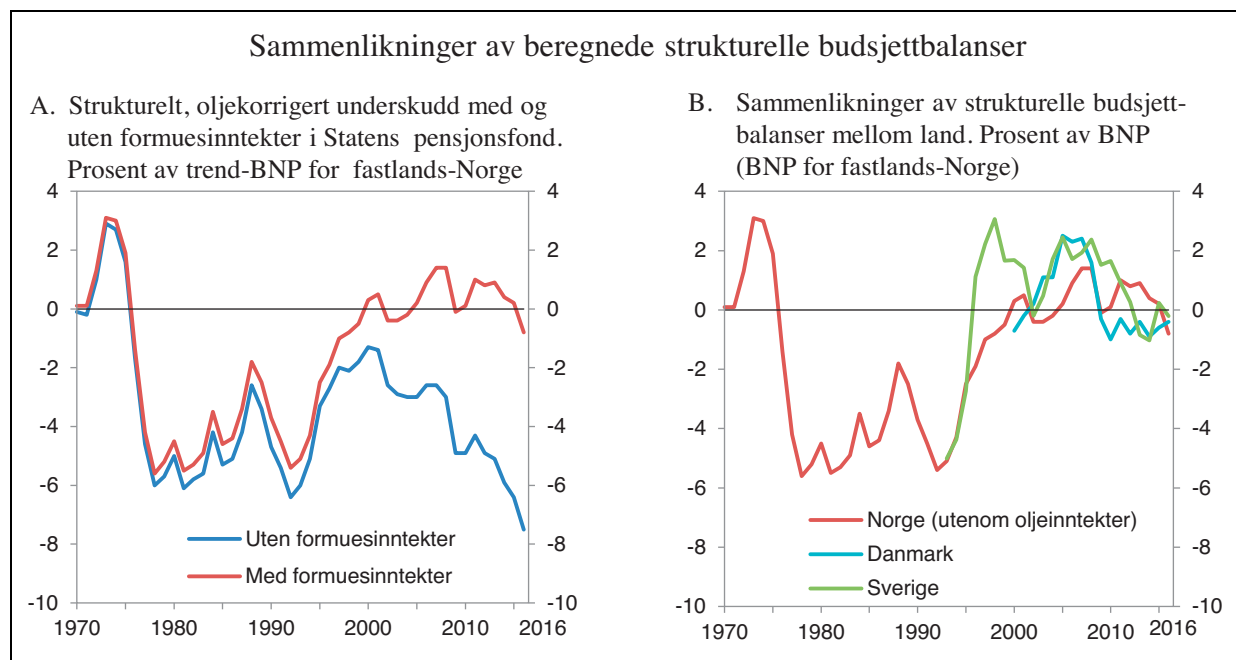
De norske beregningene skiller seg fra andre lands beregninger ved at viktige statlige inntektsposter er holdt utenom. Årsaken er at det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i Norge benyttes som et mål på bruken av olje- og fondsinntekter. Derfor inkluderes verken statens nettoinntekter fra oljevirkksomheten eller avkastningen i fondet.

Den blå linjen i figur 3.3A viser utviklingen i den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen siden 1970. Som det fremgår av figuren, har det strukturelle oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet vokst jevnt siden handlingsregelen ble innført i 2001, og underskuddet er nå også høyere enn på slutten av 1970-tallet og på 1980-tallet. Det er likevel en viktig forskjell, nemlig at underskuddet i dag finansieres med inntekter fra fondet.

I sammenligninger med andre lands strukturelle budsjettbalanser må det tas hensyn til alle

statens inntekter og utgifter, herunder statens formuesinntekter i fondet. Som den røde linjen i figur 3.3B viser, er det strukturelle underskuddet medregnet disse formuesinntektene på linje med beregnede strukturelle underskudd i Danmark og Sverige. Regnet på denne måten er det strukturelle underskuddet i Norge nå langt lavere enn på 1980- og 1990-tallet. I tillegg har staten fortsatt betydelige inntekter fra oljevirkksomheten, som i sin helhet settes til side i fondet. Dette illustrerer nettopp at det norske rammeverket med fondet og handlingsregelen gir en forsvarlig formuesforvaltning over tid.

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



Figur 3.3 Sammenlikninger av beregnede strukturelle budsjettbalanser

Kilder: Det danske Finansministeriet, det svenske Finansdepartementet og Finansdepartementet.

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

	Regnskap		Anslag
	2014	2015	2016
Totale inntekter	1 278,8	1 227,4	1 174,9
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.....	347,0	247,2	161,7
Skatter og avgifter.....	176,2	110,2	56,8
Andre petroleumsinntekter	170,9	137,1	104,9
2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	931,7	980,2	1 013,2
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	868,2	892,6	919,4
Andre inntekter.....	63,6	87,6	93,8
Totale utgifter	1 127,1	1 194,5	1 259,1
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet.....	35,4	29,0	30,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 091,7	1 165,5	1 229,1
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland	151,7	32,9	-84,2
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.....	311,7	218,3	131,7
= Oljekorrigert overskudd	-160,0	-185,3	-215,9
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	156,2	186,1	215,9
= Overskudd på statsbudsjettet	-3,8	0,8	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland.....	155,5	32,2	-84,2
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond.....	160,1	192,0	201,5
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	311,7	225,0	117,2
Memo:			
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ¹	6 431	7 461	7 150
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ¹	6 616	7 659	7 361

¹ Ved utgangen av året.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.4 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen. Mill. kroner¹

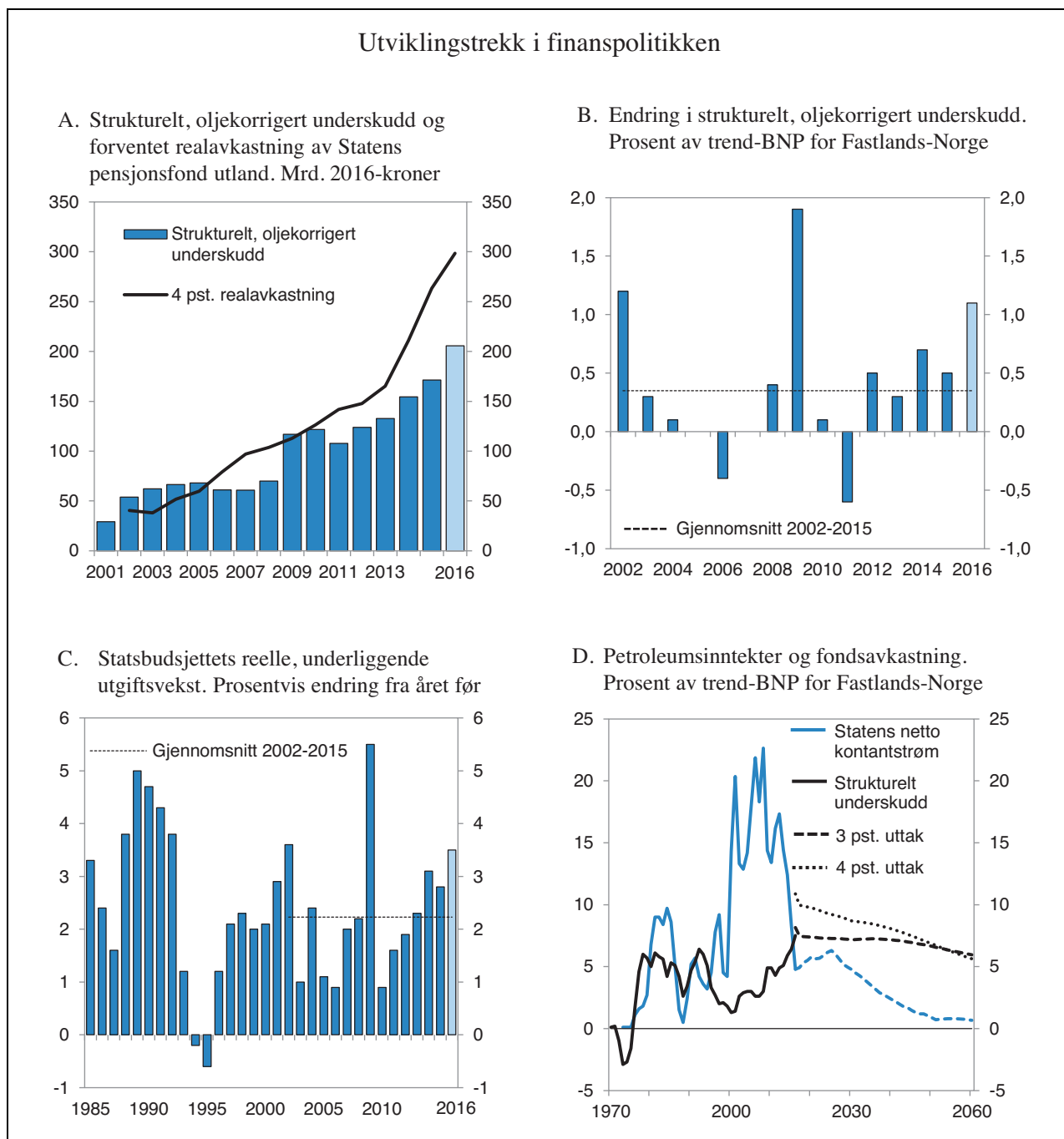
	2014	2015	2016
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet.....	160 008	185 312	215 911
+ Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend ²	-8 285	713	17 981
+ Særskilte regnskapsforhold.....	0	-2 100	0
+ Skatter og ledighetstrygd. Avvik fra trend.....	-4 358	-16 682	-28 245
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd.....	147 365	167 242	205 647
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	5,9	6,4	7,5
Endring fra året før i prosentenheter (budsjettimpuls) ³	0,7	0,5	1,1

¹ Se vedlegg i Nasjonalbudsjettet 2016 for nærmere beskrivelse av finansdepartementets beregninger av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse.

² Det beregnes separate trender for statens netto renteinntekter og overføringene fra Norges Bank.

³ Endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som en summarisk indikator for budsjettets virkning på økonomien. Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 3.4 Utviklingstrekk i finanspolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

setningene etter hvert skulle bli negative. Et av formålene med handlingsregelen er nettopp å skille opptjening og bruk av oljeinntekter. Det årlige uttaket skal bestemmes av forventet realavkastning av den formuen vi allerede har spart i fondet, og ikke av de løpende oljeinntektene. Etter hvert som vi pumper opp ressursene og omgjør dem til finansiell formue, vil de løpende oljeinntektene gradvis avta og inntektene fra finansformuen øke.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond anslås til 117 mrd. kroner i 2016.

Ifølge tall fra statsregnskapet¹ var verdien av Statens pensjonsfond utland 7 461 mrd. kroner

¹ Ifølge statsregnskapet var verdien av Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2015 om lag 10 mrd. kroner lavere enn oppgitt i blant annet stortingsmeldingen om fondet. Avviket skyldes at statsregnskapet viser lavere oljeinntekter i 2015 enn anslått i nysaldert budsjett, som regnskapstallene fra Norges Bank baseres på.

ved inngangen til året, 435 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2016. Oppgangen mot slutten av fjoråret skyldtes først og fremst svakere krone. Ved nyttår snudde utviklingen, og sammen med nedgang i internasjonale aksjemarkeder bidro en noe sterkere krone til et kraftig fall i fondsverdien i årets to første måneder. Etter det har fondsverdien igjen hentet seg noe inn, og har den siste tiden ligget på om lag 7 000 mrd. kroner. Fondsverdien anslås til 7 150 mrd. kroner ved utgangen av 2016, som er lavere enn ved inngangen til året. Svingningene illustrerer at utviklingen i markedsverdien av fondet er usikker.

3.1.4 Budsjettpolitikken på mellomlang og lang sikt

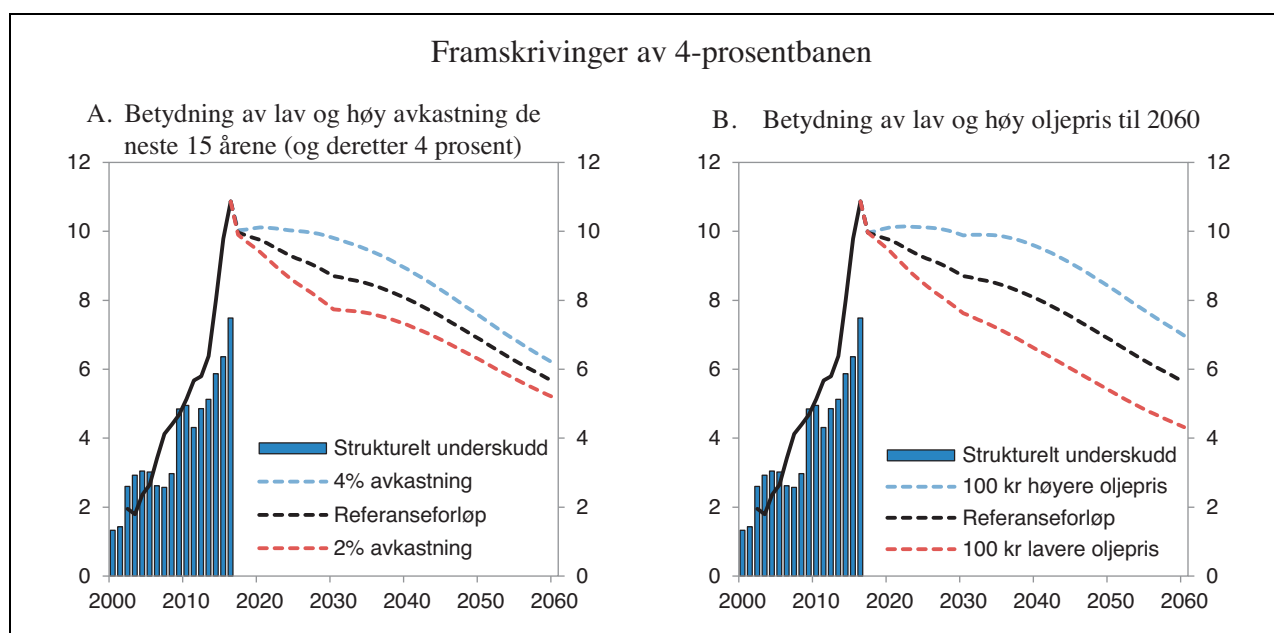
Handlingsrommet i budsjettpolitikken følger over tid i hovedsak tre forhold; utviklingen i skatteinntektene fra fastlandsøkonomien, bindinger på budsjettets utgiftsside og den forventede realavkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland.

Den underliggende årlige realveksten i skatte- og avgiftsinntektene anslås til vel 16 mrd. 2016-kroner. Det er litt lavere enn tidligere anslått og må ses i sammenheng med at anslaget for trendveksten i norsk økonomi er nedjustert. Norsk økonomi har vært gjennom en lang periode med sterk vekst som delvis har vært drevet av økende etterspørsel fra petroleumsvirksomheten. I årene

fremover kan vi ikke vente det samme sterke vekstbidraget til fastlandsøkonomien fra norsk sokkel.

Utgifter knyttet til befolkningsutviklingen vil legge beslag på det meste av veksten i skatteinntektene i årene fremover. Utgiftene i folketrygden anslås å stige med knapt 11 mrd. 2016-kroner i gjennomsnitt per år de nærmeste årene med uendret regelverk, og det er særlig utgiftene til alderspensjon som øker. Befolkningsutviklingen vil også øke utgiftene i kommunene og helseforetakene med anslagsvis om lag 4 mrd. kroner årlig ved videreføring av dagens standard- og dekningsgrader og før en tar hensyn til at produksjonen kan bli mer effektiv og at befolkningens helse forbedres.

Den økte tilstrømmingen av asylsøkere vil gi økte utgifter i offentlige budsjetter også etter 2016. Asylsøkerne skal tas imot, innkvarteres og, for de som får oppholdstillatelse, bosettes og integreres i det norske samfunnet. Etter en kraftig økning i antall asylankomster til Norge i fjor, har det kommet relativt få så langt i år. De fire første månedene i år har det kommet 1 185 personer som har søkt om asyl. Usikkerheten om den videre utviklingen er stor, og beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen legger til grunn et årsanslag for 2016 på 25 000 asylankomster. Der- som det legges til grunn en prognose for ankomster på 25 000 i både 2016 og 2017, kan det på usik-



Figur 3.5 Framskrivninger av 4-prosentbanen. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge¹

¹ I referanseforløpet er det for årene etter 2016 beregningsteknisk forutsatt en årlig realavkastning på 3 pst. de nærmeste 15 årene og deretter 4 pst. Videre er det lagt til grunn en budsjettimpuls på linje med gjennomsnittet siden 2001 til uttaket fra fondet er tilbake på 4-prosentbanen.

kert grunnlag anslås at utgiftene til innvandring og integrering øker med om lag 4,8 mrd. kroner i 2017, til om lag 28,5 mrd. kroner.

På sikt er god integrering i arbeidsmarkedet avgjørende for det offentlige nettokostnader ved innvandring. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå viser at det er betydelige nettokostnader i flere tiår fremover knyttet til innvandrere med lav sysselsetting og dermed høyere mottak av stønader og lavere skatteinnbetalinger. Det understreker hvor viktig det er at innvandrere som kommer, raskt deltar i arbeidsmarkedet.

Bruken av olje- og fondsinntekter har økt markert siden 2001 og blitt en stadig viktigere finansieringskilde i de årlige statsbudsjettene. Om lag hver åttende krone som brukes over offentlige

budsjetter i 2016 vil hentes fra Statens pensjonsfond utland. Uttaket fra fondet utgjør 39 000 kroner per innbygger. På grunn av den sterke veksten i fondskapitalen de siste tre årene er likevel uttaket fra fondet godt under 4 pst. av fondskapitalen.

I årene fremover er veksten i fondskapitalen ventet å avta. Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, vil også 4-prosentbanen mest sannsynlig gå ned, se referansebanen i figur 3.5A.

Thøgersen-utvalget viser til at rentenivået uteløst vil holde seg lavt en god stund. Utsiktene for realavkastningen i Statens pensjonsfond utland de neste 10–15 årene er således svekket. Den årlige oljepengebruken må tilpasses konjunktursituasjo-

Tabell 3.5 Statens pensjonsfond utland, 4 prosent realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent

	Løpende priser			Faste 2016-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året ¹	4 pst. av fondskapitalen	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	4 pst. av fondskapitalen	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 4 pst. banen	Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Pst. av fondskapitalen
2001	386,6	-	17,1	-	29,2	-	1,4	-
2002	619,3	24,8	33,0	40,5	53,9	13,4	2,6	5,3
2003	604,6	24,2	39,5	38,0	62,1	24,1	2,9	6,5
2004	847,1	33,9	43,7	51,7	66,6	14,9	3,0	5,2
2005	1 011,5	40,5	46,1	59,8	68,1	8,3	3,0	4,6
2006	1 390,1	55,6	42,7	79,4	61,0	-18,5	2,6	3,1
2007	1 782,8	71,3	44,6	97,2	60,8	-36,4	2,6	2,5
2008	2 018,5	80,7	54,6	103,7	70,1	-33,6	3,0	2,7
2009	2 279,6	91,2	94,5	112,8	116,9	4,0	4,9	4,1
2010	2 642,0	105,7	101,9	126,2	121,7	-4,5	4,9	3,9
2011	3 080,9	123,2	93,6	142,0	107,9	-34,1	4,3	3,0
2012	3 307,9	132,3	110,9	147,7	123,8	-23,9	4,9	3,4
2013	3 824,5	153,0	122,9	165,2	132,8	-32,4	5,1	3,2
2014	5 032,4	201,3	147,4	211,0	154,5	-56,5	5,9	2,9
2015	6 430,6	257,2	167,2	263,5	171,3	-92,2	6,4	2,6
2016	7 460,8	298,4	205,6	298,4	205,6	-92,8	7,5	2,8
2017	7 150,0	286,0	-	278,9	-	-	-	-
2018	7 403,5	296,1	-	281,3	-	-	-	-
2019	7 675,6	307,0	-	283,2	-	-	-	-
2020	7 953,2	318,1	-	284,9	-	-	-	-

¹ I framskrivningen av fondskapitalen er det for årene etter 2016 beregningsteknisk lagt til grunn en gradvis økning i uttaket fra fondet, målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, svarende til gjennomsnittet siden 2001, inntil uttaket er tilbake på 4-prosentbanen.

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

	2014	2015	2016
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	298 451	201 311	116 908
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond.....	311 743	224 953	117 226
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet.....	-160 008	-185 312	-215 911
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	311 667	218 256	131 687
Rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond.....	160 085	192 008	201 450
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	- 1 602	238	-141
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	-11 691	-23 880	-177
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi..	-23 176	-19 849	-13 993
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-24 618	-20 616	-19 506
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B)	275 275	181 462	102 916
Målt som andel av BNP.....	8,7	5,8	3,3

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.

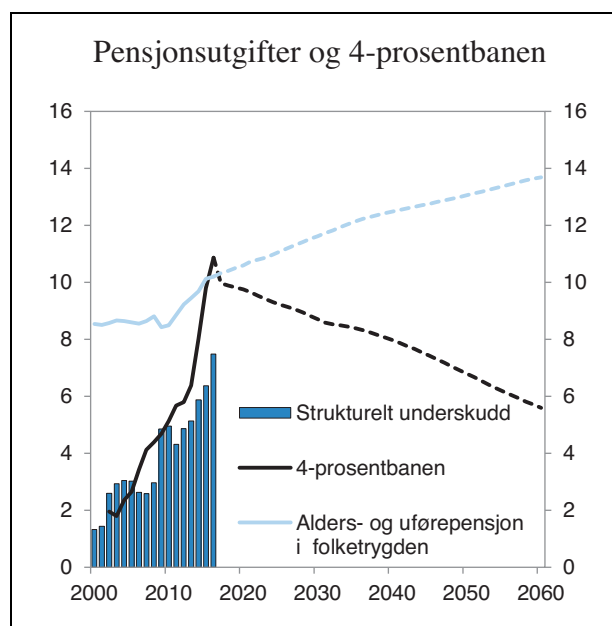
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

nen, samtidig som det må tas hensyn til svakere utsikter for fondsavkastning og at en aldrende befolkning vil øke utgiftene i statsbudsjettet fremover.

Den store usikkerheten i anslagene for fondsverdien og 4-prosentbanen taler også for å gå forsiktig fram i innfasingen av fondsinntektene. Erfaringer viser at anslagene kan endre seg betydelig på kort tid og at endringene kan gå begge veier. Særlig kan svingninger i kronens verdi komme brått og gi store utslag i 4-prosentbanen, slik vi har sett de siste årene. Ved å legge opp til en gradvis innfasing av fondsmidlene, reduseres risikoen for en brå omlegging av finanspolitikken lenger fram.

Figur 3.5 viser betydningen av ulike forutsetninger om avkastning og oljepris. I referansebanen er det beregningsteknisk lagt til grunn en realavkastning i fondet på 3 pst. de neste 15 årene og deretter 4 pst., og en oljepris på 500 norske kroner per fat fra 2025. Som det fremgår av figur 3.5A, vil realavkastningen i fondet oppnå i årene fremover være vesentlig for handlingsrommet i budsjettpolitikken på mellomlang og lang sikt. Figur 3.5B viser at forutsetningene om 100 kroner opp eller ned på oljeprisen også har stor betydning for det fremtidige handlingsrommet i finanspolitikken.

Det er også knyttet usikkerhet til nivået på det strukturelle budsjettunderskuddet. Dersom veksten i norsk økonomi skulle bli vesentlig svakere enn lagt til grunn, kan underskuddet bli oppjus-



Figur 3.6 Strukturelt, oljekorrigert underskudd, 4-prosentbanen og alders- og uførepensjoner i folketrygden. Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge

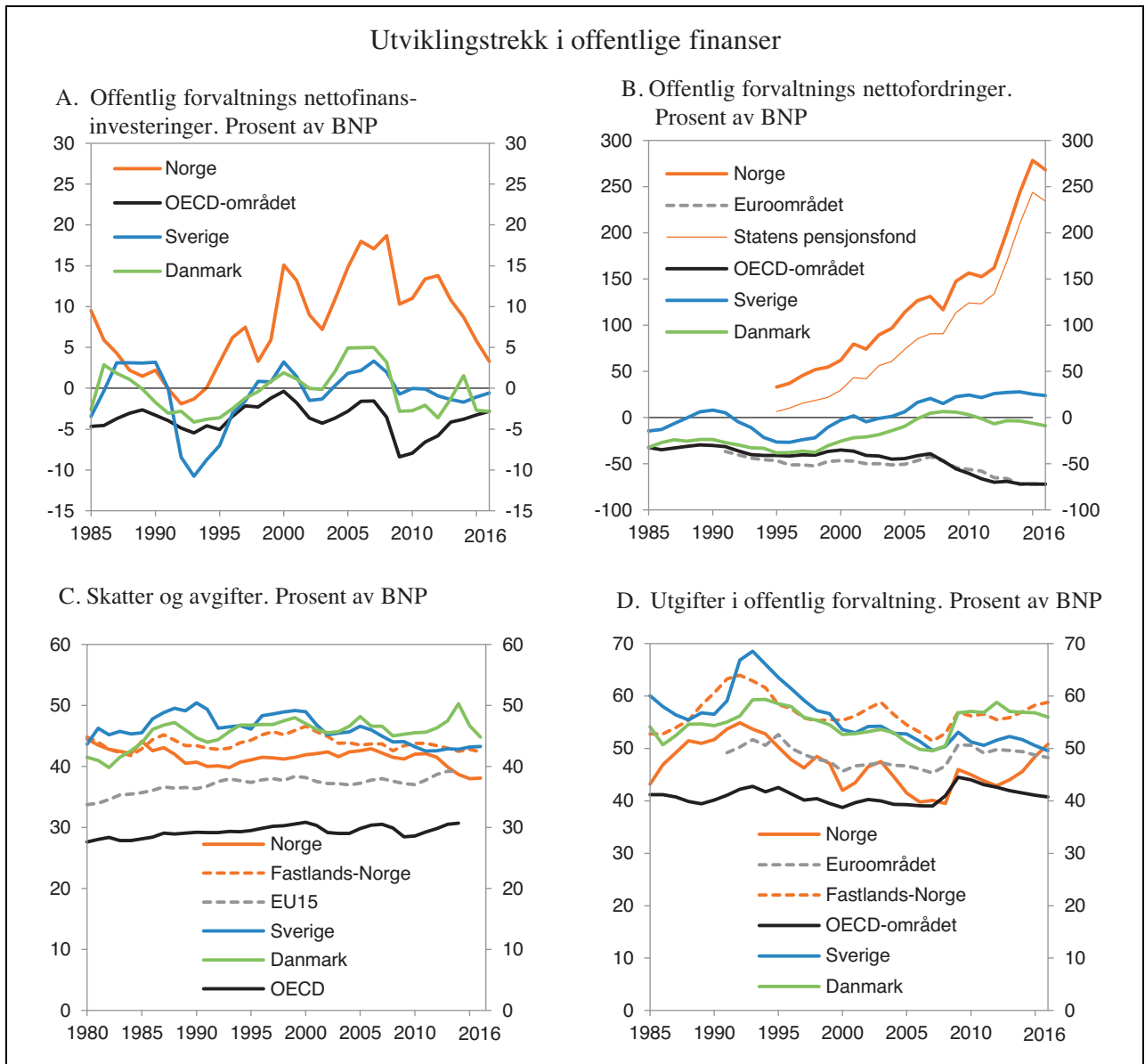
Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

tert. Beregninger viser at underskuddet målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge vil kunne bli oppjustert med over 1 prosentenheter i 2016, dersom det skulle bli nullvekst i sysselsettingen i årene fremover. Det svarer til situasjonen fra tilbakeslaget på slutten av 1980- og begynnelsen av

1990-tallet. Også usikkerhet om størrelsen på det strukturelle underskuddet tilsier forsiktig i bruken av olje- og fondsinntekter fremover.

På lengre sikt står vi overfor betydelige utfordringer i budsjettpolitikken som følge av en aldrende befolkning. De siste par tiårene har befolkningsutviklingen i Norge vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser, men utviklingen har nå snudd. Etter å ha falt jevnt siden tidlig på 1990-tallet, begynte antall eldre (67 år og over) å øke i 2010 målt som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder. Den utviklingen vil fortsette i tiårene fremover og medføre markert økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg. Sparingen i Statens pensjonsfond vil gjøre det lettere å møte disse utgiftene, men som vist i figur 3.6 ligger det an til at

finansieringsbidraget fra fondet vil avta målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Finansieringsbidraget vil heller ikke på langt nær være tilstrekkelige til å dekke fremtidige pensjonsforpliktelse. I tillegg medfører aldringen av befolkningen økte utgifter til helse og omsorg. Både økningen i aldersrelaterte utgifter og pensjonsfondets begrensede bidrag var kjent da handlingsregelen ble introdusert i 2001. Det vil i liten grad være mulig å dekke opp de økte utgiftene som følger med aldring av befolkningen, ved økt sparing i dag. Aldringen må først og fremst møtes med reformer som gjør offentlige finanser mer robuste overfor aldringen, spesielt tiltak som øker arbeidstilbudet og fremmer økt produktivitet i offentlig sektor.



Figur 3.7 Utviklingstrekk i offentlig forvaltning

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

Regjeringen vil legge frem en stortingsmelding om langsiktige perspektiver for norsk økonomi tidlig i 2017. Perspektivmeldingen vil vektlegge analyser av fremtidige rammebetingelser for norsk økonomi og betydningen av disse for politiske beslutninger de nærmeste årene. Utfordringene knyttet til statsfinansielle konsekvenser av aldringen av befolkningen, behovet for omstilling og produktivitetsvekst, konsekvenser av gradvis nedgang i petroleumsutvinningen og oljeprisendringer, samt økt migrasjon vil være sentrale. Behovet for å mobilisere arbeidskraft og andre strategier for å møte de langsiktige utfordringene vil bli drøftet. Regjeringen vil i forbindelse med perspektivmeldingen komme tilbake med en vurdering av anbefalingene fra Thøgersenutvalget. Vurderingen vil da også kunne bygge på anbefalingene fra Mork-utvalget som i oktober skal gi råd om aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland.

3.1.5 Utvikling i offentlige finanser de siste årene

For 2016 anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning – for stats- og kommuneforvaltningen sett under ett – til 103 mrd. kroner eller 3,3 pst. av BNP, se tabell 3.6. Nettofinansinvesteringene har avtatt de siste årene som følge av en nedgang i oljeinntektene. Overskuddet i offentlig forvaltning er om lag like høyt som det gjennomsnittlige nivået på 1980- og 1990-tallet, og fortsatt klart høyere enn i andre land, se figur 3.7A. OECD anslår at medlemslandene i 2016 vil ha underskudd i offentlig forvaltning tilsvarende 2,5 pst. av BNP. Det er litt mindre enn i fjor og vesentlig mindre enn på toppen i 2009.

Utviklingen i offentlig sektors nettofordringer avhenger ikke bare av det løpende over- eller underskuddet, men også av endringer i markedsverdien på beholdningen av utestående fordringer og gjeld, som for eksempel aksjekursgevinster. Medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til om lag 8 430 mrd. kroner ved utgangen av 2016 eller 268 pst. av BNP, se figur 3.7B. For OECD-landene sett under ett anslås offentlig forvaltning å ha negative nettofordringer tilsvarende nær 72 pst. av BNP. Ved siden av Norge er det kun fem OECD-land der offentlig forvaltning har positive nettofordringer, blant dem Sverige og Finland.

Skatte- og avgiftsnivået i fastlandsøkonomien har avtatt noe de siste 15 årene, og er på linje med nivået i Sverige og noe lavere enn i Danmark, se

figur 3.7C. De samlede offentlige utgiftene i Norge anslås å tilsvare i underkant av 59 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2016. Det er om lag samme nivå som i Danmark, og noe høyere enn i Sverige og euroområdet se figur 3.7D.

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

3.2 Kommuneforvaltningens økonomi

3.2.1 Sentrale utviklingstrekk

Inntektsveksten i kommunesektoren ble i 2015 betydelig høyere enn anslått i fjor høst. Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås nå til 14,0 mrd. kroner. Det er 5,1 mrd. kroner mer enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2016. Oppjusteringen skyldes først og fremst at kommunesektorens skatteinntekter ble høyere enn lagt til grunn. Inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 2,4 mrd. kroner høyere enn anslått i nasjonalbudsjettet i fjor høst, mens inntektene fra eiendomsskatt mv. ble 1,3 mrd. kroner høyere. Kommunesektorens inntekter fra gebyrer ble 0,5 mrd. kroner høyere enn anslått. De øremerkede overføringene ble derimot knapt 0,3 mrd. kroner lavere enn forventet. I tillegg bidrar innarbeiding av regnskapstall for sektorens pensjonskostnader til at den kommunale deflatoren (kostnadsveksten) er satt ned fra 2,9 til 2,6 pst. Isolert sett trekker det opp realveksten i inntektene med 1,2 mrd. kroner. Realveksten i kommunesektorens frie inntekter i fjor anslås til 10,7 mrd. kroner, som er 4,6 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2016.

For tiårsperioden 2006–2015 sett under ett, kan den gjennomsnittlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 2,6 pst. per år. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige årlige realinntektsveksten 2,3 pst. i perioden 1990–2005. Inntektsveksten i den siste tiårsperioden må ses i sammenheng med sterk befolkningsvekst som følge av økt arbeidsinnvandring etter utvidelsen av EU i 2004. Det har gitt større skatte-

inntekter til stat og kommune, men også økt behovet for offentlige tjenester og utbygging av infrastruktur.

Arbeidsinnsatsen i kommunesektoren utgjorde i fjor i underkant av 16 pst. av samlet antall utførte timeverk. Målt i antall sysselsatte personer er kommunesektorens andel noe høyere på grunn av relativt høy andel deltidsstillinger. Målt i forhold til totalt antall sysselsatte har den kommunale sysselsettingen vært forholdsvis stabil de siste årene, se figur 3.8B. De siste fire årene har sysselsettingen i kommuneforvaltningen økt med rundt 1 pst. i gjennomsnitt per år. Fra 2014 til 2015 økte antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen med 3 600 personer eller 0,7 pst. Antall årsverk økte om lag tilsvarende.

Realinvesteringene i kommunesektoren ligger på et høyt nivå målt som andel av inntektene, se figur 3.8C. Etter sesongjustert svak utvikling i investeringene i de to første kvartalene i fjor, var det en betydelig vekst i bruttoinvesteringene i kommunesektoren i andre halvår. Fra 2014 til 2015 økte realinvesteringene reelt med 6,7 pst.

Foreløpige tall fra KOSTRA viser et netto driftsresultat for sektoren sett under ett på 3,2 pst. av inntektene i 2015, se figur 3.8D. Det er om lag 1¼ prosentpoeng høyere enn i 2014. Netto driftsresultatet anslås til 3,0 pst. for kommunene og 4,6 pst. for fylkeskommunene. For kommunene var netto driftsresultatet noe mer gunstig enn det nivået Tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har anbefalt som en norm. Det må ses i sammenheng med at skatteinngangen ble høyere enn ventet i andre halvår i fjor. TBU anbefaler at netto driftsresultatet for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre 2 pst. av inntektene for at kommunesektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. For kommunene (inklusive Oslo) anbefaler utvalget at netto driftsresultatet bør utgjøre 1¼ pst. av inntektene, mens det for fylkeskommunene bør utgjøre 4 pst. av inntektene.

Ved beregning av netto driftsresultat er det de beregnede pensjonskostnadene, og ikke de løpende pensjonspremiene, som inngår. De betalte pensjonspremiene har over flere år vært høyere enn de regnskapsførte pensjonskostnadene. Det har gitt et økende akkumulert premieavvik i sektorens balanse. Premieavvik skal bygges ned over maksimalt 7 år (15 år for avvik som oppsto før 2011 og 10 år for avvik som oppsto i perioden 2011 til 2014), og kostnadsføres i regnskapene med samme nominelle beløp hvert år. Pensjonspremiene var høyere enn pensjonskost-

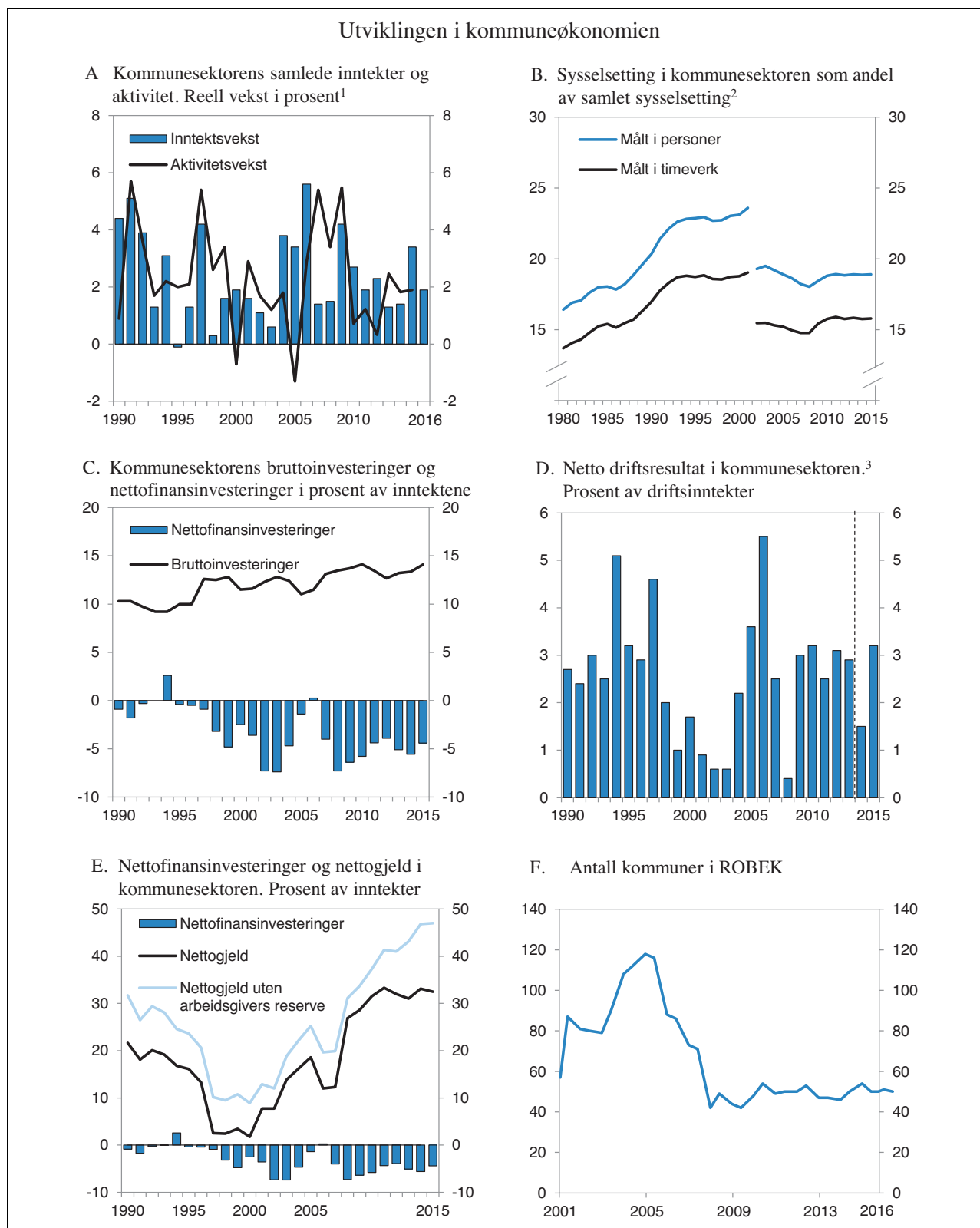
nadene også i 2015. Det akkumulerte premieavviket avtok likevel fordi kostnadsføringen av tidligere års premieavvik i 2015 var høyere enn premieavvik som oppstod i 2015. Ved utgangen av 2015 var det akkumulerte premieavviket 30 mrd. kroner.

Kommunesektorens nettofinansinvesteringer fremkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til realinvesteringer medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Netto finansinvesteringer i kommunesektoren anslås til om lag -20,6 mrd. kroner i 2015, tilsvarende -4,4 pst. av inntektene. I 2014 tilsvarte netto finansinvesteringene -5,6 pst. av inntektene. De store negative netto finansinvesteringene skyldes ikke svake netto driftsresultater, men må ses i sammenheng med høye realinvesteringer i sektoren

Til tross for negative nettofinansinvesteringer avtok kommunesektorens nettogjeld noe fra 2014 til 2015, målt som andel av inntektene i sektoren. Ved utgangen av året kan nettogjelden anslås å utgjøre om lag 33 pst. av inntektene, som er om lag som ved utgangen av 2010. Utflatingende siste årene skyldes økte reserver i kollektive avtaler i livselskaper og kommunale pensjonskasser. Utenom disse reservene har nettogjelden økt betydelig også de siste årene og utgjorde 47 pst. av inntektene ved utgangen av 2015, se figur 3.8E.

Ikke alle lån belaster kommuneøkonomien. En del lån er knyttet til gebyrbelagte tjenester, der økte avdrag og renteutgifter finansieres gjennom økte kommunale gebyrer. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på investeringer i skoler, kirker, sykehjem og transporttiltak i fylkene. Samtidig er enkelte av sektorens fordringer rentebærende. Den delen av kommunesektorens nettogjeld som antas å være eksponert ved rentendring, anslås til om lag 34 pst. av inntektene. Det er det samme som i 2014, men 22 prosentheter høyere enn for ti år siden. Gjeldsgraden varierer betydelig fra kommune til kommune. Basert på siste rapporterte tall for de enkelte kommunene, hadde ti kommuner en netto renteeksponert gjeld som var høyere enn 100 pst. av driftsinntektene, og 128 kommuner hadde en renteeksponert gjeld som er høyere enn 50 pst. av inntektene. Av disse er 25 kommuner registret i ROBEK.

Antall kommuner i ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll) har ligget på rundt 50 kommuner siden slutten av 2007 etter å ha falt fra i underkant av 120 registrerte kommuner i andre halvår 2004. I begynnelsen av mai i år



Figur 3.8 Inntekts- og aktivitetsutvikling i kommunesektoren

¹ Tallene er korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

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

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

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

Boks 3.4 Renteutviklingen på lån i kommunesektoren

Kommunesektorens renteeksponerte gjeld har økt betydelig de siste 10–15 årene. Samtidig har lav rente bidratt til å dempe rentebelastningen. Det er viktig at kommuner og fylkeskommuner tar høyde for at markedsrentene kan svinge og at rentenivået etter hvert vil normaliseres fra dagens svært lave nivå.

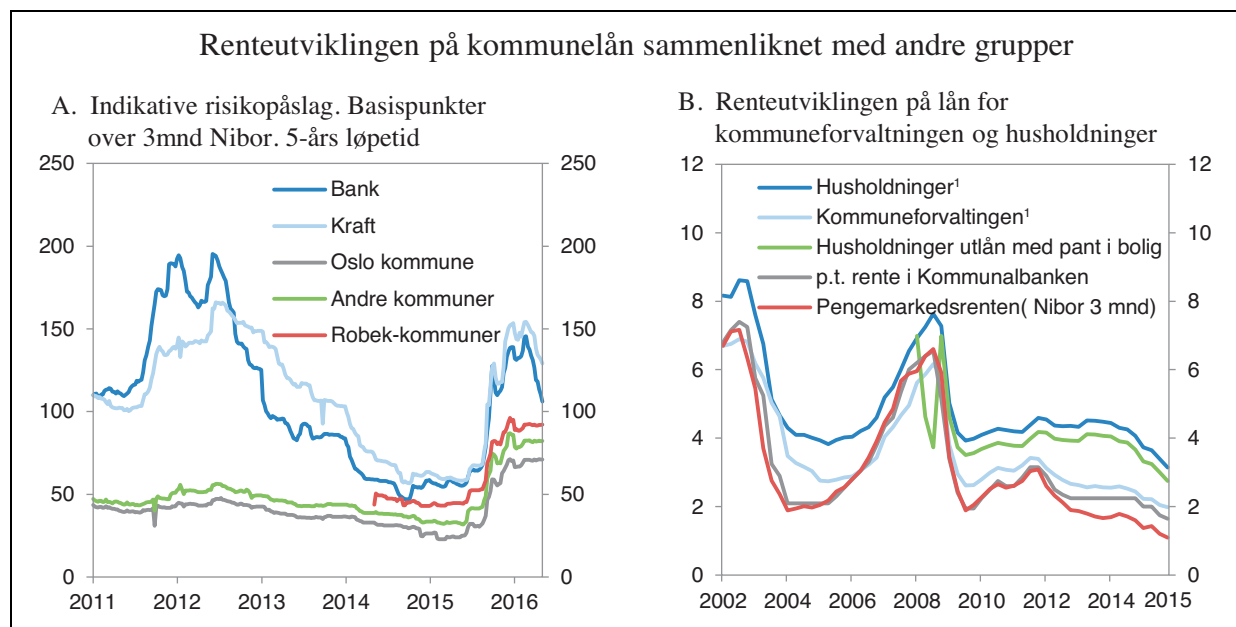
Gjennom høsten i fjor økte risikopåslaget i sertifikat- og obligasjonsmarkedet både for norske kommuner og for andre låntakere, se figur 3.9A. En tilsvarende oppgang ble observert også i en rekke andre land og har trolig sammenheng med økt usikkerhet internasjonalt og generelt høyere prising av risiko. Fra 2008 til 2015 har andelen av kommunesektorens gjeld som er blitt tatt opp i sertifikat- og obligasjonsmarkedet økt fra 13 til 29 pst., samtidig som den samlede renteeksponerte gjelden har økt. Et økt risikopåslag i sertifikat- og obligasjonsmarkedet har derfor større betydning for kommunesektoren enn tidligere.

De lånerentene kommunesektoren står overfor, avhenger også av utviklingen i pengemarkedsrenten (Nibor). Denne renten følger i stor grad utviklingen i Norges Banks styringsrente. Pengemarkedsrenten falt gjennom høsten i fjor, og er nå på et historisk lavt nivå. Renten kommu-

nesektoren og husholdningene betaler på lån i banker og kredittforetak, har også avtatt, se figur 3.9B. Den variable renten i Kommunalbanken, såkalt p.t. rente, var ved utgangen av 2015 på 1,65 pst. Nedgangen i pengemarkedsrenten har bidratt til å dempe virkningene av økte risikopåslag for kommunene i sertifikat- og obligasjonsmarkedet slik at rentenivået for kommunene er om lag uendret det siste året.

Den samlede langsiktige gjelden i kommunesektoren utgjorde vel 440 mrd. kroner ved utgangen av 2015. Det inkluderer også lån som er benyttet til utlån og ubrukte lånemidler, lån knyttet til tjenester der avdrag og rente finansieres gjennom økte kommunale gebyrer og lån som staten dekker rentekostnader på. Kommunesektoren har også diverse bankinnskudd og plasseringer. Den samlede netto rentebelastende gjelden for kommunesektoren ved utgangen av 2015 kan anslås til om lag 160 mrd. kroner.

Kommunesektoren har betydelige pensjonsmidler plassert i fond. Ved utgangen av 2015 utgjorde pensjonsmidlene vel 420 mrd. kroner. En oppgang i rentenivået, også på mer langsiktige plasseringer, vil øke avkastningen på de oppsparte pensjonsmidler i sektoren.



Figur 3.9 Renteutviklingen på kommunelån sammenliknet med lån til andre grupper

¹ Utlån fra banker og kredittforetak.

Kilder: Nordic Bond Pricing, Norges Bank og Statistisk sentralbyrå.

var det 50 kommuner og ingen fylkeskommuner i registeret.

3.2.2 Kommuneforvaltningens inntekter i 2016

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2016 ble i Nasjonalbudsjettet i fjor høst anslått til 7,3 mrd. kroner. Realveksten i de frie inntektene ble anslått til 4,7 mrd. kroner. Tilleggsnummeret om økte asylankomster og budsjettavtalen i Stortinget økte realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2016 med 1,3 mrd. kroner, mens veksten i de frie inntektene var uendret.

Ny informasjon om kommuneøkonomien i 2015 påvirker anslagene for både nivået på sektorens inntekter i 2016 og realveksten i inntektene fra 2015 til 2016. Hovedbildet er at nivået i 2016 nå anslås høyere, men at de høye skatteinntektene i 2015 gjør at veksten i 2016 samtidig trekkes ned.

Kommunesektorens inntekter fra eiendomsrett og gebyrer ble i fjor høyere enn anslått, og de høyere nivåene er videreført i anslagene for 2016. Anslaget for lønnsveksten i 2016 er nedjustert fra 2,7 pst. til 2,4 pst. Det bidrar til lavere kostnadsvekst i sektoren. En oppjustering av konsumprisveksten fra 2,5 pst. til 2,8 pst. trekker i motsatt retning. Samlet sett er kostnadsdeflatoren nedjustert med 0,1 prosentenheter, noe som isolert sett øker den reelle inntektsveksten i 2016 med vel 0,4 mrd. kroner. Skatteanslaget for 2016 er oppjustert med 0,7 mrd. kroner sammenliknet med Nasjonalbudsjettet. Det er mindre enn oppjusteringen i 2015.

Regjeringen foreslår i forbindelse med revidert budsjett å øke overføringene til kommunene med vel 3 mrd. kroner. Av dette er 2,5 mrd. kroner øremerkede tilskudd til flyktninger og asylsøkere.

I tråd med etablert praksis holdes disse bevilningene utenom kommuneopplegget. For å styrke tiltakene mot økt ledighet foreslås det 250 mill. kroner til et engangstilskudd til kommunalt vedlikehold på Sør- og Vestlandet. Dette tilskuddet kommer i tillegg til veksten i kommunesektorens samlede inntekter. De øvrige økte overføringene er blant annet vederlag til kommunene for salg av oppdrettstillatelser.

Samlet sett anslås nivået på både samlede og frie inntekter i 2016 høyere enn lagt til grunn i fjor høst, se figur 3.10. Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter er derimot justert ned fra 8,7 mrd. kroner i saldert budsjett til 8,3 mrd. kroner nå. Anslaget for realveksten i de frie inntektene er justert ned med 1,4 mrd. kroner, til 3,4 mrd. kroner.

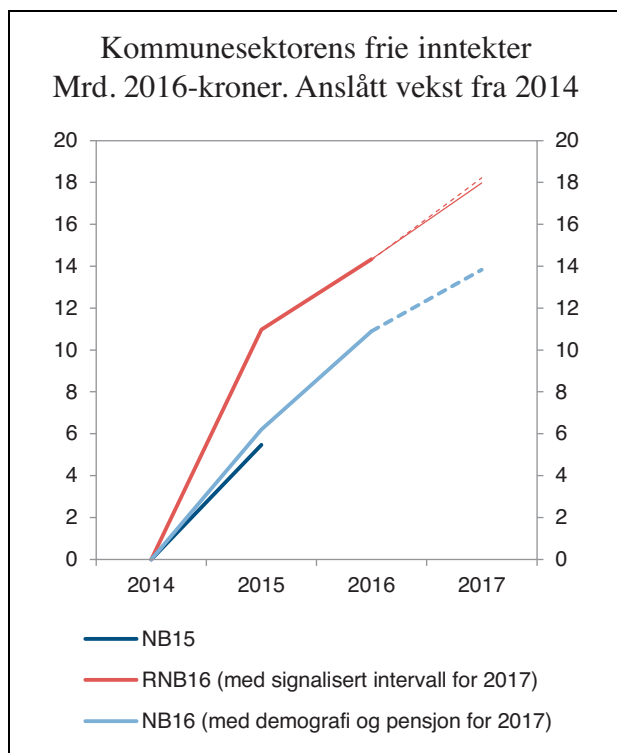
I Kommuneproposisjonen 2017 varsler Regjeringen en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2017 på mellom 3¼ og 4 mrd. kroner. Det legges opp til at de frie inntektene øker med mellom 3¼ og 4 mrd. kroner. Innenfor veksten i de frie inntektene er 0,3 mrd. kroner begrunnet med satsing på rusfeltet. Regjeringen vil i forbindelse med statsbudsjettet vurdere satsinger innenfor veksten i frie inntekter til habilitering/rehabilitering og opprustning av fylkesveier.

Regjeringen har klare forventninger til at det også i kommunesektoren arbeides kontinuerlig med å forenkle, fornye og forbedre tjenestene. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarende 1,2 mrd. kroner i 2017 som kan brukes til styrking av tjenestene i tillegg til det som følger av inntektsveksten. 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 bereg-

Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2016. Anslag på ulike tidspunkt. Faste priser og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt fra anslag på regnskap for 2015:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2016	7,3	1,7	4,7	1,4
Saldert budsjett 2016	8,7	2,0	4,7	1,4
Revidert nasjonalbudsjett 2016.....	8,3	1,9	3,4	1,0
<i>Memo: Inntektsvekst i 2015:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2016	9,0	2,2	6,1	1,9
Revidert nasjonalbudsjett 2016.....	14,0	3,4	10,7	3,3

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 3.10 Kommunesektorens frie inntekter. Mrd. 2016 kroner. Anslått vekst fra 2014

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå

ningsgrunnlaget for effektivitetskravet er derfor 70 pst. av de frie inntektene utenom eiendomsskatt. Gitt en effektivisering i sektoren i denne størrelsesorden vil en vekst i frie inntekter på $3\frac{3}{4}$ -4 mrd. kroner øke kommunesektorens handlingsrom med $1\frac{3}{4}$ -2 mrd. kroner utover merkostnader til demografi og pensjon, samt satsing på rusfeltet, se tabell 3.8.

Tabell 3.8 Økning i kommunesektorens handlingsrom i 2017 med og uten effektiviseringskrav på 0,5 pst. Mrd. Kroner

	2017
Vekst i frie inntekter	$3\frac{3}{4}$ -4
– Merkostnader til demografi	-2,1
– Merkostnader til pensjon	-0,9
– Satsinger innenfor veksten i frie inntekter	-0,3
Økt handlingsrom uten effektiviseringskrav	$\frac{1}{2}$ - $\frac{3}{4}$
+ Effektiviseringskrav på 0,5 pst.	1,2
Økt handlingsrom med effektiviseringskrav på 0,5 pst.	$1\frac{3}{4}$ -2

Kilder: Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet.

3.3 Pengepolitikken

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

Pengepolitikken er førstelinjeforsvaret for å møte svakere vekst i økonomien. Renten kan endres raskt ved endringer i de økonomiske utsiktene. På rentemøtet i mars i år satte Norges Bank ned styringsrenten med 0,25 prosentenheter til 0,50 pst. Norges Bank pekte bl.a. på at utsiktene for norsk økonomi var noe svekket og at arbeidsledigheten ventes å stige. Styringsrenten i Norge har aldri tidligere vært så lav som den er nå. Ifølge Norges Banks rentebane vil styringsrenten avta videre til om lag $\frac{1}{4}$ pst. ved utgangen av 2016 og holdes rundt dette nivået før den settes litt opp i 2018 og 2019.

Utlånsrentene til husholdninger og foretak i Norge er blitt satt gradvis ned de siste kvartalene. Ifølge SSBs rentestatistikk var den gjennomsnittlige renten på lån med pant i bolig til husholdningene i 4. kvartal i fjor rundt $1\frac{1}{4}$ prosentenheter lavere enn sommeren 2014. Også bankenes rentemarginer, målt som forskjellen mellom utlånsrentene og rentene i pengemarkedet, gikk litt ned i samme periode, fra et høyt nivå.

Pengepolitikken påvirker norsk økonomi gjennom renten og indirekte også gjennom kronkursen. De lave rentene ute spiller inn på Norges Banks avveininger i rentesettingen. Kronen har svekket seg markert siden sommeren 2013. Utviklingen i kronen påvirker både inflasjonen og realøkonomien. Svekkelsen av kronen bidrar til høyere vekst i konsumprisene og bedret lønnsomhet for

de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv. Renten er også en av flere faktorer som påvirker boligpriser og opptak av kreditt. Norges Bank søker i gjennomføringen av pengepolitikken også å dempe faren for at finansielle ubalanser bygger seg opp.

Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markedsaktørenes forventninger, slik disse kommer til uttrykk i terminrentene. Det innebærer en gjennomsnittlig tremåneders pengemarkedsrente på 0,9 pst. i 2016 og 0,8 pst. i 2017. Det er videre lagt til grunn at kronen vil svekke seg med 2,4 pst. i år, målt ved endringen i den importveide kursindeksen.

Renten på norske statsobligasjoner med ti års løpetid var i begynnelsen av mai på 1,4 pst. Dette er svært lavt i et historisk perspektiv. Den lave renten må ses i sammenheng med lave lange renter ute og at norske statsobligasjoner anses å være en investering med lav risiko.

I april 2014 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skal vurdere en modernisering av sentralbankloven. Utvalget skal avgi sin rapport innen april 2017. Parallelt med utvalgets arbeid vil departementet vurdere behovet for modernisering av forskriften for pengepolitikken.

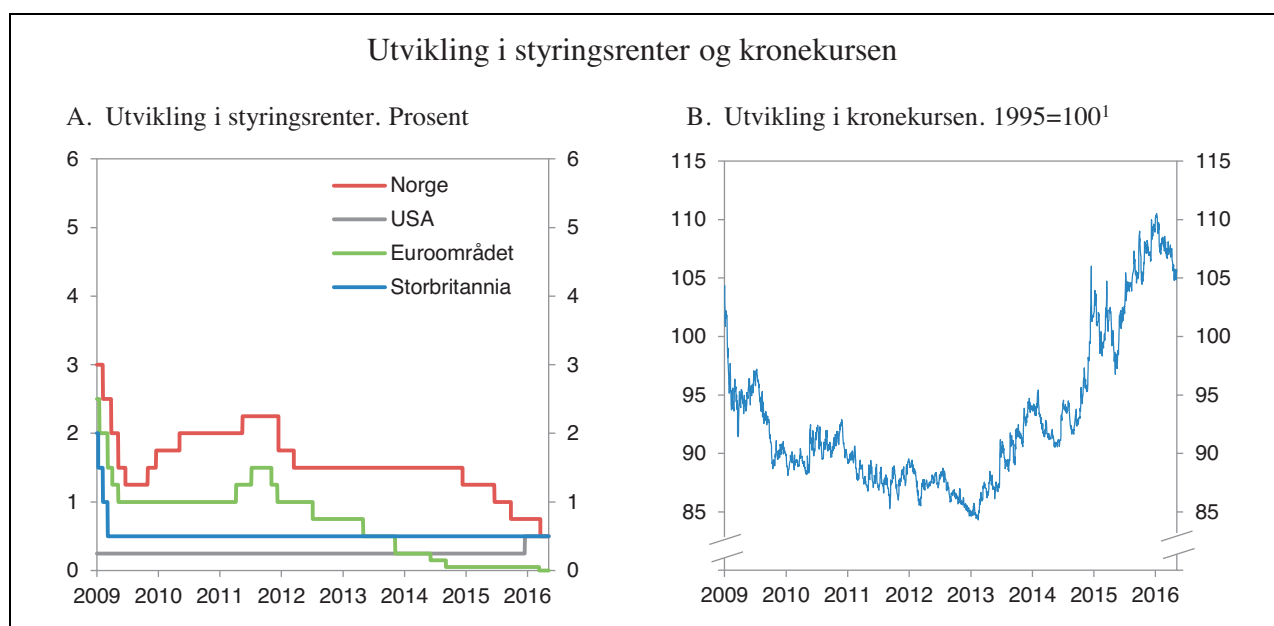
3.4 Sysselsettings- og inntektspolitikken

3.4.1 Sysselsettingspolitikken

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

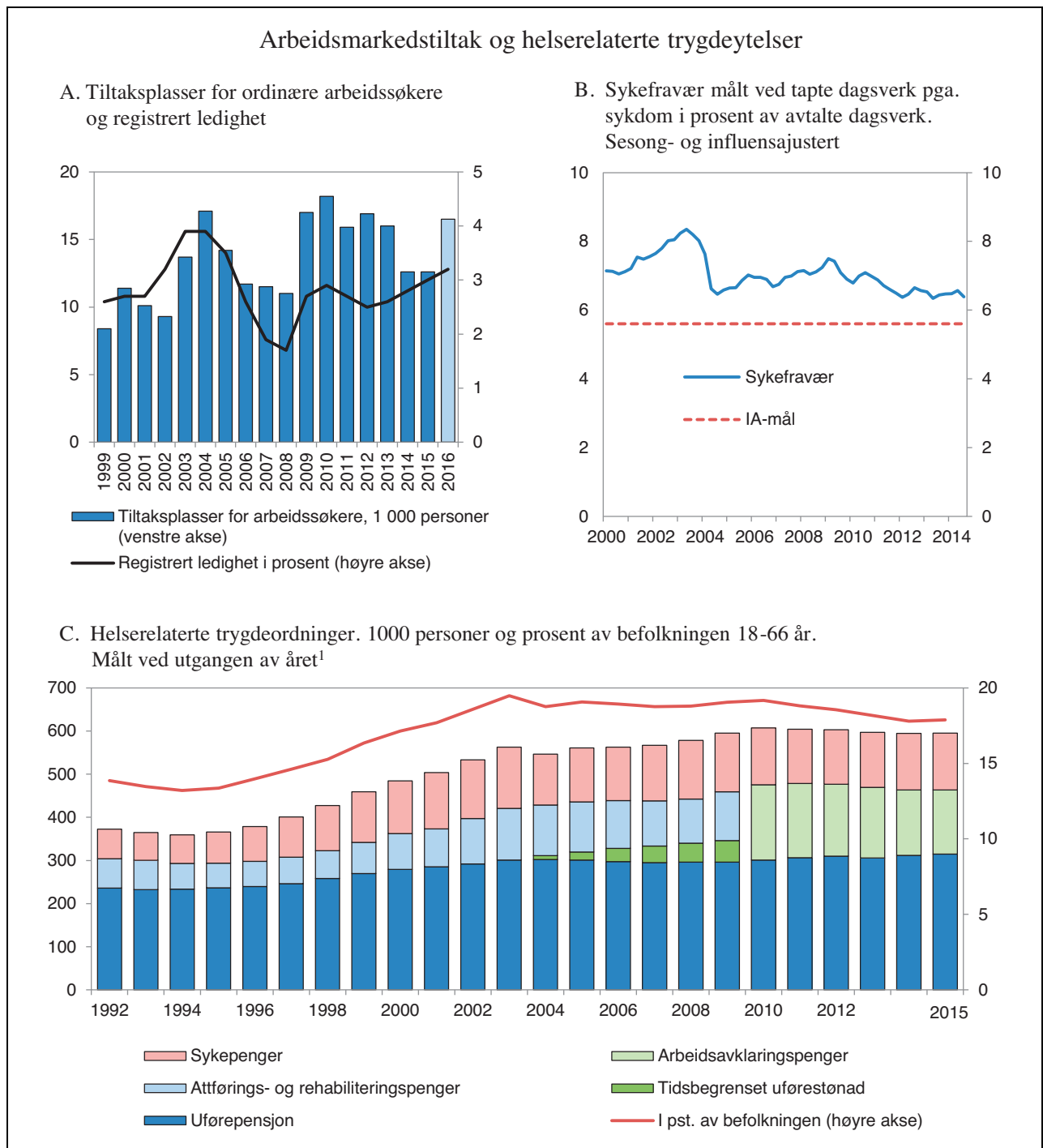
Arbeidsmarkedstiltak brukes for å styrke den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet og bidra til aktivitet, særlig når arbeidsledigheten øker, se figur 3.12A. I 2015 ble det gjennomført i gjennomsnitt 69 800 tiltaksplasser fordelt på 12 600 plasser til arbeidssøkere og 57 200 plasser til personer med nedsatt arbeidsevne. Tiltaksnivået ble økt mye fra 2015 til 2016. I saldert budsjett for 2016 er det lagt opp til henholdsvis 16 000 og 57 900 plasser for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, inkl. varig tilrettelagt arbeid.

Utsiktene for arbeidsmarkedet fremstår nå noe svakere enn i Nasjonalbudsjettet i fjor høst, se avsnitt 2.4. Det er fortsatt store forskjeller i arbeidsledigheten geografisk og mellom bransjer. Bruken av arbeidsmarkedstiltak har derfor økt særlig på Sør- og Vestlandet det siste året. NAV har fleksibilitet til å vri tiltaksbruken ytterligere mot



Figur 3.11 Utvikling i styringsrenter og kronekurs

Kilde: Macrobond.



Figur 3.12 Arbeidsmarkedstiltak og helse relaterte trygdeytelser

¹ Samme person kan være registrert på flere ytelser i samme år. Det innebærer at summen av antall mottakere av helse relaterte trygdeordninger er større enn antall personer som mottar en eller flere ytelser. Sykepenger i 2015 er basert på registrerte mottakere i 1. halvår og anslåtte mottakere i 2. halvår.

Kilder: NAV, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

geografiske områder der det er mest behov for arbeidsrettet bistand om det skulle bli nødvendig.

Mange nye arbeidsledige har kompetanse som er etterspurt i andre regioner og bransjer, og disse bør stimuleres til jobbsøking og egenaktivitet fremfor å delta på arbeidsmarkedstiltak. En ny analyse fra NAV viser at en høyere andel av

arbeidsledige ingeniører med bakgrunn fra petroleumssyrkene kommer tilbake i jobb enn andre arbeidssøkere, selv om de i gjennomsnitt har gått noe lenger ledige. Det er først og fremst langtidsledige, innvandrere fra land utenfor EØS-området og ungdom som er prioritert ved tildeling av tiltak.

Alt i alt foreslår Regjeringen i denne meldingen at arbeidsmarkedstiltakene trappes opp med 1 000 nye plasser for arbeidssøkere i andre halvår i år. Samlet blir tiltaksnivået 74 400 plasser i gjennomsnitt for 2016.

Dagpenger under permittering er et virkemiddel for å hjelpe bedrifter og arbeidstakere gjennom en midlertidig periode med etterspørselsbortfall og mangel på oppdrag. Regelverket kan tilpasses konjunkturutviklingen slik det ble gjort senest i fjor. Bildet er likevel sammensatt. Mens mange virksomheter står overfor varige endringer i etterspørselen etter sine produkter og tjenester, er lavere aktivitet mer en følge av normal konjunktur nedgang for andre. Det er viktig at ordningen kan gi bedrifter mulighet til å holde på kompetent arbeidskraft gjennom en periode med midlertidige innskrenkninger. Regjeringen foreslår å utvide permitteringsperioden til 52 uker. Det er godt i tråd med ønsker fra partene i arbeidslivet. Samtidig må ordningen ikke bidra til å hindre en nødvendig omstilling og god mobilitet i arbeidsmarkedet. Økt arbeidsgiverbetaling i permitteringsordningen vil kunne dempe slike uheldige virkninger, og det foreslås å innføre en ny periode med lønnsplikt i 5 dager etter 30 uker med dagpenger, som etterfølges av en forlenget dagpengeperiode på 19 uker. Endringene foreslås gjennomført med virkning fra 1. juli 2016.

Regjeringen har nylig fremmet forslag til Stortinget om enkelte endringer i dagpengeregelverket. Hensikten er å gjøre det lettere å kombinere dagpenger med utdanning og bedre mulighetene for å etablere egen næringsvirksomhet med dagpenger. Tiltakene retter seg blant annet mot personer som er blitt arbeidsledige og som med de foreslåtte endringene unngår å måtte avslutte påbegynt videreutdanning. Hovedregelen er likevel at dagpenger ikke skal kombineres med ordinær utdanning.

Regjeringen tar videre sikte på å avvikle ettårgrensen for å motta dagpenger under opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette gjør at innvandrere som er registrert som arbeidssøkere og som trenger litt mer tid, får muligheten til å fullføre norskopplæringen. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er særlig viktig for å kunne integreres i det norske arbeidsmarkedet.

Nærmere om potensialet for å øke arbeidsstyrken

Andelen av befolkningen som deltar i arbeidslivet i Norge er høy, men gjennomsnittlig arbeidstid er lavere enn gjennomsnittet i OECD. En forholdsvis stor andel av dem som står utenfor arbeidslivet

mottar en helserelatert trygdeytelse som følge av sykdom eller nedsatt arbeidsevne. Det er derfor et potensial for å øke arbeidstilbudet, se boks 3.5. Både Produktivitetskommissjonen og OECD peker på viktigheten av å opprettholde en høy og kompetent arbeidsstyrke og gir konkrete tilrådinge for å lykkes med det, se nærmere omtale i kapittel 5.3. Anbefalingene er i hovedsak godt i tråd med Regjeringens egne vurderinger og tiltak.

Ved utgangen av 2015 utgjorde andelen som mottar en trygdeytelse, om lag 18 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder, se figur 3.12C. I overkant av halvparten, eller om lag 315 000 personer, mottok *uføretrygd*, og andelen er høyere enn i de fleste andre OECD-land. En del mottakere har likevel graderte ytelser eller jobber deltid og har dermed et arbeidsforhold. Et av formålene med uførereformen fra 2015 var å gjøre det enklere å kombinere uføretrygd og arbeid for dem som ønsker og har mulighet til det.

Ved utgangen av 2015 var det samtidig registrert om lag 148 500 mottakere av *arbeidsavklaringspenger*. De fleste av disse er registrert med nedsatt arbeidsevne og en del deltar på arbeidsrettede arbeidsmarkedstiltak, se ovenfor. Normalt blir om lag halvparten av mottakerne i ordningen i over to år, og ordningen er den vanligste inngangsporten til uførepensjon. I 2015 gjaldt det fire av fem nye uføre.

Langvarig sykefravær er for mange første skritt mot å falle ut av arbeidslivet permanent. Nesten halvparten av det samlede sykefraværet skyldes fravær som varer over seks måneder. Å opprettholde kontakt med arbeidslivet under lengre helserelaterte fravær har betydning for å komme tilbake i jobb. Graderte sykemeldinger som hovednorm er derfor vektlagt sterkere, blant annet i IA-avtalen. De siste årene har sykefraværet holdt seg relativt stabilt, se figur 3.12B. Publiserte tall for det legemeldte sykefraværet tyder på at det også var slik gjennom 2015. Et nytt registergrunnlag for arbeidsmarkedsstatistikk i SSB har riktignok redusert statistikkomfanget og økt usikkerheten i tallene i en overgangsperiode. Både OECD og Produktivitetskommissjonen anbefaler en bredere gjennomgang av sykelønnsordningen for å styrke insentivene både for arbeidstakere og arbeidsgivere til å få ned sykefraværet, se kapittel 5.3.

Arbeidsmarkedstilknytningen varierer både etter alder, utdanning og kjønn. Enkelte innvandrergupper har særlig lav deltakelse. Integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet er viktig, ikke minst for bærekraften i offentlig finanser. Den store tilstrømmingen av asylsøkere den siste tiden gjør dette ekstra krevende, men understreker

Boks 3.5 Potensial for økt arbeidsinnsats

Yrkesdeltakelsen i Norge ligger høyt sammenliknet med de fleste andre OECD-land. Om lag 75 pst. av befolkningen mellom 15 og 64 år var sysselsatt i 2014, se figur 3.13A. Samtidig har ikke sysselsetningsraten tatt seg opp like mye igjen etter finanskrisen som i mange andre land. Det må ses i sammenheng med at yrkesdeltakelsen var svært høy i 2008 etter en langvarig konjunkturoppgang og fallet i oljeprisen og lavere vekstimpulser fra petroleumsektoren de seneste år.

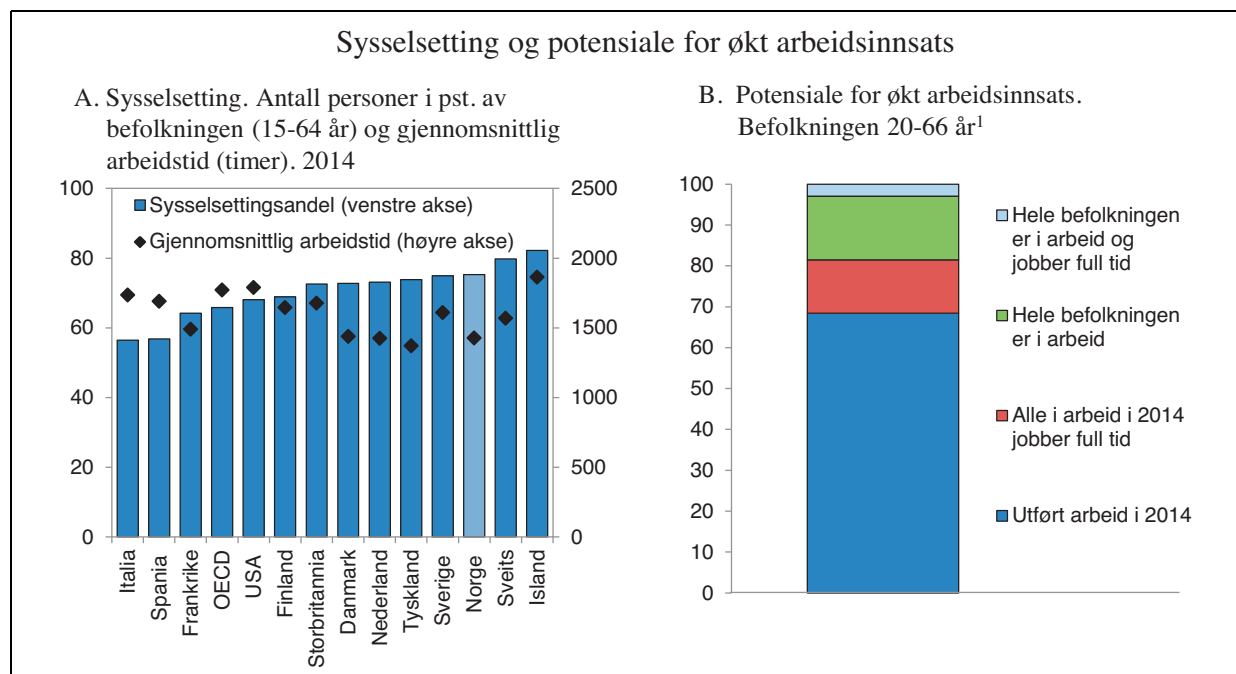
Nordmenn jobber i gjennomsnitt færre arbeidstimer enn i mange andre land. I 2014 var antallet utførte timeverk per sysselsatt om lag som i Tyskland og Danmark, men lavere enn gjennomsnittet i OECD.

Yrkesdeltakelsen varierer mellom ulike grupper. Det er blant kvinner, eldre (55–64 år) og unge (15–24 år) at sysselsettingen er relativt høy i Norge, mens blant menn i aldersgruppen 25–54 år er den lavere enn OECD-gjennomsnittet. Blant arbeidsinnvandrere er yrkesdeltakelsen på linje med befolkningen for øvrig, mens den for andre innvandringsgrupper er betydelig lavere.

Figur 3.13B illustrerer hvor mye den faktiske tilpasningen i og utenfor arbeidslivet i 2014 avviker fra en situasjon der alle i befolkningen mellom 20 og 66 år er i arbeid og arbeider hele årsverk, dvs. at ingen er arbeidsledige, syke, uføre eller under utdanning, men alle jobber full tid. Dette er av åpenbare grunner ikke mulig, men kan likevel belyse hvor potensialet for å øke arbeidsinnsatsen er størst.

Figuren viser at det tenkte potensialet ved enten å øke sysselsettingen eller å øke arbeidstiden er omtrent like stort. En sysselsatt person jobbet i gjennomsnitt vel 1 400 timer i 2014, mens et fullt årsverk utgjør drøyt 1 700 timer. Antall timeverk kan økes ved at det legges til rette for mer heltidsarbeid. Fra 1. juli 2015 er det foretatt endringer i arbeidstidsbestemmelsene som nettopp skal gi større fleksibilitet i reguleringen av arbeidstiden. I tillegg har Regjeringen mottatt Arbeidstidsutvalgets utredning som går enda lenger i denne retningen. Utredningen er sendt på høring med frist i juli 2016.

Aktivisering av de som står utenfor arbeidsstyrken fordi de mottar en helse relatert ytelse og økt inkludering av innvandrere i arbeidsmarkedet vil øke antall sysselsatte personer. Produktivitetskommissjonen fremhever i sin andre rapport (NOU 2016: 3) at det viktigste verktøyet for å få flest mulig godt integrert i arbeidsmarkedet er at arbeidstakere har en kompetanse som er etterspurt, se kapittel 5.3. I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* fremmes det forslag om utvidet adgang for arbeidssøkkere til opplæring og utdanning. Regjeringen vil i løpet av mai legge fram en stortingsmelding som følger opp Vågeng-utvalget, bl.a. med forslag om tiltak for at flere skal komme i arbeid og at NAV-kontorene skal få større handlingsfrihet til å tilpasse tjenestene til brukernes behov.



Figur 3.13 Sysselsetting og potensiale for økt arbeidsinnsats

¹ Gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt var om lag 1 400 timer i 2014, mens et helt årsverk (dvs. «full tid») utgjør om lag 1 700 timer i året.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

betydningen av at vi lykkes på dette området. Regjeringen har igangsatt et bredt basert arbeid for å styrke integrering av innvandrere, og legger frem en stortingsmelding om integrering, Meld. St. 30 (2015–2016), 11. mai.

3.4.2 Det inntektspolitiske samarbeidet

Ansvar for gjennomføringen av lønnsoppgjørene ligger på partene i arbeidslivet. Inntektsoppgjørene er lagt opp slik at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først. Formålet er å holde lønnsveksten innenfor rammer konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid.

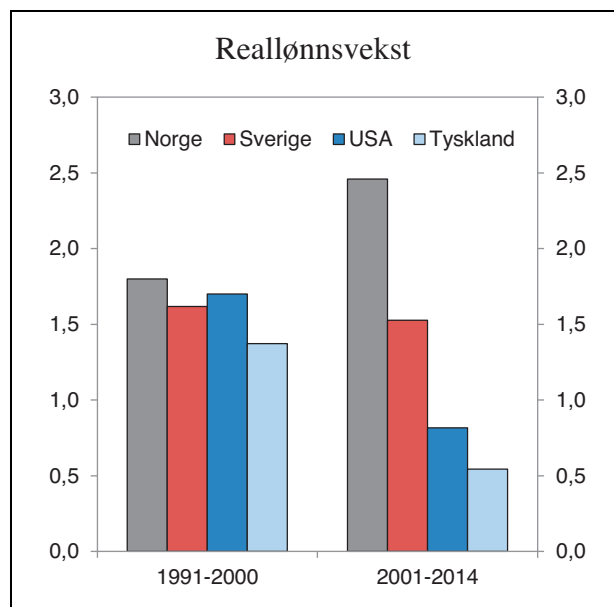
Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og av hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Regjeringens kontaktutvalg og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) er viktige møtepunkter for å bygge en slik felles forståelse av den økonomiske situasjonen og utfordringene fremover. Myndighetene har ansvaret for at lover og regler legger til rette for et vel fungerende og fleksibelt arbeidsmarked.

Lønnsveksten har gått ned de siste årene. Ifølge TBU avtok veksten i gjennomsnittlig årslønn fra 3,1 pst. i 2014 til 2,8 pst. i 2015. Reallønnsveksten avtok fra 1,1 pst. til 0,7 pst.

Svekkelsen av kronen og lavere lønnsvekst har gitt en klar bedring av den kostnadmessige konkurransevnen, men kostnadsnivået i Norge ligger fortsatt klart høyere enn hos våre handelspartnere. I Holden III-utvalget konkluderte partene med at lønnstakerne trolig må godta en vesentlig svakere utvikling i kjøpekraften i en situasjon med kraftig fall i oljeprisen og svak utvikling i verdensøkonomien.

Etter at Holden III-utvalget la fram sin rapport i 2013 har to nye utviklingstrekk særlig betydning for den norske lønnsdannelsen, nemlig fallet i oljeprisen og tilstrømmingen av asylsøkere til Europa. Regjeringen har nylig oppnevnt et partsammensatt offentlig utvalg under ledelse av forsker Ådne Cappelen for å vurdere utfordringer for lønnsdannelsen i lys av disse nye utviklingstrekkene. Utvalget skal legge fram sin innstilling innen 20. september.

Årets lønnsoppgjør er et hovedoppgjør. Fellesforbundet og Norsk industri kom til enighet etter mekling. På bakgrunn av vurderinger gjort av NHO, i forståelse med LO, anslås årslønnsveksten i industrien samlet i NHO-området til 2,4 pst. i 2016. I andre oppgjør som er forhandlet ferdig i privat sektor, har partene gjennomgående kom-



Figur 3.14 Gjennomsnittlig årlig vekst i real-lønninger¹. Prosent

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

Kilde: OECD.

met til enighet innenfor rammen til industrien. I offentlig sektor har oppgjøret i kommunene endt med samme ramme for årslønnsveksten som i frontfaget. Staten har kommet til enighet med Akademikerne om en ny hovedtariffavtale innenfor en ramme som gir samme årslønnsvekst som i frontfaget, mens det fortsatt er mekling mellom staten og de tre øvrige hovedsammenslutningene med frist 25. mai.

På bakgrunn av resultatene fra de gjennomførte oppgjørene anslås årslønnsveksten til 2,4 pst. i år. Med en anslått vekst i konsumprisene på 2,8 pst. innebærer dette negativ reallønnsvekst i 2016. Nedgangen kommer etter en lang periode der reallønnsveksten i Norge har vært langt høyere enn i andre land, se figur 3.14.

3.5 Klimapolitikken

Parisavtalen

Globale utslipp av klimagasser er om lag doblet siden 1990. Høy økonomisk vekst har ført til raskt voksende utslipp i fremvoksende økonomier og utviklingsland og disse landene står i dag for rundt to tredeler av verdens utslipp. OECD anslår at en videreføring av dagens utviklingslinjer vil løfte de globale utslippene av klimagasser med om lag 60 pst. frem mot 2050 og at denne veksten i hovedsak vil komme i utviklingsland og fremvok-

sende økonomier. Ifølge FNs klimapanel må samlede utslipp av klimagasser reduseres med 40–70 pst. fra 2010 til 2050 for å nå et togradersmål. Da må klimapolitikken legges om globalt.

På klimakonferansen i Paris i desember 2015 ble partene til klimakonvensjonen enig om en global klimaavtale. Parisavtalen markerer et vendepunkt for internasjonalt samarbeid på klimaområdet. Hovedformålet med avtalen er å styrke verdens innsats mot klimaendringene slik at den gjennomsnittlige temperaturøkningen kan holdes godt under 2 °C sammenliknet med før-industrielt nivå, og å tilstrebe og begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. For å oppnå dette, setter avtalen opp et kollektivt utslippsmål hvor partene tar sikte på at de globale klimagassutslippene skal nå toppunktet snarest mulig og at de deretter reduseres raskt, slik at det blir balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i andre halvdel av dette århundret (klimanøytralitet).

Parisavtalen er ikke tidsbegrenset og er den første klimaavtalen som etablerer juridisk bindende forpliktelser for alle parter om at de skal ha nasjonalt fastsatte bidrag. Partene må oppdatere eller fornye sine bidrag hvert femte år i tråd med avtalens krav og prinsippene om at nye bidrag vil utgjøre en progresjon og høyest mulig ambisjon. De nasjonalt fastsatte bidragene skal inkludere utslippsreduksjoner, men kan i tillegg også inneholde andre tiltak som klimafinansiering og klimatilpasning. Partene er ikke juridisk bundet til å gjennomføre bidragene, men er forpliktet til å gjennomføre nasjonale tiltak for å følge opp de nasjonalt fastsatte bidragene. Avtalen legger til rette for samarbeid mellom land om gjennomføringen av bidragene, for eksempel i form av overføring av utslippsreduksjoner. Gjennom et rapporteringssystem skal alle parter gi informasjon om utslipp og opptak av klimagasser (nasjonalt regnskap) og informasjon om gjennomføring og oppnåelse av sine nasjonalt fastsatte utslippsbidrag. Avtalen oppfordrer partene til å formulere og melde inn langsiktige lavutslippsstrategier.

I motsetning til Kyotoprotokollen, som kun har tallfestede utslippsforpliktelser for de land som på 1990-tallet ble klassifisert som industriland, forplikter Parisavtalen alle land til å ha nasjonalt fastsatte bidrag for utslippsreduksjoner. Avtalen myker dermed opp det rigide skillet mellom industriland og utviklingsland. Det er likevel en viss differensiering i avtalen. Det forventes at industriland setter absolutte utslippsmål for hele økonomien, mens øvrige land kun oppfordres til over tid å bevege seg i retning av absolutte utslippsmål. Avtalen pålegger også industriland en

plikt til å bistå utviklingsland med klimafinansiering.

Partene fastsetter selv sine bidrag og ambisjonsnivået for bidragene. Det er derfor usikkert om de nasjonalt fastsatte bidragene over tid blir ambisiøse nok til at avtalens langsiktige temperaturmål nås.

Hittil har 188 land, som står for nær hele verdens klimagassutslipp, meldt inn sine foreløpige nasjonale bidrag. Ifølge FNs klimapanel er bidragene anslått å kunne gi utslipp i 2030 i størrelsesorden 55 mrd. tonn CO₂-ekvivalenter. Dette er en økning fra dagens nivå og langt fra tilstrekkelig til å være på en togradersbane. En slik bane fordrer globale utslipp på om lag 40 mrd. tonn i 2030. Klimapanelet har blitt bedt om å utrede mulige utslippsbaner i tråd med en global temperaturøkning på 1,5 grader, og skal komme med en rapport om dette i løpet av 2017.

Fremover skal det være regelmessige gjennomganger av partenes felles fremgang i retning av å oppfylle formålet med avtalen og å nå de kollektive målene for reduksjon av klimagassutslipp, tilpasning og støtte. Når partene melder inn sine nasjonalt fastsatte bidrag, skal de se hen til gjennomgangene. Videre vil bidraget utgjøre en progresjon i forhold til det gjeldende bidraget og utgjøre hver parts høyest mulige ambisjon. Dette er viktige prinsipper som legger rammene for å øke de nasjonalt fastsatte bidragene over tid i pakt med formålet med avtalen.

178 land har hittil underskrevet avtalen, men det er uvisst når kriteriene for ikrafttredelse vil være oppfylt. Parisavtalen trer i kraft når 55 land som representerer minst 55 pst. av utslippene har ratifisert den. Regjeringen har fremmet en proposisjon om samtykke til ratifikasjon av avtalen, se Prop. 115 S (2015–2016) Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen. Proposisjonen inneholder en gjennomgang av avtalens bestemmelser.

Norges innspill til den nye klimaavtalen

I Norges innspill til den nye klimaavtalen står det at vi vil påta oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenliknet med nivået i 1990. Det er i tråd med anslagene fra FNs klimapanel for hva som kreves for å nå et togradersmål, og det tilsvarende EUs forpliktelse. Norge er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelser.

En felles oppfyllelse innebærer at alle bedrifter i kvotepliktig sektor, uansett om de kommer fra Norge eller fra et EU-land, i fellesskap bidrar til

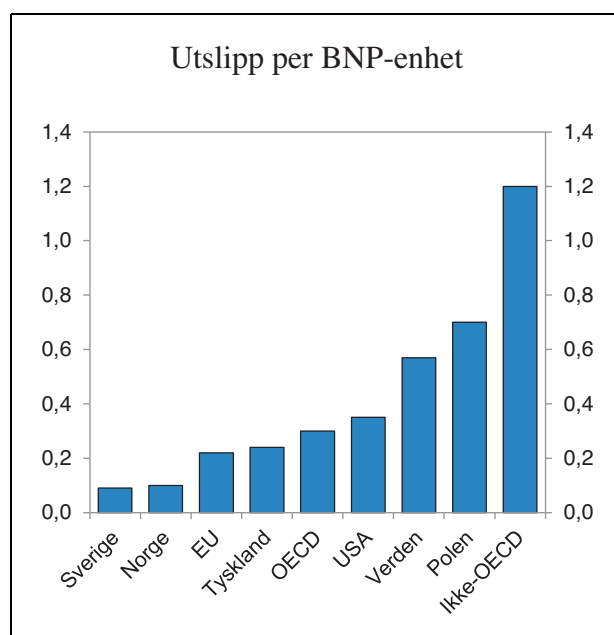
utslippsreduksjoner på 43 pst. sammenliknet med nivået i 2005. I ikke-kvotepiktig sektor er målet å redusere samlede utslipp med 30 pst. i forhold til 2005. Hvert land vil få et reduksjonsmål som ligger mellom 0 og 40 pst. avhengig av BNP per innbygger og kostnader ved klimatiltak. Norges høye BNP tilsier et måltall i øvre del av intervallet, mens høye kostnader ved klimatiltak tilsier et lavere mål. EU legger opp til intern fleksibilitet i gjennomføringen av utslippsreduksjoner i ikke-kvotepiktig sektor. Det forutsettes at Norge vil ha samme fleksibilitet som den EU ender opp med for sine medlemsland. Europakommisjonen vil legge fram forslag til mål i ikke-kvotepiktig sektor for medlemslandene i EU og regler for fleksibilitet i løpet av sommeren 2016. Størst mulig fleksibilitet vil være både i Norge og EUs interesse når målet er mest mulig kostnadseffektiv gjennomføring. Regjeringen arbeider for at Norges mål for utslippsreduksjoner i ikke-kvotepiktig sektor fastsettes på samme grunnlag som for EU-landene, og i størst mulig grad parallelt med EU-landene. Endelig avtale mellom Norge og EU forventes først i 2017/2018, etter at regelverket i EU er vedtatt. Norge følger regelverksutviklingen nøye og gir innspill der dette er relevant.

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

Tiltak for å redusere utslipp av klimagasser

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Sektorovergripende økonomiske virkemidler i form av avgifter og deltakelse i det europeiske kvotesystemet er hovedvirkemidlene. Over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge er dekket av kvoteplikt og/eller CO₂-avgift. CO₂-avgift ble foreslått av Regjeringen Syse allerede i 1990 og innført året etter. Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreduserende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig.

Klimapolitikken reduserer nasjonale utslipp betydelig. I Norges siste rapportering under FNs klimakonvensjon ble det anslått at de tiltakene som er innført siden 1990, samlet har redusert



Figur 3.15 Utslippsintensitet. Tonn CO₂ per BNP-enhet. 2013

Kilde: IEA.

utslippene av klimagasser med rundt 13–15 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010, og vil redusere utslippene med 17–20 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene. CO₂-avgiften er det enkeltvirkemiddelet som har bidratt til størst utslippsreduksjoner siden 1990. Utslipp per produsert enhet har gått kraftig ned, og Norge er blant OECD-landene med lavest utslipp per BNP-enhet, se figur 3.15.

Regjeringen styrker klimaforliket og har gjennom flere budsjetter trappet opp innsatsen. Stortinget har bedt regjeringen i statsbudsjettet for 2017 fremme forslag om et grønt skatteskiift som en del av oppfølgingen av innstillingen fra Grønn skattekommisjon. Regjeringspartiene samarbeider med KrF og Venstre om oppfølgingen av Grønn skattekommisjon. Regjeringen vil komme tilbake til dette i budsjettet for neste år. Nylig ble energimeldingen lagt fram. Der pekes det blant annet på at Enovas innsats i større grad bør rettes inn mot bidrag til utslippsreduksjoner og teknologitvikling. Kapitalinnskuddet i Fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging, som blant annet bidrar til å finansiere Enovas virksomhet, er nå økt til 67,8 mrd. kroner, 17,8 mrd. mer enn ambisjonen i klimaforliket. Regjeringen følger opp Stortingets anmodningsvedtak om opprettelse av et Fornybar AS, og vil i forbindelse med statsbudsjettet for 2017 komme tilbake med et konkret forslag til investeringsmandat, organisering og budsjettering, se omtale i Prop. 122 S (2015–2016).

Norge finansierer en rekke klimatiltak utenfor landets grenser. Klima- og miljøministeren annonserte under klimatoppkonferansen i Paris at klima- og skogsatsingen forlenges til 2030. En annen hovedsatsing er bidraget til Det grønne klimafondet på 1,6 mrd. kroner i perioden 2015–2018. I Paris annonserte statsministeren at vi vil øke vårt bidrag til fondet innen 2020, og at økningen til sammen vil utgjøre en dobling dersom fondet sikrer verifiserte utslippsreduksjoner fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland.

3.6 Thøgersen-utvalget

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

Ekspertutvalget ble ledet av professor Øystein Thøgersen fra Norges Handelshøyskole og hadde en bred sammensetning med deltakelse fra blant annet akademia, LO og NHO. Utvalgets rapport, NOU 2015: 9 *Finanspolitikk i en oljeøkonomi – Praktisering av handlings-regelen*, ble overlevert finansministeren 18. juni 2015. Den ble sendt på høring med høringsfrist 1. november 2015.

Avsnitt 3.6.1 nedenfor redegjør kort for utvalgets hovedkonklusjoner, mens avsnitt 3.6.2 redegjør for høringsuttalelsene.

Regjeringens vurdering av de langsiktige utsiktene for statsfinansene og retningslinjene for finanspolitikken er omtalt i avsnitt 3.1. Over tid kan det være begrenset rom for å trappe opp bruken av olje- og fondsinntekter. Vi må være forberedt på at realavkastningen i Statens pensjonsfond utland de neste 10–15 årene trolig vil bli lavere enn 4 pst. Regjeringen understreker at den årlige oljepengetilgangen må tilpasses konjunktursituasjonen, samtidig som det må tas hensyn til forventninger om svakere fondsavkastning og at en aldrende befolkning vil øke utgiftene i statsbudsjettet framover.

Regjeringen legger stor vekt på at oljeinntektene og andre inntekter i budsjettet må brukes slik at de støtter opp under en vekstkraftig, effek-

tiv og konkurransedyktig økonomi. Det legges i denne sammenheng stor vekt på lønnsomme investeringer i samferdsel, forskning og utdanning og vekstfremmende skattelette. Dette er nettopp de områdene som en samlet finanskomite pekte på som særlig viktige for norsk økonomis vekstevne da handlingsregelen ble innført i 2001.

Regjeringen vil i forbindelse med perspektivmeldingen, som legges fram våren 2017, komme tilbake med en vurdering av anbefalingene fra Thøgersen-utvalget. Vurderingen vil da også kunne bygge på anbefalingene fra Mork-utvalget som i oktober skal gi råd om aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland.

3.6.1 Hovedkonklusjonene i Thøgersen-utvalgets rapport

Utvalget samlet seg om fire hovedanbefalinger:

- Ved store avvik fra 4-prosentbanen bør Regjeringen stake ut en tydelig kurs for gradvis tilbakevending som formidles i budsjettokumentene. På den måten kan finanspolitikken gis en rettesnor på kort og mellomlang sikt som også framover ivaretar de sentrale hensynene ved bruk av oljeinntekter.
- Kursen som stakes ut, bør legge opp til en mer gradvis innfasing av oljeinntektene enn i årene etter 2001. I perioden 2001–2015 ga økningen i bruken av oljeinntekter i gjennomsnitt en ekspansiv budsjettimpuls på drøyt 0,3 prosentenheter (målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet som andel av trend-BNP for fastlands-Norge). Etter utvalgets vurdering vil en mer gradvis innfasing de neste årene gi en bedre tilpasning til usikkerhet, aldring av befolkningen og avtakende aktivitet på norsk sokkel. En mer gradvis innfasing vil også gi en jevnere bane for bruk av oljeinntekter i årene fremover og redusere behovet for en brå omlegging av finanspolitikken i fremtiden.
- Tilleggsregler kan være til nytte når kursen skal stakes ut. To av reglene utvalget har vurdert – begrenset fondsuttak og gradvis innfasing – fremheves i rapporten. Konkret foreslås at det årlige fondsuttaget ikke bør overstige 3 pst. av fondskapitalen og økningen i oljepengetilgangen fra et år til det neste ikke bør øke mer enn 0,1–0,2 prosentenheter av BNP for Fastlands-Norge. Reglene innebærer en mer gradvis innfasing av oljeinntektene enn i årene etter 2001. Det skal fortsatt tas hensyn til konjunkturrene, noe som kan åpne for avvik fra disse reglene.

- Handlingsregelen kan ikke erstatte nødvendige reformer og effektiv ressursbruk. Utvalget viser til at Stortingets finanskomité i 2001 pekte på skatter og avgifter, infrastruktur og kunnskap som særlig viktige for vekstevnen i norsk økonomi. Disse områdene er etter utvalgets vurdering viktige. Samtidig merker utvalget seg at Produktivitetskommisjonen og Skatteutvalget finner at ressursbruken på disse områdene kunne vært mer effektiv. For vekstevnen er det viktig at ressursene brukes effektivt på alle budsjettområder. Oljeinntektene må heller ikke bli en unnskyldning for å la være å gjennomføre nødvendige systemreformer.

Ett utvalgsmedlem hadde en særmerknad om nytten av tilleggsregler. Medlemmet sluttet seg til store deler av rapportens omtale av tilleggsregler, men anser det ikke som et problem at bruken av oljeinntekter først økes som andel av verdiskapingen og deretter reduseres igjen. Medlemmet peker på at avtakende bruk av oljeinntekter målt som andel av BNP, også er et uttrykk for at BNP vokser og fremtidige generasjoner blir rikere.

3.6.2 Høringsuttalelser til Thøgersen-utvalgets rapport

Utvalgets rapport ble 1. juli 2015 sendt på åpen høring med frist 1. november. Det kom inn tolv høringsuttalelser, fra henholdsvis Civita, Finans Norge, Forskningsrådet, KS, LO, NHO, Norsk industri, Spekter, Statistisk sentralbyrå, Tekna, Virke og YS.

Høringsuttalelsene uttrykker i hovedsak en bred støtte til handlingsregelen og det finanspolitiske rammeverket. Flere trekker fram at den forestående økningen i aldersrelaterte utgifter bør veie tungt i utformingen av finanspolitikken i årene fremover. Det pekes også på at det er viktig hva oljepengene brukes til, og her bør det prioriteres bedre.

Nedenfor oppsummeres de viktigste kommentarene i høringsuttalelsene fra institusjonene, i alfabetisk rekkefølge.

Civita

Civita viser til at eldrebølgen vil legge et betydelig press på offentlige finanser i tiårene framover. Det taler for en langsiktig innretning av finanspolitikken og nøkternhet i veksten i offentlige utgifter. Civita merker seg at utvalget anbefaler moderasjon i bruken av oljepenger, men trekker fram at

det finnes en alternativ spareplan som ikke drøftes av utvalget. Det er å redusere skattenivået i overskuddsperioden, og å øke skattenivået igjen når fremtidig finansieringsbehov taler for det. En slik strategi kan ifølge Civita gjøre det enklere å få tverrpolitisk enighet om brede reformer etter hvert som virkningene av eldrebølgen slår inn for alvor. Innstramminger vil da kunne kombineres med skatteøkninger, noe som kan innrettes slik at «alle» bidrar, både de som omfattes av innstramminger i offentlig ytelse eller tjenester og de som omfattes av økt skatt. Civita mener alle sider ved redusert skattenivå i den inneværende statsfinansielle overskuddsperioden bør utredes, med økt rom for fremtidige skatteøkninger, som et alternativ til fremtidig sparing i Statens pensjonsfond utland. Det bør inkludere analyser som illustrerer at en finanspolitikk som bruker et gitt handlingsrom til å øke offentlige budsjettutgifter, er mindre langsiktig bærekraftig enn en finanspolitikk som prioriterer det samme handlingsrommet til vekstfremmende skatteletter, som senere kan reverse-res.

Finans Norge

Finans Norge er enig i at handlingsregelen gir en langsiktighet i forvaltningen av petroleumsformuen. Vektleggingen av hensynet til fremtidige generasjoner har ifølge Finans Norge bidratt til en mer forsiktig innfasing av oljeinntekter enn om regelen ikke hadde vært etablert. Rommet for skjønnsutøvelse har trolig også vært en styrke ved regelen.

Samtidig er Finans Norge av det syn at en strammere finanspolitikk, for perioden etter 2001 sett under ett, nå ville gitt et bedre utgangspunkt for norsk økonomi. Norske myndigheter har gjennom sin innretting av makroøkonomisk stabiliseringspolitikk forsterket det langvarige etterspørselssjokket fra oljevirksoheten. Den økonomiske politikken har således bidratt til den markerte veksten i boligpriser og husholdningenes gjeld. Når helheten i den økonomiske politikken skal vurderes, må en ikke miste av syne at penge- og finanspolitikken er langt mer effektive stabiliseringsverktøy enn makrotilsynsvirkemidler.

Finans Norge mener Thøgersen-utvalget gir en veloverveid drøfting av fordeler og ulemper ved de ulike tilleggsreglene som vurderes. Det vil være svært uheldig om handlingsregelen nå anvendes mekanisk, slik at oljepengebruken øker kraftig de nærmeste årene, for deretter å måtte strammes inn i samme periode som utgiftene til pensjoner, helse og omsorg stiger kraftig. Finans

Norge gir således sin tilslutning til en politikk som innebærer at perioden med økt innfasing av oljepenger strekkes ut i tid, og de anbefalte tilleggsreglene legger til rette for dette. Samtidig fremheves viktigheten av reformer som gjør velferdsordningene bærekraftige, herunder tiltak som over tid hever produktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon.

Finans Norge peker på at det trolig er store fordeler ved å ha én nokså enkel regel fremfor et mer komplekst sett av regler. Blant annet av den grunn burde utvalget vært gitt anledning til å vurdere tilpasninger i selve hovedregelen. Dette kunne med fordel ha vært ivarettatt i mandatet. Når det er sagt, støttes de anbefalte tilleggsreglene til handlingsregelen. Det understrekes at det er svært viktig at ikke rommet for ytterligere økninger i oljepengebruken uttømmes før utgiftene til pensjoner, helse og omsorg tiltar markert.

Forskningsrådet

Forskningsrådet peker på at utvalget i liten grad har behandlet investeringer i forskning som basis for produktivitetsøkning og økonomisk utvikling, og mener det hadde vært naturlig å drøfte denne problemstillingen mer inngående.

KS

KS mener at en viktig begrunnelse for en mer begrenset innfasing av oljeinntekter i årene som kommer, er den finanspolitiske utfordringen som følger av aldringen av befolkningen. Mest sannsynlig er det et stort langsiktig inndekningsbehov i offentlige finanser. Siden handlefriheten i budsjettpolitikken synes mye større på kort sikt, kan en komme i skade for å innføre nye velferdspolitiske reformer som ikke er bærekraftige på lang sikt.

KS peker på at handlingsregelen i seg selv ikke er tilstrekkelig for å sikre bærekraft i velferdstjenestene i årene som kommer, og viser til at KS i 2010 sendte et brev til statsminister Stoltenberg og de parlamentariske lederne på Stortinget om bærekraften i velferdsordningene. KS anbefalte i dette brevet å sette ned en egen velferdskommisjon. Deler av det mulige mandatet for en slik kommisjon er blitt dekket av Thøgersen-utvalgets arbeid og deler blir antakeligvis ivarettatt av andre utvalg, slik som Produktivitetskommissjonen. Men de mer spesifikke utfordringene til utforming og finansiering av velferdstjenestene blir ikke dekket. KS mener derfor at regjeringen på nytt bør se på forslaget om en velferdskommisjon.

LO

LO understreker at Statens pensjonsfond utland er en viktig del av Norges felles nasjonalformue. Det er av største betydning for landet at fondet forvaltes fornuftig og at inntektene også i fremtiden blir faset inn på en måte som norsk økonomi er tjent med. Et styrende prinsipp bør fortsatt være at doseringen er i tråd med langsiktig forvaltning og hva økonomien tåler uten å sette konkurranseutsatt næringsliv i fare. LO understreker at fondet er blitt for stort til at 4 pst. vil være et passende nivå for bruk av oljeinntekter de nærmeste årene. En mekanisk oppfølging av regelen i dagens situasjon ville betydd kraftige ubalanser i norsk økonomi. For høy bruk vil kunne sette press på kronekurs og rente, og sette det som er vunnet gjennom fornuftige inntektsoppgjør i fare.

LO peker på at tallfestingen av regelen er blitt mer komplisert. Det som passet for 15 år siden, passer ikke lenger, og det som passer i noen år fremover, passer kanskje ikke lenger fram i tid. Det kan derfor være behov for justeringer av handlingsregelen. Slike endringer bør gjøres etter grundig utredning og brede politiske prosesser, og lede til regler det er bred oppslutning om. LO slutter seg til utvalgets vurderinger, herunder at oljeinntektene bør fases inn mer gradvis i årene framover enn i perioden fra 2001 og fram til i dag. Lave internasjonale renter gir lavere forventet avkastning i de kommende år. Også økte utgifter til eldrebølgen fram i tid taler for å holde mer i reserve på kort sikt. Alternativet vil være skatteøkninger om få år om ikke standarden på tjenestene skal reduseres.

LO peker ellers på at en ryddig politisk prosess tilsier at inntekter (skattelette) og utgifter teller på samme måte i balansen, selv om de ulike postene kan ha ulik langsiktig påvirkning på økonomien. LO slutter seg også til at finanspolitiske regler har liten hensikt hvis de omgås.

NHO

NHO mener aldringen av befolkningen og fremtidige pensjonsforpliktelser er de viktigste hensyn for å holde igjen i oljepengebruken nå. Finanspolitikken bør samtidig ha en stabiliserende effekt på norsk økonomi, slik at den støtter opp under en fornuftig lønnsdannelse og konkurranseutsatt sektor. For at Norge skal ha et konkurranseutsatt næringsliv også på lang sikt, er det viktig at oljeinntektene brukes restriktivt. NHO er enig i at banen for bruk av oljeinntekter blir jevnere og

bedre tilpasset utviklingen i norsk økonomi dersom innfasingen strekkes ut i tid. Det vil lette en gradvis omstilling til annen konkurranseutsatt virksomhet.

Når det gjelder banen for bruk av oljeinntekter, viser NHO til at flere momenter trekker i retning av 3 pst. uttak i årene framover. Blant annet pekes det på bærekraften i velferdsordningene, utsikter til en periode med lav avkastning i fondet og betydelig befolkningsvekst.

NHO peker på det ekstra handlingsrommet i budsjettene som oljeinntektene gir, bør brukes til å styrke vekstevnen i økonomien, slik finanskomiteen pekte på i sin merknad fra 2001. NHO er samtidig enig med utvalget i at avveiningen av hvordan oljeinntektene skal brukes best gjøres innenfor en helhetlig budsjettprosess. Innenfor rammen av en helhetlig budsjettprosess mener NHO at en bør prioritere lønnsomme investeringer i samferdsel, forskning og utdanning og vekstfremmende skatteletter. NHO peker på at utvalget ble bedt om å vurdere hvordan det innenfor rammene av retningslinjene for finanspolitikken i større grad kan tas hensyn til vekstevnen i norsk økonomi, og at utvalget i liten grad svarer på denne delen av mandatet. Utvalget kunne i større grad ha drøftet hvordan man kan få til omstilling og innovasjon.

Norsk Industri

Norsk Industri gir sterk støtte til handlingsregelen og peker på at det er industrien, med sin internasjonale konkurranseorientering, som blir hardest rammet om merbruken av oljeinntekter tar av. Handlingsregelen er ifølge Norsk Industri enkel å forstå for det brede lag av befolkningen, og minner oss om at Norge er i en særstilling med fare for hollandsk syke.

Norsk Industri stiller seg i hovedsak bak utvalgets anbefalinger. Finanspolitikken må bidra til økt vekstevne i norsk fastlandsøkonomi, slik at industrien fortsatt kan ekspandere med basis i Norge. I de årlige statsbudsjettene bør det lages en oversikt over hvor mye av oljepengebruken som benyttes til de formål som vedtaket i 2001 henviser til.

Norsk Industri er enig med utvalget i at eventuelle tilleggsregler ikke kan brukes mekanisk. Det forventes samtidig at i den «pedagogiske samtalen» regjeringen skal ha i offentligheten for å underbygge handlingsregelens funksjon, vil refleksjoner over de alternative tilleggsreglene være en del av analysen.

Spekter

Arbeidsgiverforeningen Spekter støtter utvalgets hovedkonklusjoner og mener det er riktig å vise forsiktighet når oljeinntektene skal fases inn i norsk økonomi nå og de nærmeste årene. Det vil dempe utfordringene for norsk økonomi med en aldrende befolkning. Samtidig understreker Spekter at utfordringene i norsk økonomi også må løses på andre måter. Produktiviteten må økes, arbeidslinjen må fortsatt stå i fokus, og det vil fortsatt være behov for omfattende reformer for økt effektivitet i offentlig forvaltning.

Når det gjelder bruken av oljeinntektene, advarer Spekter mot at målsettingen med oljepengebruken blir for uklar. En tydelighet i oljepengebruken, slik Stortinget uttrykte det i 2001, vil understøtte en riktig utvikling og vil blant annet kunne hindre at oljepengene brukes til velferdsordninger som over tid ikke er bærekraftige.

Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå (SSB) deler utvalgets vurderinger av prinsippene i dagens handlingsregel og opplegget rundt denne. Utvalgets tilnærming til spørsmålet om tilleggsregler vurderes som god. Det pekes på at utvalget kunne vært noe klarere i beskrivelsen av hvordan de to foreslåtte tilleggsreglene skal praktiseres. Sammenliknet med hvor vanskelig det historisk har vært å gi anslag for oljepengebruken, kan en regel som begrenser økningen til 0,1–0,2 pst. av trend BNP for Fastlands-Norge fremstå som i overkant presis. Det anerkjennes samtidig at poenget er prinsippet, nemlig at en skal tillate en underliggende positiv finanspolitisk impuls, så lenge det er mulig på en bærekraftig måte.

SSB finner det litt overraskende at utvalget ikke eksplisitt sier noe om innstramninger i perioder med høy vekst. Det ville ifølge SSB både vært gunstig sett fra et kortsiktig stabiliseringsperspektiv, men også et langsiktig, ved at man dermed i noe lengre tid kan holde på med en underliggende ekspansjon.

Tekna

Tekna støtter handlingsregelen som rettesnor for finanspolitikken og mener den bør videreføres som i dag. Tekna støtter også prinsippene for bruk av oljepenger i norsk økonomi som finanskomiteen ga sin tilslutning til i 2001. Tekna merker seg konklusjonen om en mer gradvis innfasing av oljeinntekter fremover, men mener at utvalget leg-

ger for stor vekt på regler for å begrense oljepengebruken heller enn å rette fokus på anvendelsen av oljepengene. Samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter bør gjennomføres selv om de medfører økte utgifter på kort sikt. Tekna støtter i denne forbindelse et sterkere innslag av flerårige budsjettering på områder der dette kan begrunnes med fornuftig prosjektgjennomføring, for eksempel for samferdselsprosjekter.

Tekna ønsker ikke formaliserte tilleggsregler, men ved store avvik fra 4-prosentbanen bør det, slik utvalget foreslår, stakes ut en tydelig kurs for oljepengebruken. Det gir bedre forutsigbarhet. Tilleggsregler kan så tvil om hva som er den egentlige regelen, og videre, legge for sterke føringer på Regjeringens handlingsrom i budsjettpolitikken. De to reglene som utvalget anbefaler, hhv. begrenset fondsuttak og gradvis innfasing, innebærer etter Teknas vurdering en formalisering av lavere oljepengebruk for en periode fremover enn det handlingsregelen legger opp til. Tekna anbefaler heller å se hen til forventet realavkastning på mellomlang sikt dersom en ønsker sterkere styring av oljepengebruken, uten å utfordre prinsippet om å bruke realavkastningen fra fondet. En midlertidig rettesnor på 3 pst. oljepengebruk vil etter Teknas oppfatning være i overensstemmelse med prinsippet om å bruke realavkastningen fra fondet, når utvalgets avkastningsforventninger legges til grunn.

Virke

Hovedorganisasjonen Virke slutter seg til utvalgets hovedkonklusjoner og anbefalinger.

YS

YS er enig i at de sentrale hensynene som ble trukket fram da handlingsregelen ble etablert, fortsatt bør gjelde. Fremtidige generasjoner bør få bruke av oljeformuen, og det tilsier at bruken begrenses til forventet realavkastning slik at hovedstolen får stå urørt. Hensynet til en stabil utvikling i økonomien tilsier en jevn innfasing og opprettholdbar bruk av oljeinntektene. Samtidig bør det tas hensyn til konkurranseutsatt sektor, og vi bør unngå unødige brå omstillinger. YS er enige i at regjeringen, ved store avvik fra 4-prosentbanen, bør stake ut en tydelig kurs for tilbakevending som formidles i budsjettokumentene. De to tilleggsreglene om begrenset fondsuttak og gradvis innfasing kan gi god veiledning for kursen i finanspolitikken, men YS støtter også at det i det enkelte år må tas hensyn til konjunktursituasjonen.

YS støtter utvalgets vurdering av at den politiske avveien av hvordan oljeinntektene skal brukes, best gjøres innenfor en helhetlig budsjett-prosess. Myndighetene bør støtte opp under høy verdiskaping, sysselsetting og økonomisk vekst.

4 Skatte- og avgiftspolitikken

4.1 Endringer i skatte- og avgiftsreglene

Skatte- og avgiftsreglene bør som hovedregel ligge fast gjennom året. Regjeringen foreslår derfor kun et begrenset antall endringer i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2016. I hovedsak er det endringer som av særlige grunner bør iverksettes i 2016 eller avklares i vår. Følgende endringer i skatte- og avgiftsreglene har provenyvirkning for 2016:

- Iverksettelsen av flypassasjeravgiften blir utsatt til 1. juni 2016. Utsettelsen er anslått å gi et provenytap på om lag 250 mill. kroner påløpt og bokført i 2016.
- Skattebegrensingsregelen blir tilpasset trinnskatten. Tilpasningen er anslått å gi et provenytap på om lag 14 mill. kroner påløpt og 7 mill. kroner bokført i 2016.

Forslagene til endringer i skatte- og avgiftsopplegget innebærer en samlet reduksjon i provenyet på om lag 264 mill. kroner påløpt og om lag 257 mill. kroner bokført i 2016 sammenlignet med saldert budsjett for 2016.

Regjeringen foreslår også enkelte andre reglendinger på skatte- og avgiftsområdet:

- Uttak av næringsmiddel som blir levert uten vederlag til veldedig formål, blir fritatt fra merverdiavgift.
- Det blir innført en refusjonsordning for naturgass brukt som supplement til biogass.
- Omfanget av varer som er omfattet av ITA-avtalen som forplikter Norge til å avvike toll på informasjonsteknologivarer, blir utvidet.
- Lån fra deltakerlignede selskaper til personlig deltaker blir skattlagt på tilsvarende måte som utbytte.
- Presiseringer i skattereglene for verdipapirfond.
- Overgangsordninga for beskatning av skog som fra 2016 ikke lenger regnes som skogbruk, blir endret slik at skogeier kan velge å føre gjennomsnittsunderheng på gevinst- og tapkonto.

- Produktavgifta til folketrygden for fiskeri-, hval- og selfangstnæringa reduseres fra 2,7 til 2,5 pst. fra og med 1. juli 2016.
- Kommunene får adgang til å frita fritidseiendommer fra eiendomsskatt.
- Kommunene må benytte laveste skattesats på to promille for boliger og fritidsboliger første året det blir skrevet ut eiendomsskatt på slik eiendom.
- Virkningstidspunktet for de nye avskrivingsreglene for vindkraft blir utsatt til 19. juni 2015.
- Arbeidsgivere som foretar lønnstrekk for å dekke skatten til arbeidstakere på Svalbard, skal betale skatten seks ganger i året i stedet for to.
- Det blir gjort klart at forskuddstrekkordningen for lønn skal gjelde for alle ytelser som blir skattlagt som lønn. Tidspunktet for når det kan gis fritak fra forskuddstrekk i pensjoner mv. blir endret. I beregningsgrunnlaget for forskuddstrekk skal det gjøres fradrag for pensjonsinnskudd til utenlandske pensjonsordninger.
- Det foretas enkelte presiseringer og opprettinger i lovtekst. Blant annet får noen lover på skatte- og avgiftsområdet offisielle korttitler.

I dette kapitlet omtales følgende saker:

- Omtale av den generelle ordningen med merverdiavgiftskompensasjon for kommunesektoren.
- I forbindelse med budsjettet for 2017 vil det bli foreslått en midlertidig og avgrenset ordning med utsatt formuesskatt for eiere av virksomheter som går med regnskapsmessig underskudd. Det tas sikte på at ordningen skal gjelde fra og med inntektsåret 2016.
- Status for støtte til ENØK-tiltak i private husholdninger.

For nærmere omtale av skatte- og avgiftssaker vises det til Prop. 121 LS (2015–2016) *Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivinga*.

4.2 Om den generelle ordningen med merverdiavgiftskompensasjon for kommunesektoren

4.2.1 Innledning

Som en del av enigheten om statsbudsjettet for 2016, ba Stortinget regjeringen vurdere om «dagens regelverk og tolkningspraksis når det gjelder momskompensasjon og avgrensning for utleieboliger er hensiktsmessig og godt nok samordnet med tanke på å sikre like konkurransevilkår for offentlige og private utleiende, som leier ut til vanskeligstilte på boligmarkedet», jf. anmodningsvedtak 23. november 2015 nr. 30. Det er også andre aktuelle problemstillinger ved avgrensningen av ordningen.

Det er tidligere varslet at Finansdepartementet i Revidert nasjonalbudsjett 2016 har tatt sikte på å legge frem for Stortinget en omtale av kompensasjonsordningen som beskriver hva som er formålet med ordningen og på hvilke områder dagens avgrensninger er satt under press, jf. finansminister Siv Jensens brev 19. april 2016 til Stortingets finanskomite om Dokument 8:54 S (2015–2016) Representantforslag om momskompensasjon for internatskoler. Det er knyttet til dels omfattende problemstillinger til noen av dagens grenser. Dette gjelder særlig på området for oppføring av boliger til sosiale formål og forholdet til statsstøtteforbudet i EØS-avtalen. Regjeringen vil derfor komme tilbake med en nærmere gjennomgang i statsbudsjettet for 2017, hvor problemstillingene knyttet til kulturhus og boliger for sosiale formål omtales særskilt. Nedenfor gis en kort beskrivelse av regjeringens arbeid på de ulike områdene.

4.2.2 Kort om gjeldende innretning av kompensasjonsordningen

Statlig og kommunal forvaltning er i utgangspunktet utenfor merverdiavgiftssystemet og har dermed ikke fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelsene. Dermed blir kommuner og fylkeskommuner belastet med merverdiavgift ved kjøp fra andre, noe som gir et økonomisk insentiv til egenproduksjon av tjenestene (uten avgift). Merverdiavgiften kan dermed være et hinder for å kjøpe tjenester fra andre.

Den generelle kompensasjonsordningen for kommunesektoren er hjemlet i lov 12. desember 2003 nr. 108 om merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. (merverdiavgiftskompensasjonsloven). Loven trekker grenser blant annet for

hvilke subjekter som omfattes av ordningen og på hvilke vilkår kompensasjon gis.

Formålet med kompensasjonsordningen er som nevnt å gjøre at merverdiavgiften blir nøytral mellom kommunal egenproduksjon og kommunes kjøp av tjenester fra andre. Ordningen er finansiert av kommunene ved at de statlige overføringene ble redusert tilsvarende omfanget av merverdiavgiftspliktige kjøp da den ble innført. Ordningen er ingen støtteordning for kommunene.

Kompensasjonsordningen kan medføre nye konkurransevriddinger mellom kommunale og private virksomheter ved produksjon av merverdiavgiftsunntatte tjenester, som f.eks. helse, kultur og undervisning. På slike områder hvor det ikke er merverdiavgiftsplikt, har private virksomheter ikke fradragsrett for inngående merverdiavgift.

I merverdiavgiftskompensasjonsloven er konkurransevriddingene overfor private virksomheter løst på ulike måter. På områder der kommunene i størst grad antas å være i konkurranse med private aktører, er også private og ideelle virksomheter tatt inn i ordningen. Dette er avgrenset til private og ideelle virksomheter som produserer helse-, sosial- eller undervisningstjenester som er lovpålagte for kommune eller fylkeskommunene. Etter forarbeidene til loven og forvaltningspraksis er dette forstått som et vilkår om at mottakeren må ha et rettskrav på tjenesten. For at ordningen skulle være provenynøytral for staten, ble de private kompensasjonsberettigede så langt det var mulig trukket i statlige overføringer. Det er kun virksomheter som er omfattet av kompensasjonsloven. Den konkurransevridding som tilsiktes korrigert, er mellom aktører på tilbudssiden. Borettslag og sameier faller dermed utenfor ordningen.

En annen regel for å sikre like konkurransevilkår mellom det offentlige og private er at det etter loven ikke foreligger rett til kompensasjon i tilfeller hvor kommunene selger eller leier ut bygg, anlegg eller annen fast eiendom til andre mot vederlag. Begrunnelsen er at oppføring av bygg for salg eller utleie som hovedregel ikke gir rett til fradrag for inngående merverdiavgift. Dersom kommunene hadde fått kompensasjon her, ville kommunene kunne få en betydelig konkurransefordel sammenliknet med private ved salg eller utleie av fast eiendom. Det gis likevel kompensasjon for merverdiavgift på anskaffelser til oppføring og drift av boliger med helse- og sosialformål.

En tredje viktig begrensning ligger i at det etter kompensasjonsloven ikke kan gis kompensasjon til kommuner når de driver økonomisk aktivi-

tet som kan være i konkurranse med virksomheter som ikke er kompensasjonsberettigete.

4.2.3 Nærmere om enkelte problemstillinger

Private skolars internatdel

Elever på privatskoler kan ha rettskrav på undervisningsdelen, men elevene har ikke rettskrav på internatdelen. Regjeringen ønsker å utvide kompensasjonsordningen til også å omfatte privatskolars anskaffelser til oppføring og drift av internatdelen i de tilfeller hvor bo- og undervisningstilbudet fremstår som koordinert og samlet, det vil si som et nødvendig hele. Regjeringen har igangsatt et arbeid med dette og vil fremme et forslag om en slik utvidelse i forbindelse med statsbudsjettet for 2017. Tilbud om elevovernatting i eller i tilknytning til skole som ikke er en integrert del av undervisningstilbudet vil fortsatt være utenfor kompensasjonsordningen. Utvidelsen krever endringer i kompensasjonsloven. Regjeringen vurderer nå hvordan et forslag mest hensiktsmessig kan avgrenses. Det må blant annet ikke skapes konkurransevidringer mot kommunale eller fylkeskommunale skoler eller mot vanlige tilbud fra private tilbydere om overnatting til elever/studenter. Drives det avgiftspliktig virksomhet i internatdelen, kan det heller ikke gis kompensasjon for anskaffelser til denne delen. Det samme gjelder dersom internatdelen selges eller leies ut. Videre må det vurderes om kompensasjon til private skolars internatdel kan føre til statsstøtteproblemstillinger.

Utleie av boliger på helse- og sosialområdet

Som en del av enigheten om statsbudsjettet for 2016 har Stortinget i anmodningsvedtak nr. 30, bedt regjeringen vurdere om kompensasjonsordningen «er hensiktsmessig og godt nok samordnet med tanke på å sikre like konkurransevilkår for offentlige og private utleiende, som leier ut til vanskeligstilte på boligmarkedet.»

Hovedregelen er at kommuner ikke får kompensasjon når de selger eller leier ut bygg, anlegg eller annen fast eiendom til andre mot vederlag. Kompensasjon gis etter dagens regelverk kun for anskaffelser knyttet til oppføring og drift av boliger for helse- eller sosialformål. Det kreves at boligene er særskilt tilrettelagte for slike formål. Det er fast forvaltningspraksis å forstå dette som institusjonslignede tilbud. Private virksomheter omfattes dersom anskaffelsen skjer som ledd i utførelsen av en lovpålagt oppgave som nevnt

over. For all annen boligbygging i kommunal eller privat regi gis det ikke kompensasjon for merverdiavgift. For eksempel gis det ikke kompensasjon for anskaffelser til oppføring og drift av vanlige boliger som leies ut til beboere med særskilte behov på helse- og sosialområdet.

Regjeringen er opptatt av et godt samarbeid mellom offentlige og private virksomheter når det gjelder drift av helse- og omsorgstjenester. I Sundvollen-erklæringen er det derfor tatt inn et punkt om å inkludere borettslag og sameier, som samarbeider med kommunene om drift av helse- og omsorgstjenester, i kompensasjonsordningen. Ønsket om å sikre fleksibilitet på dette området og bidra til god ressursbruk for samfunnet totalt sett, må imidlertid veies opp mot hva som er formålet med kompensasjonsordningen, og at ordningen skal være mest mulig effektiv og forutsigbar. Det foreligger ikke problemer med egenregi i form av oppføring av bygg for helse- og sosiale formål. Nye konkurransevidringer mot annen boligbygging/drift av boliger kan også oppstå. Regjeringen vil komme tilbake til saken i forbindelse med statsbudsjettet for 2017.

Konkurransebegrensningsregelen

En stor del av kommunal virksomhet angår kjerneområdet for kommunenes forpliktelser. På merverdiavgiftsunntatte områder, eksempelvis innenfor kultur, kan imidlertid kommunene operere på et marked hvor det også finnes private tilbydere. Private virksomhetene har på slike tjenesteområder verken fradragsrett for inngående merverdiavgift eller rett til kompensasjon. Etter merverdiavgiftskompensasjonsloven gis derfor ikke kompensasjon til kommuner når de har økonomisk aktivitet som kan være i konkurranse med virksomheter som ikke er kompensasjonsberettigete. Denne konkurransebegrensningsregelen kom inn i loven i 2008 som følge av at ESA konkluderte med at deler av ordningen var i strid med statsstøtteregelverket og førte til at den ulovlige støtten måtte tilbakebetales.

Konkurransebegrensningsregelen reiser spesielle problemstillinger, spesielt siden regelen har sin bakgrunn i EØS-avtalens statsstøtteregelverk. Regjeringens utgangspunkt er at kommunal virksomhet og privat virksomhet som konkurrerer på samme marked skal behandles likt. Det er igangsatt et arbeid med nærmere å undersøke hvilket handlingsrom som foreligger uten at det påvirker konkurranseforholdene. Regjeringen vil komme tilbake med sin vurdering av de ulike problemstillingene, og eventuelle forslag til å utnytte et mulig

EØS-rettslig handlingsrom, i forbindelse med statsbudsjettet for 2017.

4.3 Midlertidig ordning med utsatt formuesskatt for eiere av virksomheter som går med regnskapsmessig underskudd

Regjeringen ønsker å styrke det norske, private eierskapet. Formuesskatten kan gjøre det vanskeligere å holde virksomhet under norsk eierskap. Den rammer bare norske eiere. Formuesskatten kan også skape likviditetsutfordringer for eierne. Videre svekker den insentivene til å spare, og den skjeve verdsettingen av ulike formuesobjekter vrir investeringene fra næringsvirksomhet til bolig.

Dette er bakgrunnen for at regjeringen siden 2013 har redusert formuesskatten med netto om lag 4,7 milliarder kroner. Formuesskattesatsen er senket fra 1,1 pst. til 0,85 pst., og bunnfradraget er økt fra 870 000 kroner til 1,4 millioner kroner. Samtidig er verdsettingsrabatten for sekundærbolig og næringseiendom redusert fra 50 pst. til 20 pst. Lavere formuesskattesats og jevnere verdsetting gjør at norsk kapital i større grad kan bli kanalisert mot næringsvirksomhet.

Regjeringen varslet i Skattemeldingen at den vil fortsette nedtrappingen av formuesskatten, og at det skal vurderes om lettelsene kan innrettes mer målrettet mot næringsrelatert kapital. Skattemeldingen behandles nå i Stortinget.

I lys av dagens økonomiske situasjon ønsker regjeringen å gjennomføre ytterligere tiltak rettet mot norske eiere. Formuesskatten er spesielt utfordrende i krevende tider fordi den må betales uavhengig av om bedriften går med overskudd eller underskudd. Mange virksomheter opplever nå en periode med manglede etterspørsel og bortfall av oppdrag. Dette vil føre til underskudd i mange virksomheters regnskap. Eiere kan likevel måtte ta ut utbytte fra disse virksomhetene for å betale formuesskatt. Selv om kapitaltilgangen generelt er god i norsk næringsliv, kan det være segmenter av virksomheter som har vanskelig for å finne finansiering til å opprettholde aktiviteten.

Regjeringen ønsker å gi en midlertidig likviditetshjelp til eierne av slike virksomheter, slik at de ikke trenger å ta kapital ut av virksomheten for å betale formuesskatt. Det vises også til finanskomitéens innstilling om Skattemeldingen hvor et flertall ber regjeringen vurdere hvordan midlertidige likviditetsproblemer for eiere og bedrifter eventuelt kan avhjelpes uten at det skapes en omgåelse-

sesmulighet for formuesskatten. Regjeringen vil i forbindelse med budsjettet for 2017 komme tilbake med et forslag til en midlertidig og avgrenset ordning med utsatt formuesskatt for eiere av virksomheter som går med regnskapsmessig underskudd. Det legges vekt på at ordningen skal utformes på en praktikabel og mest mulig målrettet måte. Det tas sikte på at ordningen skal gjelde fra og med inntektsåret 2016.

4.4 Status for støtte til ENØK-tiltak i private husholdninger

Det vises til anmodningsvedtak av 3. desember 2015 – vedtak nr. 81, se Innst. 2 S (2015–2016):

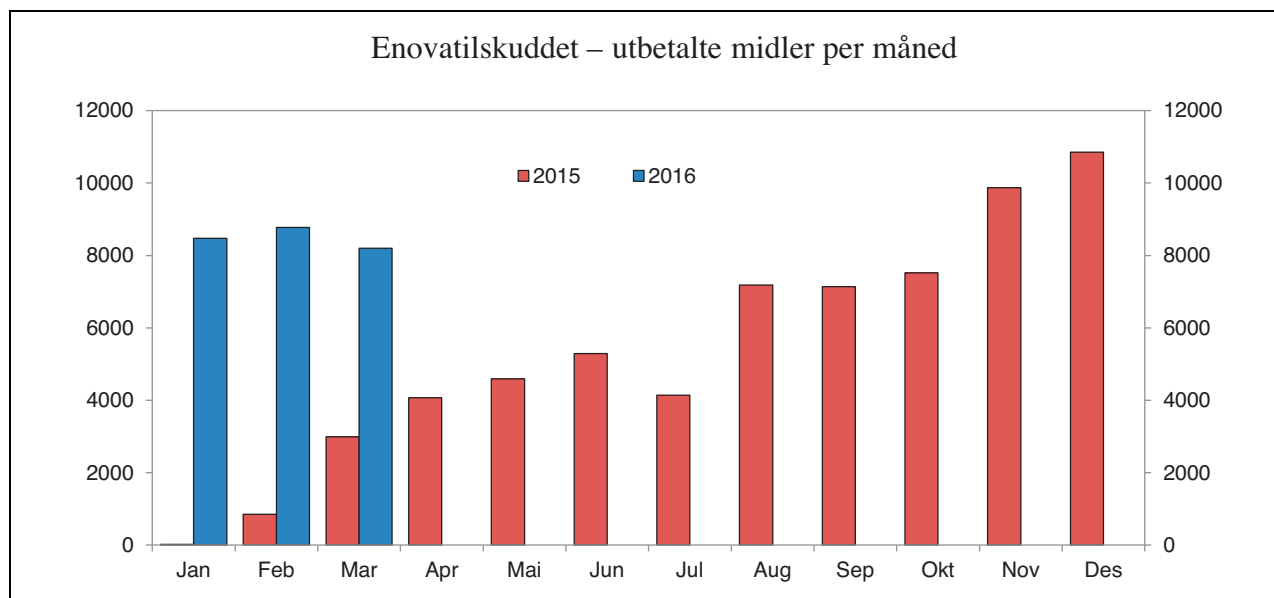
«Stortinget ber regjeringen opplyse om ordningen med rettighetsbasert tilskudd/skattefradrag for ENØK-tiltak og gi en status i revidert nasjonalbudsjett 2016 for hvilke tiltak som er/blir iverksatt for å få utnyttet rammen til denne ordningen.»

Med bakgrunn i Stortingets behandling av budsjettet for 2015, se Innst. 9 S (2013–2014) og vedtak nr. 269 av 12. desember 2013, lanserte Enova den rettighetsbaserte tilskuddsordningen *Enovatilskuddet* i januar 2015. Rammen for satsingen var at Enova skulle utforme ordningen med sikte på at støtten til private husholdninger skulle bli om lag 250 mill. kroner. Fra 2016 kan huseierne velge å få støtten som skattefradrag, se punkt 5.10 i Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016.

Enovatilskuddet skal motivere private husholdninger til å øke investeringene i faglig godt begrunnede enøk-tiltak, og det er lagt stor vekt på å gjøre søkeportalen for ordningen enkel og brukervennlig. Enova har gjennomført brukerundersøkelser som viser en høy grad av tilfredshet blant brukere av ordningen.

Ved lanseringen av ordningen i 2015 var det 12 tiltak som kunne få støtte:

- Energirådgiving
- Luft-vann varmepumpe
- Væske-vann varmepumpe
- Avtrekksvarmepumpe
- Fjerning av oljekjel og tank
- Fjerning av oljekamin og tank
- Bio-ovn med vannkappe
- Biokjel
- Solfanger
- Varmestyringssystem
- Varmegjenvinning av gråvann
- El-produksjon



Figur 4.1 Enovatilskuddet – utbetalte midler per måned. Tusen kroner

Kilder: Enova og Olje- og energidepartementet.

Tiltakene kan kombineres slik at det er mulig å få støtte til flere tiltak for en og samme bolig.

For å øke oppslutningen inkluderte Enova to nye tiltak i ordningen i juni 2015 – støtte til *balansert ventilasjon* og til *vannbåren varme*. I tillegg ble støttesatsen for fjerning av oljekamin og -tank økt. Interessen for Enovatilskuddet var stigende gjennom 2015, se figur 4.1.

Samlet utbetalt støtte i 2015 var om lag 65 mill. kroner. Gjennomsnittlig støtte under ordningen var 2,7 kroner per kWh. Dette er mer enn dobbelt så høyt som gjennomsnittet for Enovas ordninger i 2015, som var på 1,16 kroner per kWh eksklusive ny energi- og klimateknologi.

For søknadsbaserte ordninger får Enova en tidlig indikasjon på hvor stor interesse det er for et program i markedet. Med en rettighetsbasert ordning, som Enovastilskuddet, kan boligeierne ferdigstille prosjektene før de kontakter Enova, og Enova får derfor først i etterkant vite hvor mange som har benyttet seg av tilbudet. Det kan gå opp mot ett år fra et prosjekt er påbegynt til Enova får krav om utbetaling.

Enova har iverksatt flere tiltak for å øke utnyttelsen av rammen for tilskuddsordningen. Det blir lagt stor vekt på markedsføring av ordningen mot

husholdninger gjennom flere kanaler, fra sosiale medier via aviser til direkte rådgivning gjennom «Enova svarer». En særlig mulighet for markedsføring er etablert fra 2016 ved at det ble mulig å få tilskuddet tilbakebetalt som en del av skatteoppgjøret, se punkt 5.10 i Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016. Informasjon om Enovatilskuddet vil komme sammen med øvrig informasjon om selvangivelsen for 2016.

Fra januar 2016 inkluderte Enova *tilskudd for oppgradering av bygningskroppen* til listen over støtteberettigede tiltak. Husholdninger kan få mellom 100 000 og 150 000 kroner i støtte til oppgradering til TEK 10¹, lavenergi- og passivhusnivå. Dette kan kombineres med andre tiltak under ordningen.

Bruken av Enovatilskuddet økte gjennom 2015. Det har aldri tidligere blitt tildelt støtte til så mange energiprojekter i boligsegmentet i løpet av ett år. Utbetalingen fra januar til mars 2016 var også betydelig høyere enn de tilsvarende månedene i 2015. Enova følger utviklingen tett og vurderer fortløpende behovet for nye tiltak.

¹ TEK 10-nivå er de krav som stilles til nye bygg i gjeldende byggtekniske forskrift.

5 Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi

5.1 Produktivitet og effektiv ressursbruk

Produktivitetsnivået i Norge er høyt og godt over gjennomsnittet i OECD. Veksten i produktiviteten har likevel vært svak det siste tiåret. Den svake utviklingen deler vi med de fleste andre OECD-land. Fremover vil vi møte makroøkonomiske utfordringer som vil kreve økt produktivitet i privat og offentlig sektor, samtidig som de samme utfordringene kan gjøre produktivetsforbedringer krevende. Reformen som bedrer økonomiens virkemåte, strukturreformer, er en viktig del av Regjeringens arbeid på dette området.

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) sammenlikner hvert år i hvilken grad medlemslandene og en rekke større fremvoksende økonomier gjennomfører strukturreformer. Den siste gjennomgangen viser at reformiveren generelt har avtatt i OECD-landene, men at Norge skiller seg ut med en markert økning i reformaktiviteten. Det viser at Regjeringen gjør et aktivt arbeid for å styrke norsk økonomis evne til å tilpasse seg omstillingene vi står overfor mot en mindre oljeavhengig fremtid.

5.2 Produktivitetskommissjonen og OECDs anbefalinger

Våren 2014 satte Regjeringen ned en produktivitetskommissjon. Kommisjonen la fram sin første rapport, NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*, i februar 2015, se omtale i Nasjonalbudsjettet 2016. Kommisjonens andre og avsluttende rapport, NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*, ble levert i februar i år.

OECD tar i sin Economic Review (landrapport 2016) for Norge opp mange av de samme temaene som Produktivitetskommissjonen drøfter. Blant annet gir rapporten konkrete råd om hvordan vi kan forbedre vårt forsknings- og utdanningssystem for å høyne kvaliteten i forskningen og få til mer innovasjon i næringslivet. OECD går også gjennom hvordan vi kan mobilisere arbeidskraft

og styrke kompetansen i arbeidsstyrken fremover. Videre understreker OECD hvor viktig lavere skatter og et mer effektivt skattesystem er for konkurranse, omstilling og vekst. OECD anbefaler dessuten en omlegging av norsk landbrukspolitikk og oppfordrer til mer effektive og uavhengige kommuner.

5.2.1 Produktivitetskommissjonens andre rapport

I sin andre rapport skriver Produktivitetskommissjonen at norsk økonomi står ved et vendepunkt. Oljesektoren vil ikke lenger gi like sterke impulser til økonomien, handlingsrommet i offentlige finanser reduseres og vi opplever et skifte fra en yngre til en eldrebølge. Kommisjonen viser at vedvarende lav produktivetsvekst kan gi stagnerende levestandard og store offentlige budsjettunderskudd i tiårene fremover. Økt produktivitet i privat og offentlig sektor vil være en sentral del av svaret på disse utfordringene. I sin andre rapport konsentrerer kommisjonen arbeidet om tre viktige områder:

- forskning, innovasjon og adopsjon,
- arbeidsmarkedet i omstilling og
- en mer effektiv offentlig sektor.

Kommisjonen mener norsk konkurranseutsatt næringsliv kjennetegnes ved lav kompleksitet, og at vi over tid må få en næringsstruktur som likner mer på andre høyt utviklede økonomier. Som en liten åpen økonomi må vi være flinke til å utnytte internasjonal teknologiutvikling gjennom å tilegne oss og tilpasse oss hva som skjer ute, men vi bør også ha ambisjon om å lede an den teknologiske utviklingen på områder der vi har særlige forutsetninger. For å oppnå dette anbefaler kommisjonen tiltak som fremmer høyere vitenskapelig kvalitet i norsk forskning og bedrer samarbeidet mellom forskning og næringsliv. Kommisjonen legger også vekt på sterk konkurranse, blant annet gjennom åpenhet mot internasjonale markeder.

Kommisjonen skriver at arbeidsmarkedet står overfor store strukturelle endringer i årene som kommer, blant annet som følge av økt globalise-

ring og automatisering av arbeidsoppgaver. Disse endringene må møtes med økt kompetanse og tilpasningsevne. Reguleringer og velferdsordninger må utformes slik at de ikke hindrer omstilling, men legger til rette for økt arbeidsinnsats. Omstillingsevnen må økes gjennom kompetanseheving, tilpasning til nye måter å jobbe på som følge av den teknologiske utviklingen og et tettere samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene, næringslivet og NAV. Det vil også være behov for mer fleksible arbeidstidsreguleringer, mer aktivitetsorienterte stønadsordninger og raskere integreringsprosesser for innvandrere.

Kommisjonen mener offentlig sektor må levere bedre resultater for ressursene som brukes. Dette vil kreve hardere prioriteringer, mindre byråkrati og evne til å legge ned gamle aktiviteter for å gi plass til nye. Offentlige virksomheter må gis handlingsrom, og nødvendige reformer for å øke effektiviteten må gjennomføres, ikke utsettes. Kommisjonen mener reformer i kommunestrukturen og i statlig regional forvaltning kan stimulere næringsutvikling og teknologibruk hvis de legger til rette for organiserte og attraktive byregioner. Dessuten vil en kommunereform legge til rette for mer effektive offentlige tjenester med høyere kvalitet.

Videre peker kommisjonen på behovet for bedre samhandling mellom IKT-systemer i det offentlige, slik at både publikum og næringsliv kan kommunisere digitalt med forvaltningen. Kommisjonen mener det må gis en tydelig og forpliktende «marsjordre» slik at gevinster ved digitalisering realiseres.

5.2.2 Høring av kommisjonens andre rapport

Produktivitetskommisjonens andre rapport ble sendt på offentlig høring i februar med frist i april 2016. Det kom over førti høringsuttalelser som alle er tilgjengelige på Finansdepartementets hjemmeside.

Blant hovedorganisasjonene er Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Virke, Spekter og Akademikerne i all hovedsak positive. Landsorganisasjonen i Norge (LO), Yrkesorganisasjonens Sentralforbund (YS), Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio) og Kommunesektorens organisasjon (KS) er enige i mange av analysene, men er kritiske til noen av anbefalingene.

LO mener den største verdien ved kommisjonens arbeid er at den har lagt fram et bredt materiale om viktige samfunnsområder. LO mener kom-

misjonen kunne bidratt mer til det faglige grunnlaget for å måle produktivitet, og oppfordrer til økt innsats på dette området. LO skriver at de setter pris på de mener er mer treffende konklusjoner om norsk arbeidsliv i denne rapporten sammenliknet med kommisjonens forrige rapport, men er kritisk til forslag om økt konkurranse i tjenestesektoren og økt konkurranse som virkemiddel i forskning. LO mener hovedavtalen i staten bidrar til å balansere hensynet til arbeidstakers medbestemmelse med virksomhetens gjennomføring av politiske beslutninger. *Fagforbundet*, som er medlem av LO, er uenig i store deler av kommisjonens virkelighetsbeskrivelse herunder kritikk av effektiviteten i offentlig sektor. *Norsk Tjenestemannslag* (NTL), som også er medlem av LO, støtter kommisjonens vurdering av at den omfattende målstyringen har utfordringer, men er uenige med kommisjonen i at hovedavtalen innsnevrer handlingsrommet. *Fellesforbundet* mener kommisjonen anerkjenner det organiserte arbeidsliv og den norske modellen, men at kommisjonen samtidig fremmer forslag som vil svekke denne modellen.

NHO deler i hovedsak virkelighetsbeskrivelsen kommisjonen gir, men mener samtidig at kommisjonens analyse av norsk forskning er unyansert, og at tematisk styring bidrar til høy kvalitet. NHO skriver at de er enige med kommisjonen i at finanseringen av universitets- og høyskolesektoren har hatt uheldige konsekvenser for dimensjoneringen av undervisningstilbudet. Videre er NHO enig i beskrivelsen som legges til grunn i analysen av arbeidslivet, men mener kommisjonen kunne vært tydeligere på at ny modell for offentlige tjenestepensjoner må være bærekraftig. NHO støtter kommisjonens beskrivelse av offentlig sektor og skriver at de er enige i tiltakene som foreslås for å øke produktiviteten i offentlig sektor. *Abelia*, som er medlem av NHO, støtter langt på vei kommisjonen, men er kritiske til det de mener er en underdimensjonering av IKT-utdanningene, og mener dette burde vært nevnt.

KS mener en svakhet ved kommisjonens perspektiv er manglende vektlegging av innovasjon i offentlig sektor. KS støtter kommisjonen i at ikke-anskaffelsesfaglige krav i offentlige anskaffelser bør tas ut av regelverket og at oppdragsgiver bør gis mulighet, men ikke plikt, til å fremme samfunnsmessige hensyn utover det anskaffelsesfaglige.

Spekter mener kommisjonen burde gått mer inn i produktivitet på virksomhetsnivå. Spekter vektlegger flyktningssituasjonens innvirkning på arbeidsmarkedet og foreslår flere tiltak for dette. Spekter uttrykker bekymring for tilsyn og rapporteringskrav, herunder avviksrapportering.

Virke er enige i Produktivitetskomisjonens hovedbudskap. *Virke* mener det må bygges en forskningsmodell som gir økt innovasjonsevne i tjenester, og at kommisjonen burde gått mer inn i kompetanseutviklingen som foregår i arbeidslivet. *Virke* støtter kommisjonen i at det bør innføres like konkurransevilkår mellom private og offentlige virksomheter.

Unio mener rapporten får fram behovet for omstilling på en god måte og peker på at tillit og samarbeid mellom arbeidslivets parter har stor betydning for produktiviteten. *Unio* er kritisk til flere av kommisjonens forslag for å gjøre arbeidsmarkedet mer fleksibelt og til kommisjonens analyse av allmenngjøring. *Unio* mener det er feil medisin å flytte ressurser fra bredden i forskningen til å styrke allerede fremragende forskningsmiljøer. *Forskerforbundet*, som er medlem av *Unio*, støtter kommisjonens vurdering av utdanning og forskning som avgjørende for innovasjon og produktivitet. Samtidig er *Forskerforbundet* kritiske til et ensidig fokus på høy vitenskapelig kvalitet og mer konkurranse om forskningsmidlene. *Utdanningsforbundet*, som også er medlem av *Unio*, mener fleksibilitet må veies opp mot reguleringer for å verne arbeidstakere. *Utdanningsforbundet* mener kommisjonen burde lagt vekt på hvordan partssamarbeidet kan styrkes.

YS slutter seg til kommisjonens utgangspunkt, og er opptatt av at arbeidslivets parter involveres i endringer i reguleringer på arbeidsmarkedet. *YS* slutter seg videre langt på vei til at finansiering av forskningen i for stor grad vektlegger kvantitet fremfor kvalitet. *YS* advarer mot en politikk som gjør at færre ser seg tjent med å være fagorganisert.

Akademikerne støtter kommisjonens virkelighetsbeskrivelse av offentlig sektor, og de ser behovet for reformer for å bedre koordineringen i staten og mellom forvaltningsnivåer. Videre støtter *Akademikerne* mange av kommisjonens forslag for arbeidsmarkedet, men peker også på rettighetene for selvstendig næringsdrivende som et viktig tema. *Den norske legeförening*, som er medlem i *Akademikerne*, mener kommisjonens arbeid og utvalg av temaer i denne rapporten er viktige, men samtidig at økonomiske hensyn er for dominerende i kommisjonens anbefalinger. *Legeföreningen* mener at kvalitetsaspektet i levering av tjenester forsvinner i fokuset på økt produksjon.

Norges ingeniør- og teknologiorganisasjon (NITO) mener kommisjonen peker på viktige utviklingstrekk. NITO mener Norge må bygge videre på kunnskapen innenfor petroleum. NITO savner forslag som kan snu utviklingen med fallende organisasjonsgrad.

Norges forskningsråd mener kommisjonens analyser og anbefalinger kan gi viktige bidrag til omstillingene Norge må gjennom. *Forskningsrådet* mener kommisjonen har et for begrenset forskningspolitisk perspektiv, at kommisjonen undervurderer kvalitetshensynet i rådets tildelinger og er uenig i kommisjonens analyse av instituttsektoren.

Innovasjon Norge mener utgangspunktet for kommisjonens analyse er bra. *Innovasjon Norge* mener innovasjonspolitikken må baseres på en visjon om fremtiden og at kommisjonen burde kommet med forslag til hvordan virkemidlene kan bidra strategisk til omstilling.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) mener rapporten gir en god analyse av utviklingen i norsk økonomi. Videre støtter NTNU kommisjonens anbefaling om bedre flyt mellom forskning, utdanning og næringsliv, kommersialisering av forskningsresultater og behovet for flere med master- og doktorgrad. *Universitetet i Oslo* (UiO) støtter kommisjonens vektlegging av kvalitet i forskning og utdanning. UiO ser også behovet for bedre kobling mellom utdanning, forskning og næringsliv, og støtter økt vektlegging av forskningens kvalitet fremfor tematisk styring.

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

5.3 Regjeringens tiltak for økt produktivitet og effektiv ressursbruk

Skal vi opprettholde om lag den samme veksten i levestandard som vi har hatt gjennom de siste 40 årene, må produktiviteten vokse raskere enn i de senere årene. For å finansiere velferdsordningene på lang sikt må dessuten skatteinntektene brukes fornuftig. Dette krever målrettede reformer i offentlig forvaltning og resten av økonomien. I dette avsnittet omtales status for Regjeringens arbeid med å følge opp rådene fra Produktivitetskommisjonen og OECDs landrapport for Norge. Avsnittet er konsentrert om fem temaer: Et mer produktivt næringsliv (5.3.1), utdanning og forskning (5.3.2), arbeidsmarkedet (5.3.3), effektivisering av offentlig sektor (5.3.4) og urbanisering, regioner og kommunereform (5.3.5). Også på andre områder har Regjeringen satt i verk tiltak. Det er satt inn omfattende tiltak for å få en mer effektiv gjennomføring av samferdselsprosjekter, blant annet med opprettelse av nytt veisel-

skap. Produktivitetskommisjonens råd når det gjelder byggereguleringer er i betydelig grad fulgt opp, med forenklinger i planprosessene og mindre kostnadskrevende krav til universell utforming. Regjeringens reformarbeid og oppfølgingen av Produktivitetskommisjonen vil fortsette i tiden fremover. I Nasjonalbudsjettet for 2017 og i Perspektivmeldingen 2017 vil Regjeringen rapportere om videre fremdrift.

Både våre egne og andre lands erfaringer tyder på at det kan ta tid før reformer slår ut i økt produktivitet. Regjeringen forventer at effektene av reformarbeidet vil forsterkes over tid, både ved økt effektivitet og produktivitet. Bedret vekstevne er nødvendig for å ruste norsk økonomi for de store omstillingene vi står overfor i tiårene fremover.

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

5.3.1 Et mer produktivt næringsliv

Rammebetingelsene må legge til rette for omstilling

Produktivtetskommisjonen mener at rammebetingelsene for næringslivet må legge til rette for fornyelse, innovasjon og samfunnsøkonomisk lønnsom ressursbruk. Skattesystemet og kapitalmarkedet må stimulere til investeringer som bidrar til økt verdiskapning. Økt konkurranse og mindre regulering er viktige mekanismer, ifølge kommisjonen. Dette er også i tråd med OECDs analyser av hva som er viktig for produktivtveksten. Produktivitetskommisjonen viser videre til Scheel-utvalget (NOU 2014: 13) som mente at reduksjoner i selskapsskattesatsen er det mest målrettede virkemiddelet for å styrke de skattemessige insentivene for å investere i Norge.

Regjeringen er enig i de overordnede synspunktene fra Produktivitetskommisjonen. Regjeringen mener at skattesystemet i minst mulig grad skal svekke insentivene til å spare, investere og arbeide. I Skattemeldingen, Meld. St. 4 (2015–2016) *Bedre skatt*, har Regjeringen slått fast at det norske skattesystemet skal bygge videre på

hovedprinsippene fra skattereformen i 1992, som har bidratt til forutsigbare og gode rammebetingelser for næringslivet. Samtidig må skattesystemet tilpasses nye utviklingstrekk med høy internasjonal mobilitet av skattegrunnlag.

Selskapsskatten er allerede redusert fra 28 til 25 pst. I forliket på Stortinget om Skattemeldingen er det enighet om at skattesatsen blir satt videre ned til 23 pst. innen 2018. Ytterligere reduksjoner vurderes i lys av utviklingen internasjonalt, og spesielt i våre naboland. Samtidig styrkes rammebetingelser for norsk privat eierskap ved at det innføres en rabatt i formuesskatten på arbeidende kapital. Regjeringen ønsker å trappe formuesskatten på arbeidende kapital ytterligere ned i årene framover. I Skattemeldingen er det også pekt på at utvidelser i skattegrunnlagene kan gi mulighet for ytterligere satsreduksjoner og et mer vekstvennlig skattesystem. Særlig er det viktig å gjennomføre grunnlagsutvidelser som bidrar til at skattegrunnlagene gjenspeiler faktisk økonomisk resultat, herunder å bringe skattemessige avskrivninger nærmere økonomisk verdifall. Dette gjør at selskapsskatten i minst mulig grad vil påvirke selskapenes investeringsbeslutninger.

Tiltak for mer virksom konkurranse

Produktivtetskommisjonen peker på at konkurranse er et effektivt virkemiddel for å fremme omstilling og fornyelse i næringslivet. Konkurranse stimulerer til innovasjon og samfunnsøkonomisk lønnsom ressursanvendelse. Produktivitetskommisjonen etterlyser særlig mer konkurranse mellom offentlige og private tjenestetilbydere. Virkemidlene i konkurranseloven ikke er tilstrekkelige for å sikre konkurranse på like vilkår, og kommisjonen anbefaler at Norge etablerer et sterkere håndhevingsregime.

Produktivtetskommisjonen peker også på at det generelle skattefritaket for offentlige aktører, kryss-subsidiering og eventuelle fordeler av ubegrensede garantier ikke er forenlig med konkurranse på like vilkår. Disse spørsmålene er også reist av EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Konkurransfordeler for offentlige aktører kan blant annet føre til at de kan levere tjenester til lavere priser enn private tilbydere, og private tilbydere kan dermed drives ut av markedet. Særfordelene kan også lede til ineffektiv drift, og det svekker insentivene til omstilling og innovasjon. Produktivitetskommisjonen mener at utskilling av økonomisk aktivitet i egne skattepliktige selskaper som kan gå konkurs, fremstår som den mest hensiktsmessige løsningen.

Videre peker kommisjonen på flere faktorer som begrenser konkurransen i dagligvaremarkedet, herunder etableringsbarrierer og høy konsentrasjon både på detaljist-, engros- og leverandørleddet. Kommisjonen mener det er behov for en mer systematisk gjennomgang av reguleringer som kan virke konkurransebegrensende. Når det innføres nye reguleringer, bør eventuelle konkurranse- og produktivitetshemmende effekter vurderes særskilt, mener kommisjonen.

Regjeringen legger vekt på at konkurransepolitikken skal styrke vekstevnen i økonomien. For å bidra til dette er det behov for å vurdere tiltak som legger til rette for likere konkurransevilkår mellom offentlige og private tjenestetilbydere. I likhet med Produktivitetskommisjonen anerkjenner Regjeringen at særfordeler til offentlige aktører kan bidra til ineffektiv drift eller at private tilbydere drives ut av markedet. Likere konkurransevilkår vil bidra til en mer effektiv ressursanvendelse og samtidig stimulere til innovasjon og omsättning.

Regjeringen vil styrke effektiviteten og konkurransen i verdikjeden for mat. Alle dagligvarekjedene har fått utvidet informasjonsplikt til Konkurransetilsynet om fusjoner og oppkjøp. Videre vil Regjeringen utrede eksternt hva som hindrer nyetablering i dagligvaremarkedet. Analysen vil kunne gi mer presis kunnskap om betydningen av importvernet, hva man kan oppnå ved endringer og om hvilke etableringshindre som fortsatt vil prege markedet selv om importvernet svekkes. Regjeringen vil også utrede en inngrephjemmel mot ensidige handlinger uten at aktørene er dominerende. Videre skal Konkurransetilsynet undersøke informasjonsutvekslingen som skjer mellom dagligvarekjedene.

Regjeringen vektlegger at reguleringer ikke skal virke konkurransebegrensende. Et rammeverk for å kartlegge konkurransebegrensende reguleringer i tjenesteytende sektor ble derfor bestilt av Regjeringen, og et forprosjekt er gjennomført. Siktemålet er å vurdere om rammeverket er egnet til en fullskala gjennomgang av hele tjenesteytende sektor, etter modell av OECD. På bakgrunn av erfaringer fra Australia anslår OECD at gevinsten ved å lette konkurransehemmende reguleringsbarrierer er betydelig.

Tiltak for å forenkle næringslivets kontakt med myndighetene

Produktivitetskommisjonen mener myndighetene må legge til rette for god digital infrastruktur og kompetanse som er nødvendig for at teknolo-

giske løsninger kan tas i bruk. Kommisjonen mener at stordriftsfordeler og synergier oftere bør utnyttes, både i privat og offentlig sektor, ved samordning av mer standardiserte oppgaver i fellestjenester, fellesregistre og felleskomponenter.

Regjeringen legger stor vekt på forenkling for næringslivet, blant annet gjennom Forenklingsprosjektet i Nærings- og fiskeridepartementet. Så langt er det oppnådd besparelser på 11 mrd. kroner årlig for næringslivet, blant annet gjennom forenklet selvangivelse for næringsdrivende med enkle forhold, elektronisk stiftelse av aksjeselskap og opphevelse av kravet til originalbilag til reiseregninger. Videre vil Regjeringen blant annet oppheve serveringsloven. Bevillingsprosessen forsinkes oppstart av virksomheter og gir direkte kostnader (gebyr) for å avlegge etablererprøven, i tillegg til tid til opplæring og avleggelse av prøven. Nytt av loven overstiger ikke kostnadene regjeringen medfører for næringsdrivende og det offentlige. Et forslag er sendt på høring med frist 26. mai 2016.

I april 2016 opprettet Regjeringen et Regelråd med mål om at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk.

Regjeringen er enig med kommisjonen i at det er store gevinster å hente ved samordning av mer standardiserte fellesoppgaver i offentlig sektor. Altinn gjør det mulig å digitalisere prosesser som store grupper kan dra nytte av. Per april 2016 benytter 44 offentlige virksomheter Altinns infrastruktur. I januar inngikk Altinn en samarbeidsavtale med KS. Avtalen vil gi stordriftsfordeler fordi hver enkel kommune slipper å utvikle egne løsninger og befolkningen vil kjenne igjen de samme tjenestene på tvers av kommuner. Forenklinger reduserer både tidsbruk og kostnader for bedriftene. Private får dermed frigjort mer tid til verdiskapende aktiviteter, kan investere mer og oppnå økt avkastning. Altinn bør videreutvikles slik at infrastrukturen legger til rette for enda mer gjenbruk av opplysninger og bedre digitale tjenester som stimulerer til næringsutvikling. Regjeringen mener at tverrsektorielle fora, som for eksempel nettverksmøter for Altinn, bør brukes aktivt for å fremme bruk av systemet og dermed forbedre den strategiske IKT-styringen.

En kunnskapsbasert politikk

Både OECD og Produktivitetskommisjonen trekker fram betydningen av evalueringer for å gi økt kunnskap om effektene av ulike virkemidler i næringspolitikken.

I regjeringserklæringen er det signalisert at Regjeringen vil videreutvikle de bedriftsrettede virkemidlene som har høyest innovasjonseffekt. Nærings- og fiskeridepartementet har fått utført en sammenlikning av effekten og samspillet mellom ulike virkemidler. Hovedrapporten fra evalueringsprosjektet viser at de ordningene som Regjeringen har styrket, som Skattefunn og BIA (Brukerstyrt innovasjonsarena), har god effekt på omsetning, sysselsetting og verdiskaping.¹ I tillegg viser analysen at de store aktørene med ansvar for virkemiddelapparatet utfyller hverandre på en god måte.

Oppsummering av Regjeringens arbeid

- Sette selskapsskatten og formuesskatten på arbeidende kapital ytterligere ned.
- Forbedre skattesystemet gjennom grunnlagsutvidelser som bidrar til at skattesystemet gjenspeiler faktisk økonomisk resultat, herunder å bringe skattemessige avskrivninger nærmere økonomisk verdifall.
- Sikre at offentlige og private tjenestetilbydere har like konkurransevilkår.
- Styrke effektiviteten og konkurransen i verdikjeden for mat, herunder utvidet informasjonsplikt for dagligvarekjedene og en ekstern evaluering av hva som hindrer nyetablering i dagligvaremarkedet.
- Gjennomføre ytterligere forenklinger for næringslivet. Forslaget om å oppheve serveringsloven er nylig sendt på høring.
- Ikke påføre næringslivet unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk. Både Regelrådet og den nye utredningsinstruksen kan bidra til dette.
- Videreutvikle Altinn slik at det legges bedre til rette for gjenbruk av opplysninger og skapes bedre digitale tjenester som gir næringsutvikling.
- Styrke kunnskapsgrunnet for prioritering og videreutvikling av politikken.

5.3.2 Utdanning og forskning

Økt kvalitet i utdanningen

Produktivitetskommissjonen peker på flere mulige forbedringspunkter i utdanningssystemet i Norge. Kommisjonen mener blant annet at styringen av

sektoren i større grad må rettes inn mot kvalitet, at utdanningssystemet må bli mer relevant for verdiskapingen og at den administrative effektiviteten må bedres. Videre peker kommisjonen spesielt på at styringen av universitets- og høyskolesektoren er preget av mangel på konsekvenser, som hindrer en utvikling mot høyere kvalitet og i stedet fremmer byråkratisering. Kommisjonen anbefalte at en større del av bevilgningene til sektoren burde tildeles etter konkurranse. I landrapporten for Norge anbefaler OECD økt innslag av private tjenestetilbydere, styrket kvalitet på lærerutdanningen i grunnskolen og oppfølging av strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren.

Regjeringen mener høy kvalitet i utdanningene er viktig for verdiskaping, produktivitet og omstilling. Grunnlaget for gode resultater legges i barnehagen og skolen. Regjeringen har klare ambisjoner om å utvikle innholdet i tilbudene slik at alle barn og ungdom får tilbud av god kvalitet. Gjennom lærerløftet vil Regjeringen gjøre gode lærere enda bedre ved å stille høyere krav i utdanningen og ved å satse på etter- og videreutdanning. Regjeringen har også lagt fram en stortingsmelding om barnehagen, Meld. St. 19 (2015–2016), der målet er å utvikle innholdet i barnehagetilbudet slik at alle barn får et tilbud av god kvalitet.

Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning våren 2017. Her vil også samspill med arbeids- og samfunnsniv være tema. Brede institusjoner med faglig og organisatorisk tyngde kan bidra til høyere kvalitet, effektivitet og utviklingsevne, både i utdanningene og i administrasjonen. I lys av dette la Regjeringen våren 2015 fram en stortingsmelding om struktur i universitets- og høyskolesektoren, Meld. St. 18 (2014–2015). I meldingen tok Regjeringen initiativ til en omfattende strukturreform. Reformen er godt i gang og fra 1. januar 2016 har totalt 16 høyskoler og universiteter slått seg sammen til fem større enheter, fire statlige og én privat. To forskningsinstitutter er innlemmet i Høgskolen i Oslo og Akershus. Sammenslåingen av Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Høgskolene i Gjøvik, Sør-Trøndelag og Ålesund gjør for eksempel at NTNU nå er Norges største universitet med 39 000 studenter og 6 700 årsverk. Sammenslåinger var en av OECDs fremste anbefalinger i deres siste landrapport for Norge. Regjeringen venter flere sammenslåinger fremover.

Universiteter og høyskoler har sammensatte mål, samt faglig myndighet til å prioritere forskningsområder og undervisningstilbud. Konsolidering i sektoren bidrar til færre og sterkere

¹ *Innovasjons- og verdiskapingseffekter av utvalgte næringspolitiske virkemidler*, Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2016/12.

institusjoner. Ett styre for en større enhet gir strategisk handlingsrom til prioritering av ressurser, studieportefølje og retning på forskningen. Større fagmiljøer kan føre til forskning med sterkere gjennomslag og bedre muligheter for ekstern finansiering og internasjonalt samarbeid. Samlede administrasjoner gir bedre støtte til det faglige arbeidet og kan legge til rette for mindre byråkrati ved institusjonene.

Endringene i finansieringssystemet som gjennomføres fra 2017 vil gi flere resultatbaserte indikatorer. Gode resultater på utdanningsområdet vil premieres sterkere, blant annet ved å innføre en kandidatindikator. Det innføres også en egen indikator for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet. Indikatoren vil gi informasjon om i hvilken grad institusjonene er etterspurte FoU-aktører og attraktive leverandører av tjenester. Dette skal gi insentiv til mer samspill med arbeids-, samfunns- og næringsliv.

Kandidater fra fagskolene tilfører samfunnet en praksisnær kompetanse. Utdanning på fagskolenivå og økt synlighet og anerkjennelse av fagskoleutdanning vil kunne bidra til økt produktivitet og omstilling i arbeids- og næringslivet. Regjeringen arbeider også med en stortingsmelding som blant annet skal ta opp kvalitet og kvalitetsutvikling i fagskoleutdanningen, eierskap av fagskoler og forslag om en ny finansieringsordning.

Økt vitenskapelig kvalitet i forskningen

I Produktivitetskomisjonens andre rapport pekes det på at kvaliteten i norsk forskning har økt de senere årene, men at Norge fortsatt ikke er blant de beste. Ifølge kommisjonen er norsk forskningspolitikk kjennetegnet ved mange gode intensjoner konkretisert som øremerking av de offentlige forskningsbudsjettene til tematiske satsingsområder, i stedet for å fastholde vitenskapelig kvalitet som en grunnleggende forskningspolitisk målsetting.

Å utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet er ett av Regjeringens tre overordnede mål i Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*. De to andre målene er styrket konkurransekraft og innovasjonsevne og å løse store samfunnsutfordringer. Regjeringen har seks overordnede prioriteringer for forskningspolitikken: Hav; Klima, miljø og miljøvennlig energi; Fornøyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-, helse- og omsorgstjenester; Muliggjørende teknologier; Et innovativt

og omstillingsdyktig næringsliv; Verdensledende fagmiljøer.

Høy vitenskapelig kvalitet er grunnleggende for alle de prioriterte områdene. Forskning av høy vitenskapelig kvalitet kjennetegnes ved at den bringer ny kunnskap, og i tillegg er original, solid og har høy faglig relevans eller samfunnsmessig nytteverdi.

Forskningsrådet skal tildele midler til forskning etter konkurranse, og skal identifisere og støtte forskning av høy vitenskapelig kvalitet. De positive effektene av langtidsplanen vil være avhengig av at Forskningsrådet effektivt kanalisere ressurser til forskning av høy vitenskapelig kvalitet på de prioriterte områdene, og at tildelingen er effektiv. Regjeringen vil sette i gang en områdegjennomgang av systemet for tildeling av offentlige forskningsmidler under Norges forskningsråd. Det tas sikte på at gjennomgangen skal beskrive dagens situasjon og komme med forslag til endringer som bedrer effektiviteten i bevilgningssystemet, både gjennom økt kvalitet på de tildelte prosjektene og gjennom redusert ressursbruk i søknadsprosessen og i prosjekthåndteringen. Gjennomgangen skal foretas av en ekspertgruppe.

Oppsummering av Regjeringens arbeid

- Lage ny rammeplan for barnehagens innhold med høye ambisjoner for barnets trivsel, utvikling av språk og læring i hverdagen, og en mer systematisk tilnærming til det pedagogiske arbeidet.
- Styrke lærernes faglige kompetanse gjennom fortsatt satsing på videreutdanning og høyere krav i lærerutdanningen.
- Legge fram en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning.
- Legge fram en stortingsmelding om fagskoleutdanning.
- Støtte opp om strukturreformen i høyere utdanning for å sikre større og mer robuste virksomheter.
- Premiere kvalitet i høyere utdanning sterkere ved å implementere nytt finansieringssystem i høyere utdanning.
- Gjennomføre en områdegjennomgang av systemet for tildeling av offentlig forskningsbevilgninger under Norges forskningsråd. Gjennomgangen skal frembringe forslag som øker kvaliteten på de tildelte prosjektene og reduserer administrasjonskostnadene.

5.3.3 Arbeidsmarkedet

Produktivitetskommisjonen fremhever at det er nødvendig at arbeidsinnsatsen i samfunnet blir så høy som mulig for å opprettholde høy velferd også i årene fremover. Befolkningen eldes og levealdren forventes å øke, noe som innebærer at forsørgelsesbyrden vil øke kraftig og det vil bli et stort fremtidig inndekningsbehov. Samtidig peker Produktivitetskommisjonen på at det er viktig at arbeidskraften er fleksibel og mobil og blir brukt der den kaster mest av seg. Mye av produktivitetsveksten skyldes nettopp at arbeidskraft flyttes fra lavproduktive til høyproduktive bedrifter og sektorer. Et generelt høyt lønnsnivå i Norge har ført til at de minst produktive bedriftene har lagt ned, og dermed styrket det gjennomsnittlige produktivetsnivået.

Allokering av arbeidskraften

Enkelte reguleringer i arbeidsmarkedet kan gjøre det vanskelig å bruke arbeidskraften så effektivt som ønskelig. Produktivitetskommisjonen og OECD etterlyser blant annet større fleksibilitet i reguleringen av arbeidstiden for å møte variasjoner i etterspørselen eller for å kunne forlenge driftstiden over større deler av døgnet og i helger.

Produktivitetskommisjonen fremhever betydning av kompetanse i arbeidsmarkedet. Når vi skal omstille oss fra en økonomi med stor vekt på naturressurser til en økonomi som i enda sterkere grad er basert på kunnskap, må arbeidskraften ha tilstrekkelig og relevant kompetanse.

Utdanningssektoren spiller en avgjørende rolle i oppbygging av kompetanse i befolkningen. Regjeringen har satt i gang flere tiltak for å styrke kvaliteten i utdanningssektoren, se avsnitt 5.3.2.

Arbeidstidsutvalget, som leverte sin rapport i januar i år (NOU 2016: 1), har vurdert de samlede arbeidstidsreguleringene, blant annet i lys av behovet for mer arbeidskraft og økt fleksibilitet for den enkelte arbeidstaker og virksomhet. Utvalget peker på at det kan være behov for enkelte endringer i dagens arbeidstidsreguleringer og har konkrete forslag til endringer i reglene som også er støttet av Produktivitetskommisjonen. Rapporten er sendt på høring med frist i juli 2016.

Med virkning fra 1. juli 2015 har Regjeringen endret i arbeidsmiljøloven med sikte på en mer fleksibel bruk av arbeidskraften og et mer velfungerende arbeidsmarked. Adgangen til midlertidige ansettelser er utvidet og arbeidstidsbestemmelsene er endret. Endringene øker blant annet handlingsrommet for partene lokalt i virksomhe-

tene og vil gi større fleksibilitet i reguleringen av arbeidstiden.

Mobilisering av arbeidskraften

For å hindre at mange faller permanent ut av arbeidsmarkedet mener Produktivitetskommisjonen at trygdeytelsene må være utformet slik at det lønner seg å stå i arbeid. Ytelsene må være mer aktivitetsorienterte. Det kan oppnås for eksempel ved å innføre flere aktivitetskrav og øke bruken av graderte ytelser. Kommisjonen anbefaler også en bredere gjennomgang av sykelønnsordningen for å styrke insentivene, både for arbeidstakere og arbeidsgivere, med sikte på å få ned sykefraværet. Kommisjonen mener at arbeidsgiver bør ha et økonomisk medansvar for lengre sykdomsforløp.

Produktivitetskommisjonen mener at økt yrkesdeltakelse blant eldre blir viktig for å mobilisere arbeidskraften fremover. For å øke avgangsalderen i offentlig sektor bør pensjonssystemet gi tilstrekkelige insentiver for offentlige ansatte til å stå lenger i arbeid. Eldre har særlige rettigheter etter arbeidsmiljøloven og ferieloven, såkalte «seniorgoder». Kommisjonen mener det er viktig at bedriftene har insentiver til å ansette og holde på eldre arbeidstakere og anbefaler at disse seniorgodene avvikles. Kommisjonen anbefaler også at særaldersgrensene offentlig sektor økes.

Produktivitetskommisjonen er bekymret for konsekvensene for offentlige finanser og samfunnsøkonomi av høy innvandring dersom vi ikke lykkes med å integrere innvandrere og flyktninger raskt i arbeidsmarkedet. Kommisjonen mener det er viktig med god kvalitet på integreringsarbeidet, men også at insentivene til å komme ut i jobb er sterke.

Regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet underskrev i mars 2014 den fjerde intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA). IA-samarbeidet er bygget på en felles erkjennelse av at aktivitet gjennom arbeid fremmer helse og at tidlig iverksetting av aktive tiltak vil kunne forebygge frafall fra arbeid. Siden den første IA-avtalen ble inngått i 2001 er sykefraværet redusert og flere står lenger i jobb før de går av med pensjon. IA-samarbeidet har lagt økende vekt på graderte sykmeldinger og tettere oppfølging av sykefraværet.

Arbeids- og sosialdepartementet har i dialog med Arbeids- og velferdsetaten bedt om at gjeldende aktivitetskrav i sykelønnsordningen skal håndheves mer konsekvent. Bakgrunnen er blant annet erfaringene fra den såkalte «Hedmarks-

modellen» for sykefraværsoppfølging fra 2013 som har bidratt til en betydelig reduksjon av sykefraværet i Hedmark. I tråd med Sundvolden-erklæringen vil Regjeringen også vurdere økt bruk av aktivitetskrav i andre trygdeordninger.

Regjeringen introduserte i april et nytt system for beslutningsstøtte for sykmeldingsarbeid, basert på et arbeid sammen med blant annet Legeforeningen. Regjeringen har videre iverksatt et forsøk med at en annen lege enn fastlegen gjør en ny medisinsk vurdering av sykmeldte innen seks måneders sykmelding. Det er i tråd med tidligere tilrådinger fra OECD om å overføre mer av den medisinske vurderingen som ligger til grunn for langvarig sykemelding og innvilgning av uføretrygd, til en annen enn fastlegen. Forsøket gjennomføres i form av randomiserte utvalg. Det vil kunne bedre kvaliteten på evalueringen i etterkant.

Med virkning fra 1. januar 2016 har Regjeringen endret barnetillegget i uføretrygden. Den nye ordningen innebærer at samlet utbetaling av uføretrygd, inkludert barnetillegg, ikke skal overstige 95 pst. av tidligere inntekt. Endringen bygger opp under arbeidslinjen og bidrar til at det lønner seg mer å stå i arbeid.

Arbeids- og sosialdepartementet inviterte i fjor sommer partene i arbeidslivet til et arbeid med sikte på å finne en pensjonsløsning for offentlig sektor som er bedre tilpasset pensjonsreformen. Med utgangspunkt i en rapport fra dette arbeidet, *Nye pensjonsordninger i offentlig sektor*, var det enighet om å videreføre prosessen for å komme fram til en omforent løsning. Uenighet om den videre prosessen har imidlertid gjort at arbeidet har stoppet opp. Regjeringen er innstilt på å fortsette arbeidet dersom organisasjonene skulle ønske å ta spørsmålet opp igjen. En ny langsiktig løsning må gi offentlig ansatte bedre insentiver til å stå lenger i arbeid og redusere mobilitetshindrene mellom offentlig og privat sektor.

Regjeringen har hevet aldersgrensene for oppsigelsesvern i arbeidsmiljøloven, fra 70 til 72 år, med virkning fra 1. juli 2015. I september 2015 nedsatte arbeids- og sosialministeren et partssammensatt utvalg som skal vurdere tilpasninger i arbeidslivet med sikte på ytterligere å heve eller fjerne denne aldersgrensen. Utvalget skal også se på «seniorgodene» som bidrar til å øke kostnadene ved å ansette eldre arbeidstakere.

Det pågår flere prosesser som adresserer viktige problemstillinger og utfordringer knyttet til høy innvandring. Regjeringen har satt ned et ekspertutvalg som skal vurdere tiltak som kan bidra til raskere integrering og yrkesdeltakelse blant innvandrere og flyktninger (Brochmann II-

utvalget) og et utvalg som særlig er bedt om å belyse effekter på lønnsdannelsen av blant annet høy flyktningeinnvandring (Cappelen-utvalget). En arbeidsgruppe under Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd har som mandat å foreslå tiltak for raskere inkludering i arbeidsmarkedet.

Regjeringen har fremmet flere tiltak for bedre integrering av innvandrere i denne meldingen, se omtale under de enkelte departementene. Regjeringen har også lagt fram en integreringsmelding, Meld. St. 30 (2015–2016). Norsk kunnskap er en grunnleggende forutsetning for arbeidsdeltakelse og god integrering, og det foreslås å videreutvikle nettbaserte norskopplæringsressurser. En kartlegging av innvandreres og flyktningers kompetanse vil også være viktig for å kunne utnytte kompetansen på en god måte og bidra til raskere integrering. Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet utvikler en elektronisk løsning for selvregistrering av kompetanse i mottak. Selvregistreringssystemet skal kunne benyttes for kvoteflyktninger og for personer som bor i asylmottak i Norge (over 16 år) og uavhengig av antatt kompetansenivå. Oppstart er planlagt høsten 2016, og vil være på plass ved alle mottak i løpet av 2017.

Kompetansepolitikken er generelt et svært viktig verktøy for å få flest mulig godt integrert i arbeidsmarkedet. I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* fremmes det forslag om utvidet adgang for arbeidssøkere til opplæring og utdanning. Et nytt toårig opplæringstiltak vil gi tilbud om fag- og yrkesopplæring på videregående nivå. Som all fag- og yrkesopplæring vil utviklingen av tilbudet skje i nær kontakt med arbeidslivets behov. Det legges også føringer på Arbeids- og velferdsetatens kursopplæring slik at denne både skal treffe brukernes behov for opplæring bedre og samtidig etterkomme etterspørselen etter arbeidskraft. Regjeringenes sysselsettingspolitikk er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Oppsummering av Regjeringens arbeid

- Utvidet adgangen til bruk av midlertidige ansettelser.
- Oppfølging av Arbeidstidsutvalgets innstilling (er på høring).
- Forlenget IA-avtalen med partene i arbeidslivet.
- Innført et nytt system for beslutningsstøtte for sykmeldingsarbeid.
- Satt i gang et forsøk med annenhåndsvurdering av sykemeldinger.

- Endret barnetillegget i uføretrygden.
- Hevet aldersgrensene for oppsigelsesvern i arbeidsmiljøloven fra 70 til 72 år og satt ned utvalg som skal vurdere ytterligere heving.
- Igangsatt flere prosesser for god integrering av innvandrere.

5.3.4 Effektivisering av offentlig sektor

Veksten i offentlig sysselsetting

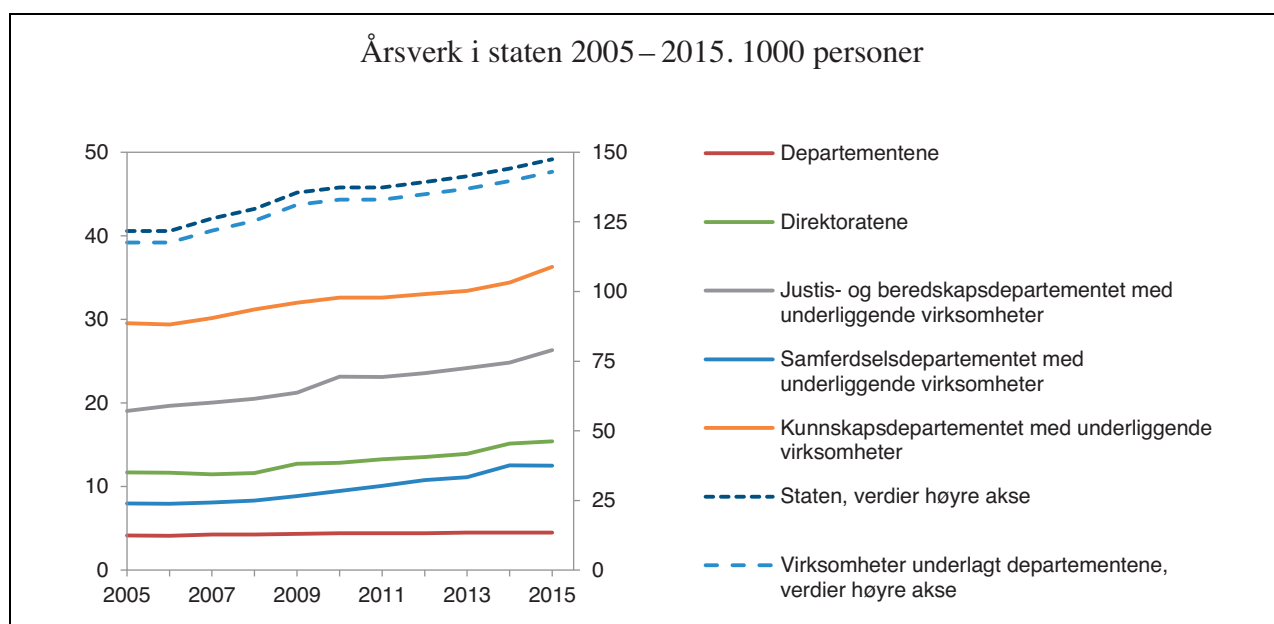
Produktivitetskommisjonen viser til at antall ansatte i offentlig sektor har vokst de siste tjue årene. Kommisjonen mener denne veksten har vært et resultat av ambisiøse mål og nye oppgaveløsninger i de ulike sektorene, heller enn et resultat av en passiv holdning til et bestående organisasjonsmønster. Departementene har i liten grad vært tvunget til å vurdere om det finnes andre og bedre måter å løse oppgavene på. Det har også vært enklere å legge til nye oppgaver uten å legge ned områder eller tiltak som ikke fungerer godt.

Tall for de siste ti årene fra Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) viser at antall årsverk i staten som helhet har økt med om lag 21 pst. eller 1,9 pst. i året. Til sammenlikning har årsverkene for Fastlands-Norge vokst med 23 pst. i perioden 2004 til 2014 og for kommunene i underkant av 26 pst. Veksten i denne tiårsperioden har skjedd i alle sektorer og om lag i samme takt.

Det meste av årsverksveksten i staten i 2014 og 2015 har kommet på prioriterte områder for Regjeringen, blant annet i universitets- og høyskolesektoren, i politiet og innen samferdsel. En stor del av veksten i statlig sysselsetting er tjenesteproduksjon vi ønsker mer av, og ikke bare administrasjon.

Oppsummering av Regjeringens arbeid

- Regjeringens mål om tydelige prioriteringer, mindre byråkrati og større rom for private aktører må føre til lavere vekst eller nedgang i antall ansatte utenfor kjerneområder som politi, sykehus, samferdsel og forskning.
- Regjeringen har iverksatt en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform som forutsetter at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bedre effektiviteten. Regjeringen legger til grunn en årlig effektivisering på minst 0,5 pst. for statlige virksomheter og budsjettforslaget er tilpasset dette. Stortinget har økt minstekravet til effektivisering til hhv. 0,6 og 0,7 pst. for årene 2015 og 2016.
- Kommunene har ansvaret for en vesentlig del av den offentlige tjenesteproduksjonen. En mer effektiv offentlig forvaltning forutsetter at også kommunene får mer ut av de ressursene som settes inn. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2017. Effektivitetskravet innarbeides i fremstil-



Figur 5.1 Utviklingen i årsverk for departementsområder med underliggende virksomheter, 1000 personer, 2005–2015

Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister.

- lingen av den reelle økningen i handlingsrommet som følger av veksten i frie inntekter.
- Regjeringen har innført en ordning med nettoføring av merverdiavgiften i ordinære statlige forvaltningsorgan fra 1. januar 2015. Merverdiavgiften er dermed ikke lenger en kostnad for forvaltningsorganene, noe som vil fjerne dagens konkurranseulempe for private aktører.
 - Kostnadene knyttet til bruk av arbeidskraft i staten må komme tydelig fram. Regjeringen forbereder nå en løsning hvor pensjonskostnader vil bli belastet den enkelte virksomhet, og ikke et felles budsjettkapittel som i dag. Dette vil ansvarliggjøre statlige arbeidsgivere, og bidra til å unngå for høy bemanning sammenliknet med kjøp av tjenester.
 - Arbeidet med å avdekke og fjerne tidstyver har gitt gode resultater. I alt 1 850 utdaterte regelverk, unødvendige rapporteringer, tungvinte prosedyrer eller andre årsaker til ineffektiv ressursbruk er meldt inn. En rekke gode forenklings- og forbedringstiltak er satt i gang på grunnlag av disse innspillene.
 - Regjeringen driver fram en rekke strukturendringer i forvaltningen som har som mål å gi bedre tjenester og god ressursutnyttelse.
 - Fra 1. januar 2016 er 27 tidligere politidistrikter slått sammen til 12 politiregioner. Reformen skal gjøre politiet mer operativt, synlig og tilgjengelig, med forbedret kapasitet til å etterforske og påtale kriminelle handlinger.
 - Et utbyggingselskap for veg er etablert for å effektivisere utbygging, drift og vedlikehold av et utvalg riksvegstreknings. Vegselskapet organiseres som et aksjeselskap heleid av staten, noe som legger til rette for uavhengighet og effektiv drift.
 - Regjeringen arbeider med en jernbanereform der Jernbaneverket og NSB vil bli omorganisert for å oppnå en hensiktsmessig styringsstruktur og en forretningsmessig organisasjonsform, basert på tydelige mål.
 - Fra 1. januar 2016 ble organiseringen av den sentrale helseforvaltningen endret. Flere etater er slått sammen, og antall etater i den statlige helse- og omsorgsforvaltningen reduseres fra 15 til 11. I tillegg skal administrative tjenester for disse etatene sentraliseres.
 - Strukturreformen for universitets- og høyskolesektoren skal styrke kvaliteten på utdanningen og forskningen, se avsnitt 5.3.2.
 - Direktoratet for økonomistyring (DFØ) vil fra 2016 redusere antall kontorsteder fra åtte til tre. Dette gjør det mulig å hente ut en varig effektiviseringsgevinst for staten på 20 mill. kroner. Den største gevinsten kommer fra reduserte lønnsutgifter, og deler av gevinsten blir realisert allerede fra 2016.
 - Ny organisasjonsmodell for Mattilsynet ble satt i verk i februar 2015. Tilsynet har nå to forvaltningsnivåer, regionene og hovedkontoret. Antall regioner er redusert fra åtte til fem, og hovedkontoret er omorganisert. Gjennom dette er det frigjort ressurser fra administrative oppgaver til utøvende tilsyn og rettleiding i virksomhetene.
 - Regjeringen mener at større åpenhet om statens og kommunenes ressursbruk er viktig for å kunne sammenlikne og lære av de beste. I kommunesektoren er KOSTRA-databasen ett slikt verktøy. I statsforvaltningen har det vært vanskeligere enn i kommunesektoren å sammenlikne på tvers av virksomhetene.
 - Fra og med regnskapsåret 2014 er statlige virksomheter pålagt å publisere årsrapport og virksomhetsregnskap etter en felles mal.
 - Statsregnskapet publiseres månedlig. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) utvikler nå en søkbar publiseringsløsning som skal gjøre regnskapsinformasjon mer tilgjengelig for brukerne – både i og utenfor staten.
 - Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) lanserte i april 2016 en løsning for statistikk om statsforvaltningen. Løsningen omfatter digitalisering, innkjøp, årsverk og organisering.
 - Regjeringen har satt i gang arbeid med en benchmarkdatabase for administrative kostnader i statlige virksomheter, etter dansk modell. Løsningen skal i størst mulig grad baseres på regnskaper og andre data som allerede samles inn og som kan behandles digitalt. Informasjonen om ressursbruk skal gjøres offentlig tilgjengelig.
 - Statsbygg skal nå etablere en database med informasjon om leiekontrakter, leietid, areal, pris per kvadratmeter, energikostnad og antall ansatte. Databasen skal omfatte både statlige eiendommer og lokaler som statsetater leier av private. Til sammen utgjør statens totale husleieutgifter anslagsvis drøyt 17 mrd. kroner i året. Det er store variasjoner i husleie per kvadratmeter og hvor effektivt arealet utnyttes.

- Både Børmer-utvalget (NOU 2015: 14) og Produktivitetskommisjonen har pekt på kostnads- og omfangsutglidningen i offentlige prosjekter i planleggingsfasen. Regjeringen har satt ned en arbeidsgruppe som vil gjennomgå kostnadsutviklingen under prosjektplanleggingen i alle sektorer med mål om å finne fram til et overordnet regelverk. Realistiske kostnadsstyrende rammer i prosjektfasen vil fremme bedre planlegging og medvirke til bedre utvelgelse av prosjekter.
- Regjeringen vil starte et arbeid med områdegjennomganger av offentlig sektor, og vil starte med to områdegjennomganger i 2016. Det skal gjennomføres en områdegjennomgang av systemet for tildeling av offentlige forskningsbevilgninger under Norges forskningsråd. Gjennomgangen skal frembringe forslag som øker kvaliteten på de tildelte prosjektene og reduserer administrasjonskostnadene, se omtale i avsnitt 5.3.2. Det skal også gjennomføres en områdegjennomgang av miljøforvaltningen, med sikte på endringer som kan gi mer effektiv måloppnåelse og bedre ressursbruk.

Styringssystemet i staten

Produktivitetskommisjonen mener at bedre styring av den statlige forvaltningen krever tydeligere oppdrag og begrensning i antall mål og krav den enkelte virksomhet stilles ovenfor. Det må legges mer vekt på å klargjøre hovedmål og hvilke resultater som forventes for innbyggerne, og mindre vekt på styring av aktiviteter. Det bør gis en tydelig «marsjordre» om at løpende innovasjon i organisering, teknologibruk og tjenesteytelser forventes, og at gevinster skal hentes ut og gi rom for nye tilbud.

God styring må være erfaringsbasert, fleksibel og tilpasset det enkelte fagområde og virksomhet. I kjølvannet av 22. juli-kommisjonens rapport har departementenes etats- og sektorstyring blitt kritisert for detaljorientering, for mange mål, mangel på prioriteringer og for å gi virksomhetsledere for liten frihet i oppgaveløsningen. Produktivitetskommisjonen pekte også på flere av disse faktorene.

Selv om mange styringsdialoger mellom departementer og underliggende virksomheter fungerer godt i dag, ønsker Regjeringen større vekt på prioriterte områder i etats- og sektorstyringen, redusert detaljstyring og økt handlingsrom og gjennomføringskraft for virksomhetene.

Det bør være et begrenset antall tydelige mål, kombinert med oppfølging av resultater for brukere og samfunnet. Rollefordelingen mellom departement og underliggende virksomheter må være effektiv.

Oppsummering av Regjeringens arbeid

- I november 2014 lanserte Regjeringen Program for bedre styring og ledelse i staten. Målet er å styrke statsforvaltningens gjennomføringsevne og resultatorientering.
- Styringspraksis i staten er bedret med færre mål og med tydeligere prioriteringer, samt mindre aktivitets- og detaljstyring. Det var færre mål i tildelingsbrevene for 2015 enn for 2012.
- Statlige ledere må ta ansvar og utnytte sitt handlingsrom, samtidig som det må stilles tydeligere krav om hvilke resultater de skal levere.
 - Lederlønnssystemet i staten ble revidert i 2015.
 - Den nye lederplakaten i staten slår fast krav og forventninger til god ledelse og resultatoppnåelse.
 - Difi gjennomfører lederutviklingstiltak rettet spesielt mot toppledere, der blant annet vekt på strategisk bruk av IKT i effektiviseringsarbeidet inngår som et av flere sentrale tema.
- Samordning er nødvendig for å håndtere samfunnsproblemer som ikke følger administrative og organisatoriske grenser.
 - Fra 2015 utvidet Regjeringen en forsøksordning der fylkesmannen får ansvaret for å samordne og fremme innsigelser fra statlige etater til kommunale planer etter plan- og bygningsloven. Fylkesmannen skal kun fremme innsigelser der nasjonale og viktige regionale interesser blir berørt. Målet er mer effektiv saksbehandling og bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter.
 - Tidligere ble styringsdokumenter til den enkelte fylkesmann sendt fra 11 ulike departementer til ulike tider og med ulik struktur. Nå er oppdragene til fylkesmennene samlet i ett brev per embete. I tillegg er papiromfanget kraftig redusert. Omfanget av styringsdokumenter er redusert med om lag 35 pst. fra 2015 til 2016. Samlet er antall oppdrag nær halvert fra 2014 til 2016.
 - Politiets utlendingsenhet, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda har redusert

saksbehandlingstiden i Dublin-saker fra seks til to måneder, gjennom samarbeidsprosjektet «Dublin fra A til Å». Gjennom kartlegging og prosessforbedring er saksbehandlingstiden for asylsøkersaker redusert med 68 pst., og den beregnede besparelsen for asylmottakene er om lag 70 mill. kroner årlig.

Offentlige innkjøp

Produktivitetskommissjonen mener at det er behov for forenklinger av loven om offentlige anskaffelser. Kommisjonen peker på at bedre og mer effektive offentlige innkjøp kan gi reduserte kostnader og bedre tjenester. Formålet med anskaffelsesregelverket bør være effektiv ressursbruk. Det bør være færrest mulig andre mål da slike mål vil svekke konkurransen, gjøre anskaffelsene dyrere og komplisere regelverket. Kommisjonen støtter Forenklingsutvalgets (NOU 2014: 4) vurdering om at ikke-anskaffelsesfaglige krav ikke bør være en del av anskaffelsesregelverket. Kommisjonen understreker at ledelsesforankring og innkjøpsfaglig kompetanse i virksomhetene er viktig for å oppnå effektive anskaffelsesprosesser.

Oppsummering av Regjeringens arbeid

- Kritikk om at anskaffelsesreglene er for detaljerte, kompliserte og formalistiske har ført til at regelverket nå revideres både nasjonalt og i EU. Regjeringen har gjennomført noen forenklinger i den norske delen av regelverket med virkning fra 1. juli 2015. De viktigste endringene er at:
 - Anskaffelser under 100 000 kroner har blitt unntatt fra anskaffelsesregelverket.
 - Reglene om lukking og merking av tilbud er opphevet.
 - Plikten til å kreve HMS-egenerklæring er opphevet.
 - Grensen for å kreve skatteattest er økt fra 100 000 kroner til 500 000 kroner.
- For å følge opp Forenklingsutvalgets forslag om å gjennomføre tre nye anskaffelsesdirektiver la Regjeringen i januar 2016 fram forslag til ny lov om offentlige anskaffelser for Stortinget. Det nye regelverket ventes å tre i kraft i løpet av høsten 2016.
- Regjeringen har etablert Statens innkjøps-senter fra 1. januar 2016. Senteret skal inngå og forvalte fellesavtaler for anskaffelser til statlige forvaltningsorganer. Avtalene vil være obligatoriske for alle virksomheter i statlig forvaltning.

Hovedformålet er mer kostnadseffektive innkjøp, ved at én enhet forhandler vilkårene istedenfor at mange etater gjør jobben hver for seg.

Bruk av IKT i offentlig sektor

Produktivitetskommissjonen mener at økt digitalisering, bedre samhandling mellom IKT-systemer i ulike deler av offentlig forvaltning og mer effektiv gjenbruk og utveksling av informasjon mellom virksomheter kan gi store samfunnsøkonomiske gevinster og bør prioriteres. Det er behov for en sterkere sentral styringsstruktur for digitalisering i offentlig forvaltning.

Regjeringen vil ta i bruk en rekke virkemidler for å få til en effektiv digitalisering av offentlig sektor. Digitalisering legger til rette for økt verdiskaping og innovasjon, og det kan bidra til å øke produktiviteten i både privat og offentlig sektor.

I april 2016 la Regjeringen fram en melding om IKT-politikken, Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Meldingen beskriver hvordan IKT kan benyttes for å forenkle, fornye og forbedre offentlig sektor og gi økt verdiskaping. Arbeidet med digitalt førstevalg, informasjonsutveksling og gjenbruk av informasjon skal styrkes, og det varsles en mer helhetlig tilnærming til kommunal og statlig IKT-utvikling. Meldingen varslers også at statlige virksomheter skal ta et større ansvar for at det utvikles digitale løsninger som også kommunesektoren kan benytte. Det anslås 420 mill. kroner i årlig gevinst ved at kommunene inngår tettere IKT-samarbeid. Meldingen peker videre på behovet for en sterkere satsing på gevinstrealisering og bedre offentlige digitaliseringsprosjekter. Hovedbudskapet er at Norge må utnytte potensialet til effektivisering og bedre tjenester ved digitalisering og bruk av IKT, noe som igjen gir produktivetsgevinster.

I Statsbudsjettet for 2017 vil hvert departement rapportere om arbeidet med å avdekke effektiviseringspotensialet på eget område.

Oppsummering av Regjeringens arbeid

- Regjeringen legger vekt på gevinstrealisering av gjennomførte investeringer i digitale løsninger.
 - Difi har etablert en prosjektmodell for statlige digitaliseringsprosjekter, Prosjektveiviseringen, med maler og prosedyrer for gevinstrealisering.
 - Fra 2016 er det etablert en ny medfinansieringsordning for statlige digitaliseringspro-

sjekter der virksomheter kan søke om støtte til opptil 50 pst. av prosjektenes investeringskostnader. Ordningen stiller krav om forpliktende gevinstrealiseringsplaner.

- Korrekt, oppdatert og tilgjengelig informasjon om landets innbyggere, virksomheter, motorvogner og naturforhold er helt nødvendig for en digital forvaltning. I statsbudsjettet for 2015 og 2016 er det avsatt midler til blant annet:
 - Modernisering av folkeregisteret.
 - Elektronisk tinglysing.
 - Utvikling av selvbetjeningsløsninger i Husbanken, med forhåndsfylte opplysninger fra andre statlige registre.
 - ByggNett – løsning for økt digitalisering i byggesektoren.
 - Innføring av elektronisk pasientjournal i helsesektoren.
 - Bedre utveksling av meldinger i helsesektoren. Dette vil blant annet gjøre det mulig for innbyggere å få reseptbelagt medisin fra nettapotek.
 - Etablering av nytt motorvognregister.
 - Etablere nasjonalt, heldekkende høyde- og terrengdatasett basert på laserdata og prosessering av dybde data i sjøkart.
- Regjeringen har også andre tiltak for å øke utnyttelsen av digitale verktøy, både internt i forvaltningen og i dialogen med innbyggerne:
 - Alle statlige etater som sender post på papir til innbyggere, skal ta i bruk sikker, digital postkasse. Med unntak av enkelte utsendelser fra Skatteetaten er statlige virksomheter pålagt å ta i bruk løsningen i 2016. Mange statlige virksomheter og flere kommuner er allerede i gang.
 - Virksomhetene i både stat og kommune bør benytte felles løsninger til å lage effektive og brukervennlige digitale tjenester i hele offentlig sektor. Bruken av offentlig sektors felles innloggingsløsning, ID-porten, har økt kraftig for viktige offentlige digitale tjenester, blant annet selvangivelse, digitale tjenester i NAV og e-resept.
 - Digitaliseringsrådet er etablert fra 2016 for å hjelpe statlige virksomheter i å lykkes med digitaliseringsprosjekter, og for at virksomhetene skal lære av hverandre. Rådet skal gå gjennom alle prosjekter som koster mellom 10 og 750 mill. kroner. Prosjekter som er større enn dette, er pålagt å benytte Finansdepartementets kvalitetssikringsordning.
 - A-ordningen har etablert en brukertjeneste hvor innbyggere kan logge seg på Altinn,

og se og hente ut innrapporterte opplysninger om seg selv i a-meldingen. Det gir mulighet til kontroll av at innrapporterte opplysninger til NAV og Skatteetaten er fullstendige og korrekte.

5.3.5 Urbanisering, regioner og kommune-reform

Urbanisering og produktivitet

Produktivitetskommisjonen mener at sammenhengene mellom urbanisering, produktivitet og økonomisk utvikling har vært undervurdert i politiske beslutningsprosesser. Kommisjonen peker blant annet på klare styringsutfordringer i norske byområder knyttet til helhetlige areal- og transportløsninger. Kommunesammenslåinger kan gi bedre styringsmuligheter på dette området, men i de største arbeidsmarkedsregionene mener kommisjonen at det også trengs sterkere regional samordning. Kommisjonen peker på at transportinvesteringer som kobler sammen arbeidsmarkeder kan bidra til å øke produktiviteten. Fortetting rundt trafikknutepunkt og satsing på kollektivtransport i byområder er viktige tiltak for å oppnå dette.

Regjeringen ser behovet for sterkere regional samordning slik at arbeidsmarkedsregionene knyttes sammen. *Statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging* fra 2014 og *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* fra 2015 legger stor vekt på at areal- og transportløsninger må avklares regionalt og i samarbeid mellom forvaltningsnivåene og sektorene.

Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om politikk for bærekraftige byer og sterke distrikter. Konkurranseskraft og bærekraftig samfunnsutvikling i alle deler av landet vil være et gjennomgående tema i meldingen. Det legges opp til å fremme en nasjonal transportplan for 2018–2029 våren 2017, der transportpolitikk for byområdene blir et viktig tema.

Kommunene i landets byregioner er invitert til å delta i et utviklingsprogram for byregioner i perioden 2014–2017. Målet er å styrke den økonomiske veksten i byregionene gjennom utvikling av strategier og tiltak på tvers av kommunegrensene. Over 200 kommuner deltar nå i programmet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir støtte for å bidra til at utviklingsarbeidet blir kunnskapsbasert.

Fortetting rundt knutepunkt, slik Produktivitetskommisjonen tar til orde for, krever samordning av ulike aktørers tiltak og prioriteringer.

Regional planlegging er et virkemiddel for samordning, blant annet for knutepunktutvikling og helhetlige areal- og transportplanlegging. Som en del av regionreformen vil Regjeringen vurdere å gjøre regional planlegging mer forpliktende, både på regionalt folkevalgt nivå, og for kommunene og staten, se Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.

Ved lokalisering av publikumsrettet virksomhet og større arbeidsplasser bør staten i større grad enn i dag praktisere en samordnet areal- og transportplanlegging. Videre må staten være en aktiv deltaker og bidra i lokale og regionale myndigheters planarbeid. Regjeringen har startet et samarbeid med de fire største byregionene om byutviklingsavtaler. Byutviklingsavtalene skal sikre forpliktende samarbeid mellom staten, fylkeskommune og kommunene om oppfølging av regionale og interkommunale areal- og transportplaner.

Større og mer robuste kommuner med økt makt og myndighet

I OECDs landrapport var en av hovedanbefalingene å opprettholde trykket for kommunesammenslåinger. Produktivitetskommissjonen ga også klar støtte til arbeidet med en kommunereform, og mener reformen må legge til rette for at sammenhengende bolig- og arbeidsområder får felles styringsorganer, en mer effektiv virksomhet og bedre mulighet for planlegging. Produktivitetskommissjonen tar til orde for å myke opp generalistprinsippet, og å vurdere om større kommuner bør få økte muligheter til å utføre oppgaver som i dag ligger til stat eller fylkeskommune. Kommisjonen mener også det er uheldig at dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut.

Produktivtetskommissjonen mente ansvarsdelingen mellom kommunale og statlige oppgaver må klargjøres og at staten i for stor detalj styrer hvordan kommunesektoren skal løse sine lovpålagte oppgaver. Større frihet til å utføre oppgavene i samsvar med lokale forhold og vilkår vil bedre forutsetningen for effektiv drift, og større kommuner vil gi økt rom for slik delegering.

Regjeringen oppfatter Produktivitetskommissjonens anbefalinger som støtte til arbeidet med kommunereformen. I stortingsmeldingen om nye oppgaver til større kommuner, Meld. St. 14 (2014–2015), slår Regjeringen fast at generalistkommunemodellen fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner.

Hovedbegrunnelsen for dette er at dagens system bidrar til en oversiktlig forvaltning for innbyggerne og mindre sektorisering og gråsoner. Samtidig vises det i meldingen til at det vil kunne være gevinster å hente ved å gi enkelte store kommuner nye oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, slik Produktivitetskommissjonen tar til orde for. Under behandling av meldingen mente flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal ligge på regionalt folkevalgt nivå. Ansvaret for kollektivtransporten kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, og under forutsetning av at det inngås et samarbeid med det tilhørende fylket eller regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen.

I desember 2015 sendte Regjeringen et forslag til nytt inntektssystem for kommunene ut på høring. Her ble det foreslått å endre dagens kompensasjon for smådriftsulemper i inntektssystemet, slik at det ikke lenger blir gitt full kompensasjon for frivillige smådriftsulemper. Dette er også i tråd med Produktivitetskommissjonens anbefaling. Det foreslås å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper ved hjelp av et kriterium som sier noe om avstandsforhold i kommunen og området rundt (strukturkriteriet). Endelig forslag er presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

Mer funksjonelle regioner

Produktivtetskommissjonen mener et godt samspill mellom statlig sektoradministrasjon og den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen er en forutsetning for en effektiv forvaltning, og at regional statlig forvaltning som hovedregel bør samordnes med ny fylkesstruktur. I dag er det lite sammenfall mellom fylkesinndelingen og statlige etaters regioninndeling, og ulike etater har ulik regioninndeling. Dette hindrer et godt samarbeid mellom stat og fylke og innad i staten, og det hindrer en effektiv forvaltning. Kommisjonen er opp-tatt av at kommunereformen må medvirke til at det skapes sterke regionbyer i alle landsdeler, for å få til sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder og for å kunne ta ut stordriftsfordeler.

I sin landrapport for Norge anbefaler OECD myndighetene å øke den regionale differensieringen av arbeidsgiveravgiften. De mener en innretning der det i enda større grad er de områdene som behøver det mest som nyter godt av lettelser, vil gi mer effektiv måloppnåelse for en bærekraftig distrikts- og landbrukspolitik.

Stortinget har vedtatt at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer. Regjeringen ønsker en helhetlig forvaltningsstruktur som kan møte dagens og fremtidens utfordringer, og at større regioner kan få et tydeligere ansvar for samfunnsutviklingen i sin region. Dette vil kunne gi større funksjonelle regioner med større sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder. Våren 2016 la Regjeringen fram Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. I meldingen foreslår Regjeringen å gjennomføre en regionreform fra 2020, samtidig med kommunereformen. Meldingen inneholder tiltak for å bedre samordningen mellom kommuner, region og stat. Det foreslås overføring og nærmere vurdering av oppgaver og ansvar innen en rekke områder, blant annet samferdsel, kulturminnevern, kultur, næringsutvikling og friluftsliv.

Regjeringen er enig med Produktivitetskomisjonen i at et godt samspill mellom statlig sektoradministrasjon og den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen er en forutsetning for effektiv forvaltning. Regjeringen vil gjennomgå de statlige regiongrensene i lys av de nye grensene til folkevalgte regioner for å styrke samhandlingen mellom staten og regionalt folkevalgt nivå. Regjeringen mener en halvering av antall fylkeskommuner til om lag ti vil legge til rette for en mer effektiv samhandling mellom region og stat. Fylkesmannens fremtidige organisering og hvordan denne kan samordnes med den regionale strukturen i staten for øvrig, er viktig, blant annet for å understøtte fylkesmannens samordningsrolle mot kommunene. Det er satt i gang en egen utredning av dette som etter planen skal sendes på høring høsten 2016.

Ordnningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ble notifisert til ESA sommeren 2014, og den nåværende ordningen gjelder fram til og med 2020. Det er et krav i regelverket for regionalstøtte at alle store støtteordninger skal evalueres. Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet utlyste høsten 2015 et prosjekt for å evaluere ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Omfang og innretning på ordningen vil bli vurdert på nytt i lys av evalueringen og de reviderte retningslinjene for

regionalstøtte som vil tre i kraft fra og med 1. januar 2021.

Oppsummering av Regjeringens arbeid

- Styrke arbeidsmarkedsregionene ved sterkere regional samordning og helhetlige areal- og transportløsninger.
- Samarbeid med de fire største byregionene om byutviklingsavtaler som skal sikre forpliktende samarbeid mellom staten, fylkeskommunene og kommunene om oppfølging av regionale og interkommunale areal- og transportplaner.
- Etablering av et utviklingsprogram for byregioner i perioden 2014–2017 for å styrke den økonomiske veksten gjennom utvikling av strategier og tiltak på tvers av kommunegrensene.
- Vurdere å gjøre regional planlegging mer forpliktende, både på regionalt folkevalgt nivå, og for kommunene og staten.
- Bedre samordningen mellom kommuner, region og stat, og flytte oppgaver fra sentralt til regionalt og kommunalt nivå.
- Gjennomgå de statlige regiongrensene i lys av de nye grensene til folkevalgte regioner for å styrke samhandlingen mellom staten og regionalt folkevalgt nivå.
- Gjennomføre en regionreform fra 2020, samtidig med kommunereformen.
- Kommunereform med mål om større og mer robuste kommuner med mer makt og myndighet.
- Generalistkommunemodellen skal fremdeles være hovedmodell, men det åpnes for at større kommuner kan få ansvaret for kollektivtransport.
- Forslag til et nytt inntektssystem som ikke lenger kompenserer fullt ut for frivillige smådriftsulemper.

Finansdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet 11. mai 2016 om Revidert nasjonalbudsjett 2016 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

- Tabell 1.1 Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge
- Tabell 1.2 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet i perioden 1980–2016. Mill. kroner
- Tabell 1.3 BNI. Mill. kroner
- Tabell 1.4 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2016. Prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.6 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.7 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent
- Tabell 1.8 Finansdepartementets anslag for 2016 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.9 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før
- Tabell 1.10 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.11 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.12 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.13 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner
- Tabell 1.14 Finanspolitiske indikatorer
- Tabell 1.15 Indikatorer for kommuneøkonomien
- Tabell 1.16 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner
- Tabell 1.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner
- Tabell 1.18 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner
- Tabell 1.19 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2015. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner
- Tabell 1.20 Nøkkeltall Revidert nasjonalbudsjett 2016.

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

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

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

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.2 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet i perioden 1980–2016. Mill. kroner

	Olje- korrigeret overskudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto rente- inntekter utover beregnet trendnivå (B)			Særskilte regnskaps- forhold (C)	Aktivitets- korrek- sjoner (D)	Strukturelt budsjettoverskudd		
		Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands- Norge	Endring fra året før, prosent- poeng					
1980	-15 305	-2 304	-14	566	-13 553	-5,0	0,7		
1981	-16 559	-1 200	-67	3 030	-18 321	-6,1	-1,1		
1982	-20 139	-510	-129	96	-19 596	-5,8	0,2		
1983	-23 204	-1 127	-795	-556	-20 726	-5,6	0,3		
1984	-18 488	1 297	703	-3 303	-17 185	-4,2	1,4		
1985	-14 378	2 141	805	6 708	-24 032	-5,3	-1,1		
1986	-3 641	3 962	-208	17 953	-25 347	-5,1	0,2		
1987	44	1 876	128	20 935	-22 894	-4,2	0,9		
1988	1 840	8 245	335	8 654	-15 395	-2,6	1,6		
1989	-13 517	12 960	-151	-5 451	-20 875	-3,4	-0,7		
1990	-31 182	13 665	-1 162	-12 703	-30 981	-4,7	-1,3		
1991	-59 212	10 741	-10 778	-21 275	-37 899	-5,4	-0,7		
1992	-65 372	5 105	332	-24 035	-46 774	-6,4	-0,9		
1993	-71 896	2 228	2 053	-30 118	-46 059	-6,0	0,4		
1994	-54 499	966	1 470	-15 500	-41 434	-5,1	0,9		
1995	-34 436	-880	7 581	-13 189	-27 948	-3,3	1,8		
1996	-22 730	-2 993	5 276	-857	-24 156	-2,7	0,6		
1997	-20 068	-9 268	1 181	6 986	-18 966	-2,0	0,7		
1998	-17 454	-12 172	-1 923	17 479	-20 837	-2,1	-0,1		
1999	-12 066	-7 566	1 770	13 198	-19 467	-1,8	0,2		
2000	-7 943	934	-6 712	12 815	-14 980	-1,3	0,5		
2001	-1 640	2 115	3 436	9 941	-17 132	-1,4	-0,1		
2002	-62 392	-8 788	-19 356	-1 246	-33 003	-2,6	-1,2		
2003	-66 150	-10 093	5 334	-21 841	-39 549	-2,9	-0,3		
2004	-79 246	-12 363	1 994	-25 194	-43 682	-3,0	-0,1		
2005	-64 763	-11 154	792	-8 342	-46 059	-3,0	0,0		
2006	-44 002	-17 232	1 645	14 262	-42 677	-2,6	0,4		
2007	-1 342	-4 903	2 292	45 881	-44 613	-2,6	0,0		
2008	-11 797	-2 910	858	44 835	-54 580	-3,0	-0,4		
2009	-96 561	-7 518	-6 058	11 471	-94 457	-4,9	-1,9		
2010	-104 070	-7 994	-1 364	7 195	-101 908	-4,9	-0,1		
2011	-79 399	-4 597	3 480	15 338	-93 621	-4,3	0,6		
2012	-100 898	-6 869	0	16 910	-110 939	-4,9	-0,5		
2013	-116 454	-8 636	0	15 119	-122 938	-5,1	-0,3		
2014	-160 008	-8 285	0	-4 358	-147 365	-5,9	-0,7		
2015	-185 312	713	-2 100	-16 682	-167 242	-6,4	-0,5		
2016	-215 911	17 981	0	-28 245	-205 647	-7,5	-1,1		

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.3 BNI. Mill. kroner

	2015	2016	2017
Bruttonasjonalprodukt	3 140 845	3 142 169	3 288 171
BNP Fastlands-Norge.....	2 610 689	2 715 081	2 818 909
Rente- og stønadbalansen.....	101 760	108 624	107 916
Overskudd på driftsbalansen	282 551	194 612	217 969
Bruttonasjonalinntekt.....	3 298 761	3 300 079	3 445 564

Kilder: Finansdepartementet og SSB.

Tabell 1.4 Produktivitsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

	Årlig gjennomsnitt				2015	2016
	1971–1980	1981–1990	1991–2014	1971–2014		
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge.....	3,3	1,7	1,9	2,2	0,3	0,4
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,8	2,1	2,2	0,4	0,7
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge.....	2,1	0,8	1,6	1,5	-0,1	0,0
Private fastlandsnæringer ²	2,0	1,0	1,8	1,6	0,4	0,7

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2016. Prosentvis endring fra året før

		BNP Fastlands- Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet ¹
Danske Bank	Mar 2016	1,3	3,0	2,7	..
DNB.....	Mai 2016	0,8	2,9	2,5	4,9
Handelsbanken.....	Apr 2016	0,6	3,0	2,5	4,9
LO	Apr 2016	1	2½	..	4¾
Nordea.....	Mar 2016	1,0	2,5	2,5	4,8
Norges Bank.....	Mar 2016	0,8	3,1	2,6	4,6
NHO	Mar 2016	1,5	4¾
OECD	Nov 2015	1,6	2,4	..	4,5
SEB.....	Feb 2016	1,6	2,5	2,5	4,9
Statistisk sentralbyrå	Mar 2016	1,4	2,4	2,5	4,7
Swedbank.....	Apr 2016	0,8	3,0	2,5	4,8
Gjennomsnitt		1,1	2,7	2,5	4,8
Finansdepartementet	Mai 2016	1,0	2,8	2,4	4,7

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

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

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
USA.....	2,4	2,0	2,3	0,1	1,1	2,0	5,3	4,9	4,8
Japan.....	0,5	0,8	0,2	0,8	0,0	1,2	3,4	3,3	3,3
Euroområdet	1,6	1,6	1,7	0,0	0,2	1,0	10,8	10,2	9,7
Tyskland	1,4	1,5	1,6	0,1	0,2	1,4	4,6	4,5	4,6
Frankrike	1,2	1,3	1,5	0,1	0,1	1,1	10,0	10,0	9,8
Italia.....	0,6	1,0	1,2	0,1	0,1	0,7	11,9	11,2	10,6
Spania.....	3,2	2,7	2,3	-0,6	-0,7	-0,2	22,1	19,7	18,3
Nederland	2,0	1,7	2,0	0,2	0,1	0,7	6,9	6,3	5,9
Storbritannia.....	2,3	1,8	2,0	0,1	0,4	1,8	5,4	5,1	5,1
Sverige	3,8	3,5	2,8	0,9	1,3	2,0	7,4	6,8	6,5
Danmark	1,2	1,3	1,8	0,5	0,5	1,4	6,2	6,0	5,8
Finland	0,5	0,9	1,1	-0,2	0,3	1,3	9,4	9,3	9,0
Russland.....	-3,7	-1,7	0,5	15,5	8,4	6,5	5,6	6,5	6,3
Kina	6,9	6,3	6,0	1,5	2,0	2,0	-	-	-

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 1.7 Framskriving av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

	2016	2017
Norske renter		
Nasjonalbudsjettet 2016	1,3	0,9
Revidert nasjonalbudsjett 2016	0,9	0,8
Norges handelspartnere ²	0,0	0,1

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

² Handelsveiet gjennomsnitt av EUR, SEK, GBP, DKK, USD og JPY.

Kilder: Macrobond, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 1.8 Finansdepartementets anslag for 2016 på ulike tidspunkter.¹ Prosentvis endring fra året før

	NB16	RNB16
<i>Handelspartnerne</i>		
BNP	2,4	2,2
<i>Norge</i>		
BNP Fastlands-Norge.....	1,8	1,0
Sysselsatte personer	0,5	0,2
Arbeidsledighetsprosent (AKU), nivå	4,5	4,7
Årslønn.....	2,7	2,4
Konsumprisindeksen (KPI)	2,5	2,8
KPI-JAE ²	2,5	2,8
Råoljepris, kroner per fat, nivå	440	346
<i>Statsbudsjettet</i>		
Overskudd, mrd. kroner, nivå ³	205,9	117,2
Underliggende, reell utgiftsvekst.....	2,6	3,5
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, nivå ⁴	7,1	7,5

¹ Nasjonalbudsjettet 2016 (NB16) og Revidert nasjonalbudsjett 2016 (RNB16).

² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

³ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁴ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

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

	Mrd. kroner		
	2015	2015	2016
Offentlig konsum	727,3	1,8	3,0
Statlig	369,2	2,2	3,1
Kommunalt.....	358,0	1,4	2,9
Offentlige investeringer	153,0	3,2	3,9
Statlig	88,3	0,7	3,8
Kommunalt.....	64,7	6,7	4,0
Bruttoprodukt	563,1	1,7	2,2
Statlig	263,7	2,1	2,2
Kommunalt.....	299,4	1,3	2,1
Sysselsetting, mill. timeverk	1 068,3	1,3	1,6
Statlig	447,9	1,9	1,6
Kommunalt.....	620,4	0,8	1,6

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Revidert nasjonalbudsjett 2016

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

	Mill. kroner						Prosentvis endring fra året før			
	2012	2013	2014	2015	2016		2013	2014	2015	2016
A. Totale inntekter	1 683 430	1 683 521	1 714 431	1 703 996	1 698 211		0,0	1,8	-0,6	-0,3
Formuesinntekter	345 582	344 847	376 414	377 610	348 427		-0,2	9,2	0,3	-7,7
Skatt- og pensjonspremier	1 231 272	1 226 753	1 220 501	1 193 263	1 197 768		-0,4	-0,5	-2,2	0,4
Oljeskatter	234 864	187 166	146 272	74 985	45 500		-20,3	-21,8	-48,7	-39,3
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	327 969	341 979	353 794	367 142	382 841		4,3	3,5	3,8	4,3
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	668 439	697 608	720 435	751 137	769 427		4,4	3,3	4,3	2,4
Andre overføringer, bøter mv.	8 695	9 040	9 957	19 821	35 366		4,0	10,1	99,1	78,4
Gebyrinntekter mv.	97 881	102 881	107 558	113 301	116 651		5,1	4,5	5,3	3,0
B. Totale utgifter	1 272 891	1 352 185	1 439 156	1 522 534	1 595 2957		6,2	6,4	5,8	4,8
Renteutgifter og utbytte	21 483	20 604	20 197	19 097	16 816		-4,1	-2,0	-5,4	-11,9
Overføringer til utlandet	27 838	33 144	32 556	36 612	38 213		19,1	-1,8	12,5	4,4
Subsidier mv.	57 796	59 673	60 117	62 009	64 436		3,2	0,7	3,1	3,9
Stønader til husholdninger	386 778	404 291	428 712	458 624	479 836		4,5	6,0	7,0	4,6
Overføringer til ideelle organisasjoner	33 377	36 212	44 098	46 959	49 357		8,5	21,8	6,5	5,1
Lønnskostnader	395 516	418 092	441 173	463 887	482 719		5,7	5,5	5,1	4,1
Produktinnsats	172 265	183 736	195 228	204 413	218 802		6,7	6,3	4,7	7,0
Produktkjøp til husholdning	60 943	63 475	68 421	72 872	76 528		4,2	7,8	6,5	5,0
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	115 011	131 698	143 948	153 932	164 614		14,5	9,3	6,9	6,9
Netto kjøp av tomter og grunn	-2 272	-3 139	-978	-1 403	-827		-	-	-	-
Kapitaloverføringer	4 156	4 399	5 684	5 532	4 801		-	-	-	-
C. Nettofinansinvestering (A-B)	410 539	331 336	275 275	181 462	102 916		-19,3	-16,9	-34,1	-43,3
Memo:										
Konsum i offentlig forvaltning	618 211	652 229	691 253	726 875	765 826		5,5	6,0	5,2	5,4

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Revidert nasjonalbudsjett 2016

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

	Mill. kroner						Prosentvis endring fra året før					
	2012	2013	2014	2015	2016	2016	2013	2014	2015	2016	2016	
A. Totale inntekter	1 458 844	1 447 241	1 467 904	1 440 891	1 419 230	1 419 230	-0,8	1,4	-1,8	-1,5		
Formuesinntekter	327 570	327 146	356 277	358 632	330 705	330 705	-0,1	8,9	0,7	-7,8		
Skatt- og pensjonspremier	1 077 295	1 063 787	1 050 695	1 013 832	1 003 446	1 003 446	-1,3	-1,2	-3,5	-1,0		
Oljeskatter	234 864	187 166	146 272	74 985	45 500	45 500	-20,3	-21,8	-48,7	-39,3		
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	319 377	332 533	343 630	355 422	370 901	370 901	4,1	3,3	3,4	4,4		
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	523 054	544 088	560 793	583 426	587 045	587 045	4,0	3,1	4,0	0,6		
Overføringer innen offentlig forvaltning	7 080	7 273	8 252	2 711	2 721	2 721	-	-	-	-		
Andre overføringer, bøter mv.	3 964	3 515	4 796	14815	30 198	30 198	-11,3	36,4	208,9	103,8		
Gebyrinntekter mv.	42 935	45 520	47 883	50 900	52 161	52 161	6,0	5,2	6,3	2,5		
B. Totale utgifter	1 031 181	1 092 725	1 169 453	1 239 580	1 302 322	1 302 322	6,0	7,0	6,0	5,1		
Renteutgifter og utbytte	10 535	10 146	9 413	9 482	8 632	8 632	-3,7	-7,2	0,7	-9,0		
Overføringer til utlandet	27 838	33 144	32 556	36 612	38 213	38 213	19,1	-1,8	12,5	4,4		
Subsidier mv.	43 917	44 970	45 107	46 548	48 314	48 314	2,4	0,3	3,2	3,8		
Stønader til husholdninger	375 497	392 199	415 878	444 763	464 955	464 955	4,4	6,0	6,9	4,5		
Overføringer til ideelle organisasjoner	20 886	22 642	29 163	31 277	32 768	32 768	8,4	28,8	7,2	4,8		
Overføringer innen offentlig forvaltning	183 369	194 253	208 167	217 513	231 647	231 647	5,9	7,2	4,5	6,5		
Lønnskostnader	171 752	180 494	192 389	204 602	212 963	212 963	5,1	6,6	6,3	4,1		
Produktinnsats	91 497	97 328	104 418	109 905	118 052	118 052	6,4	7,3	5,3	7,4		
Produktkjøp til husholdninger	38 752	40 048	43 148	46 555	48 663	48 663	3,3	7,7	7,9	4,5		
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	64 318	75 743	84 812	88 572	94 601	94 601	17,8	12,0	4,4	6,8		
Netto kjøp av tomter og grunn	-40	-1 220	200	-225	273	273						
Kapitaloverføringer	2 860	2 978	4 202	3 976	3 241	3 241						
C. Nettofinansinvestering (A-B)	427 663	354 516	298 451	201 311	116 908	116 908	-17,1	-15,8	-32,5	-41,9		
Memo:												
Konsum i statsforvaltningen	309 557	324 689	347 671	369 166	389 761	389 761	4,9	7,1	6,2	5,6		

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Revidert nasjonalbudsjett 2016

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

	Mill. kroner						Prosentvis endring fra året før					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	
A. Inntekter i alt	417 978	440 849	462 293	483 377	508 635	528 141	5,5	4,9	4,6	5,2	5,2	
Formuesinntekter	17 483	17 244	19 675	18 518	17 262	17 262	-1,4	14,1	-5,9	-6,8	-6,8	
Skatteinntekter	153 657	162 821	166 796	177 605	187 790	187 790	6,0	2,4	6,5	5,7	5,7	
Skatt på inntekt og formue.....	145 065	153 375	156 632	165 885	175 850	175 850	5,7	2,1	5,9	6,0	6,0	
Produksjonsskatter.....	8 592	9 446	10 164	11 720	11 940	11 940	9,9	7,6	15,3	1,9	1,9	
Overføringer fra statsforvaltningen	187 161	197 898	210 986	219 847	233 925	233 925	5,7	6,6	4,2	6,4	6,4	
Gebyrinntekter mv.	54 946	57 361	59 675	62 401	64 490	64 490	4,4	4,0	4,6	3,3	3,3	
Andre overføringer	4 731	5 525	5 161	5 006	5 168	5 168	16,8	-6,6	-3,0	3,2	3,2	
B. Totale utgifter	433 621	462 464	486 911	503 993	528 141	528 141	6,7	5,3	3,5	4,8	4,8	
Renteutgifter	10 948	10 458	10 784	9 615	8 164	8 164	-4,5	3,1	-10,8	-14,9	-14,9	
Overføringer til private.....	37 651	40 365	42 779	45 004	47 592	47 592	7,2	6,0	5,2	5,8	5,8	
Overføringer til statsforvaltningen	8 542	8 751	9 041	3 526	3 521	3 521	2,4	3,3	-61,0	-0,1	-0,1	
Lønnskostnader	223 764	237 598	248 784	259 285	269 756	269 756	6,2	4,7	4,2	4,0	4,0	
Produktinnsats	80 768	86 408	90 810	94 508	100 750	100 750	7,0	5,1	4,1	6,6	6,6	
Produktkjøp til husholdninger.....	22 191	23 427	25 273	26 317	27 865	27 865	5,6	7,9	4,1	5,9	5,9	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	50 693	55 955	59 136	65 360	70 013	70 013	10,4	5,7	10,5	7,1	7,1	
Netto kjøp av tomter og grunn	-2 232	-1 919	-1 178	-1 178	-1 100	-1 100	-	-	-	-	-	
Andre kapitaloverføringer.....	1 296	1 421	1 482	1 556	1 560	1 560	-	-	-	-	-	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-15 643	-21 615	-24 618	-20 616	-19 506	-19 506	-	-	-	-	-	
Memo:												
Konsum i kommuneforvaltningen	308 654	327 540	343 582	357 709	376 065	376 065	6,1	4,9	4,1	5,1	5,1	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	1 077 295	1 063 787	1 050 695	1 013 832	1 003 446
Skatt på inntekt, formue og kapital	476 867	433 801	387 755	324 717	288 330
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	30 977	33 154	32 430	30 703	47 283
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum ..	230 828	182 234	140 158	68 500	38 600
Felleskatt.....	200 789	203 821	199 642	213 983	189 463
Annen skatt på inntekt, formue og kapital	14 273	14 592	15 525	11 531	12 984
Produksjonsskatter	323 413	337 465	349 744	361 906	377 801
Merverdiavgift	223 425	234 941	243 798	255 181	265 098
Avgifter på oljeutvinning	4 036	4 932	6 114	6 485	6 900
Andre produksjonsskatter	95 952	97 592	99 832	100 241	105 802
Trygde- og pensjonspremier	277 015	292 521	313 196	327 209	337 315
Fra arbeidstakere.....	109 462	115 556	127 062	135 514	139 534
Fra arbeidsgivere.....	167 553	176 965	186 134	191 695	197 781
<i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner...</i>	153 977	162 966	169 806	179 431	194 322
Skatt på inntekt og formue.....	145 385	153 520	159 642	167 711	182 382
Produksjonsskatter	8 592	9 446	10 164	11 720	11 940
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i>	1 231 272	1 226 753	1 220 501	1 193 263	1 197 768
Skatter som andel av BNP	41,5	39,9	38,7	38,0	38,1
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.....	43,4	43,0	42,5	42,8	42,4

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.14 Finanspolitiske indikatorer

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	274,5	262,4	374,4	409,9	359,8	311,7	225,0	117,2
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner.....	-96,6	-104,1	-79,4	-100,9	-116,5	-160,0	-185,3	-215,9
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner.....	-94,5	-101,9	-93,6	-110,9	-122,9	-147,4	-167,2	-205,6
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-4,9	-4,9	-4,3	-4,9	-5,1	-5,9	-6,4	-7,5
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før	5,5	0,9	1,6	1,9	2,3	3,1	2,8	3,5
Utgiftsdeflator statsbudsjettet	3,8	3,7	3,6	3,2	3,3	3,0	2,3	2,4
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner.....	251,2	285,1	375,5	410,5	331,3	275,3	181,5	102,9
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP.....	10,3	11,0	13,4	13,8	10,8	8,7	5,8	3,3
Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP								
Fastlands-Norge.....	-5,3	-4,8	-4,5	-4,5	-5,5	-6,8	-7,3	-8,0
Påløpte skatter. Prosent av BNP	41,2	42,0	42,1	41,5	39,9	38,7	38,0	38,1
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for								
Fastlands-Norge.....	43,4	43,8	43,8	43,4	43,0	42,5	42,8	42,4
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	46,0	45,0	43,8	42,9	44,0	45,6	48,5	50,8
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for								
Fastlands-Norge.....	56,9	56,2	56,6	55,5	55,9	57,0	58,3	58,8
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ¹	147,4	156,4	152,5	162,1	201,5	243,4	278,4	268,2
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	113,6	124,2	123,1	133,9	169,3	209,8	243,9	234,3
Offentlig gjeld. Prosent av BNP	41,6	41,7	27,5	29,1	29,7	27,3	31,6	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	29,3	28,3	25,0	27,0	25,5	25,5	25,4	-

¹ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.15 Indikatorer for kommuneøkonomien

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	13,0	13,2	13,5	13,4	13,5	13,6	13,7	13,9
Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	16,8	17,1	17,3	17,4	17,5	17,5	17,8	18,1
Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet.....	15,4	15,8	15,9	15,8	15,8	15,8	15,8	16,0
Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet.....	18,5	18,8	18,9	18,8	18,9	18,9	18,9	19,1
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹	4,2	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	3,4	1,9
Kommunal deflator. Prosent endring.....	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,6	2,6
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter.....	66,4	66,9	74,8	75,3	74,7	74,0	73,6	73,1
Frie inntekter, reell endring fra året før ¹	3,0	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,3	1,0
Aktivitetsendring i pst. fra året før ²	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,8	1,9	-
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	14,1	14,2
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekasser	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	1,4	-	-
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekonsern	3,4	3,5	3,0	3,5	3,3	1,5	3,3	-
Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-4,4	-4,0
Netto gjeld. Prosent av inntekter ³	28,6	31,5	33,3	32,0	31,0	33,1	32,5	-
Netto gjeld utan pensjonsreserver. Pst av inntekter ³	33,7	37,3	41,4	41,0	43,1	46,8	47,0	-

¹ Innenfor det økonomiske opplegget for kommuneøkonomien. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer. Inntektsveksten er eksklusive ekstraordinært vedlikeholdstilskudd i 2009.

² Beregnet aktivitetsvekst i 2009 og 2010 er medregnet det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet i 2009.

³ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	2014	2015	2016
Inntekter	464 300	403 285	325 687
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet.....	311 667	218 256	131 687
– Renteinntekter og utbytte	152 634	185 029	194 000
Utgifter	156 164	186 063	215 911
– Overføring til statskassen	156 164	186 063	215 911
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	308 136	217 222	109 776
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	6430 591	7460 767	7150 040

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2014	2015	2016
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland	1 278 757	1 227 409	1174 855
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	347 039	247 212	161 687
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	176 164	110 157	56 805
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet.....	170 875	137 055	104 882
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	121 447	93 855	62 000
– Renteinntekter	4 945	4 092	4 000
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd	21 838	23 726	23 500
– Andre petroleumsinntekter	22 646	15 382	15 382
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet.....	931 719	980 197	1013 168
Skatter fra Fastlands-Norge	868 156	892 576	919 410
– Skatt på inntekt, formue og kapital.....	524 817	537 727	549 900
– Produksjonsavgifter	343 339	354 850	369 510
Overført fra Norges Bank	0	10 419	26 589
Renteinntekter	14 750	14 197	12 963
Andre inntekter	48 813	63 005	54 207
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland.....	1 127 099	1 194 464	1 259 079
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet.....	35 372	28 955	30 000
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	35 372	28 955	30 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet.....	0	0	0
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	1091 727	1165 509	1229 079
Kjøp av varer og tjenester.....	199 461	213 941	235 744
– Sivile formål	153 433	169 237	186 564
– Forsvarsformål.....	46 028	44 705	49 181
Overføringer	892 266	951 568	993 335
– Til kommuneforvaltningen	199 468	207 450	220 745
– Renteutgifter	11 211	11 322	10 377
– Til private og utlandet.....	681 587	732 796	762 213
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland	151 658	32 945	-84 224
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	311 667	218 256	131 687
C.2 Oljekorrigert overskudd.....	-160 008	-185 312	-215 911
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland.....	156 164	186 063	215 911
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	-3 844	751	0
D Lånetransaksjoner, netto	-22 185	96 072	50 489
1 Utlån	-39 391	36 153	50 489
2 Gjeldsavdrag	17 206	59 919	0
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3)	-18 341	95 321	50 489

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.18 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner¹

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

Tabell 1.18 forts.

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

¹ Balansen ved utgangen av det enkelte år. Kommentarer til utviklingen i enkeltposter finnes i de årlige statsregnskapene.

² Folketrygdfondets kontolån til staten ble avvirket i 2006. Tidsserien er korrigert for dette.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.19 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2015. Endringer i forhold til saldert budsjett.
Mill. kroner

	1	2	3	4	5	6=5-1
	Saldert budsjett	Endring	Nysaldert budsjett	Endring	Regnskap	Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter	989 559	-12 077	977 482	2 715	980 197	-9 362
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	921 959	-28 405	893 554	-978	892 576	-29 383
Renteinntekter	15 395	-1 231	14 164	33	14 197	-1 198
Overføringer fra Norges Bank.....	3 000	7 419	10 419	0	10 419	7 419
Andre inntekter	49 205	10 140	59 345	3 660	63 005	13 800
B Utgifter utenom petroleums- virksomhet	1163 784	-239	1163 545	1 964	1165 509	1 725
Renteutgifter	12 969	-1 748	11 221	101	11 322	-1 647
Dagpenger	12 490	1 200	13 690	154	13 844	1 354
Andre utgifter	1138 325	309	1138 634	1 709	1140 343	2 018
C Oljekorrigert overskudd (A–B)	-174 225	-11 838	-186 063	751	-185 312	-11 087
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten	303 955	-75 273	228 682	-10 426	218 256	-85 699
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D)	129730	-87 111	42619	-10 426	32193	-97 537
F Overskudd før lånetransaksjoner (C+D–E)	0	0	0	751	751	751
G Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	178300	14 600	192 900	-892	192008	13708
H Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F+G)	308030	-72 511	235519	-10 566	224953	-83 078

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.20 Nøkkeltall Revidert nasjonalbudsjett 2016

	2015	2016	2017
Realøkonomien. Prosentvis volumendring fra året før			
Privat konsum	2,0	1,0	1,7
Offentlig konsum.....	1,8	3,0	2,0
Bruttoinvesteringer i fast kapital	-4,0	-1,8	1,9
Herav: Offentlig forvaltning	3,2	3,9	6,1
Oljeutvinning og rørtransport.....	-14,7	-14,0	-8,0
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ¹	1,6	1,9	2,4
Eksport	2,3	-0,9	1,2
Herav: Tradisjonelle varer	5,5	3,1	4,2
Import	0,6	0,8	3,0
Bruttonasjonalprodukt	1,6	0,1	1,1
Herav: Fastlands-Norge	1,0	1,0	1,7
Arbeidsmarkedet			
Sysselsetting, personer (prosentvis vekst)	0,6	0,2	0,7
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)	4,4	4,7	4,6
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå)	3,0	3,2	3,3
Priser og lønninger. Prosentvis endring fra året før			
Årslønn.....	2,8	2,4	2,8
KPI	2,1	2,8	2,1
KPI-JAE.....	2,7	2,8	2,2
Råoljepris, kroner pr. fat (nivå)	430	346	396
Rente og valutakurs			
Tremåneders pengemarkedsrente, pst.	1,3	0,9	0,8
Importveid kursindeks, årlig vekst i pst. ²	9,4	2,4	-0,1
Nøkkeltall for statsbudsjettet:			
Oljekorrigert underskudd, mrd. kroner	185,3	215,9	
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, mrd. kroner	167,2	205,6	
Forventet realavkastning (4 %-banen), mrd. kroner	257,2	298,4	
Avstand til 4 %-banen, mrd. kroner	-90,0	-92,8	
Budsjettimpuls, prosentpoeng	0,5	1,1	
Reell, underliggende utgiftsvekst, pst.	2,8	3,5	
Kommuneøkonomi, realvekst i pst.			
Samlede inntekter, pst. endring fra året før	3,4	1,9	
Frie inntekter, pst. endring fra året før	3,3	1,0	

¹ Utenom lagerendring² Positivt tall indikerer svakere krone

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Vedlegg 2**Figuroversikt**

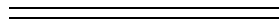
Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Figur 2.1	Utviklingstrekk i norsk økonomi	15
Figur 2.2	Arbeidsmarkedet	16
Figur 2.3	Finansiell stabilitet	18
Figur 2.4	Hovedtrekk i internasjonal økonomi	22
Figur 2.5	Petroleumsvirksomheten	25
Figur 2.6	Ulik utvikling i AKU og registrert ledighet	27
Figur 2.7	Impulser fra kronekurs og petroleumsinvesteringer	28
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Figur 3.1	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland	31
Figur 3.2	Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland	32
Figur 3.3	Sammenlikninger av beregnede strukturelle budsjettbalanser	34
Figur 3.4	Utviklingstrekk i finanspolitikken	36
Figur 3.5	Framskrivninger av 4-prosentbanen	37
Figur 3.6	Strukturelt, oljekorrigert underskudd, 4-prosentbanen og alders- og uførepensjoner i folketrygden	39
Figur 3.7	Utviklingstrekk i offentlig forvaltning	40
Figur 3.8	Inntekts- og aktivitetsutvikling i kommunesektoren	43
Figur 3.9	Renteutviklingen på kommunelån sammenliknet med lån til andre grupper	44
Figur 3.10	Kommunesektorens frie inntekter	46
Figur 3.11	Utvikling i styringsrenter og kronekurs	47
Figur 3.12	Arbeidsmarkedstiltak og helserelevante trygdeytelser	48
Figur 3.13	Sysselsetting og potensiale for økt arbeidsinnsats	50
Figur 3.14	Gjennomsnittlig årlig vekst i reallønninger	51
Figur 3.15	Utslippsintensitet. Tonn CO ₂ per BNP-enhet	53
Kapittel 4	Skatte- og avgiftspolitikken	
Figur 4.1	Enovatilskuddet – utbetalte midler per måned. Tusen kroner	63
Kapittel 5	Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi	
Figur 5.1	Utviklingen i årsverk for departementsområder med underliggende virksomheter, 1000 personer, 2005–2015	73

Vedlegg 3**Tabelloversikt**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Tabell 2.1	Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før	14
Tabell 2.2	Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før	17
Tabell 2.3	Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før	20
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Tabell 3.1	Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2015 gitt på ulike tidspunkt	32
Tabell 3.2	Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2016 gitt på ulike tidspunkt	33
Tabell 3.3	Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	35
Tabell 3.4	Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen	35
Tabell 3.5	Statens pensjonsfond utland, 4 prosent realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	38
Tabell 3.6	Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning	39
Tabell 3.7	Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2016. Anslag på ulike tidspunkt. Faste priser og prosentvis vekst.....	45
Tabell 3.8	Økning i kommunesektorens handlingsrom i 2017 med og uten effektiviseringskrav på 0,5 pst.	46

Vedlegg 4**Oversikt over bokser**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Boks 2.1	Ulik utvikling i AKU-ledighet og registrert ledighet	27
Boks 2.2	Betydningen for aktiviteten i Fastlands-Norge av lavere petroleumsinvesteringer og svakere kronekurs	28
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Boks 3.1	Offensive tiltak mot ledighet	30
Boks 3.2	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland	31
Boks 3.3	Sammenlikninger av strukturell budsjettbalanse mellom land	34
Boks 3.4	Renteutviklingen på lån i kommunesektoren	44
Boks 3.5	Potensial for økt arbeidsinnsats	50



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Bildecollage. Idé og design:
Remi Thoresen/07 Design. Foto: Colourbox og
Alexandra Bråten/Rådhusets forvaltningstjeneste.

Trykk: 07 Aurskog AS – 05/2016

