



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2019





DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2019

Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi	5	5	Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi.....	109
		5	5.1	Produktivitet og effektiv ressursbruk	109
2	De økonomiske utsiktene.....	18	5.2	Et mer produktivt næringsliv	111
2.1	Norsk økonomi	18	5.3	Effektivisering av offentlig sektor	119
2.2	Arbeidsmarkedet	22	5.4	Næringsstøtte	127
2.3	Eiendomspriser og gjeld	24			
2.4	Internasjonal økonomi	25	6	Norges oppfølging av bærekraftsmålene	140
2.5	Finansmarkedene	30	6.1	Innledning	140
2.6	Petroleumssektoren	31	6.2	En samlet fremstilling av arbeidet med bærekraftsmålene	141
3	Den økonomiske politikken.....	43	6.3	Nærmere om oppfølgingen av mål 8	146
3.1	Budsjettpolitikken	43	6.4	Nærmere om oppfølgingen av mål 10	147
3.2	Kommuneforvaltningens økonomi	62	6.5	Bærekraftsmål og livskvalitet	148
3.3	Pengepolitikken	68			
3.4	Finansiell stabilitet	70	7	Forvaltningen av Statens pensjonsfond.....	149
3.5	Sysselsettings- og inntektspolitikken	76	7.1	Innledning	149
3.6	Statens gjeldsforvaltning	82	7.2	Resultater i forvaltningen	149
3.7	Klimapolitikken	86	7.3	Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond	151
4	Hovedtrekk i skatte- og avgiftspolitikken.....	96			
4.1	Regjeringens skatte- og avgiftspolitikkk	96	Vedlegg		
4.2	Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2019	97	1	Beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse	155
4.3	Dynamiske virkninger	98	2	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	161
4.4	Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer	99			
4.5	Fordelingsprofilen på skatteopplegget	106			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2019

*Tilråding fra Finansdepartementet 28. september 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Det går godt i norsk økonomi. Den økonomiske veksten er solid. Bedriftene investerer mer, og stadig flere kommer i jobb, over hele landet. Regjeringen vil bruke de gode tidene til å sikre et bærekraftig velferdssamfunn og et tryggere Norge.

Mange bedrifter etterspør arbeidskraft, og da må vi klare å inkludere flere som står utenfor og styrke integreringen av innvandrere i arbeidslivet.

Klimagassutslippene går ned. Omstillingen av norsk økonomi må fortsette slik at vi når klimamålene og får flere ben å stå på i fremtiden.

Konkurranseskraften må styrkes ved at næringslivet blir grønnere, smartere og mer nyskapende. Regjeringen legger til rette for at størstedelen av de nye arbeidsplassene kommer i private bedrifter. Derfor prioriterer regjeringen utbygging av vei og bane i hele landet, forskning, innovasjon og kompetanse.

Regjeringen prioriterer tiltak for å bekjempe kriminalitet, styrke beredskapen og øke Norges forsvarsevne.

Trygghet handler også om gode velferdsordninger; å få hjelp når du trenger det og å delta i et samfunn der mulighetene er mange og forskjellene små. Regjeringen foreslår investeringer i sykehus, raskere behandling og bedre eldreomsorg. Budsjettet vil forbedre velferden ute i kommunene og styrke det sosiale sikkerhetsnettet ved å prioritere rusomsorg, psykisk helse og innsats mot fattigdom.

Vår trygghet skapes også utenfor Norges grenser. Betydelig innsats med høy kvalitet på den humanitære bistanden, som sikrer at hjelp kommer til mennesker med størst behov bidrar til både utvikling og stabilitet, og at vi løser globale utfordringer.

Regjeringen vil gi familier og bedrifter større økonomisk frihet ved å redusere skatter og avgifter. Slik blir det også mer attraktivt å skape arbeidsplasser og mer lønnsomt å jobbe.

Den 17. januar 2018 ble regjeringen Solberg utvidet ved at Venstre gikk inn i regjeringen. Den utvi-

dede regjeringen Solberg baserer sin politikk på Jeløya-plattformen av 14. januar 2018.

Norge er et land med store muligheter. Høy arbeidsinnsats og høy produktivitet er grunnlaget for høy verdiskaping i hele landet. Regjeringen baserer sin økonomiske politikk på at verdier må skapes før de kan deles. Regjeringen vil føre en ansvarlig økonomisk politikk, der den offentlige pengebruken tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsregelens rammer. Den økte bruken av oljepenger skal vris i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt vekstfremmende skattelettelser.

Regjeringen vil bidra til å skape et robust og mangfoldig næringsliv. Derfor vil regjeringen føre en økonomisk politikk som øker den fremtidige verdiskapingen. Verdien av vår fremtidige arbeidsinnsats utgjør den største delen av nasjonalformuen. Regjeringen vil derfor prioritere å styrke arbeidslinjen og investere i kompetanseheving.

På lang sikt er det vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge. Regjeringen vil derfor prioritere tiltak som fremmer verdiskaping og økt produktivitet i norsk økonomi. Det gjelder både i privat og offentlig sektor.

Over tid vil etterspørselen etter varer og tjenester fra oljevirksheten avta. Norge trenger flere ben å stå på i årene som kommer. Vi må ha velfungerende markeder, og det må legges til rette for vekst og arbeidsplasser i konkurranseutsatt sektor. God omstillingsevne vil bidra til at norske virksomheter står godt rustet til å møte internasjonal konkurranse.

Skattesystemet må være vekstfremmende og legge til rette for styrket konkurransekraft og at det skapes flere nye og lønnsomme arbeidsplasser. Regjeringen ønsker et skattesystem som stimulerer til arbeid og innsats, og et lavere skatteinivå for å gi mer valgfrihet til familiene.

Klimaendringer er en av vår tids hovedutfordringer. Skatte- og avgiftspolitikken skal bidra til å redusere norske klimagassutslipp. Regjeringen vil bygge klimapolitikken på markedsbaserte og kostnadseffektive tiltak. Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er, og skal være, sektorovergripende virkemidler i form av klimagassavgifter og omsettbare kvoter.

Effektiv ressursbruk innebærer både å gjøre tingene riktig og å prioritere de riktige formålene. Regjeringen vil gjennomføre strukturtiltak som bidrar til en mer effektiv bruk av samfunnets samlede ressurser. Dette kan gi gevinster i form av reduserte utgifter over statsbudsjettet, men effek-

ten kan også komme i form av høyere kvalitet og bedre resultater uten at utgiftsnivået endres. Strukturtiltak kan også omfatte regelendringer som i første rekke gir gevinster i privat sektor, for eksempel gjennom økt produktivitet.

For å sikre et bærekraftig velferdssamfunn blir det stadig viktigere å gjennomgå offentlig ressursbruk og tilstrebe bedre bruk av skattebetalerens penger. Det innebærer klare prioriteringer av utgiftene i statsbudsjettet. Regjeringen vil arbeide for at overføringer til private støtter opp under arbeidslinjen og for at offentlige investeringer i større grad brukes på samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Samtidig må offentlig sektor vise omstillingsevne og -vilje, og tiltak for å effektivisere og avbyråkratisere offentlig sektor må gjennomføres.

En effektiv offentlig sektor er også nødvendig for å møte behovet for velferdstjenester uten at dette reduserer tilgangen på arbeidskraft i privat sektor. Regjeringen vil legge til rette for høy kvalitet på tjenestene og ta i bruk konkurranse for å få bedre tjenester og en effektiv tjenesteproduksjon der forholdene ligger til rette for det. Private tilbydere bør kunne konkurrere om å levere offentlig finansierte tjenester på samme vilkår som offentlige virksomheter der det gir et godt tilbud til motakerne av tjenestene.

Velfungerende finansmarkeder er avgjørende for økonomiens vekstevne og folks hverdag, ved at lønnsomme prosjekter får tilgang til kapital til priser som gjenspeiler risikoen, og at folk får tilgang til lån og investeringsmuligheter. Regjeringen vil legge til rette for et velfungerende kapitalmarked, trygge banker og en konkurransedyktig finansnæring.

Oljefondet er en suksess fordi norske politikere har basert seg på grundige faglige utredninger av investeringsstrategien med utgangspunkt i et mål om høyest mulig avkastning til moderat risiko, og med etisk motiverte utelukkelseskriterier blant annet knyttet til våpen, menneskerettigheter og alvorlig miljøskade. Regjeringen vil også fremover basere forvaltningen på gjeldende retningslinjer og faglige vurderinger, med målsetting om en langsiktig investeringsstrategi med akseptabel risiko.

Det økonomiske opplegget for 2019 er et ansvarlig budsjett som sikrer fortsatt vekstkraft i norsk økonomi og som møter utfordringene på kort og på lang sikt:

- Regjeringens politikk støtter opp under aktivitet, arbeid og omstilling. Etter kraftig økning i bruken av oljeinntekter i årene etter oljeprisfallet, har regjeringen i de siste budsjettene lagt

vekt på å normalisere finanspolitikken etter hvert som veksten i norsk økonomi har tatt seg opp. Det er nå en god økonomisk utvikling i hele landet. Budsjettet for 2019 har en nøytral innretning for å legge til rette for at veksten nå kan komme i næringslivet og for å unngå å legge press på kronekursen og konkurranseutsatt sektor. Bruken av oljeinntekter tilsvarer 2,7 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Innenfor en ansvarlig ramme støtter regjeringen opp under vekst og omstilling ved å prioritere infrastruktur, kunnskap og vekstfremmende skattelettelser. Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 1,3 pst., som er klart under den anslåtte veksten i fastlandsøkonomien.

- Lavere skattesats på alminnelig inntekt for personer og selskap er særlig vekstfremmende. I tråd med enigheten i Stortinget om skattereformen har skattesatsen blitt redusert til 23 pst. i 2018, og regjeringen foreslår en videre reduksjon til 22 pst. i 2019. Det foreslås også lavere marginalskatt på arbeid, og regjeringen fremmer flere forslag som bidrar til å utvide skattegrunnlagene og forbedre skattesystemet. For å motvirke at konsern flytter skattbart overskudd ut av landet foreslås det endringer i rentebegrensningsregelen og innstramminger i kravene for at selskap regnes som hjemmehørende i Norge. Endringene i skattesystemet vil fremme investeringer i norsk næringsliv, legge grunnlag for økt sysselsetting og gi bedre beskyttelse av det norske skattegrunnlaget.
- Regjeringen vil bruke de gode tidene til å sikre et bærekraftig velferdssamfunn og et tryggere Norge. I tråd med regjeringens politiske plattform prioriteres tiltak for å omstille norsk økonomi for å skape nye arbeidsplasser og sikre flere ben å stå på, oppfylle Norges klimaforpliktelser, skape et inkluderende arbeidsliv, sikre gode velferdsordninger, redusere fattigdom og gjennomføre et integreringsløft. Mange bedrifter etterspør arbeidskraft, da må vi klare å inkludere flere som står utenfor og styrke integreringen av innvandrere i arbeidslivet. Regjeringen prioriterer også tiltak for å bekjempe kriminalitet, styrke beredskapen og øke Norges forsvarsevne.

God vekst i norsk økonomi

Det går godt i norsk økonomi. Næringslivet ser lysere på fremtiden enn på lenge, sysselsettingen øker markert, og arbeidsledigheten har gått ned.

Tilbakeslaget som fulgte i kjølvannet av oljeprisfallet i 2014 er over, og fastlandsøkonomien er inne i en oppgangskonjunktur. Veksten er nå høyere enn sin langsiktige trend, og den er ventet å gå videre opp neste år. Bedre tider i petroleumsvirksomheten og sterke konjunkturer ute understøtter veksten. Økt kjøpekraft trekker opp forbruket i husholdningene, mens bedret konkurransevne og god vekst ute legger til rette for vekst i eksport og investeringer.

Den økonomiske politikken har bidratt til oppsvinget. Da oljeprisen begynte å falle, ble finanspolitikken lagt om i ekspansiv retning for å styrke etterspørselen etter varer og tjenester. Målrattede tiltakspakker bidro til at arbeidsledigheten ikke fikk bite seg fast på et høyt nivå. Norges Bank reduserte i mars 2016 styringsrenten til rekordlave 0,5 pst. Samtidig har svakere krone og moderate lønnsoppgjør gjort norske bedrifter mer konkurransedyktige.

Den økonomiske utviklingen tilsier nå en gradvis strammere økonomisk politikk. Norges Bank økte styringsrenten med 0,25 prosentenheter på rentemøtet i september og har varslet videre renteøkninger fremover. En strammere pengepolitikk vil bidra til en mer balansert utvikling i norsk økonomi, med en mer stabil utvikling i eiendomsmarkedet, etter mange år med svært lav rente.

Oppgangen hjemme understøttes av god vekst i internasjonal økonomi, til tross for en viss avdemping av veksten i euroområdet siden årsskiftet. Blant våre nærmeste handelspartnere er veksten særlig sterk i USA og Sverige. Usikkerheten om den videre utviklingen i internasjonal økonomi er noe større enn tidligere, særlig på grunn av de nye tollsatsene og uro om handelspolitikken. Det er også usikkerhet knyttet til effekter av Storbritannias utmelding av EU. På den positive siden har bedriftsinvesteringene endelig begynt å ta seg opp i mange land, og arbeidsmarkedene fortsetter å styrke seg. I flere land er ledighetsnivåene lavere enn på mange tiår.

Oljeprisen har økt markert det siste året og den siste tiden ligget over 75 dollar per fat. Gassprisene i Europa har også steget. Prisene i markedet for fremtidige leveringer av olje tyder på en viss nedgang de nærmeste årene. Gassprisen anslås å øke i år, for så å gå litt ned igjen til neste år.

Fallet i petroleumsinvesteringene ser nå ut til å ligge bak oss for denne gang, og det ventes oppgang de nærmeste årene. Kostnadskutt og effektivisering gjør at de fleste prosjektene som er plan-

lagt på norsk sokkel vil være lønnsomme også med klart lavere priser på olje og gass enn i dag.

Det ligger også an til økte investeringer og høyere eksport fra fastlandet. Norske bedrifters konkurransevne er betydelig bedret de siste årene. Svekkelsen av kronen etter oljeprisfallet i 2014 har bidratt til å redusere forskjellen mellom kostnadsnivået i Norge og utlandet. Eksporten tok seg opp i fjor. Bedrifter over hele landet planlegger å investere mer ifølge Norges Banks regionale nettverk. Også konjunkturbarometeret og investeringstellingene fra Statistisk sentralbyrå (SSB) gir positive signaler fra bedriftene.

Boliginvesteringene vokste kraftig frem til i fjor, men har falt noe de siste kvartalene. Nivået er fortsatt svært høyt. Fra årsskiftet har boligprisene steget igjen etter fallet gjennom fjoråret. På landsbasis er boligprisene nå omtrent tilbake på toppnivået fra i fjor. Gjeldsveksten i husholdningene har avtatt noe de siste månedene, men er fortsatt betydelig høyere enn inntektsveksten. Høy og økende gjeld har økt sårbarheten i husholdningene. Regjeringen videreførte i sommer boliglånforskriften, som skal bidra til en mer bærekraftig utvikling i husholdningenes gjeld.

Flere forhold trekker i retning av økt forbruk fremover. Sysselsettingen øker markert, og ledigheten er lav. Kjøpekraften i husholdningene ligger an til å øke klart neste år, etter å ha blitt dempet av høy konsumprisvekst i 2018. Norske husholdninger ser generelt lyst på fremtiden.

En tørr og varm sommer bidro til lavere elektrisitetsproduksjon og mindre vann i norske vannmagasiner. Det gikk sammen med rekordhøye elektrisitetspriser, og konsumprisene i august var 3,4 pst. høyere enn i samme måned året før. Konsumprisene justert for avgifter og uten energivarer (KPI-JAE) var i august 1,9 pst. høyere enn i samme måned året før. Høyere elektrisitetspriser bidrar til at veksten i konsumprisene i år ligger an til å bli høyere enn tidligere ventet. Mye nedbør den siste tiden har gitt mer vann i norske vannmagasiner og har bidratt til å trekke elektrisitetsprisene ned igjen. Neste år ventes elektrisitetsprisene å gå videre ned mot mer normale nivåer, og dermed trekke konsumprisveksten markert ned.

I arbeidsmarkedet er utviklingen klart bedre enn ventet. Både AKU-ledigheten og registrerte ledige ved Nav-kontorene har avtatt. Den registrerte ledigheten er nå godt under gjennomsnittet for de siste 20 årene. Nedgangen i ledigheten er kommet over hele landet, og de regionale forskjellene i ledigheten er blitt mindre.

Det er nå sterk vekst i sysselsettingen. I løpet av de to siste årene er det blitt 70 000 flere sysselsatte, og sysselsettingsandelen har igjen begynt å øke.

Fremover venter vi at sysselsettingsveksten dels vil komme i form av arbeidsinnvandring, og dels ved at de som er arbeidsledige eller står utenfor arbeidsmarkedet kommer i jobb. Mens hele veksten i sysselsettingen var innvandrere i perioden fra 2008 til 2014, gjaldt det fem av ti det siste året frem til 1. halvår 2018. Mange av disse innvandrerne var allerede bosatt i Norge da de ble sysselsatt. Lønnsnivået i Norge er fortsatt attraktivt for arbeidstakere i andre europeiske land, men de siste årene har nettoinnvandringen gått ned, særlig fra Sverige, Polen og Baltikum. Nettoinnvandringen fra EU-land i Øst-Europa var noe over 2 000 per år i 2016 og 2017, mot over 20 000 i gjennomsnitt i årene 2010–2012.

Det er sannsynlig at et strammere arbeidsmarked vil føre til noe høyere lønnsvekst fremover. Hvor sterkt kostnadspresset blir, vil blant annet avhenge av tilgangen på arbeidskraft og i hvilken grad konkurranse fra arbeidskraft utenfra vil dempe lønnsveksten i enkelte bransjer her hjemme. Erfaringene fra blant annet Sverige kan tyde på at lønnsveksten ikke vil ta seg opp like lett som i tidligere konjunkturoppganger.

Samlet anslås veksten i BNP Fastlands-Norge til 2,3 pst. i år og 2,7 pst. neste år. Det er klart høyere enn trendveksten i norsk økonomi. Lavere elektrisitetsproduksjon som følge av den varme og tørre sommeren trekker veksten midlertidig ned i inneværende år og opp neste år.

Anslagene er usikre. Brexit-forhandlingene, økt proteksjonisme og økt konfliktnivå mellom land har potensiale til å svekke den veksten i internasjonal økonomi fremover. Høyere investeringer, høyere sysselsetting og noe høyere lønnsvekst kan trekke i motsatt retning. Den sterke kredittveksten i noen land, blant annet Kina, bidrar til usikkerhet om veksten der er bærekraftig på mellomlang sikt.

Her hjemme kan høy gjeldsbelastning føre til at mange husholdninger må stramme inn på forbruket ved renteøkninger eller dersom boligprisene skulle falle over en lengre periode. Det kan bremse oppgangen. På den annen side er det nå et sammenfall av mange gunstige drivkrefter for norsk økonomi, med høy oljepris, ny oppgang i petroleumsinvesteringene, god trekraft fra utlandet, god konkurransevne for norsk næringsliv og sterk vekst i sysselsettingen.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

En godt tilpasset økonomisk politikk

Jeløya-plattformen understreker at bruken av oljepenger skal tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsregelens rammer. Ekspansiv finanspolitikk kan motvirke nedgangskonjunkturer, men kan også forsterke svingningene i økonomien dersom politikken ikke strammes inn når konjunkturløst er gode.

Den økonomiske politikken regjeringen førte i møte med oljeprisfallet, har virket. Sammen med lave renter, svakere kronekurs og bedret konkurransevne, brakte målrettede tiltak for aktivitet og sysselsetting norsk økonomi ut av konjunkturløst. Etter hvert som veksten i økonomien har tatt seg opp, har regjeringen i de siste budsjettene lagt vekt på å normalisere finanspolitikken. Veksten i oljeengebruken er redusert for å legge til rette for at nye jobber kan skapes i næringslivet og unngå å legge press på kronekursen og konkurranseutsatte virksomheter. Budsjettene for 2017 og 2018 har hatt en nær nøytral virkning på økonomien, mot en gjennomsnittlig budsjettimpuls på 0,7 pst. av BNP for fastlands-Norge i årene etter oljeprisfallet.

Vi er nå inne i en ny oppgangskonjunktur. Veksten i fastlandsøkonomien anslås høyere enn den langsiktige trenden, sysselsettingen øker raskt og arbeidsledigheten har kommet ned. Av hensyn til norsk økonomi og konkurranseutsatt sektor foreslår regjeringen et budsjett for 2019 som har en nøytral innretning.

Bedret konkurransevne gir det viktigste bidraget til omstilling i norsk økonomi, ved å øke lønnsomheten i næringslivet og gjøre det mer attraktivt å investere i bedrifter som møter internasjonal konkurranse. Når etterspørselen fra petroleumsnæringen noen år frem i tid avtar, vil bedriftenes konkurransevne være avgjørende for at andre næringer kan vokse frem. Skulle en for høy utgiftsvekst på offentlige budsjetter føre til at pengepolitikken strammes til raskere enn det som nå er ventet, øker risikoen for at kronen brått styrker seg. Det ville å så fall undergrave bedringen i konkurransevnen.

Norsk økonomi vil trenge flere ben å stå på i årene som kommer. Vår fremste utfordring er å styrke det private næringslivet og legge til rette for vekst og sysselsetting i konkurranseutsatt sektor. Dersom det ikke holdes igjen i finanspolitikken når konjunkturløst er gode, kan det svekke konkurransevnen, hindre mobiliteten i arbeidsmarkedet og bremse tilførselen av arbeidskraft til konkurranseutsatt virksomhet. En slik utvikling

er ikke et godt svar på de strukturelle utfordringene i norsk økonomi.

Vi står overfor en ny fase i finanspolitikken. Siden handlingsregelen ble innført i 2001 er bruken av oljeinntekter blitt trappet vesentlig opp. Nå er denne trenden brutt. Fremover anslås både petroleumsinntektene og realavkastningen i fondet å være lavere enn i årene vi har bak oss. Målt i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien anslås fondet bare å øke moderat i årene som kommer. Et drøyt tiår fra nå vil fondsavkastningen mest sannsynlig følge en nedadgående bane målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, fordi veksten i fondskapitalen da ikke lenger vil holde følge med veksten i fastlandsøkonomien. Rommet for ytterligere økt bruk av oljeinntekter er dermed svært begrenset.

Da handlingsregelen ble innført, ble det forutsett at nye tilførsler av kapital til fondet en dag ville avta og at inntektene fra investeringene i pensjonsfondet ville bli viktigere. Etter hvert som petroleumsreservene under bakken er blitt omgjort til finansformue, har usikkerhet i oljeprisen gradvis fått mindre betydning, mens usikkerhet om markedsverdien av fondets investeringer betyr mer for statens inntekter. Et markert fall i fondskapitalen ville isolert sett tilsi at bruken av oljeinntekter bør reduseres. Retningslinjene for bruken av oljeinntekter er fleksible nettopp for at finanspolitikken skal kunne håndtere slike situasjoner og støtte opp under en balansert utvikling i norsk økonomi. Konsekvensene for oljeengebruken av store endringer i fondskapitalen eller i det strukturelle underskuddet skal jevnes ut over flere år. Det gjelder ved svingninger både opp og ned.

Avkastning av Statens pensjonsfond utland (SPU) er anslått å være 3 pst. i gjennomsnitt på lang sikt. Det betyr at hvis vi bruker under 3 pst. av fondet i gode tider, vil vi stå bedre rustet til å møte dårlige tider. For 2019 innebærer regjeringens forslag at vi tar ut 2,7 pst. av fondet. Det er 30 mrd. kroner mindre enn om vi tok ut 3 pst. Regjeringen har holdt bruken av oljeinntekter under rettesnoren i hele perioden den har sittet – selv da oljeprisfallet rammet i 2014.

Dersom aksjene i fondet skulle falle med 25 pst. fra dagens verdi – noe vi må være forberedt på at kan inntreffe – og vi bruker like mye oljepenger som i regjeringens budsjettforslag, vil uttaket fra fondet bli 3,2 pst. i stedet for 2,7. Dette understreker at uttaket for 2019 bygger på en forsvarlig økonomisk politikk, der bruken av oljeinntekter selv med et fall i aksjekursene på 25 pst. vil være forholdsvis nær 3-prosentbanen.

Vår økonomi og konkurranseevne påvirkes av hvor mye oljeinntekter vi bruker, men også av *hvordan* vi bruker dem. St.meld. nr. 29 (2000–2001) om retningslinjer for den økonomiske politikken, fremhevet at økningen i bruken av petroleumsinntekter bør rettes inn mot tiltak som kan øke produktiviteten, og dermed vekstevnen, i resten av økonomien. Ved behandlingen av Perspektivmeldingen 2017 viste en enstemmig finanskomite til at Stortinget i 2001 understreket at oljeinntektene ikke måtte bli en unnskyldning for ikke å gjennomføre nødvendige systemreformer. En samlet finanskomite stilte seg også bak hovedprioriteringen fra 2001 om at pengebruken skal rettes inn mot infrastruktur, kunnskap og vekstfremmende skattelettelser. Regjeringen viderefører prioriteringen av disse områdene i budsjettet for 2019.

Skal vi opprettholde om lag den samme veksten i levestandard som vi har vennet oss til gjennom de siste 40 årene, må produktiviteten vokse raskere enn i de siste 10–12 årene. For å finansiere velferdsordningene på lang sikt må dessuten fellesskapets inntekter brukes fornuftig. Det krever at arbeidet med målrettede reformer i offentlig forvaltning og resten av økonomien fortsetter.

Høy arbeidsdeltakelse og produktivitet er viktig både for verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. I Norge har vi høy sysselsetting. Samtidig er det mange som mottar trygd. Andelen som står utenfor arbeidslivet som følge av sykdom og nedsatt arbeidsevne, er høyere i Norge enn i mange andre land. Å inkludere flere i arbeidslivet er en sentral prioritering for regjeringen.

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

Hovedtall i budsjettet for 2019

Regjeringens forslag til budsjett for 2019 innebærer en bruk av oljeinntekter på 231,2 mrd. kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Det svarer til 2,7 pst. av anslått kapital i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Bruken av oljeinntekter over statsbud-

sjettet anslås til 7,5 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det utgjør 44 000 kroner per innbygger. Hver åttende krone som brukes over offentlige budsjetter, hentes nå fra pensjonsfondet. Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 1,3 pst., som er klart under den anslåtte veksten i fastlandsøkonomien.

Endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet brukes ofte som et enkelt mål for hvordan budsjettet virker på samlet etterspørsel etter varer og tjenester. Regjeringen har lagt opp til å øke bruken av oljeinntekter med 4,5 mrd. 2019-kroner fra 2018 til 2019. Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet anslås da å holde seg om lag uendret målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Det betyr at budsjettet virker nøytralt på aktiviteten i økonomien.

Den samlede satsingen på kunnskap, samferdsel og skattelettelser i perioden 2014–2019 har vært klart større enn i perioden 2006–2013, i tråd med denne regjeringens mål. For perioden sett under ett er 13 pst. av det samlede handlingsrommet i budsjettet brukt til skatte- og avgiftslettelser, mens 24 pst. er benyttet til satsing på kunnskap og samferdsel. I tillegg tilsvare økte utgifter i folketrygden 22 pst. av handlingsrommet, mens knapt 21 pst. er blitt anvendt til å styrke kommuneøkonomien, medregnet satsinger på kunnskap og samferdsel i kommunal regi.

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

Skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringen prioriterer skatte- og avgiftsendringer som styrker vekstevnen i økonomien, letter omstillingene og skaper nye arbeidsplasser. Lavere skattesats på alminnelig inntekt for personer og selskap er særlig vekstfremmende. Derfor foreslår regjeringen å redusere skattesatsen fra 23 til 22 pst. Sammen med ytterligere økt verdsettelsesrabatt for aksjer og driftsmidler i formuesskatten vil det bli mer lønnsomt for norske eiere å investere i Norge. Marginalskatten på lønn reduseres for de aller fleste, og mest for dem med de laveste inntektene.

Regjeringen foreslår å utvide enkelte skattegrunnlag for å forbedre skattesystemet og bidra til å finansiere skattelettelser som styrker økonomiens vekstevne. Blant annet endres reglene for skattlegging av forsikrings- og pensjonsforetak. Det gjennomføres også målrettede tiltak for å motvirke overskuddsflytting, blant annet ved å endre rentebegrensingsregelen og skattereglene som bestemmer når et selskap anses hjemmehørende i

Norge. Regjeringen foreslår at arbeidsgiver pålegges å innrapportere, foreta forskuddstrekk og betale arbeidsgiveravgift for lønn i form av tips. Tips er skattepliktig inntekt, men har i for liten grad vært oppgitt til beskatning.

For å begrense eiendomsskatten på bolig og fritidseiendom foreslår regjeringen blant annet å redusere den maksimale skattesatsen fra 7 til 5 promille fra 2020.

Klima- og miljønnetningen av avgiftssystemet forsterkes. Regjeringen foreslår også at sjokolade- og sukkervareavgiften reduseres til (prisjustert) 2017-nivå. Det foreslås å redusere elavgiften med ett øre per kWh ut fra prisjustert sats.

Ny regnskapsstandard reduserer den samlede verdsettelsen av bankenes utlånsportefølje. Det foreslås at denne reduksjonen i sin helhet kan fradragsføres i innføringsåret 2018. Dette gir en engangs bokført lettelse på 550 mill. kroner i 2019.

Samlede nye skattelettelser i 2019 som følge av regjeringens forslag er om lag 1,1 mrd. kroner påløpt og 1,7 mrd. kroner bokført. Nesten 9 av 10 personlige skattytere får lavere eller uendret skatt med forslaget. Andelen personer som får skatte-skjerpelse, er størst i de høyeste inntektsgruppene, hovedsakelig som følge av økt skatt på utbytte. Om lag 1,3 pst. av skattyterne får en skatteøkning på mer enn 2 000 kroner. Disse har i gjennomsnitt en bruttoinntekt på 1,7 mill. kroner og får i gjennomsnitt økt skatten med i overkant av 8 800 kroner.

Skatte- og avgiftsopplegget omtales nærmere i kapittel 4 av denne meldingen og i Prop. 1 LS (2018–2019) *Skatter, avgifter og toll 2019*.

Regjeringens satsinger

Regjeringen har i budsjettet for 2019 prioritert tiltak som fremmer flere jobber, bedre velferd og en trygg hverdag. Statsbudsjettet for 2019 støtter opp om regjeringens langsiktige mål om et bærekraftig velferdssamfunn. Tiltakene er tilpasset konjunktursituasjonen og legger til rette for vi kan løse de store utfordringene Norge står overfor:

– Omstille norsk økonomi

Å omstille norsk økonomi for å skape vekst, nye arbeidsplasser og sikre flere ben å stå på, står sentralt i regjeringens økonomiske politikk. Det er en hovedprioritet i skatte- og avgiftspolitikken. Hensynet til bedriftenes konkurransevne er en viktig grunn til at det nå er riktig å holde igjen på bruken av oljeinntekter, og at regjeringen foreslår et

nøytralt budsjettopplegg for 2019. Bedret konkurransevne gir det viktigste bidraget til omstilling i norsk økonomi, ved å øke lønnsomheten i det private næringslivet og gjøre det mer attraktivt å investere i bedrifter som møter internasjonal konkurranse.

Høy produktivitet gjør at levestandarden i Norge er blant de høyeste i verden. Det siste tiåret har produktiviteten i Norge og andre vestlige økonomier økt saktere enn før. Produktivitetsveksten her hjemme har likevel vært høyere enn i mange europeiske land, og ser nå ut til å ta seg noe opp.

At vi lykkes med å få stadig mer ut av de ressursene vi bruker, er det viktigste grunnlaget for økt levestandard og gode velferdsordninger. Samtidig vil en god omstillingsevne bidra til at norske virksomheter står bedre rustet til å møte internasjonal konkurranse. Omstilling sikres ikke først og fremst gjennom enkelttiltak i de årlige budsjettforslagene, men gjennom langsiktig arbeid med å skape gode, generelle rammebetingelser. Regjeringen vil føre en fremtidsrettet næringspolitikk som legger til rette for verdiskaping og vekst i privat sektor, lønnsomme arbeidsplasser og omstilling av norsk næringsliv.

Budsjettforslaget legger til rette for at størstedelen av de nye arbeidsplassene kommer i private bedrifter. Regjeringen prioriterer utbygging av vei og bane i hele landet, forskning, innovasjon og kompetanse.

Regjeringen viderefører den sterke satsingen på veier, jernbane og kollektivtrafikk. Bedre mulighet for rask og effektiv transport støtter oppunder den nødvendige omstillingen og skaper en enklere hverdag for folk flest og næringsliv.

Kunnskap, forskning og utvikling bidrar til et mer konkurransedyktig næringsliv og til å skape nye, vekstkraftige næringer. Regjeringen legger frem en revidert langtidsplan for forskning og høyere utdanning samtidig med statsbudsjettet for 2019. Her lanseres tre nye opptrappingsplaner på totalt 1,5 mrd. kroner i perioden 2019–2022, hvorav 800 mill. kroner skal gå til et teknologiløft og 450 mill. kroner til FoU for fornyelse og omstilling i næringslivet.

Både Produktivitetskommisjonen og OECD har pekt på at økt produktivitet kan oppnås gjennom strukturreformer som styrker næringslivets vekstmuligheter, og tiltak for å effektivisere offentlig sektor. Skattereformen, med redusert skattesats på alminnelig inntekt for selskap og personer, gjør det mer lønnsomt å investere i Norge. Det fremmer økonomisk vekst, letter omstilling og skaper nye arbeidsplasser. Regjeringen

vil modernisere offentlig sektor slik at velferdsordningene kan videreføres. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen føres videre og vil frigjøre ressurser til prioriterte formål. Flere omfattende reformer er besluttet for å få bedre tjenester og mer ut av ressursene i offentlig sektor, herunder kommunereform, regionreform, jernbane-reform, politireform, reform av universitets- og høyskolesektoren og etablering av selskapet Nye Veier AS. Arbeidet med reformer som bidrar til bedre bruk av samfunnets ressurser både i privat og offentlig sektor, fortsetter.

For å trygge velferden vil regjeringen fortsette moderniseringen og effektiviseringen av offentlig sektor. Det bidrar til et bærekraftig velferdssamfunn. I statsbudsjettet forsterkes arbeidet med innovasjon og digitalisering i offentlig sektor. Målet er å skape en enklere hverdag for innbyggerne og få mer velferd ut av hver skattekroner.

Regjeringens arbeid for en mer produktiv og effektiv økonomi er nærmere omtalt i kapittel 5.

– Oppfylle Norges klimaforpliktelser

Klimaendringer er en av vår tids hovedutfordringer. Regjeringen fører en ambisiøs klima- og miljøpolitikk. Klimautfordringen kan bare løses gjennom et globalt samarbeid, men også Norge må redusere egne utslipp. Regjeringen vil at Norge skal være en pådriver i det internasjonale klimaarbeidet og vil forsterke klimaforliket.

Norges klimaforpliktelse for 2030 er å bidra med minst 40 pst. utslippsreduksjon sammenlignet med 1990. Vi er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av utslippsmålet. Regjeringen vil bruke mulighetene i EU-rammeverket for å oppfylle norske klimaforpliktelser i ikke-kvotepiktig sektor, men samtidig ha ambisjon om å ta så mye som mulig av forpliktelsen nasjonalt.

I budsjettet for 2019 foreslår regjeringen tiltak for å redusere klimagassutslippene både på kort og lang sikt. Det foreslås en betydelig satsing på klimavennlige transportløsninger. Bevilgningene til investeringer, drift og vedlikehold på jernbane foreslås økt med 2 mrd. kroner. Videre foreslår regjeringen nær en dobling av utgiftene til statlig delfinansiering av store kollektivprosjekter i de fire største byene.

Norge finansierer en rekke klimatiltak utenfor egne grenser, blant annet innen fornybar energi, tiltak som reduserer avskoging av tropisk skog og klimatilpasning i utviklingsland. Tiltakene bidrar til å redusere de globale utslippene av klimagasser. Denne typen støtte og samarbeid er en sentral

del av det eksisterende rammeverket under FNs klimakonvensjon og oppfølgingen av Parisavtalen. Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til klima- og miljørettet bistand, herunder fornybar energi, klima- og skogsatsingen og arbeidet mot marin forsøpling, med over 1 mrd. kroner.

Regjeringen foreslår å øke overføringen til Enova. Enova er et viktig virkemiddel for utvikling og bruk av ny klimateknologi og støtter blant annet null- og lavutslippsløsninger innen skipsfarten og landtransporten. Tiltak som gir størst utslippsreduksjon i ikke-kvotepiktig sektor, skal prioriteres.

Regjeringen har opprettet investeringsselskapet Nysnø Klimainvesteringer AS (tidligere Fornybar AS). Selskapets formål er å bidra til utslippsreduksjoner ved å investere i ny klimateknologi. Regjeringen foreslår å øke bevilgningen til selskapet med 200 mill. kroner i 2019.

Arbeidet med CO₂-håndtering skal bidra til å utvikle og demonstrere kostnadseffektiv teknologi for fangst og lagring av CO₂ med et spredningspotensiale. Regjeringen foreslår å videreføre satsingen på forskning og demonstrasjon, herunder drift av Teknologisenter for CO₂-fangst på Mongstad. Planleggingen av fullskala CO₂-håndtering fortsetter, og det foreslås å støtte forprosjektering av fangst, transport og lager.

Utslippene av klimagasser anslås å avta med i overkant av 7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter frem mot 2030, ved en fremskriving av dagens politikk. Det aller meste av nedgangen ventes å komme i ikke-kvotepiktige utslipp der utslippene anslås å gå ned med 5¼ mill. tonn fra 2017 til 2030.

Klimapolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.7.

– Skape et inkluderende arbeidsliv

Regjeringen vil legge til rette for at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. For den enkelte betyr det å ha en jobb både stabil inntekt, personlig utvikling og deltakelse på en sosial arena. Samtidig er gode fellesfinansierte velferdsordninger avhengige av balanse mellom hvor mange som bidrar til inntektene og hvor mange som mottar. At mange står utenfor arbeidslivet, er derfor en utfordring både for den enkelte og for samfunnet.

Regjeringen vil bruke oppgangen i norsk økonomi aktivt for å inkludere flere i arbeidslivet. Når flere bedrifter etterspør mer arbeidskraft, må vi inkludere flere som står utenfor og som ønsker å delta i arbeidslivet. Derfor har regjeringen tatt initiativ til en inkluderingsdugnad. I budsjettet foreslår regjeringen 125 mill. kroner til tiltak som støtter opp under denne dugnaden. Det er en stor arbeidskraftreserve i utenforskapet som skal

mobiliseres. Gjennom felles innsats fra offentlige og private aktører er målet å få flere med nedsatt funksjonsevne og/eller hull i CV-en over i faste, ordinære jobber. I Jeløya-plattformen er det satt som mål at minst 5 pst. av nyansatte i staten skal være personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. Inkluderingsdugnaden retter innsatsen mot støtte til arbeidsgivere som ansetter fra dugnadens målgrupper, å kvalifisere flere til arbeid, samt en kombinasjon av helse- og arbeidsrettet oppfølging, særlig for personer med psykiske helse- eller rusproblemer.

Personer med nedsatt arbeidsevne, ungdom, innvandrere fra land utenfor EØS-området og personer som har stått lenge uten arbeid, er grupper som er særlig prioritert for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Flere personer med rusproblemer skal tilbys tiltaksplass. Bevilgningen til varig tilrettelagt arbeid økes.

Et sikkert og seriøst arbeidsliv bidrar til å skape et mer inkluderende arbeidsliv gjennom å sikre trygge rammer for arbeidstakere og arbeidsgivere. Regjeringen vil gjøre det enklere for de seriøse arbeidslivsaktørene, og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Innsatsen mot arbeidslivskriminalitet styrkes.

Høy produktivitet krever en arbeidsstyrke med høy kompetanse. Regjeringen har satt i gang en rekke tiltak for å bedre kvaliteten i skolen. Innsatsen har blant annet vært rettet mot at elevene skal få best mulig opplæring tidlig i skoleløpet, og at frafall skal forebygges. Det fremmes en særskilt innsats for å øke kvaliteten i yrkesfagene. Regjeringen vil fortsette satsingen på kompetansehevingstiltak for ansatte i barnehage og skole. Flere voksne har fått rett til videregående opplæring, og voksne har fått lettere tilgang til fleksibel opplæring som kan kombineres med arbeid. Innsatsen for voksne foreslås økt ytterligere i 2019, både på grunnskolenivå og for videregående opplæring.

Arbeidslivet endrer seg, og kravene til kompetanse øker. Den teknologiske utviklingen utfordrer eksisterende arbeidsplasser og den enkeltes kompetanse, men skaper også muligheter for hjemflagging av arbeidsplasser. Regjeringen vil gjennomføre en kompetansereform for å hindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet. Målet er at ingen går ut på dato eller slutter i jobben på grunn av manglende kompetanse. Reformen skal bedre tilgangen på etter- og videreutdanning. To viktige tiltak er utvikling av fleksible videreutdanningstilbud innenfor teknologi og digitale løsninger og bransje-program rettet mot bransjer som er særlig berørt av digitalisering, automatisering og omstilling.

– Sikre gode velferdsordninger

Regjeringen vil opprettholde og videreutvikle gode velferdsordninger og velferdstjenester. Gode velferdstjenester bidrar til å utjevne forskjeller og er viktig for den enkeltes mulighet til å lykkes, uansett bakgrunn. Gode velferds- og inntektssikringsordninger er viktige både for arbeidslivets omstillingsevne og for den enkelte. Velferdsordningene må stimulere til arbeid, samtidig som de som ikke kan delta i arbeidslivet pga. helse eller alder, skal være sikret inntekt.

Velferdstjenestene styrkes gjennom regjeringens budsjettforslag. Vi vil investere i sykehus, raskere behandling og bedre eldreomsorg. Det vil forbedre velferden i kommunene og styrke det sosiale sikkerhetsnettet at vi prioriterer rusomsorg, psykisk helse og innsats mot fattigdom. Sykehusene får 1 350 mill. kroner i økte driftsbevilgninger for å legge til rette for økt pasientbehandling og korte ventetider. Kommunesektoren, som leverer viktige velferdstjenester, får en realvekst i sine frie inntekter på 2,6 mrd. kroner. Det legger til rette for at kommunene og fylkeskommunene kan tilby flere og bedre tjenester.

Det legges til rette for å gi tilskudd til 1 500 heldøgns omsorgsplasser og 450 dagaktivitetsplasser til hjemmeboende personer med demens. Regjeringen vil også videreføre og utvide forsøket med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Helsetjenestetilbudet innen rus og psykisk helse styrkes betydelig, blant annet ved å øke rekrutteringen av psykologer til kommunene med 120 nye årsverk. Regjeringen følger også opp eldrereformen *Leve hele livet*, der målet er å fremme kommunenes evne til omstilling og kvalitetsforbedring i den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Regjeringen vil legge frem en ny nasjonal helse- og sykehusplan høsten 2019. Målet er å kunne levere pasientenes helsetjenester på en måte som er bærekraftig også i årene fremover. Bedre samhandling, bruk av teknologi og utvikling av kompetanse vil være sentrale temaer.

For å opprettholde bærekraften i sentrale velferdsordninger må flere delta i arbeidslivet og være yrkesaktive lenger. Det forutsetter en forsterket arbeidslinje og krav til aktivitet i velferdsordningene. Samtidig skal man opprettholde tilpassede inntektssikringsordninger for grupper som ikke kan delta i arbeidsmarkedet. Regjeringen har også gjort flere justeringer i inntektssikringsordningene for å motvirke passive stønadsforløp og tilrettelegge for overgang til arbeid. Innføring av aktivitetsplikt for unge sosialhjelps-

mottakere og omleggingen av arbeidsavklaringspenger er eksempler på dette.

Hovedgrepene i pensjonsreformen er økt økonomisk bærekraft og sterkere insentiver til arbeid. I mars 2018 ble det inngått avtale med partene i arbeidslivet om omlegging av offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor. Omleggingen vil bedre insentivene til å stå lenger i arbeid. Avtalen følges opp med forslag til lovendringer.

Regjeringen satser på videreutvikling av velferdsordningene gjennom å modernisere offentlig sektor. Arbeids- og velferdsetatens IKT-løsninger moderniseres for å utvikle gode selvbetjeningsløsninger for brukerne, gi innsyn i egen sak og muligheter for digital kommunikasjon med forvaltningen. Dette bidrar til gode brukeropplevelser, kortere saksbehandlingstid og økt kvalitet i ytelsesforvaltningen. Samtidig frigjøres ressurser for å forsterke oppfølgingen av brukere med behov for arbeidsrettet oppfølging.

– Redusere fattigdom

Norge er blant OECD-landene med minst økonomisk ulikhet. Inntekt, livskvalitet og levekår er jevnt fordelt i Norge. Forekomsten av vedvarende lavinntekt er forholdsvis liten. Personer på lavinntektsgrensen har et høyere inntektsnivå i Norge enn i mange andre land, og konsekvensene av lavinntekt dempes av det offentlige tjenestetilbudet. Å leve med lav inntekt kan likevel være en krevende situasjon som kan påvirke helse, utdanning og sosialt liv. Oppvekst i familier med lavinntekt kan begrense valgmuligheter og øke faren for utenforskap og utfordringer senere i livet.

Regjeringens førsteprioritet i velferdspolitikken er å bekjempe fattigdom, særlig blant barnefamilier, slik at færre faller utenfor. Gjennom de siste årenes budsjetter har regjeringen styrket den nasjonale tilskuddsordningen mot barnefattigdom. I 2019 foreslår regjeringen å øke bevilgningen for å igangsette et pilotprosjekt for å dekke individuelle utgifter ved deltagelse i organisert aktivitet for barn fra lavinntektsfamilier og til ferietiltak for barn og foreldre fra samme gruppe.

For å motvirke fattigdom og lavinntekt på lengre sikt må utdanningssystemet gi barn og unge kompetanse til å møte morgendagens arbeidsliv. I budsjettet for 2019 foreslår regjeringen at tilskuddet til oppfølgings- og løsfunksjoner rettet mot ungdom som står i fare for å falle ut av utdanningsløpet, økes med 20 mill. kroner. Regjeringen foreslår også 46 mill. kroner til å utvide ordningen med gratis kjernetid i barnehage til å gjelde to-åring, samt 9 mill. kroner for å få flere barn i

utsatte byområder til å gå i barnehage. I statsbudsjettet for 2019 foreslår regjeringen å styrke tilskuddsordningen rettet mot områdesatsinger i byer med 20 mill. kroner. For å hjelpe husstander med lave inntekter og høye boutgifter foreslår regjeringen å øke bostøtten til barnefamilier og andre store husstander med 60 mill. kroner.

Å legge til rette for deltagelse i arbeidslivet står sentralt i arbeidet mot fattigdom og lavinntekt. Bruk av aktivitetskrav i inntektssikringsordningene kan bidra til færre passive mottakere og styrke arbeidsinsentivene. Regjeringen har tatt initiativ til en inkluderingsdugnad for å bidra til at flere kommer i arbeid. Ved å senke marginals-katten på arbeid ytterligere gjør regjeringen det litt mer lønnsomt å arbeide mer. Samtidig bidrar skattesystemet direkte til omfordeling. Regjeringens skattepolitikk kjennetegnes av vekstfremmende lettelsener som brede grupper av befolkningen har fått ta del i. Om lag halvparten av personskattelettelsene i 2019 går til de med bruttoinntekt under 600 000 kroner.

Regjeringen tar sikte på å legge frem en stortingsmelding om ulikhet og sosial bærekraft rundt årsskiftet 2018/2019.

Bærekraftsmålene markerer en global dugnad for utryddelse av ekstrem fattigdom. Internasjonalt vil regjeringen fremme økonomisk vekst og bekjempe fattigdom gjennom økt satsing på næringsutvikling, landbruk og fornybar energi. Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til bistand med til sammen 2,5 mrd. kroner i 2019.

– Gjennomføre et integreringsløft

Regjeringen er i gang med et integreringsløft og vil gjennomføre en helhetlig reform av integreringsfeltet for å få raskere og bedre resultater. Særlig er det viktig at vi lykkes bedre med integreringen i arbeidslivet. Det er sentralt både for den enkelte og for bærekraften i våre velferdsordninger.

Selv om mye går i riktig retning, er det fortsatt vesentlige utfordringer på integreringsområdet. Innvandrere har mindre formell kompetanse og lavere sysselsetting enn resten av befolkningen. Innvandrere skårer gjennomsnittlig lavere på levekårsvariabler, og for mange opplever negativ sosial kontroll. Enkelte utsatte byområder har utfordringer som blant annet knytter seg til mangelfull integrering.

Det tas sikte på å legge frem en integreringsstrategi mot slutten av 2018 som skal gi tydelig retning for integreringsarbeidet fremover. Hovedmålet er å øke innvandreres deltagelse i arbeids-

og samfunnsliv. For å øke måloppnåelsen er det viktig med en helhetlig og samordnet innsats, og strategien berører flere departementers ansvarsområder. Strategiens innsatsområder skal omfatte kvalifisering og utdanning, arbeid, hverdagsintegrering og negativ sosial kontroll.

En viktig del av strategien er å vurdere hvordan de samlede ressursene på integreringsområdet kan innrettes mest mulig effektivt for å oppnå de ønskede resultatene. Regjeringen foreslår til sammen 420 mill. kroner til en rekke tiltak som skal bidra til integreringsløftet i 2019. Det foreslås blant annet utvikling av moduler i introduksjonsprogrammet, områdesatsinger i Oslo, kompetansetiltak for lærere i norskopplæringen, forsøk med bruk av økonomiske insentiver i introduksjonsprogrammet og videreutvikling av Jobbsjansen. Utvidelse av ordningen med gratis kjernetid i barnehage til også å gjelde to-åringer, er et annet forslag som kan fremme integrering. Det samme gjelder økt tilskudd til tiltak og prosjekter på kulturområdet som skal stimulere til mangfold og integrering.

– Trygghet og beredskap

Regjeringen arbeider for et tryggere samfunn. Budsjettforslaget prioriterer tiltak for å bekjempe kriminalitet, styrke beredskapen og øke Norges forsvarsevne. Regjeringen følger opp langtidspanen for forsvarssektoren (LTP) med å foreslå en økning på 2,8 mrd. kroner til LTP-formål. Dette vil blant annet gå til økt aktivitet i Forsvaret, investeringer i nye ubåter, nye overvåkingsfly og nytt artilleri til Hæren, økt ambisjon for landmakten og forsert anskaffelse av nye kystvaktfartøyer.

Byggingen av politiets nasjonale beredskapssenter fortsetter. Senteret vil bidra til økt beredskap og gi en raskere og mer koordinert respons fra politiet når hendelser oppstår. I løpet av 2019 vil tre nye politihelikoptre være på plass. Regjeringen foreslår også økt bevilgning til objektsikring i forsvarssektoren ved å fremskynde flere planlagte sikringsprosjekter til 2019 samt mer øving i Heimvernet.

Budsjettforslaget legger opp til bedre sikring av politiets og Politiets sikkerhetstjenestes (PST) skjermingsverdige objekter. Politidirektoratet har utarbeidet en helhetlig plan for objektsikring. Regjeringen følger opp ved å foreslå økte midler samt å etablere to sikrede datasentre for justissektoren. I tillegg vil byggingen av politiets beredskapssenter innebære sikring av fire av politiets skjermingsverdige objekter.

Regjeringen foreslår å legge til rette for fortsatt økt politidekning. Budsjettforslaget bidrar til ansettelse av nyutdannede fra Politihøgskolen i 2019 samt til å dekke helårsvirkningen av ansettelsene av nyutdannede i 2018.

For å øke innsatsen mot gjeng- og ungdomskriminalitet, særlig i Oslo, foreslår regjeringen å øke bevilgningen til politiet og konfliktrådene. Videre vil regjeringen styrke barnevernets innsats mot ungdomskriminalitet.

Budsjettforslaget legger opp til økt innsats på IKT-sikkerhet. Bevilgningen foreslås økt til PST og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Regjeringen foreslår også å øke den nasjonale forskningen innen kryptologi, digital sikkerhet og beredskap.

I løpet av 2018 vil de seks første nye redningshelikoptrene være mottatt, og det er forventet levering av ytterligere seks helikoptre i 2019.

Pengepolitikken

Den langsiktige oppgaven til pengepolitikken er å gi økonomien et nominelt ankerfeste, dvs. opprettholde en stabil pengeverdi. Lav og stabil inflasjon er det beste bidraget pengepolitikken kan gi for å fremme høy velferd, høy sysselsetting og økonomisk vekst over tid. Økonomien virker bedre ved lav og stabil inflasjon enn ved høy og varierende inflasjon.

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

Renten har vært lav lenge. Det har bidratt til at veksten har tatt seg opp i norsk økonomi. Fremover venter markedet at renten skal ta seg litt opp både internasjonalt og i Norge. Norges Bank hevet styringsrenten på rentemøtet i september. Ifølge banken vil styringsrenten mest sannsynlig bli satt videre opp i første kvartal neste år, og deretter gradvis bli hevet til om lag 2 pst. ved utgangen av 2021. Med en slik utvikling i styringsrenten vil rentene her hjemme øke noe raskere enn rentene ute.

Avsnitt 3.3 redegjør nærmere for pengepolitikken.

Finansiell stabilitet og boligmarkedet

Den positive utviklingen i norsk økonomi har bidratt til god inntjening i norske banker. Bankene har i årene etter finanskrisen styrket sin soliditet betydelig, og har også bygget opp likviditetsbuffer som gjør dem mindre sårbare for markedssuro.

Den vedvarende oppgangen i husholdningenes gjeldsbelastning kan være et tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp. Renteendringer, inntektsbortfall eller kraftig fall i boligprisene kan føre til at husholdninger med høy gjeld vil måtte stramme inn på forbruket for å betjene gjelden.

Boligprisene steg kraftig i begynnelsen av året, etter å ha falt gjennom fjoråret. De siste månedene har oppgangen vært mer moderat. På landsbasis er prisene tilbake på toppnivået fra i fjor, mens nivået i Oslo fremdeles er noe lavere. Også i markedet for næringseiendom har prisveksten vært høy over flere år, noe som har bidratt til oppbygging av risiko i finanssystemet.

Regjeringen har satt inn en rekke tiltak for å dempe risikoen i det norske finanssystemet. I tillegg til økte krav til soliditet og likviditet i bankene, er det fastsatt krav til utlånspraksis som bidrar til en mer bærekraftig utvikling i boliglånemarkedet. Regjeringen har også gjennomført en rekke tiltak for å få markedet for forbrukslån til å fungere bedre.

Finansiell stabilitet er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Sysselsettings- og inntektspolitikken

Sysselsettingspolitikken skal støtte opp under høy verdiskaping ved å bidra til at flest mulige deltar i arbeidslivet. Høy sysselsetting og lav arbeidsløshet er sentrale mål for regjeringens økonomiske politikk og er avgjørende for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn.

Utsiktene for norsk økonomi tilsier at det vil være et økende behov for arbeidskraft også neste år. Det er derfor viktig å få flest mulig ut i arbeidslivet. Det innebærer at de arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene må tilpasses konjunktursituasjonen. Regjeringen arbeider på bred front for å inkludere flere i arbeidslivet og har tatt initiativ til en inkluderingsdugnad.

Etter oljeprisfallet i 2014 og den påfølgende svekkelsen i arbeidsmarkedet ble permitteringsregelverket endret for å gi bedriftene mulighet til å holde på kompetent arbeidskraft. Regjeringen vil bruke den oppgangstiden vi nå er inne i, til å

inkludere flere i det ordinære arbeidslivet og fortsette omstillingen av norsk økonomi. Som følge av ringvirkningene i norsk økonomi av oljeprisfallet ble maksimal periode med fritak fra lønnsplikt trinnvis utvidet til 49 uker i løpet av 2015 og 2016. Arbeidsgiver har ti dagers lønnsplikt i starten av permitteringsperioden. Etter 30 uker med dagpenger ved permittering inntreer en ny fem dagers lønnspliktperiode for arbeidsgiverne. Deretter er arbeidsgiver fritatt for lønnsplikt i ytterligere 19 uker. Det er viktig at inntektssikringsordningene understøtter høy sysselsetting. Arbeidsmarkedet er i bedring. Regjeringen foreslår derfor at maksimal periode med fritak fra lønnsplikt under permittering reduseres fra 49 til 26 uker for nye tilfeller. Samtidig faller den såkalte arbeidsgiverperiode II bort, der arbeidsgiver har fem dager lønnsplikt etter 30 uker.

Arbeidsmarkedstiltak er viktig for å hjelpe de som er arbeidsledige, med å komme raskt i jobb, og for å unngå at personer med svak eller lite etterspurt kompetanse faller varig ut av arbeidslivet. Omfanget av arbeidsmarkedstiltak skal tilpasses situasjonen i arbeidsmarkedet. Etter oljeprisfallet i 2014 ble antallet tiltaksplasser rettet mot ledige trappet betydelig opp. I takt med at ledigheten har avtatt er nivået på tiltak rettet mot ledige blitt redusert i år, og det legges opp til en ytterligere reduksjon neste år.

Bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak sikrer et fortsatt godt tilbud til personer med nedsatt arbeidsevne og andre utsatte grupper. Det legges opp til å gjennomføre om lag 59 000 plasser i 2019. Personer med nedsatt arbeidsevne, ungdom, innvandrere fra land utenfor EØS-området og personer som har stått lenge uten arbeid, er grupper som er særlig prioritert for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. I tillegg økes innsatsen for personer som deltar på varig tilrettelagt arbeid.

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

Sysselsettings- og inntektspolitikk er nærmere omtalt i avsnitt 3.5

Oppfølging av FNs bærekraftsmål

FNs medlemsland vedtok i 2015 2030-agendaen og bærekraftsmålene. Intensjonen bak målene er å legge til rette for et godt og trygt liv uten fattigdom for alle mennesker og samtidig ta vare på miljøet. Det er i alt 17 mål, blant annet knyttet til å ivareta menneskerettigheter og naturmiljøet, redusere ulikhet, oppnå likestilling og god og inkluderende utdanning for alle.

Regjeringens oppfølging av bærekraftsmålene er integrert i regjeringens ordinære politiske arbeid. For hvert av de 17 målene er det et departement som er ansvarlig for koordinering av oppfølgingen. Departementene rapporterer om oppfølgingen av målene de har ansvar for i sine budsjett dokumenter. Finansdepartementet har koordineringsansvar for mål 8 om økonomisk vekst og sysselsetting og mål 10 om å redusere ulikhet.

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

Statens pensjonsfond

Formålet med Statens pensjonsfond er statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og å underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter. En langsiktig og god forvaltning legger til rette for at petroleumsformuen kan komme både dagens og

fremtidige generasjoner til gode. Statens pensjonsfond forvaltes med mål om høyest mulig avkastning innenfor et risikonivå som skal være akseptabelt. Forvaltningen skal være åpen, ansvarlig, langsiktig og kostnadseffektiv. Det er bred politisk enighet om at fondet ikke skal være et virkemiddel for å ivareta andre politiske hensyn.

Ved utgangen av første halvår 2018 var den samlede markedsverdien av Statens pensjonsfond 8 585 mrd. kroner, fordelt med 8 335 mrd. kroner i Statens pensjonsfond utland (SPU) og 251 mrd. kroner i Statens pensjonsfond Norge (SPN).

Sentralbanklovutvalget overleverte sin utredning om ny sentralbanklov og organiseringen av Norges Bank og forvaltningen av SPU til Finansdepartementet 23. juni 2017. Regjeringen tar sikte på å legge frem for Stortinget en egen melding om denne saken i oktober 2018.

På bakgrunn av et råd fra Norges Bank om å ta energisektoren ut av SPU's referanseindeks for aksjer, oppnevnte Finansdepartementet en ekspertgruppe for å vurdere om fondet bør være investert i energiaksjer. Rådet fra Norges Bank, ekspertgruppens utredning og den offentlige høringen av disse vil danne grunnlag for en melding til Stortinget om saken tidlig i 2019.

Statens pensjonsfond er nærmere omtalt i kapittel 7.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Norsk økonomi

Det går godt i norsk økonomi. Næringslivet ser lysere på fremtiden enn på lenge, og arbeidsledigheten er kommet godt ned. Stadig flere kommer i jobb, og etter nesten ti år med nedgang stiger andelen av befolkningen i arbeidsdyktig alder som jobber.

Tilbakeslaget som fulgte i kjølvannet av oljeprisfallet i 2014 er over, og økonomien er inne i en oppgangskonjunktur. Veksten er nå høyere enn sin langsiktige trend og er ventet å gå videre opp neste år, se figur 2.1A. Høyere priser på olje og gass og omfattende kostnadskutt i oljenæringen bidrar til økt aktivitet på norsk sokkel, og petroleumsinvesteringene er anslått å vokse etter fire år med fall. Økt kjøpekraft trekker opp forbruket i husholdningene, mens bedret konkurransevne og god vekst ute legger til rette for høyere eksport og investeringer.

Den økonomiske politikken har bidratt til oppsvinget. Da oljeprisen begynte å falle, ble finanspolitikken lagt om i ekspansiv retning for å styrke etterspørselen etter varer og tjenester. Tiltakene bidro til at arbeidsledigheten ikke fikk bite seg fast på et høyt nivå. Norges Bank reduserte i mars 2016 styringsrenten til rekordlave 0,5 pst. Samtidig har svakere krone og moderate lønnsoppgjør gjort norske bedrifter mer konkurransedyktige. Norges Bank hevet styringsrenten på rentemøtet i september, og signaliserte at renten gradvis vil bli satt opp til om lag 2 pst. ved utgangen av 2021.

I denne meldingen er det *strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet* anslått å forbli uendret fra 2018 til 2019, målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Statsbudsjettet for 2019 er beregnet til å virke om lag nøytralt på aktiviteten i økonomien. Budsjettpolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.

Utenfor Norges grenser fortsetter oppgangen. Veksten er høy, og i mange land er arbeidsledigheten godt under sine historiske gjennomsnitt. I noen europeiske land er ledigheten imidlertid fortsatt svært høy. Fremover er oppgangen ventet å dempes noe, etter hvert som den økte aktiviteten møter kapasitetsskranker. Veksten i euroom-

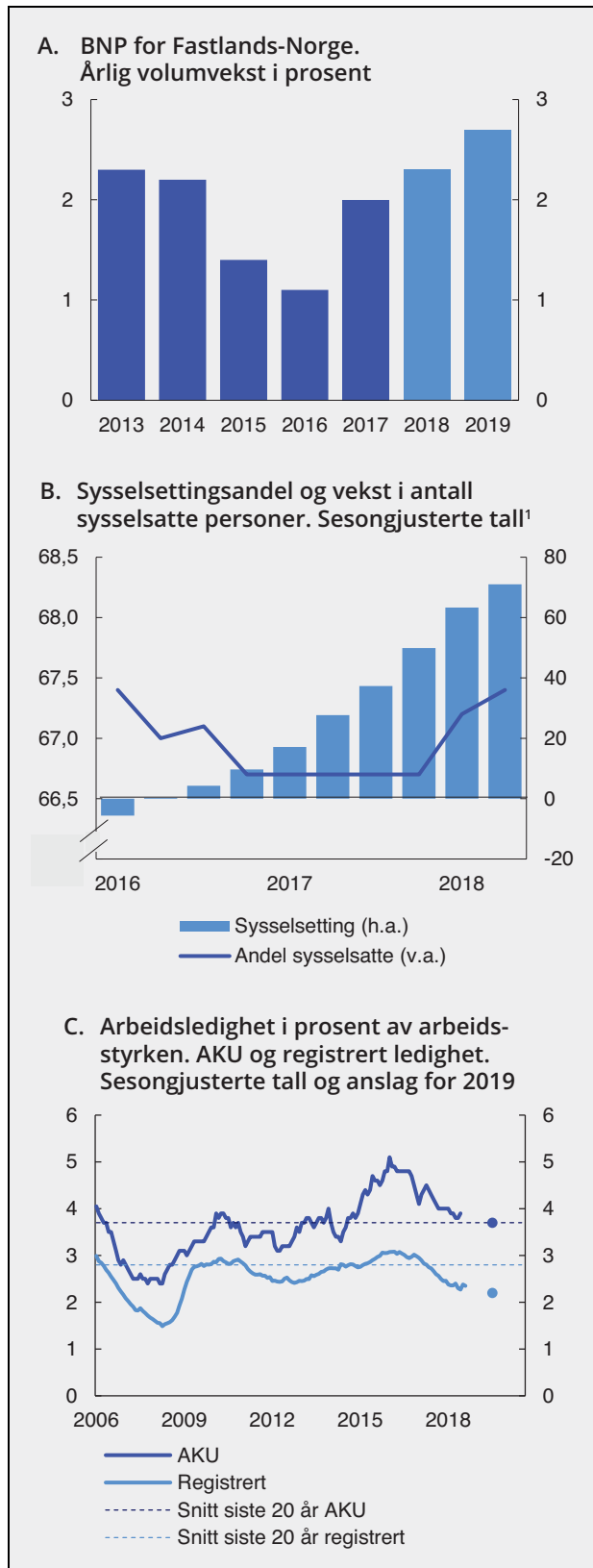
rådet har trolig passert toppen i denne oppgangen. I Sverige, vår viktigste handelspartner, og i USA er veksten fortsatt sterk. Fremover vil kapasitetsbegrensninger kunne føre til mer moderat vekst i svensk økonomi. I USA ser sterk finanspolitisk stimulans ut til å holde aktivitetsveksten oppe også neste år. Veksten hos Norges handelspartnere i 2019 er anslått å bli litt lavere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2018, men klart høyere enn anslått for ett år siden. Internasjonal økonomi er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.

Oljeprisen har tatt seg markert opp det siste året og har den siste tiden ligget rundt 80 USD per fat. Prisene i terminmarkedet tyder på forventninger om at oljeprisen vil gå litt ned de nærmeste årene, se figur 2.2A. Fallet i *petroleumsinvesteringene* ser ut til å ligge bak oss for denne gang, og vi venter oppgang de neste årene. Kostnadskutt og effektivisering bidrar til at de fleste prosjekter som er planlagt på norsk sokkel vil være lønnsomme også med klart lavere priser på olje og gass enn i dag. Petroleumssektoren er nærmere omtalt i avsnitt 2.6.

Det norske *arbeidsmarkedet* er i klar bedring. Etterspørselen etter arbeidskraft har økt markert, og arbeidsledigheten har avtatt det siste året. Bare i løpet av første halvår i år økte sysselsettingen med vel 20 000 personer. Antall sysselsatte har vokst raskere enn befolkningen i arbeidsfør alder, og andelen som er sysselsatt, stiger nå etter flere år med nedgang, se figur 2.1B.

Høyere sysselsetting har også ført til at færre er arbeidsledige. Målt ved AKU-undersøkelsen utgjør arbeidsledigheten nå 4,0 pst. av arbeidsstyrken. Det er om lag én prosentenhet lavere enn vinteren 2016, da ledigheten var på sitt høyeste etter oljeprisfallet, se figur 2.1C. Antall registrerte ledige har også avtatt, og er kommet godt ned over hele landet. Det er ventet at ledigheten vil falle videre fremover. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.2 og boks 2.1.

Svakere krone og mer moderate lønnsoppgjør har bedret *konkurransevnen* til norsk næringsliv, se figur 2.2B. Etter et markert fall i 2016 økte eksporten av varer utenom olje og gass i fjor. Det



Figur 2.1 Utviklingstrekk i norsk økonomi

¹ Linjen viser sysselsatte i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder og baserer seg på AKU. Søylene viser akkumulert vekst i antall sysselsatte (i tusen) siden 4. kv. 2015 og baserer seg på nasjonalregnskapstall.

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

var sterk vekst i eksporten av raffinerte oljeprodukter, kraftkrevende industriprodukter og fisk. Fremover er det ventet at høy vekst i etterspørselen fra utlandet og bedret konkurranseevne vil trekke eksporten videre opp.

Kapasitetsutnyttelsen i fastlandsøkonomien ser ut til å være nærme et normalt nivå. Produksjons-gapet, en beregnet størrelse som angir forskjellen mellom den faktiske økonomiske utviklingen og en anslått trendbane, er ventet å lukkes i løpet av kort tid, se figur 2.3A. Det kan tolkes som at temperaturen i økonomien nærmer seg et normalt nivå. Andelen bedrifter i Norges Banks regionale nettverk som melder at kapasitet begrenser produksjonen, ligger nær sitt historiske gjennomsnitt, se figur 2.3B. Statistisk sentralbyrås (SSB) konjunkturbarometer viser at kapasitetsutnyttelsen også er på vei opp i industrien, selv om den fortsatt er noe under sitt historiske gjennomsnitt. Norsk turistnæring nyter godt av den svake kronen, og hotellovernattingene ligger nå på et rekordhøyt nivå. Hoteller og andre overnattingsbedrifter rapporterer om den høyeste kapasitetsutnyttelsen siden finanskrisen.

Samtidig som kapasitetsutnyttelsen nå tar seg opp, er det usikkert hvor mye ledig kapasitet det egentlig er i fastlandsøkonomien. Dersom lønnsveksten ikke tar seg opp, kan det være en indikasjon på at det fortsatt er ledig kapasitet i økonomien, eller at lønnsveksten dempes av at arbeidsinnvandringen øker når den økonomiske veksten tiltar.

Det er optimisme i næringslivet. Nye nasjonalregnskapstall viser at investeringene i fastlandsforetakene har vokst kraftig de siste årene, og bedriftsledere på tvers av bransjer og landsdeler planlegger å øke investeringene i tiden fremover, ifølge Norges Banks regionale nettverk. Produksjonsutviklingen har de senere årene vært særlig sterk i bygge- og anleggsnæringen, se boks 2.2. Varehandelen har også vokst mye, mens aktiviteten i industrien har vært relativt svak over flere år. Det henger sammen med at industrien ble særlig hardt rammet av nedgangen etter oljeprisfallet. Fremover anslår vi at aktiviteten i industrien vil ta seg opp. SSBs konjunkturbarometer for industrien viser at industribedriftene nå ser lysere på markedssituasjonen enn på mange år, se figur 2.3B.

Fallet i *boligprisene* gjennom fjoråret er blitt avløst av ny oppgang. Oppgangen var særlig sterk i begynnelsen av året og har vært mer moderat de siste månedene. Prisveksten har vært sterkest i Oslo, se figur 2.5A. På landsbasis er prisene tilbake på toppnivået fra våren i fjor. Samtidig fortsetter husholdningenes gjeld å vokse vesentlig

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

	Mrd. kroner ¹				
	2017	2017	2018	2019	2020
Privat konsum	1 471,8	2,2	2,6	2,9	2,9
Offentlig konsum	797,4	2,5	1,6	1,5	..
Bruttoinvesteringer i fast kapital.....	824,6	3,6	1,1	3,0	3,2
Herav: Oljeutvinning og rørtransport.....	150,9	-3,8	4,8	8,3	6,9
Bedrifter i Fastlands-Norge.....	295,8	9,3	6,0	5,3	3,3
Boliger	198,6	7,0	-10,1	-4,3	1,7
Offentlig forvaltning.....	175,1	3,6	3,6	1,2	..
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ²	2 938,6	3,3	1,9	2,3	2,3
Eksport.....	1 196,9	-0,2	1,7	2,2	5,5
Herav: Råolje og naturgass.....	459,5	1,5	-4,9	-1,3	8,4
Varer utenom olje og gass	381,3	1,7	4,6	5,6	5,4
Tjenester utenom olje, gass og utenriks sjøfart	231,6	-5,8	6,2	4,1	5,2
Import.....	1 092,7	1,6	4,7	3,0	3,1
Bruttonasjonalprodukt.....	3 304,4	2,0	1,7	2,3	3,3
Herav: Fastlands-Norge.....	2 798,1	2,0	2,3	2,7	2,8
Andre nøkkeltall:					
Sysselsetting, personer.....		1,1	1,6	1,3	0,9
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		4,2	3,8	3,7	3,7
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå) ³		2,7	2,3	2,2	2,2
Årslønnsvekst		2,3	2,8	3 ¼	..
Konsumprisvekst (KPI).....		1,8	2,5	1,5	1,7
Vekst i KPI-JAE.....		1,4	1,3	1,8	2,1
Råoljepris, kroner pr. fat (løpende priser)		445	578	583	562
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ⁴		0,9	1,1	1,4	1,8
Importveid kronekurs, årlig endring i pst. ⁵		-0,8	-0,2	-0,7	0,0

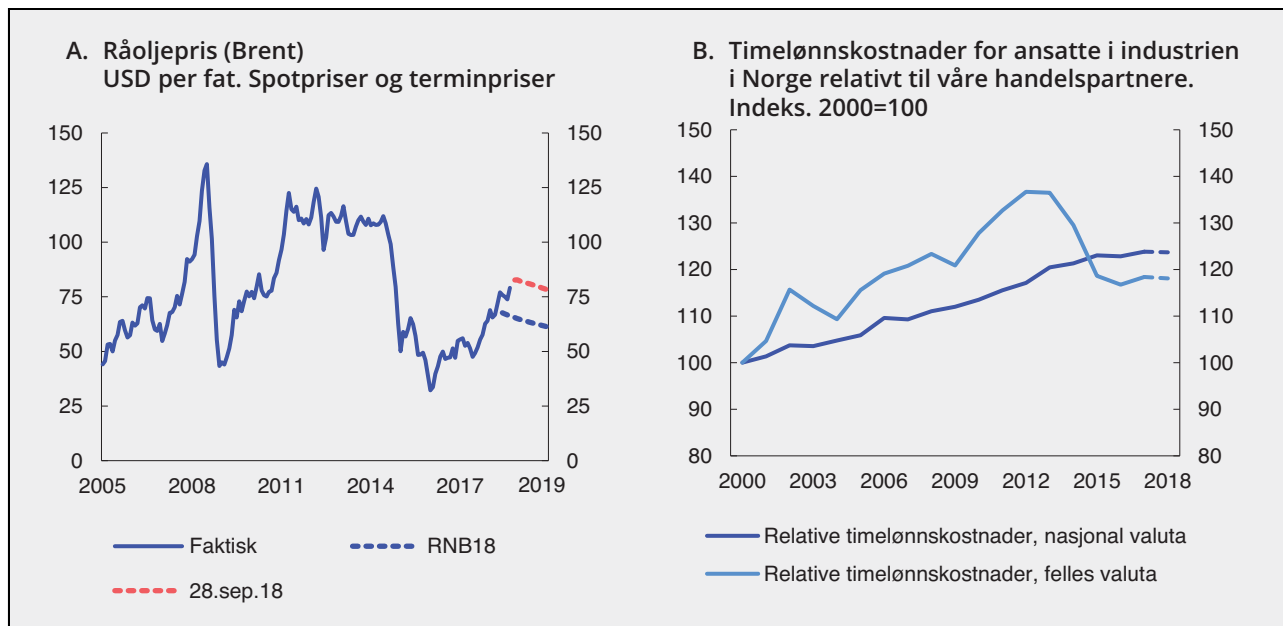
¹ Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.² Utenom lagerendring.³ Målt i prosent av arbeidsstyrken i AKU.⁴ Beregningsteknisk forutsetning basert på terminpriser i august.⁵ Positivt tall angir svakere krone.

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

raskere enn deres inntekter. Det bidrar til å øke sårbarheten i norske husholdninger. Boligpriser, gjeld og finansiell stabilitet er nærmere omtalt i avsnittene 2.3 og 3.4.

Boliginvesteringene faller etter flere år med oppgang, men nivået er fortsatt høyt. Antall igang-

settingstillatelser til boliger har falt siden i fjor sommer, og nedgangen ventes å fortsette. Utviklingen i boliginvesteringene må blant annet ses i sammenheng med lavere befolknings- og boligprisvekst. I denne meldingen er igangsettingen anslått til om lag 30 000 nye boliger i år og neste



Figur 2.2 Utviklingstrekk i norsk økonomi II

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

år, som er noe lavere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2018. Også boliginvesteringene er ventet å falle litt mer i år og neste år enn tidligere anslått. Nye befolkningsfremskrivninger fra SSB viser lavere befolkningsvekst fremover, se boks 3.5. Det vil påvirke boligbehovet.

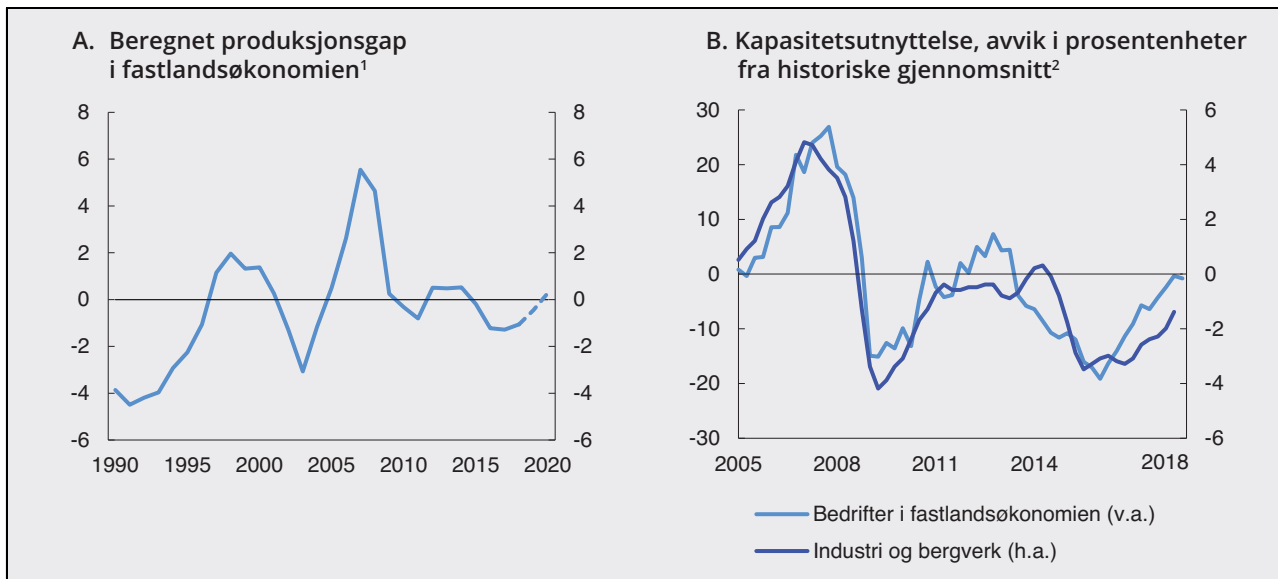
I årets *lønnsoppgjør* er de fleste oppgjørene kommet i havn innenfor en ramme for årslønnsveksten på 2,8 pst. Med økt etterspørsel etter arbeidskraft og høyere aktivitet i konkurranseutsatt næringsliv er lønnsveksten ventet å ta seg videre opp neste år. I år og neste år ventes lønnene å stige mer enn konsumprisene, og reallønnsveksten er anslått å øke betydelig fra 2018 til 2019. Det må særlig ses i sammenheng med utviklingen i konsumprisene.

En tørr og varm sommer ga mindre vann i norske vannmagasiner og lavere elektrisitetsproduksjon. Det gikk sammen med rekordhøye elektrisitetspriser og høyere vekst i *konsumprisene*. Den samlede konsumprisveksten, målt ved tolv månedersendring i konsumprisindeksen (KPI), gikk opp fra 2,4 pst. i april til 3,4 pst. i august. I samme periode gikk den underliggende konsumprisveksten, målt ved tolv månedersendring i konsumprisindeksen justert for avgifter og uten energivarer (KPI-JAE), opp fra 1,3 pst. til 1,9 pst. Mye nedbør den siste tiden har gitt mer vann i norske vannmagasiner og bidratt til å trekke elektrisitetsprisene ned. Konsumprisveksten ventes å gå gradvis ned gjennom 2018, men ligger likevel an til å bli høyere i år enn tidligere anslått, se tabell 2.1.

Neste år ventes den underliggende konsumprisveksten å ta seg opp, mens lavere elektrisitetspriser vil bidra til å trekke den samlede konsumprisveksten markert ned.

Økt kjøpekraft er ventet å løfte *forbruket* i husholdningene fremover. Oppgangen i kjøpekraften må ses i sammenheng med høyere sysselsetting og økt lønnsvekst. Høyere renter ventes å dempe oppgangen i forbruket. Forbrukertilliten er kommet ned den siste tiden, men husholdningene ser fortsatt lyst på fremtiden.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene for den økonomiske utviklingen, se boks 2.4. Internasjonalt har usikkerheten økt siden i vår. Det skyldes blant annet de nye tollsatsene og uro om handelspolitikken. Som en liten, åpen økonomi med store naturressurser, er Norge særlig utsatt ved økt proteksjonisme. Velstanden i Norge hviler tungt på åpne og velfungerende internasjonale markeder. Også Storbritannias uttreden av EU i slutten av mars neste år bidrar til usikkerhet. EU og Storbritannia har så langt ikke kommet til enighet om en avtale som regulerer utgangen. Skulle Storbritannia gå ut av EU uten noen avtale, vil det ha alvorlige konsekvenser for de to partene, men også ha økonomiske og praktiske konsekvenser for Norge som deltaker i Det indre markedet gjennom EØS. Dersom normaliseringen av styringsrentene som ventes i flere land, gir en bråere korreksjon i markedsrenter og aktiva-priser enn antatt, vil det kunne gi lavere vekst enn anslått. Den siste tids utvikling i Argentina og Tyr-



Figur 2.3 Kapasitetsutnyttelse

¹ Estimert ved hjelp av Hodrick-Prescott-filter. Lambda = 400.

² Den mørkeblå linjen er basert på tall fra SSBs konjunkturbarometer, og viser gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelsesgrad i industrien, angitt som avvik i prosentenheter fra gjennomsnittet for perioden 1990–2018. Den lyseblå linjen er basert på tall fra Norges Banks regionale nettverk, og viser andel bedrifter i fastlandsøkonomien som svarer at de vil ha problemer med å møte en vekst i etterspørselen. Denne er angitt som avvik i prosentenheter fra gjennomsnittet for perioden 2005–2018.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet.

kia viser sårbarheten for enkelte fremvoksende økonomier med høye gjeldsnivåer.

I Norge utgjør husholdningenes finansielle stilling en risiko som kan dempe veksten. Gjelden har lenge steget mer enn inntektene. Med høy gjeldsbelastning kan renteøkninger eller et kraftig fall i boligprisene føre til at husholdninger må stramme inn på forbruket. Det kan bremse oppgangen i norsk økonomi. Den økonomiske veksten de kommende årene kan også bli sterkere enn lagt til grunn i denne meldingen, dersom for eksempel oljeprisen skulle stige mer eller bedringen i konkurransevnen gi høyere eksport og investeringer enn lagt til grunn.

2.2 Arbeidsmarkedet

Arbeidsmarkedet har bedret seg markert de siste årene. Sysselsettingen har økt raskt, og det er blitt færre arbeidsledige. Bare i løpet av første halvår i år er det blitt sysselsatt vel 20 000 flere personer, og siden 2. kvartal 2016 har sysselsettingen økt med hele 70 000 personer, se figur 2.1B. Etter flere år med nedgang stiger andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som jobber.

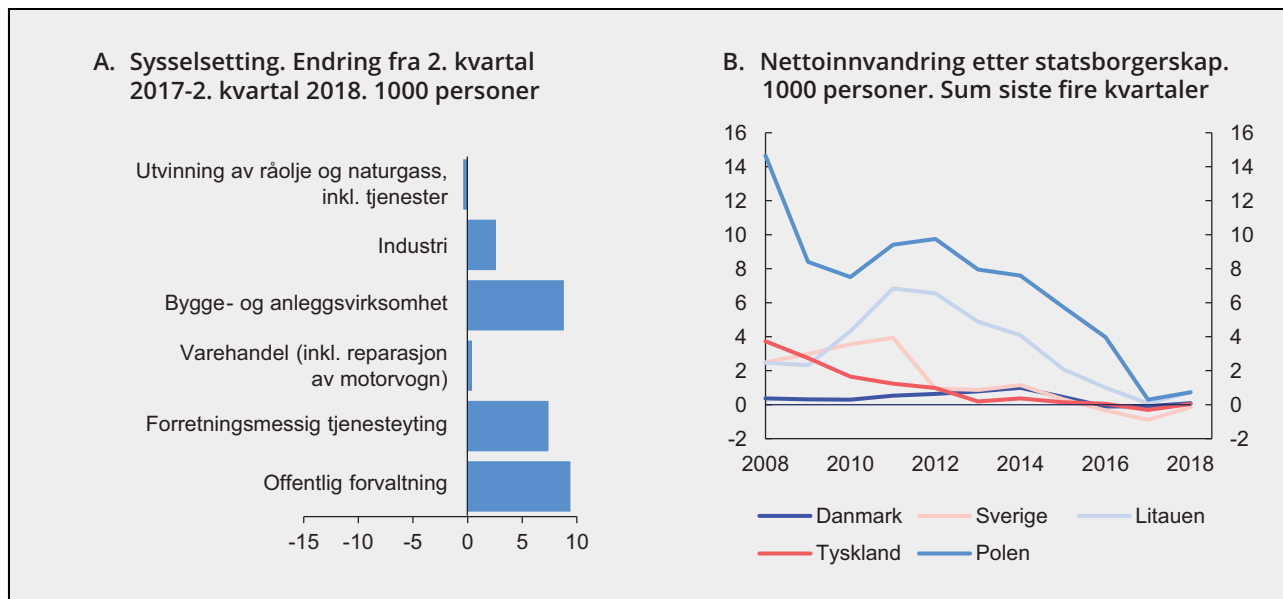
Sysselsettingen stiger i de fleste næringer, se figur 2.4A. Om lag tre fjerdedeler av oppgangen i antall lønntakere det siste året har kommet i privat sektor. Sysselsettingen har økt sterkt i blant

annet bygg og anlegg og i deler av privat tjenesteyting, som forretningsmessig og teknisk tjenesteyting, hvor det har vært betydelig vekst i utleie- og bemanningsselskaper ifølge Statistisk sentralbyrå. I petroleumsrelatert virksomhet stoppet sysselsettingen å falle i fjor, etter to år med nedgang. Så langt i år har sysselsettingen i petroleumsrelatert virksomhet holdt seg stabil.

Sysselsettingsandelen, som viser hvor stor andel av befolkningen i yrkesaktiv alder som er i arbeid, har tatt seg opp i år, etter å ha vært stabil gjennom fjoråret. I 2. kvartal var 67,4 pst. (sesongjustert) av befolkningen i aldersgruppen 15–74 år sysselsatt. Det er 0,2 prosentenheter høyere enn i forrige kvartal og $\frac{3}{4}$ prosentenheter høyere enn på samme tid i fjor.

Sysselsettingsandelen påvirkes av flere forhold, og på kort sikt spiller konjunktursituasjonen en særlig viktig rolle. Både i kjølvannet av finanskrisen og etter oljeprisfallet i 2014 avtok sysselsettingen merkbart. Aldringen av befolkningen har også trukket sysselsettingsandelen ned de siste ti årene. På den annen side kan økt utdanningsnivå i befolkningen trekke i motsatt retning. Utviklingen i sysselsettingsandelen er nærmere omtalt i boks 2.1.

SSB har i år begynt å publisere løpende statistikk for tilgang og avgang av arbeidsforhold. Disse bruttostrømmene gir en oversikt over hvor det forsvinner og hvor det skapes nye jobber i



Figur 2.4 Arbeidsmarkedet

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

arbeidsmarkedet. Fra 2. kvartal 2017 til 2. kvartal 2018 ble det opprettet over 307 000 nye arbeidsforhold, mens i overkant av 253 000 arbeidsforhold forsvant. Det medfører en nettovekst på rundt 54 000 arbeidsforhold. Tilgangen av nye arbeidsforhold var sterkest innenfor forretningsmessig tjenesteyting. Nye arbeidsforhold i alt tilsvarer om lag 10 pst. av det samlede antall jobber.

Utsiktene for norsk økonomi tilsier at etterspørselen etter arbeidskraft vil fortsette å øke. Ulike forventningsundersøkelser tyder på fortsatt oppgang i behovet for arbeidskraft i flere næringer. En økende andel av bedriftene i Norges Banks regionale nettverk melder om problemer med å rekruttere arbeidskraft, men andelen er fortsatt lavere enn sitt historiske gjennomsnitt. I denne meldingen anslås en vekst i sysselsettingen på 1,6 pst. i år og 1,3 pst. neste år. Det tilsvarer om lag 80 000 flere sysselsatte over disse to årene. Bedringen i arbeidsmarkedet kan tilsi at sysselsetingsandelen vil øke noe i år og neste år.

Det økte behovet for arbeidskraft dekkes dels av at det blir færre arbeidsledige, og dels av at *arbeidsstyrken* øker. I tillegg har også antall sysselsatte personer på korttidsopphold økt noe det siste året. Mens arbeidsstyrken utviklet seg forholdsvis svakt i 2015 og 2016, har arbeidsstyrken økt markert det siste året. Fra første halvår 2017 til første halvår 2018 økte arbeidsstyrken med i underkant av 30 000 personer. Det har bidratt til en moderat oppgang i yrkesfrekvensen (andelen av befolkningen som er i arbeidsstyrken) i samme

periode. Yrkesfrekvensen har økt i de fleste aldersgrupper det siste året.

Arbeidsinnvandring har bidratt til stor fleksibilitet i arbeidsstyrken i årene etter EU-utvidelsen i 2004. Nettoinnvandringen fra europeiske land har, etter en periode med nedgang, økt noe så langt i år, se figur 2.4B. Det kan være et resultat av økt etterspørsel etter arbeidskraft i Norge. Nettoinnvandringen fra både østeuropeiske og vesteuropeiske land er likevel vesentlig lavere enn i 2014. Samtidig har antallet utlendinger på korttidsopphold i Norge, særlig østeuropeere, fortsatt å øke de siste årene. Større etterspørsel etter arbeidskraft, og høyere lønnsnivå i Norge enn i andre europeiske land, kan tilsi at arbeidsinnvandringen etter hvert vil ta seg opp igjen. På den annen side vil bedre økonomiske tider i Europa kunne dempe arbeidsinnvandringen til Norge.

AKU-ledigheten har avtatt det siste året og utgjorde 4,0 pst. av arbeidsstyrken i juli i år, sesongjustert, se figur 2.1C. Det er én prosentenheter lavere enn vinteren 2016, da den var på sitt høyeste etter oljeprisfallet. Det har også vært en betydelig nedgang i den registrerte arbeidsledigheten ved Nav-kontorene. Ved utgangen av september utgjorde den registrerte ledigheten 2,4 pst. av arbeidsstyrken, sesongjustert, og det var da registrert om lag 5 400 færre helt ledige personer enn på samme tidspunkt i fjor. Det er også blitt færre arbeidssøkere som deltar på arbeidsmarkedstiltak det siste året. Fra september i fjor til september i år gikk summen av helt ledige og personer på tiltak ned med om lag 9 000 personer. I denne mel-

Tabell 2.2 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før¹

	Nivå 2017	Årlig gj.snitt 2011–2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>							
Utførte timeverk, mill.		1,2	0,4	0,3	1,0	1,3	1,9
Sysselsetting, 1000 personer ²	2 792	1,2	0,2	1,1	1,6	1,3	0,9
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>							
Befolkning 15–74 år, 1000 personer ..	3 966	1,5	1,0	0,8	0,7	0,6	0,5
Arbeidsstyrken, 1000 personer ³	2 763	1,2	0,2	-0,2	1,2	1,3	0,9
<i>Nivå:</i>							
Yrkesdeltakelse (15–74 år) ⁴		71,2	70,4	69,7	70,0	70,5	70,7
AKU-ledige.....		3,7	4,7	4,2	3,8	3,7	3,7
Gjennomsnitt siste 20 år		3,7					
Registrerte arbeidsledige ⁵		2,7	3,0	2,7	2,3	2,2	2,2
Gjennomsnitt siste 20 år		2,8					

¹ Der ikke annet er angitt.

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

³ Arbeidsstyrken ifølge AKU. Tilsvarende summen av antall sysselsatte og arbeidsledige personer bosatt i Norge. Ikke-bosatte lønntakere sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet inngår ikke i dette målet.

⁴ Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen.

⁵ Målt som andel av arbeidsstyrken i AKU.

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

dingen legges det til grunn en videre nedgang i arbeidsledigheten neste år, se tabell 2.2. Det innebærer at ledigheten vil ligge opp mot én prosentenhet lavere enn i 2016, for begge målene på arbeidsledighet.

Den registrerte arbeidsledigheten var i 1.–3. kvartal i år lavere i alle fylker enn i samme periode i fjor. Nedgangen har vært markert i yrker og regioner som ble rammet av fallet i oljeprisen. Nedgangen i ledigheten på Sør-Vestlandet skyldes sterk oppgang i etterspørselen etter arbeidskraft. Fra 2. kvartal 2017 til 2. kvartal 2018 økte antall lønntakere i Rogaland med om lag 3 pst, mot 1,7 pst. for landet som helhet. Antall arbeidsledige med bakgrunn fra ingeniør- og IKT-fag har avtatt betydelig det siste året. Ledigheten har også gått mye ned i flere andre yrkesgrupper, blant annet innen industriarbeid og bygge- og anleggsarbeid.

2.3 Eiendomspriser og gjeld

Boligprisene steg kraftig i begynnelsen av året, etter å ha falt gjennom fjoråret. De siste måne-

dene har oppgangen vært mer moderat. På landsbasis er prisene tilbake på toppnivået fra mars i fjor. Oppgangen har vært størst i Oslo, der prisene har steget med 9,4 pst. hittil i år, men nivået er fremdeles lavere enn toppen fra februar i fjor, se figur 2.5A.

Det er regionale forskjeller i boligprisene. De siste årene er det Oslo og omkringingende byer som har hatt sterkest boligprisvekst, mens andre store byer har hatt en mer moderat prisutvikling, se figur 2.5A. I Bergen og Trondheim er prisene fremdeles noe lavere enn de var før prisnedgangen gjennom fjoråret. I Stavanger har boligprisene vært nokså stabile de siste årene, etter prisfallet som fulgte i kjølvannet av nedgangen i oljeprisen.

Beholdningen av usolgte boliger økte gjennom fjoråret og har fortsatt å øke i mange store byer så langt i år. Samtidig har salget av bruktboliger vært høyt. Økt tilbud av boliger må blant annet sees i lys av høy igangsetting. Salget av nye boliger har det siste halve året vært lavere enn i tilsvarende periode de siste tre årene.

De siste årene har leieprisene i boligmarkedet steget mindre enn boligprisene, se figur 2.5B. Utviklingen kan ha sammenheng med lave renter og økt interesse for bolig som investeringsobjekt. Leieprisene har vokst noe mer i Oslo enn i resten av landet, mens prisene i Bergen og Trondheim har gått noe ned.

Prisene på næringseiendom har over flere år steget kraftig i Oslo. Oppgangen fortsatte gjennom fjoråret. I Trondheim og Bergen steg verdiene av kontoreiendom svakt i fjor, mens de falt i Stavanger.

Husholdningenes gjeld er kommet opp på et svært høyt nivå. I gjennomsnitt har norske husholdninger en gjeld som er mer enn to ganger deres disponible inntekt, og mange har en gjeld som er betydelig høyere. Gjeldsveksten har avtatt noe de siste månedene, se figur 2.5C, men gjelden stiger fortsatt raskere enn inntektene. Den vedvarende oppgangen i husholdningens gjeld er et tegn på at finansielle ubalanser bygger seg opp og øker sårbarheten i husholdningssektoren. Se nærmere omtale av risiko i det finansielle systemet i avsnitt 3.4.

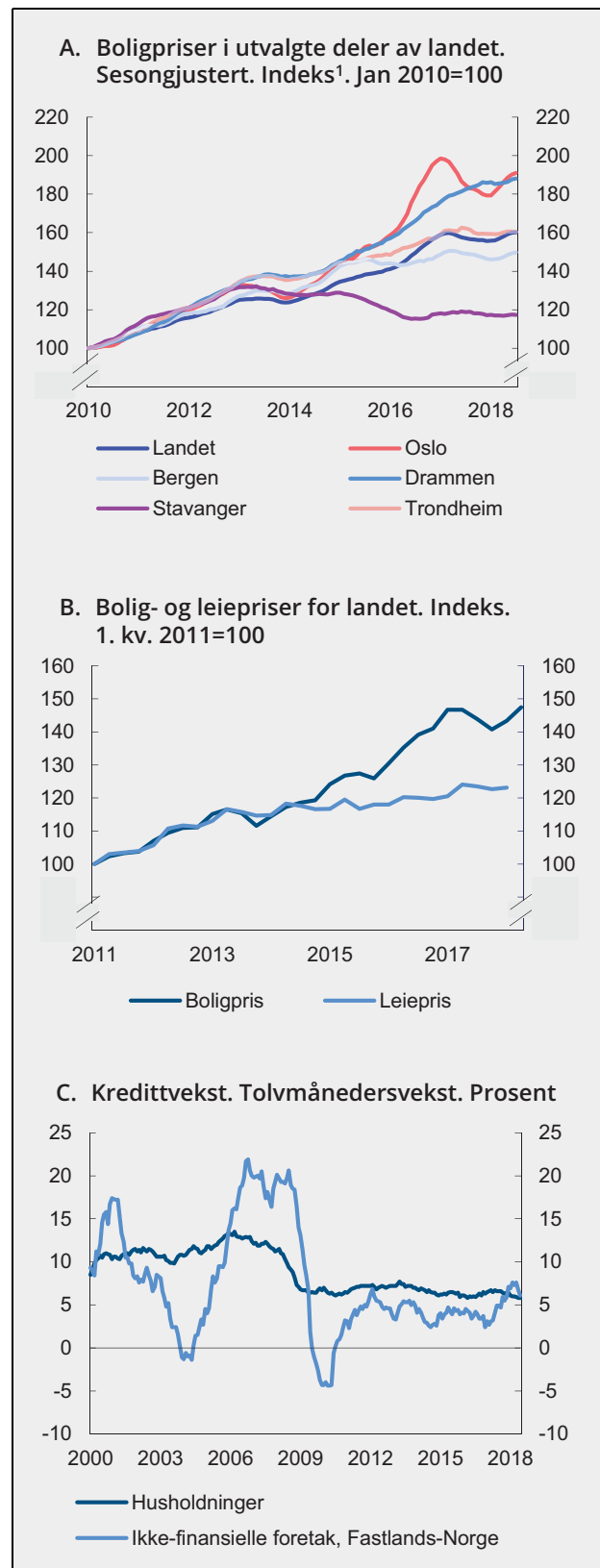
Kredittveksten i de ikke-finansielle fastlandsforetakene tiltok gjennom fjoråret og i begynnelsen av 2018. Mesteparten av næringslivets gjeldsfinansiering er banklån, men de siste årene er det blitt vanligere å hente finansiering direkte i obligasjonsmarkedet. Utstedelsen av obligasjoner har særlig økt fra foretak med høy kredittrisiko. De siste månedene har foretakenes kredittvekst avtatt noe, se figur 2.5C. Ifølge Norges Banks utlånsundersøkelse har bankenes kredittpraksis overfor foretakene ikke endret seg vesentlig de siste årene.

2.4 Internasjonal økonomi

Veksten i verdensøkonomien var i fjor den sterkeste siden 2011, og veksten ventes å fortsette i om lag samme takt i år og neste år. For flere av våre viktigste handelspartnere har veksten dempet seg noe siden årsskiftet. Veksten i verdenshandelen og i industriproduksjonen har avtatt de siste månedene, og flere fremvoksende økonomier opplever sterk markedsuro.

Samtidig er tilgangen til kreditt i avanserte økonomier generelt god, investeringstakten har tatt seg opp, og tillitsindikatorer for både husholdninger og bedrifter ligger over sine historiske nivåer, selv om de har falt noe siden årsskiftet.

Arbeidsmarkedene har styrket seg. I de fleste avanserte økonomier er ledighetsratene nær eller



Figur 2.5 Eiendomspriser og gjeld

¹ Tremåneders glidende, sentrert gjennomsnitt. Indeksene for byene er sesongjustert av Finansdepartementet.

Kilder: Eiendomsverdi, Eiendom Norge, Finn.no, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Handelspartnerne ¹	2,2	2,8	2,6	2,4	2,1
Euroområdet.....	1,9	2,4	2,0	1,9	1,5
USA.....	1,5	2,3	2,9	2,7	1,9
Storbritannia.....	1,8	1,7	1,3	1,5	1,5
Sverige.....	2,7	2,1	2,8	2,1	1,8
Japan.....	0,9	1,7	1,0	0,9	0,3
Kina.....	6,7	6,9	6,6	6,4	6,3
<i>Konsumpriser:</i>					
Handelspartnerne ²	1,0	1,9	2,1	2,2	2,2
Euroområdet.....	0,2	1,5	1,7	1,7	1,8
USA.....	1,3	2,1	2,5	2,2	2,1
Sverige.....	1,4	2,0	2,2	2,1	2,0
Japan.....	-0,1	0,5	1,2	1,3	1,7
<i>Arbeidsledighet:</i> ³					
Handelspartnerne ²	6,4	5,8	5,4	5,2	5,3
Euroområdet.....	10,0	9,1	8,4	8,1	7,8
USA.....	4,9	4,3	3,8	3,4	3,5
Sverige.....	6,9	6,7	6,2	6,2	6,3
Japan.....	3,1	2,8	2,9	2,9	2,9
<i>Memo:</i>					
BNP-vekst i verdensøkonomien ⁴	3,2	3,7	3,7	3,7	3,6
Herav:					
Fremvoksende økonomier.....	4,4	4,7	4,7	4,8	4,8
OECD-området.....	1,8	2,5	2,4	2,2	1,8

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

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevakter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

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

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

lavere enn nivået før den globale finanskrisen for ti år siden. For OECD-landene sett under ett er ledigheten ventet å falle til sitt laveste nivå siden 1980-tallet. Dette bidrar til økt kjøpekraft for husholdningene. Inflasjonen har begynt å ta seg opp, men den er fortsatt moderat.

Usikkerheten om den økonomiske veksten internasjonalt har økt. Det skyldes særlig opptrap-

pingen av handelskonflikter, se boks 2.6. Den amerikanske administrasjonen har introdusert flere nye handelstiltak, som delvis er besvart med mottiltak. Trump-administrasjonen mener at internasjonal handel ikke skjer på rettferdige vilkår, og at utflytting av virksomhet og konkurranse fra import har ført til at mange amerikanere har mistet jobben. Blant argumentene inngår subsidie-

skapt overproduksjon i enkelte viktige markeder og at amerikansk eksportører møter høyere tollsatser ute enn det amerikansk import ilegges hjemme. Selv om kritikken favner bredt, er Kina særskilt pekt ut som skyteskive. Administrasjonen har også rettet harde skyts mot kinesiske myndigheters manglende beskyttelse av immaterielle rettigheter. Amerikanske myndigheter viser blant annet til vilkårene amerikanske bedrifter møter når de investerer i Kina, som for eksempel krav om å inngå en «joint venture» med et kinesisk selskap med en maksimal utenlandsk eierandel på 50 pst. og andre forhold de mener bidrar til å tvinge frem overføring av amerikansk teknologi.

Faren for vesentlig økte handelshindre er en trussel for global vekst på lengre sikt og vil særlig svekke de økonomiske utsiktene i USA, Kina og andre nære handelspartnere til USA. Størrelsen på amerikansk import er forholdsvis liten i forhold til størrelsen på økonomien. Over tid vil mer proteksjonisme likevel svekke konkurranse og teknologioverføring. Det vil hemme omstilling og utvikling i økonomiene det gjelder. Utviklingen bidrar også til å skape usikkerhet om det globale handelssystemet, som siden andre verdenskrig har bidratt til å fremme frie og åpne markeder og bundet store og små land til samme regelverk. Norge er blant landene som har dratt særlig nytte av forutsigbare og regelbaserte rammer for verdenshandelen.

Geopolitiske spenninger bidrar også til usikkerhet. Det samme gjør Storbritannias utmelding av EU (brexit). Usikkerheten kan føre til at investeringer og større innkjøp utsettes og gi lavere vekst. EU og Storbritannia har så langt ikke kommet til enighet om en avtale som regulerer utmeldingen. En skisse til avtale inneholder en overgangsordning som vil innebære at Storbritannia for praktiske formål behandles som EU-medlem til utgangen av 2020. Skulle Storbritannia gå ut av EU uten noen avtale, vil det ha alvorlige konsekvenser for de to partene og også være bekymringsfullt for Norge. Etersom Storbritannia også vil forlate EØS, vil Norge langt på vei stå over for de samme økonomiske utfordringene som EU-landene.

Faren for en korreksjon i verdens finansmarkeder er også et usikkerhetsmoment. Aksjekursene har fortsatt å stige i mange avanserte økonomier, spesielt i USA, se figur 2.6C, og verdsetningen er nå høy. Det er en viss spenning knyttet til hvordan markedsaktørene vil reagere når pengepolitikken etter hvert normaliseres i større avanserte økonomier, selv om en slik normalisering er ventet. Fremvoksende økonomier med stor uten-

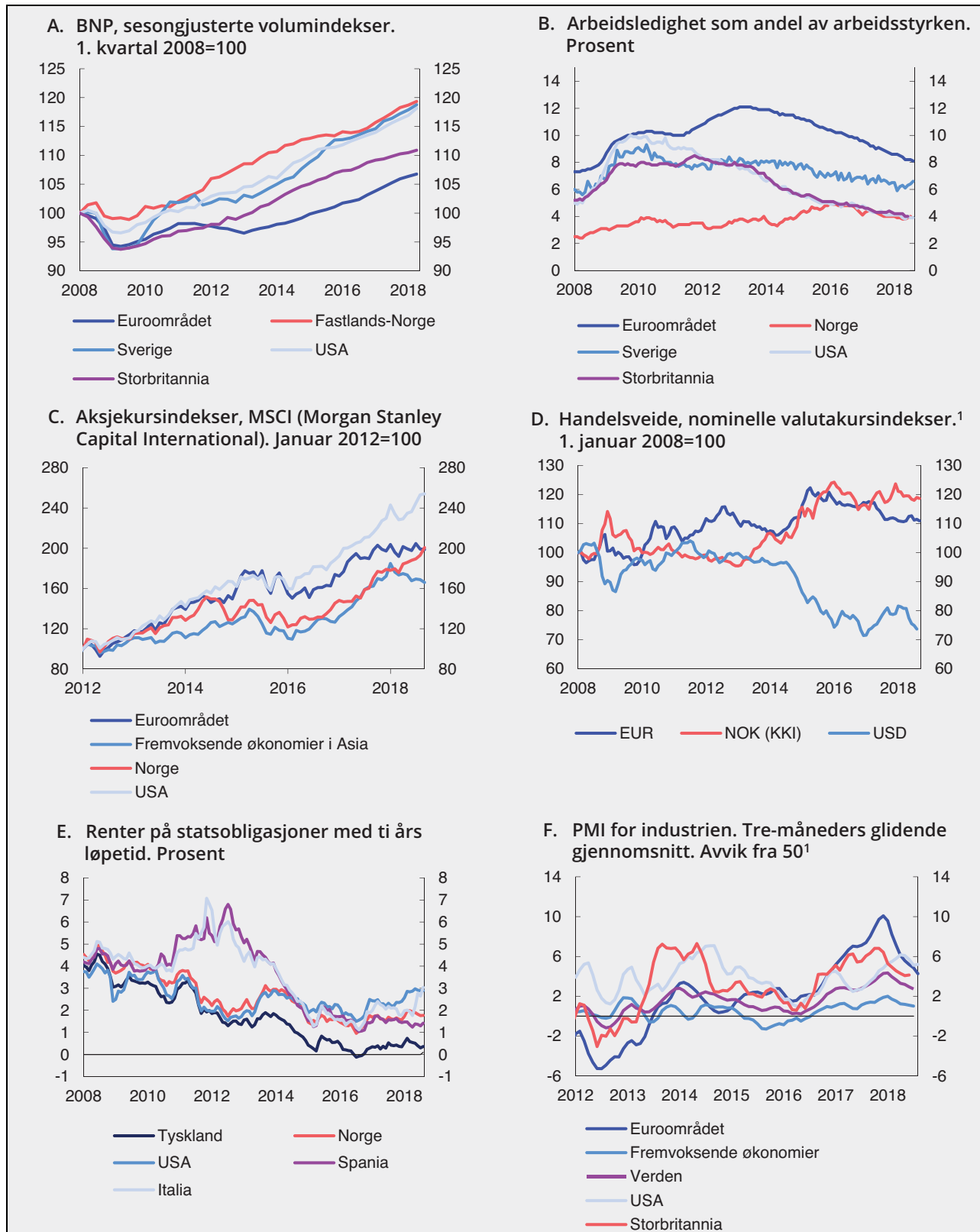
landsgjeld eller behov for utenlandsfinansierte investeringer er særlig sårbare.

Hos *Norges handelspartnere* var BNP-veksten 2,8 pst. i 2017. Den anslås å avta til 2,6 pst. i år og 2,4 pst. neste år, se tabell 2.3. I forhold til Revidert nasjonalbudsjett 2018 er anslaget nedjustert med 0,2 prosentenheter for 2018, men uendret for 2019.

Den økonomiske veksten i *eurområdet* styrket seg markert gjennom fjoråret, men har avtatt etter årsskiftet. Midlertidige faktorer som uvanlig kaldt vær og streiker i første del av året, kan ha medvirket til avmatingen. Indikatorer for bedriftenes og husholdningenes tillit til økonomien er fortsatt over sine historiske gjennomsnitt, men har falt fra toppnoteringene og peker mot mer moderat vekst fremover. BNP-veksten er nedjustert med 0,4 prosentenheter for inneværende år, mens den er uendret for neste år sammenlignet med anslag i Revidert nasjonalbudsjett.

Arbeidsmarkedet i *eurområdet* har styrket seg over flere år, og sysselsettingsraten er nå høyere enn før finanskrisen. Arbeidsledigheten for *eurområdet* under ett var i juli rett over 8 pst. Dette er nesten en prosentenheter lavere enn snittet for fjoråret og fire prosentenheter lavere enn toppnivået i 2013, men fortsatt høyere enn nivået før den globale finanskrisen, se figur 2.6B. I Tyskland er ledigheten helt nede på 3,4 pst., mens den fremdeles ligger på 15 pst. i Spania og nær 20 pst. i Hellas. Antallet timeverk har steget mindre enn antallet sysselsatte personer, blant annet på grunn av mer deltidsarbeid. Lønnsveksten har vært moderat så langt, og det gjenspeiler trolig fortsatt ledig kapasitet i økonomiene. Inflasjonspresset anslås derfor å bli moderat også fremover. Pengepolitikken er fortsatt svært ekspansiv, med styringsrente nær null og pågående oppkjøp av obligasjoner.

I *USA* tok den økonomiske veksten seg opp i 2017, trukket opp av god konsumvekst og økte investeringer. Veksten var noe lavere i 1. kvartal 2018 enn i foregående kvartaler, trolig påvirket av midlertidige forhold. I 2. kvartal tok veksten seg opp igjen. Tillitsindikatorer trekker også i retning av god vekst fremover. Arbeidsledigheten har falt jevnt gjennom en lang økonomisk oppgangsperiode. Det siste året har nivået stabilisert seg rundt 4 pst., som er det laveste på 17 år. Lønnsveksten har tatt seg noe opp, og husholdningenes kjøpekraft er styrket. Sysselsettingsraten øker i et moderat tempo og har siden finanskrisen steget langt mindre enn det ledighetsraten har falt. Arbeidsstyrken har gått ned de siste ti årene, og nedgangen kan bare delvis forklares med endringer i alderssammensetningen i befolkning-



Figur 2.6 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

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

² PMI Manufacturing (Purchasing Manager Index) er en forventningsindikator basert på spørreundersøkelse blant innkjøpsjefer i industriselskaper. Verdier over 50 indikerer vekst i produksjonen.

Kilder: Macrobond, Market Economics, OECD og Finansdepartementet.

gen. Det kan bety at mange i arbeidsdyktig alder har trukket seg ut eller er blitt skjøvet ut av arbeidsmarkedet.

Skattereformen, som trådte i kraft i år, og Kongressens vedtak om utvidede budsjetttrimmer anslås å gi USA en sterk finanspolitisk stimulans i år og neste år. Siden USA trolig nærmer seg full ressursutnyttelse, er det ventet at dette slår ut i økte priser og lønninger. Veksten i BNP ventes å dempes etter 2019, når den finanspolitiske stimulasen løper ut. De økte handelsbarrierene virker negativt på amerikansk økonomi, men fordi USAs handel med utlandet utgjør en forholdsvis liten del av samlet BNP, er effekten foreløpig ikke så stor. Dersom handelskonflikten eskalerer og fører til en klart mer proteksjonistisk handelspolitikk globalt, ventes det å ha en vesentlig negativ effekt på veksten fremover også i USA.

Veksten i *britisk økonomi* var moderat i 2017, og litt svakere enn året før. Kaldt vær dro ned veksten i 1. kvartal i år, og foreløpige tall for 2. kvartal indikerer fortsatt moderat vekst så langt i 2018. Utviklingen i arbeidsmarkedet har vært god gjennom flere år. Ikke siden 1970-tallet har arbeidsledigheten vært lavere og andelen sysselsatte høyere. Lønnsveksten har tatt seg litt opp det siste året, men er fortsatt svak sammenlignet med tidligere perioder med stramt arbeidsmarked. Samtidig har prisveksten avtatt. I sum har husholdningene disponible inntekt økt noe. På denne bakgrunn ventes privat konsum å bidra positivt til veksten i BNP fremover.

Usikkerhet rundt utmeldingsprosessen fra EU bidrar i motsatt retning gjennom utsettelse av investeringer og større innkjøp. EU og Storbritannia har så langt ikke kommet til enighet om en avtale som regulerer utmeldingen. Det betyr at Storbritannia står i fare for å gå ut av EU og EØS 29. mars 2019 uten overgangsordninger og uten enighet om rammene for det fremtidige avtaleforholdet. Dersom det oppnås enighet, er det mye som tyder på at Storbritannia for praktiske formål skal behandles som EU- og EØS-medlem ut 2020, men miste sin deltakelse i EUs styrende organer.

Veksten i *svensk økonomi* er fortsatt sterk. Etter et mer moderat 1. kvartal i år, tok veksten seg opp igjen i 2. kvartal. Arbeidsledigheten har stabilisert seg på i overkant av 6 pst. Samtidig oppgir bedriftene at tilgangen på kvalifisert arbeidskraft begrenser produksjonen. Årsaken kan være at det er dårlig samsvar mellom kvalifikasjonene til de ledige personene og hva som kreves i de ledige jobbene. Lønnsveksten har likevel holdt seg lav. Fremover ventes det at høy kapasitetsutnyttelse vil dempe BNP-veksten. Den sterke vek-

sten har vært drevet av høye boliginvesteringer og sterk eksportterspørsel. Nå har boligprisveksten stoppet opp, og det er ventet at veksten i boliginvesteringene etter hvert vil modereres. Samtidig ser viktige eksportmarkeder ut til å svekkes. Riksbankens rentebane tilsier at den svært ekspansive pengepolitikken skal normaliseres. Husholdningenes gjeldsgrad er høy, og privat konsum kan derfor være følsomt for renteøkninger. Så langt i år har inflasjonen i snitt ligget under målet på 2 pst., men har tatt seg opp noe den siste tiden.

Veksten i *fremvoksende økonomier* tok seg opp i fjor, blant annet drevet av privat konsum. Så langt i år har veksten holdt seg oppe for disse økonomiene sett under ett, men med store variasjoner landene imellom. Veksten i Kina og India er fortsatt sterk, mens den har avtatt i en rekke andre fremvoksende økonomier. Fremover ventes det at den sterke veksten i Kina gradvis dempes etter hvert som kredittveksten avtar og finanspolitikken strammes inn. Handelskonflikten med USA vil trolig ha en negativ effekt. Høy og økende gjeld i privat sektor utgjør også en risiko. I Kina er det satt i gang et arbeid for å begrense denne risikoen, blant annet gjennom bedre å regulere kredittinstitusjoner som ikke er regulære banker.

I flere fremvoksende økonomier er en vesentlig del av gjelden i utenlandsk valuta, særlig gjelder dette gjelden i privat sektor. Dette gjør landene sårbare for renteendringer ute, valutakursendringer og utenlandske investorers vurdering av risiko. Amerikanske dollar er en dominerende valuta internasjonalt, og den pågående normaliseringen av pengepolitikken i USA gir derfor økte gjeldsutgifter for mange land. En del land har også høy gjeld med kortere løpetid og er avhengig av markedstilgang for å kunne refinansiere gjelden etter hvert som den forfaller. Økt usikkerhet rundt evnen til å betjene gjeld fører i mange tilfeller til at investorer ønsker å trekke seg ut, noe som ytterligere øker presset mot valutaen og kan gjøre refinansiering vanskeligere. En slik ond sirkel kan lede til betalingsbalansekriser. Tyrkia og Argentina har allerede fått store problemer som følge av sviktende tillit blant internasjonale investorer. Valutaene deres har falt med henholdsvis nær 40 pst. og 50 pst. siden nyttår målt mot amerikanske dollar. Argentina har inngått et stabiliseringsprogram med IMF for å få kontroll på situasjonen. Også i Brasil, India, Indonesia og Mexico har valutakursen kommet under press den siste tiden, og gjeldsfinansieringsbyrden har økt, mens kapitalinnstrømmingen har falt.

I de avanserte økonomiene har *arbeidsmarkedene* fortsatt å styrke seg. I de fleste land er ledighetsratene nær eller lavere enn nivået før den globale finanskrisen for ti år siden. I USA og Storbritannia må vi tilbake til 1970-tallet for å finne lavere ledighetsnivåer. Lønnsveksten, som lenge har vært svak til tross for lavt ledighetsnivå, har begynt å ta seg opp i landene der ledigheten er lavest. Lønnsveksten er likevel svakere enn i tidligere perioder med stramt arbeidsmarked. Lav produktivitsvekst er trolig en del av forklaringen, samtidig som det i enkelte land kan være større slakk i arbeidsmarkedet enn ledighetstallene gir uttrykk for. Større grad av deltid og lavere yrkesdeltakelse i noen land kan peke i retning av at det har vært mulig å øke arbeidstilbudet til tross for at antallet som blir definert som ledige, er lavt. For Norges handelspartnere sett under ett anslår OECD en lønnsvekst på 2,9 pst. i år og 3,2 pst. neste år.

Konsumprisveksten har økt, drevet blant annet av høyere oljepris. Også den underliggende inflasjonen har begynt å ta seg noe opp i enkelte land, etter hvert som strammere arbeidsmarkeder har slått ut i noe høyere lønnsvekst. For Norges handelspartnere anslås konsumprisveksten til 2,1 pst. i år og 2,2 pst. neste år, opp fra 2,0 pst i 2017.

De avanserte økonomiene førte samlet sett en *nøytral finanspolitikk* i 2017. Finanspolitikken i disse økonomiene antas å bli nøytral samlet sett også i 2018, for så å bli mildt ekspansiv i 2019. Dette skyldes i hovedsak kraftig ekspansiv finanspolitikk i USA. For fremvoksende økonomier under ett var finanspolitikken noe kontraktiv i 2017. Det innebar at offentlige underskudd falt noe, etter fire år med økende underskudd. Det var i hovedsak råvareproduserende land som bidro til dette. I flere store fremvoksende økonomier, herunder Kina, India og Tyrkia, økte underskuddene. Total global gjeld er rekordhøy og utgjør nå 225 pst. av verdens BNP. Offentlig gjeld alene utgjør nær 83 pst. av verdens BNP. Høye gjeldsnivåer kan begrense det finanspolitiske handlingsrommet fremover. For omtale av pengepolitikken internasjonalt, se avsnitt 2.5.

Internasjonale prognosemakere som OECD og IMF trekker frem at *usikkerheten om utviklingen internasjonalt* har økt siden i vår, spesielt hvis en ser lengre frem enn 6–12 måneder. Noen viktige momenter er:

- *Oppsvinget i investeringsnivået* kan bidra til sterkere BNP-vekst fremover via høyere produksjonskapasitet og produktivitsvekst. Samtidig kan det være mer slakk i arbeidsmarkedet enn antatt. Hvis produksjonskapasiteten og

yrkesdeltakelsen ikke tar seg opp, kan vi få en mer klassisk høykonjunktur med sterk vekst i en periode, etterfulgt av et tilbakeslag.

- *Tilgangen på kreditt*, som fortsatt er god, kan bli strammet kraftig til etter hvert som pengepolitikken normaliseres. Det kan blottstille sårbarheter som har bygget seg opp gjennom mange år med svært ekspansiv pengepolitikk og lave renter. Gjeldsnivåene for både privat og offentlig sektor har fortsatt å øke. Høy gjeldsbelastning hos husholdninger og bedrifter gjør dem sårbare for økte lånekostnader. Høy gjeld i offentlig sektor begrenser samtidig handlingsrommet for finanspolitikken i mange land.
- Flere *fremvoksende økonomier* har stor gjeld i utenlandsk valuta, se ytterligere omtale under avsnitt om fremvoksende økonomier. De er derfor sårbare for at egen valuta faller i verdi mot lånevalutaen, fordi dette gjør det dyrere å finansiere gjelden. Dersom problemene sprer seg til flere land, kan dette hemme global vekst. Det er også en fare for at valuta- og gjeldskriser sprer seg gjennom et sammenvevd banksystem.
- Faren for økt *proteksjonisme og mer innadventt politikk* har tiltatt. Den amerikanske administrasjonen har vedtatt økte tollsatser på flere varer, og handelspartnere har kommet med mottiltak, se boks 2.6. De vedtatte endringene og varslene om mulige nye tiltak, øker faren for en svakere utvikling i verdensøkonomien. Om resultatet blir vesentlig høyere handelshindre, vil det gi klare negative effekter for internasjonal økonomi.
- *Ubalanser i Kina*. Gjeldsnivået i privat sektor er høyt, og bedriftenes overskudd har falt de siste årene. Samtidig er det overkapasitet og overinvesteringer i enkelte næringer. Kinas omlegging mot en mer tjenesteproduserende økonomi kan vise seg mer ujevn enn myndighetene legger opp til, noe som kan gi lavere etterspørsvekst i Kina og gi ringvirkninger til resten av verden.

2.5 Finansmarkedene

Rentenivået i de tradisjonelle industrilandene har vært svært lavt siden finanskrisen. I tillegg har de store sentralbankene hatt ulike programmer for oppkjøp av verdipapirer med sikte på å bedre tilgangen på finansiering og påvirke finansieringskostnader for banker, foretak og husholdninger. Det bidro til at langsiktige renter falt til histo-

risk lave nivåer, se figur 2.6E. Samtidig har prisene på aksjer og andre formuesobjekter steget.

Sentralbankene i flere land har varslet renteoppgang og nedtrapping av oppkjøpsprogrammene. USA har økt styringsrenten i flere omganger fra 0,25 pst. i 2016 til 2,25 pst. i dag. Storbritannia har også hevet renten det siste året, og Sveriges Riksbank har varslet sin første renteheving innen utgangen av 2018.

Det norske rentenivået er også historisk lavt. Renten på norske statsobligasjoner med ti års løpetid var i slutten av september i underkant av 2 pst. Den lave norske obligasjonsrenten må ses i sammenheng med lave langsiktige renter ute.

Tremåneders pengemarkedsrente, Nibor, steg noe ved inngangen til 2018, og har siden falt litt tilbake. Endringene skyldtes særlig endringer i påslaget i pengemarkedet, forskjellen mellom styringsrenten og pengemarkedsrenten, som er tett knyttet til utviklingen i internasjonale pengemarkeder.

Norske foretak henter omtrent 15 pst. av sin finansiering fra obligasjonsmarkedet. Risikopåslagene økte kraftig da oljeprisen falt, særlig for foretak med lav kredittvurdering innenfor oljesektoren, men har kommet ned de siste årene. Så langt i år har risikopåslaget i det norske obligasjonsmarkedet vært om lag uendret. Ifølge Norges Banks utlånsundersøkelse har bankenes kredittpraksis overfor foretakene vært stabil den siste tiden.

Markedsaktørene venter at tremåneders pengemarkedsrente vil stige litt fremover. Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markedssaktørenes forventninger, slik de kommer til uttrykk i terminrentene, se tabell 2.1.

Den norske kronen svekket seg kraftig mot handelspartnernes valuta gjennom 2014 og 2015. Kronekursen har styrket seg så langt i år, se figur 2.6D. Valutakursene har vært nokså stabile i de store industrilandene gjennom 2018, men det har vært noe svingninger i fremvoksende økonomiers valutaer. Blant annet har den tyrkiske liraen og argentinske peso svekket seg kraftig. I denne meldingen er det teknisk lagt til grunn en videreføring av gjennomsnittlig kronkurs i juni og juli. Det innebærer at kronen vil styrke seg litt i år og neste år, se tabell 2.1.

2.6 Petroleumssektoren

Oljeprisen har steget markert det siste året, se figur 2.7C. God vekst ute har trukket opp etterspørselen etter olje. Samtidig har flere forhold bidratt til et fall i det globale tilbudet. Avtalen om å redusere oljeproduksjonen, som ble inngått mellom OPEC og en del andre produsentland i desember 2016 (den såkalte Wien-alliansen), er i stor grad blitt overholdt. Videre har det vært uventet nedgang i oljeproduksjonen i blant annet

Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2017	2018	2019	2020	Virkning av en endring i oljeprisen på 10 kroner i 2019 på kontantstrøm i 2019 ¹
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat	445	578	583	562	
Råoljepris, 2019-kroner pr. fat	466	591	583	550	
Produksjon, mill. Sm ³ o.e					
– Råolje, kondensat og NGL.....	114	108	107	121	
– Naturgass.....	122	122	122	122	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Betalte skatter og avgifter	71	124	163	175	2,6
Netto inntekt SDØE.....	88	121	106	107	1,7
Statens netto kontantstrøm	168	259	286	299	4,3

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

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

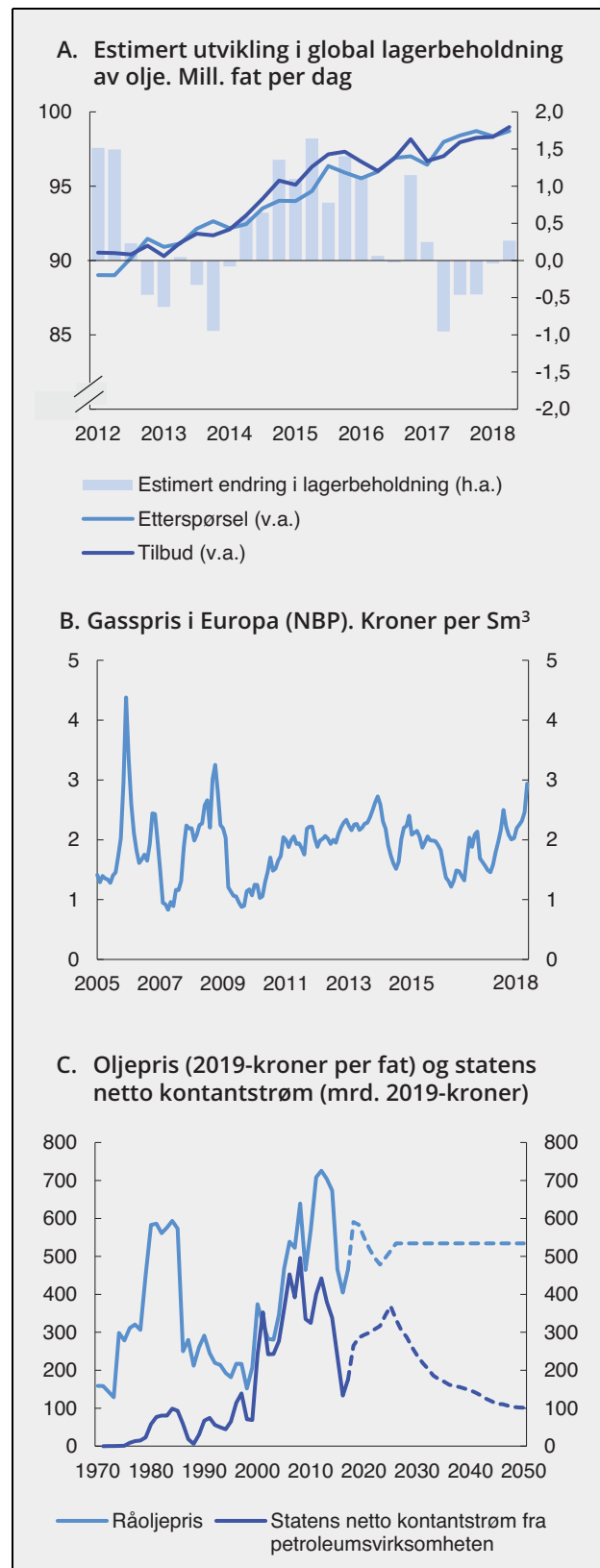
Venezuela, Libya og Angola. Flaskehals knyttet til transport av amerikansk skiferolje har også bidratt til å begrense tilbudet.

Det er usikkerhet knyttet til utviklingen i oljeprisen fremover. I juni i år besluttet OPEC og samarbeidslandene å kutte noe mindre i produksjonen enn tidligere vedtatt for å veie opp for forventede produksjonsbortfall i Iran, Venezuela og Libya. Utbygging av rørinfrastruktur i USA vil kunne gi større vekst i amerikansk skiferoljeproduksjon i 2019, noe som isolert sett kan presse oljeprisen ned. Det er stor usikkerhet om Irans oljeeksport fremover, etter at USA i mai i år besluttet å trekke seg fra atomavtalen og stoppe all import av olje fra Iran. Kombinasjonen av lite ledig produksjonskapasitet i OPEC og lavere oljelagre globalt, vil kunne gi betydelige prissvingninger ved økt politisk uro eller produksjonsbortfall. Nye krav om svovelinhold i marine bunkersoljer fra 2020 vil også kunne påvirke oljemarkedet. De nye kravene, som trer i kraft fra 2020, innebærer at den øvre grensen for svovelinhold i marine bunkersoljer går ned fra 3,5 til 0,5 pst. Det er stor usikkerhet om hvordan tilpasningen til de nye kravene vil bli. Dersom aktørene velger å erstatte bunkersolje med diesel, vil det føre til økt etterspørsel etter olje.

I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at oljeprisen vil utvikle seg i tråd med prisene i terminmarkedet i midten av august. Det innebærer at oljeprisen vil avta noe de nærmeste årene, se figur 2.1A, fra 591 kroner per fat i år til 583 kroner per fat neste år, målt i faste 2019-priser. Anslagene er henholdsvis 59 og 100 kroner høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett 2018. Fra og med 2026 er det lagt til grunn en oljepris på 534 kroner per fat, målt i faste 2019-kroner, det samme som i Perspektivmeldingen 2017. Med dollarkurs per ultimo september tilsvarer det rundt 65 dollar per fat.

Etter å ha falt i tre år på rad, økte spotprisen på gass i Europa i 2017, se figur 2.7B. Flere forhold har bidratt til at prisene har økt videre i år. En kald vinter og varm sommer i Europa har bidratt til høy gassetterspørsel. Etterspørselen etter gass har også økt som følge av at høyere priser på kull og CO₂-kvoter har styrket gassens konkurransekraft overfor kull. Videre har økt etterspørsel etter og høye priser på flytende naturgass (LNG) i Asia, bidratt til å begrense tilbudet av slik gass til Europa.

Gassforbruket i Europa ventes ikke å øke vesentlig fra dagens nivåer i de kommende årene. Økt tilbud av flytende naturgass globalt kan de



Figur 2.7 Petroleumsvirksomheten

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

nærmeste to til tre årene bidra til noe lavere gasspriser i det europeiske markedet. Lavere gassproduksjon i Europa vil trolig begrense prisedgangen. For norsk gassseksport er det i denne meldingen lagt til grunn en gjennomsnittlig pris på 2,20 kroner per Sm³ i år og 2,05 kroner per Sm³ neste år. I 2020 og 2021 ventes prisen å falle til 1,70 kroner per Sm³ (faste 2019-priser). I perioden 2022–2025 ventes mindre LNG å komme til det europeiske markedet, noe som bidrar til høyere gasspriser. Fra og med 2026 er det beregningsteknisk lagt til grunn en langsiktig pris på 1,94 kroner per Sm³, målt i faste 2019-kroner, det samme som i Perspektivmeldingen 2017.

Petroleumsinvesteringene anslås å øke de neste årene, etter å ha falt fra 2013–2017, se figur 2.8B. De siste årene, og særlig etter oljeprisfallet i 2014, er det gjennomført en rekke tiltak i næringen for å øke produktivitet og effektivitet, og redusere kostnadsnivået. Tiltakene har gitt lavere investeringskostnader for nye prosjekter, reduserte kostnader for utvinningsbrønner på felt i drift og reduserte drifts- og letetekstnader. Sammen med høyere priser på olje og gass har det gitt økt lønnsomhet i sektoren, og antallet utbygginger på sokkelen har økt. Per 1. september i år pågikk det 18 feltutbygginger på norsk sokkel, og ytterligere tre prosjekter venter på myndighetsgodkjenning på innleverte utbyggingsplaner.

Johan Sverdrup-feltet i Nordsjøen er den største utbyggingen på norsk sokkel siden 1980-tallet. Plan for utbygging og drift (PUD) for byggetrinn 1 ble levert og godkjent i 2015, mens utbyggingsplanene for byggetrinn 2 ble levert i august 2018 og er nå til behandling hos myndighetene. Siden PUD for første byggetrinn ble levert, er investeringskostnadene blitt redusert betydelig. Forventet produksjonsstart for byggetrinn 1 er 4. kvartal 2019.

Johan Castberg-feltet er det hittil største oljefeltet som er funnet i Barentshavet, og blir den tredje feltutbyggingen i Barentshavet. Utbygging av Sverdrup- og Castberg-feltene er ventet å stå for en stor andel av investeringene på norsk sokkel i årene fremover. I tillegg kommer en rekke andre utbygginger med betydelig investeringsomfang.

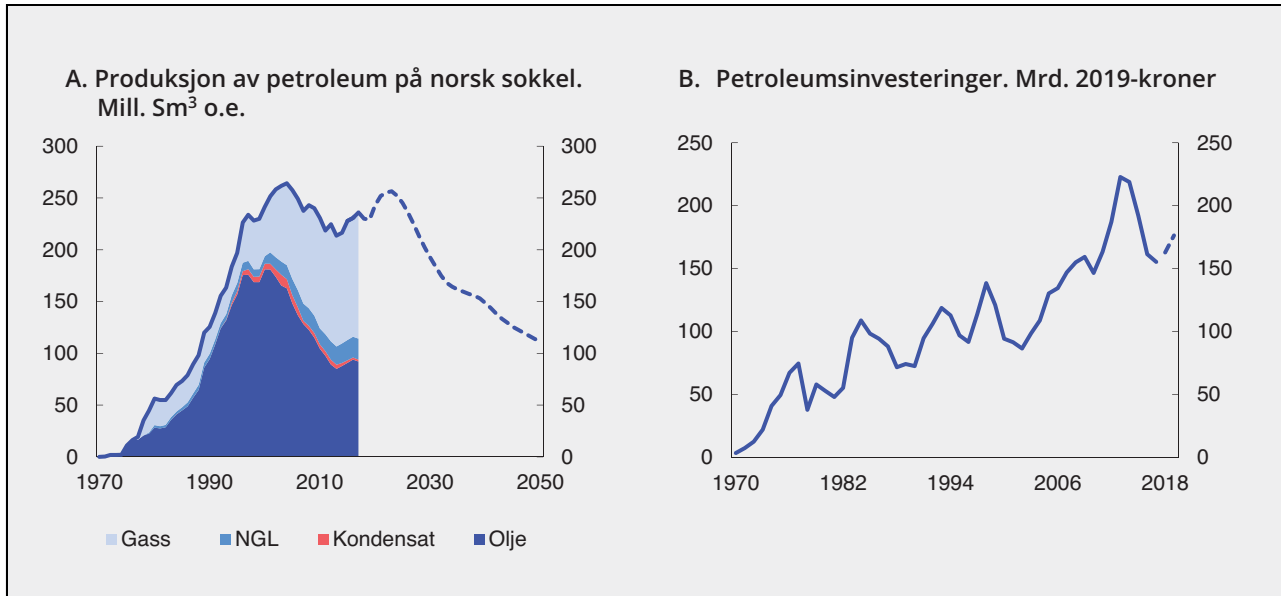
Investeringsanslagene er usikre, og usikkerheten øker med anslagshorisonten. I nær fremtid er mesteparten av investeringene knyttet til eksisterende felt, prosjekter som er vedtatt gjennomført og prosjekter som er igangsatt. Lenger frem i tid er en økende andel av investeringsanslagene knyttet til prosjekter som per i dag vurderes utbygget, prosjekter der tiltak for økt utvinning ikke er besluttet og til funn som ennå ikke er

gjort. Dersom forventningene til langsiktig olje- og gasspris skulle falle, kan investeringer skyves ut i tid eller falle bort. Flere faktorer som teknologiske fremskritt, energiomlegging, lavere økonomisk vekst og uventet vekst i tilbudet av olje og gass, kan gi lavere priser. På samme måte kan forventninger om høyere oljepris hos olje- og gasselskaper bidra til at investeringene vokser mer og raskere enn lagt til grunn i denne meldingen. Det kan f.eks. skje dersom utsiktene for etterspørselen etter olje og gass tar seg videre opp, eller produksjonen av olje og gass blir lavere enn ventet.

Produksjonen av petroleum på norsk sokkel økte i 2017 for fjerde år på rad, se figur 2.8A. Mens oljeproduksjonen var noe lavere enn i 2016, ble det satt ny rekord i produksjonen av gass. Oljeproduksjonen er nær halvert siden toppåret 2000, mens gassproduksjonen har økt med 150 pst. i samme periode. Av de 83 feltene som var i produksjon på norsk sokkel per 1. september 2018, ligger 64 i Nordsjøen, 17 i Norskehavet og to i Barentshavet. Produksjonen av petroleum ventes å gå litt ned de neste par årene, før den stiger til et nivå nær toppnivået fra 2004 i 2023, som følge av at feltene Sverdrup og Castberg kommer i produksjon. Deretter anslås produksjonen å falle gradvis.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 259 mrd. kroner i 2018 og 286 mrd. kroner i 2019, se figur 2.7C. Anslagene for statens netto kontantstrøm er justert opp med henholdsvis 35 og 72 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2018, hovedsakelig som følge av høyere anslag for petroleumsprisene. Av anslaget på statens netto kontantstrøm i 2018 utgjør skatter og avgifter 48 pst., nettoinntektene fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) 47 pst. og utbytte fra Equinor 6 pst. Statens netto kontantstrøm varierer mye med prisene på olje og gass. En virkningsberegning tilsier at en økning i oljeprisen i 2019 på 10 kroner øker statens netto kontantstrøm med 4,3 mrd. kroner, se tabell 2.4. Med lavere oljepris anslås virkningen å bli den samme, men med motsatt fortegn. I beregningen er produksjon og kostnader holdt uendret. Videre er det beregningsteknisk lagt til grunn at gassprisen endres prosentvis like mye som oljeprisen, men med et tidsetterslep, slik at halvparten av endringen kommer året etter.

Den samlede formuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av fremtidig årlig kontantstrøm fra virksomheten fra og med 2019, kan anslås til vel 6 000 mrd. 2019-kroner. Det er lagt til grunn en realrente på 3 pst. i beregningen av formuen. Formuesanslaget bygger på anslagene for



Figur 2.8 Produksjon av petroleum og petroleumsinvesteringer

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

fremtidig produksjon, priser og kostnader som er lagt til grunn i denne meldingen. Anslaget på den samlede formuen i petroleumsvirksomheten er oppjustert med om lag 1 000 mrd. 2019-kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2018. Oppjusteringen må i hovedsak ses i sammenheng med høyere anslag for olje- og gassprisen i perioden frem mot 2025.

Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til i underkant av 5 100 mrd. 2019-kroner. Det gir grunnlag for en permanentinntekt på drøyt 150 mrd. kroner per år utover avkastningen på kapitalen som allerede er opptjent i Statens pensjonsfond utland.

Boks 2.1 Nærmere om utviklingen i sysselsettingen

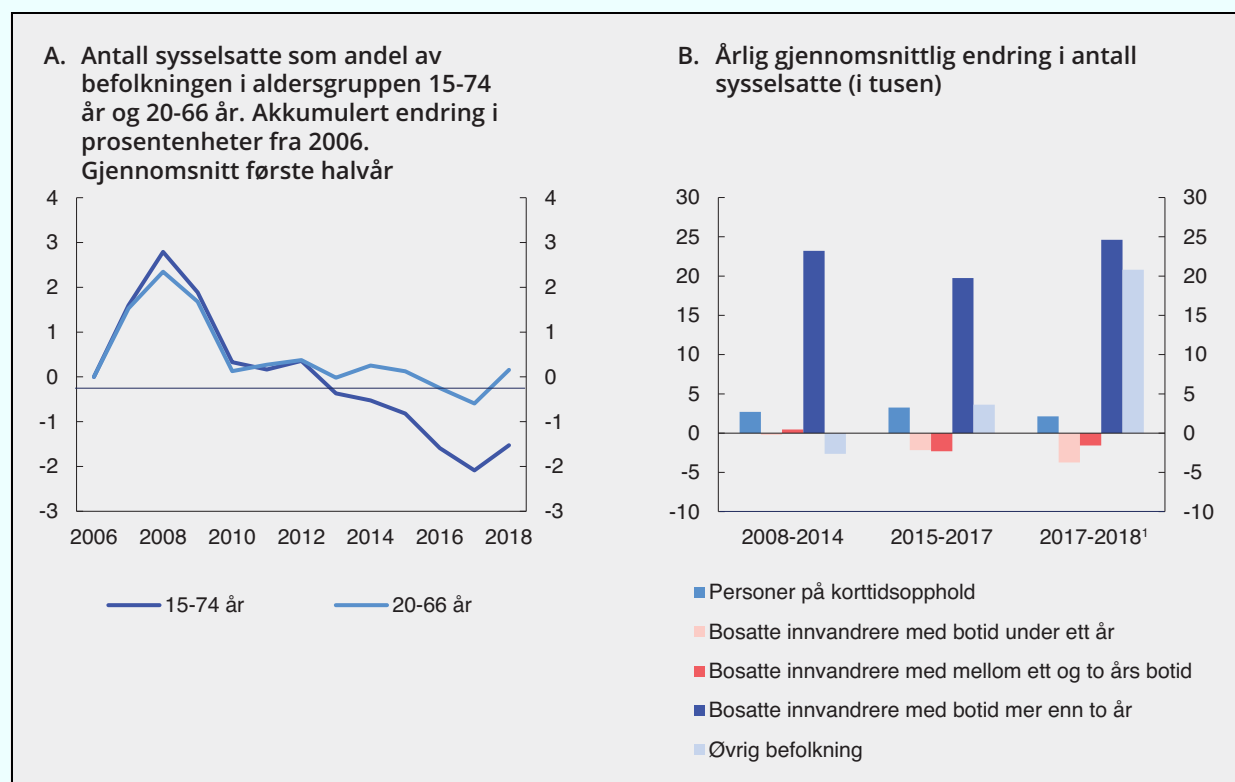
Hvor stor andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder som er sysselsatt, *sysselsettingsandelen*, påvirkes av flere forhold. Konjunkturer betyr mye. Både finanskrisen og oljeprisfallet i 2014 dro sysselsettingen ned i flere næringer. Sysselsettingsandelen falt derfor markert i 2009/2010 og i 2015/2016. Tilsvarende økte denne andelen sterkt i oppgangsperioden frem til 2008. Det samme er tilfellet nå. I nesten alle aldersgrupper var andelen sysselsatte i første halvår i år høyere enn i første halvår i fjor, se også omtale i avsnitt 2.2 og avsnitt 3.5.1.

Sysselsettingsandelen påvirkes også av demografi. SSB har beregnet at vridninger i sammensetningen av aldersgruppen 20–74 år har trukket andelen sysselsatte ned med om lag 0,2 prosentenheter per år de siste ti årene. Høyere utdanningsnivå i befolkningen kan trekke i motsatt retning. Pensjonsreformen har bidratt til at flere eldre jobber lenger. Andelen syssel-

satte over 62 år har økt sterkt i perioden etter 2011.

De siste ti årene er det blitt vesentlig flere personer i aldersgruppen mellom 67 og 74 år. Det har trukket ned sysselsettingsandelen i aldersgruppen 15–74 år, fordi arbeidstakere over 66 år jobber klart mindre enn yngre arbeidstakere. Personer under 20 år deltar også relativt lite i arbeidslivet, fordi de i hovedsak er under utdanning. De siste ti årene har antallet personer under 20 år økt noe.

Ser vi bort fra de yngste og de eldste aldersgruppene er andelen sysselsatte i aldersgruppen 20–66 år på om lag samme nivå i første halvår 2018 som i tilsvarende periode i 2006, og utviklingen har vært forholdsvis stabil siden 2010. Sysselsettingsandelen i aldersgruppen 15–74 år ligger om lag 1,5 prosentenheter lavere enn i 2006, se figur 2.9A.



Figur 2.9 Nærmere om utviklingen i sysselsettingen

¹ Basert på tall for lønnstakere for første halvår i hvert år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.1 forts.

Siden utvidelsen av EØS-området i 2004 har tilstrømmingen av arbeidskraft til Norge vært stor. I første halvår 2018 var 76 000 personer sysselsatt på korttidsopphold, og 11 000 sysselsatte innvandrere hadde vært bosatt i under ett år. Vel halvparten av disse kom fra land i Øst-Europa. Innvandrere fra østeuropeiske land med botid under ett år har en månedlig avtalt lønn som i gjennomsnitt ligger om lag 20 pst. lavere enn tilsvarende innvandrere fra vesteuropeiske land. Lønnsnivået er også vesentlig lavere enn for befolkningen ellers. Innvandrere fra Afrika og Asia som har kommet til Norge nylig, har noe høyere inntektsnivåer enn innvandrere fra Øst-Europa, men sysselsettingsandelen er vesentlig lavere. Inntektsnivået for innvandrere utenom vestlige land øker gjennomgående med lengden av botid.

Siden konjunkturtoppen i 2008 har veksten i sysselsettingen i stor grad kommet blant innvan-

drere, se figur 2.9B. Det må ses i sammenheng med at EU-utvidelsene i 2004 og 2007, sammen med et stramt arbeidsmarked, bidro til høy arbeidsinnvandring fra Øst-Europa. I tillegg økte innvandringen fra Asia og Afrika lenge. Nå øker sysselsettingen markert, og for første gang på lenge er oppgangen forholdsvis jevnt fordelt på innvandrere og den øvrige befolkningen. I 1. halvår 2018 var det sysselsatt 42 000 flere lønnstakere enn i tilsvarende periode i fjor. Av disse var 19 000 bosatte innvandrere og 2 000 sysselsatt på korttidsopphold. Den andre halvparten av sysselsettingsveksten kom fra den øvrige befolkningen, se figur 2.9B. Sysselsettingsveksten blant innvandrere det siste året har kommet blant personer som har vært bosatt i Norge mer enn to år. Dette trekket gjelder også for de foregående årene.

Boks 2.2 Bygg og anlegg

Bygge- og anleggsvirksomheten sysselsetter mer enn 240 000 mennesker og står for om lag 8 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Høy aktivitet i bygg og anlegg har de siste tiårene gitt betydelige ringvirkninger til resten av økonomien. Mange europeiske arbeidsinnvandrere er blitt sysselsatt i bygg og anlegg.

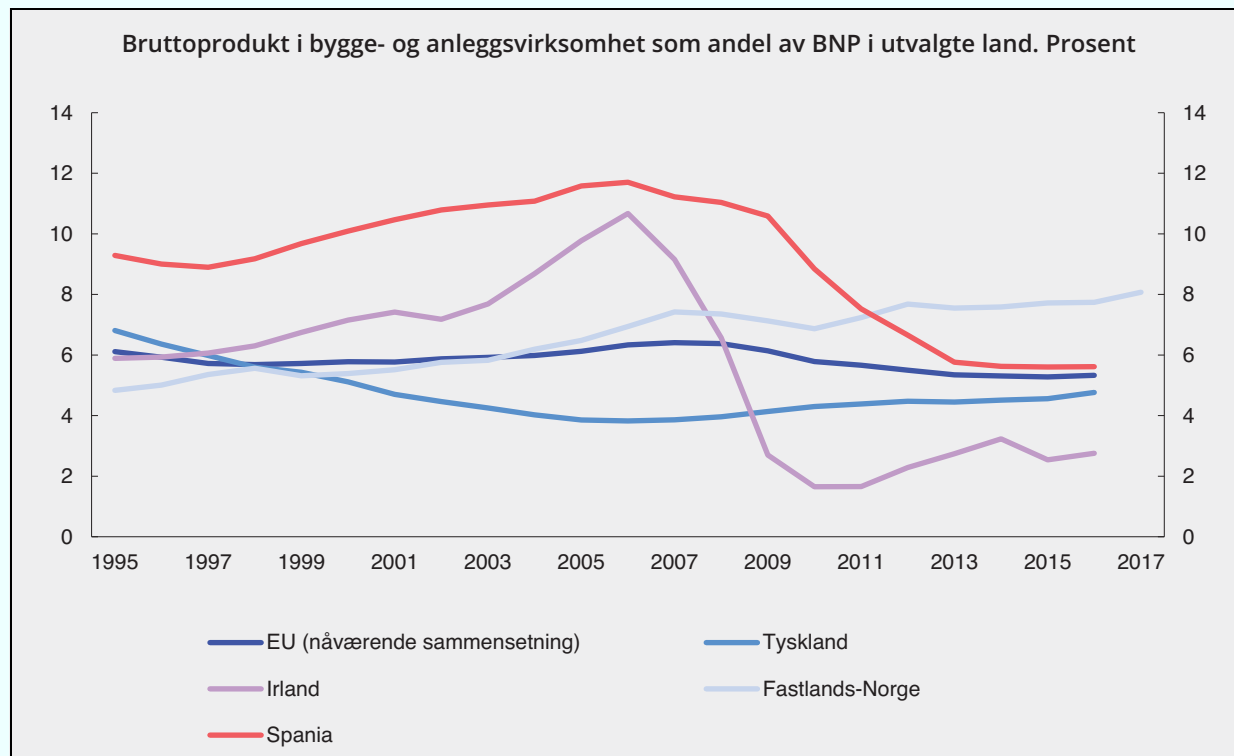
Næringen har gradvis vokst i størrelse og betydning. Lave renter, høy inntektsvekst, vedvarende boligprisvekst og stor befolkningsøkning har gitt økt etterspørsel etter nybygg og rehabilitering fra husholdninger og næringsliv. Økte offentlige investeringer i vei, jernbane og bygg har også bidratt til veksten. I de første årene etter oljeprisfallet i 2014 kompenserte høy aktivitet i bygg og anlegg for lavere aktivitet på norsk sokkel.

Sterk vekst i bygge- og anleggsnæringen har ofte blitt etterfulgt av dype og langvarige økonomiske nedgangstider. Nedgangskonjunkturen i andre halvdel av 1980-tallet er ett eksempel, den internasjonale finanskrisen et annet. Målt som andel av Norges fastlands-BNP har bruttopro-

duktet i bygg og anlegg vokst betydelig de seneste årene. Nå er andelen høyere enn gjennomsnittet i EU, men klart lavere enn nivåene i Spania og Irland før finanskrisen, se figur 2.10.

Noen av drivkreftene bak veksten i næringen kan avta i styrke fremover. Høyere renter reflekterer at det går godt i norsk økonomi, men vil isolert sett legge en demper på boligprisene og investeringstakten. Boliginvesteringene faller nå etter flere år med oppgang, men nivået er fortsatt høyt. Uten nye, store gevinster i bytteforholdet mot utlandet, vil inntektsveksten i Norge trolig ikke nå samme høye takt som tidligere på 2000-tallet. Befolkningsveksten har gått markert ned, som følge av lavere nettoinnvandring til Norge og redusert fruktbarhet, se boks 3.5.

Foreløpig tilsier den økonomiske utviklingen at en avdemping i veksten i bygge- og anleggsvirksomheten er mer sannsynlig enn en brå stopp. I denne meldingen er det anslått at bruttoproduktet vil fortsette å øke, men i et lavere tempo enn i de siste årene.



Figur 2.10 Bygg og anlegg

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Eurostat.

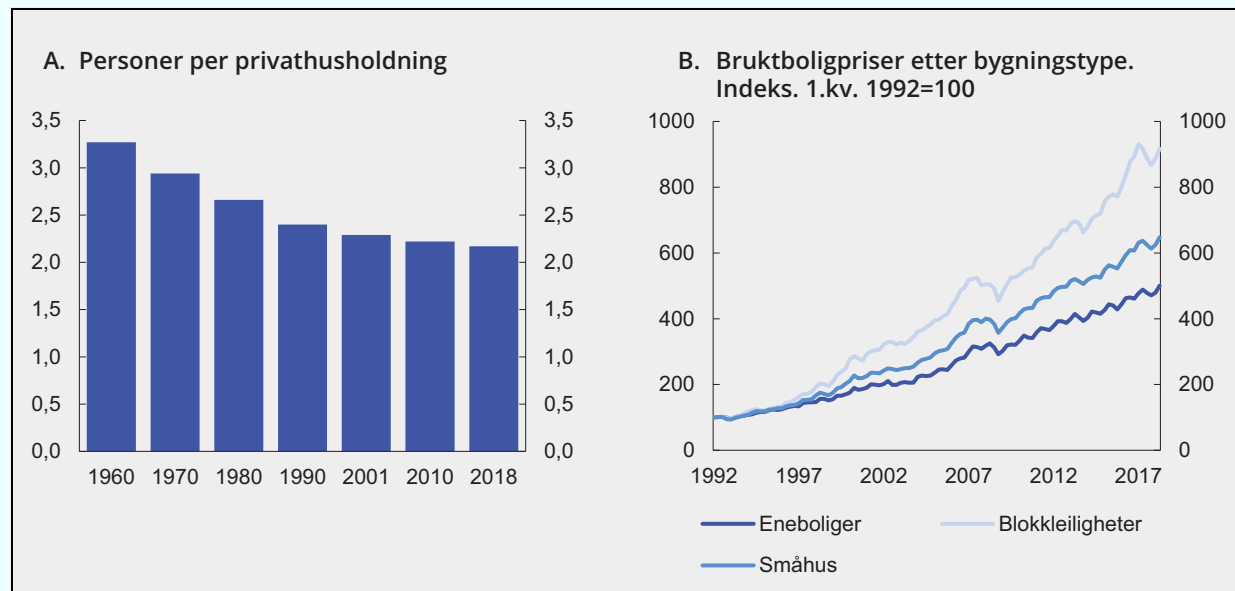
Boks 2.3 Utvikling i husholdnings- og familiestruktur

Familiestrukturer og bosettingsmønstre endrer seg over tid. Sentralisering, utbygging av offentlige velferdstjenester og høyere kvinnelig yrkesdeltakelse kan være blant forholdene som har trukket ned den gjennomsnittlige husholdningsstørrelsen de siste tiårene, se figur 2.11A. Mens det i 1960 i gjennomsnitt bodde 3,3 personer per privathusholdning, var antallet gått ned til 2,2 personer ved inngangen til 2018. Andre OECD-land har hatt en tilsvarende utvikling.

Stadig flere bor alene, og unge flytter hjemmefra tidligere. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå har andelen aleneboende husholdninger økt fra rundt 15 pst. i 1960 til nesten 40 pst. ved inngangen til 2018. Det kan ha bidratt til økt

etterspørsel etter boliger, særlig etter leiligheter. De siste 20 årene har prisene på blokkleiligheter økt mer enn prisene på eneboliger og småhus, se figur 2.11B. På landsbasis bor rundt halvparten av husholdningene i enebolig, mens andelen er lavere i de store byene.

Antallet personer per husholdning har avtatt i alle deler av landet de siste tiårene, med unntak av Oslo, hvor nedgangen i husholdningsstørrelsen stoppet opp for rundt 10 år siden og har økt litt igjen de siste årene. Oppgangen må ses i sammenheng med at andelen som bor alene i Oslo har gått ned de siste årene. Nedgangen har vært størst i de indre bydelene. Høye boligpriser kan ha bidratt til denne utviklingen.



Figur 2.11 Utvikling i husholdningsstruktur og boligpriser

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.4 Usikkerheten i makroøkonomiske anslag

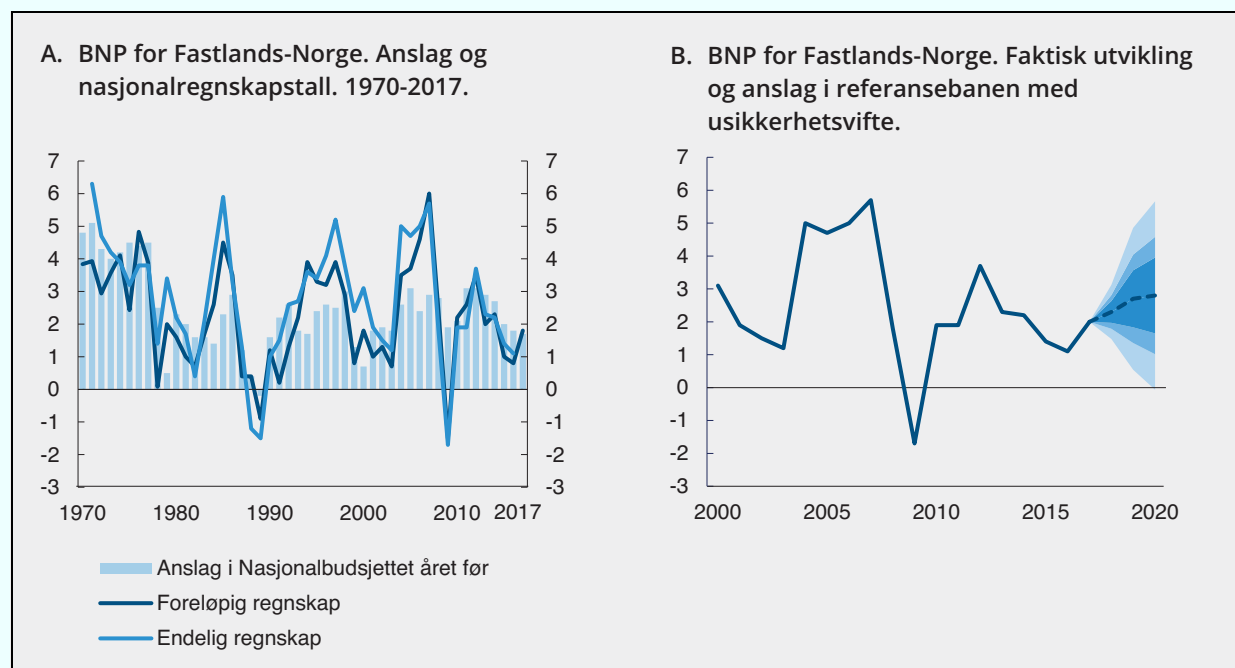
Finansdepartementets anslag for veksten i fastlands-BNP for budsjettåret har i gjennomsnitt stemt godt overens med foreløpige nasjonalregnskapstall.¹ Likevel har prognosene historisk hatt en tendens til å undervurdere konjunktursvingningene, særlig i perioder med høy vekst i økonomien, jf. figur 2.12A.

Målt i absoluttverdi har anslagene for BNP-vekst og sysselsetting i gjennomsnitt bommet med rundt én prosentenheter siden 1970, både i forhold til foreløpige og endelige nasjonalregnskapstall.² Siden 2010 har anslagene for BNP-vekst i gjennomsnitt bommet med 0,6 prosentenheter. For konsumprisveksten er avviket mindre, på 0,5 prosentenheter i gjennomsnitt siden 2010.

Anslag på makroøkonomiske størrelser blir justert etter hvert som ny informasjon kommer til. Store konjunktursvingninger med røtter utenfor Norges grenser kan være krevende å forutse. Oljeprisfallet som begynte i 2014 er et

eksempel på en slik hendelse. Fallet kom forholdsvis brått og fikk store konsekvenser for norsk økonomi. Likevel har avvikene mellom Finansdepartementets anslag for veksten i fastlands-BNP i budsjettåret og regnskapstallene fra SSB vært nokså små i årene 2014–2017.

Tidligere prognosefeil kan illustrere usikkerheten rundt anslagene i denne meldingen. Figur 2.12B viser prognoser for veksten i fastlands-BNP med tilhørende usikkerhetsvifte.³ Usikkerheten i anslagene øker jo lenger frem i tid prognoseåret ligger. Prediksjonsintervall beregnet ut fra tidligere prognosefeil tilsier at veksten i BNP Fastlands-Norge i 2018, som her anslås til 2,3 pst., med 50 pst. sannsynlighet vil ligge mellom 2,0 og 2,6 pst. For 2019 øker usikkerheten. Da vil veksten, anslått til 2,7 pst., med 50 pst. sannsynlighet ligge mellom 1,8 og 3,6 pst. En slik beregning tar ikke høyde for at risikoen fremover kan være skjevt fordelt på opp- eller nedsidene.



Figur 2.12 Usikkerheten i makroøkonomiske anslag

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

¹ Endelige nasjonalregnskapstall foreligger normalt i underkant av to år etter årets utgang. Endringer over tid kan medføre at disse tallene bygger på andre definisjoner og beregningsmetoder enn de som var i bruk da nasjonalbudsjettet for det enkelte år ble utarbeidet. I vurderingen av historisk treffsikkerhet kan det derfor være hensiktsmessig å sammenligne anslagene med foreløpige regnskapstall.

² Når en beregner gjennomsnittet av absoluttverdien av prognosefeilene vil ikke positive og negative feil utligne hverandre.

³ Usikkerhetsviften er beregnet under en antakelse om at anslagsfeilene er t-fordelt og uavhengige. For anslag for samme året som budsjettet legges frem, og for budsjettåret, omfatter dataene årene 1980 til 2017. For anslag for året etter budsjettåret omfatter dataene årene 1996 til 2017.

Boks 2.5 Anslag på trendvekst i økonomien

Veksten i økonomien ser over tid ut til å svinge rundt en underliggende trend, som blant annet antas å avhenge av utviklingen i produktivitet, befolkning og demografi. Svingninger rundt trenden omtales som konjunkturer. I en høykonjunktur er produksjonen høyere enn trendnivået, og i en oppgangskonjunktur er veksten i produksjonen høyere enn trendveksten.

Trendveksten kan ikke observeres, men kan anslås. Slike anslag er usikre og kan bli revidert etter hvert som ny informasjon om den økonomiske utviklingen blir tilgjengelig. Etter at konjunktorene snudde under finanskrisen, erfarte mange land at trendveksten hadde vært anslått for høyt for de foregående årene, se figur 2.13A. Den økonomiske utviklingen før krisen var drevet av midlertidige forhold i større grad enn lagt til grunn. Sett i ettertid fremstår dermed finanspolitikken i mange land som mer ekspansiv enn den så ut da budsjettvedtakene ble gjort.

Det finnes flere metoder for å beregne trendveksten. Figur 2.13B viser tre ulike trendberegninger¹. Forskjellen mellom dem er graden av glatting. Stor grad av glatting, forenelig med en stiv trend, gjenspeiler en antagelse om at veksten i produksjonskapasiteten endres sakte, og at trendveksten ligger nær det historiske gjennomsnittet. En føyelig trend innebærer at veksten i produksjonskapasiteten tillates å variere mer.

Beregningene her viser at trendveksten i fastlandsøkonomien var rundt 3 pst. ved årtusenskiftet, men har siden avtatt. For 2018 er trendveksten anslått til rundt 2 pst., som er på linje med trendberegninger gjort av Statistisk sentralbyrå. De fleste OECD-land har, på samme måte som Norge, opplevd et markert fall i produktivitsveksten fra midten av forrige tiår. Det har trukket ned trendveksten i økonomien. Utviklingen i produktivitsveksten er nærmere omtalt i kapittel 5.

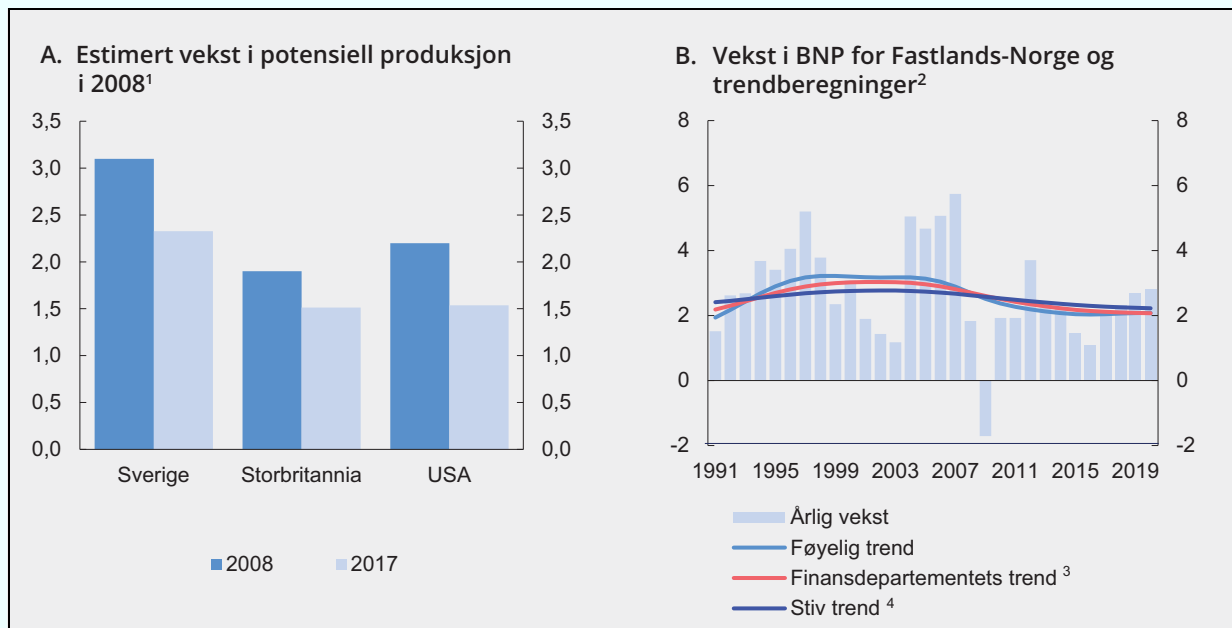
Tabell 2.5 Anslag for trendvekst og noen økonomiske hovedstørrelser

	2017	2018	2019	2020	2021
Bruttonasjonalprodukt fastlands-Norge, prosentvis vekst....	2,0	2,3	2,7	2,8	2,2
Trendvekst	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0
Sysselsetting, personer	1,1	1,6	1,3	0,9	0,7
Arbeidsledighetsrate, AKU.....	4,2	3,8	3,7	3,7	3,6

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

Boks 2.5 forts.



Figur 2.13 Trendberegninger

¹ Tall for året 2008 fra Economic Outlook 2009 og tall for 2017 fra Economic Outlook 2018.

² Lambda=100.

³ Lambda=400.

⁴ Lambda=1600.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, OECD og Finansdepartementet.

Boks 2.6 Internasjonale handelstiltak

Etter flere tiår med nedbygging av handelshindre, er det nå tegn til økende proteksjonisme i verdenshandelen, anført av USA. Siden mars i år er konfliktnivået trappet opp, og en rekke handelsbegrensende tiltak og mottiltak er innført og varslet. Nedenfor følger en oversikt over de viktigste:

- President Trump vedtok 8. mars å innføre tilleggstoll på import av stål og aluminium til USA, med satser på hhv. 25 og 10 pst. Tollen trådte i kraft 23. mars. Begrunnelsen var at importen av stål og aluminium utgjorde en trussel mot USAs nasjonale sikkerhet. Amerikansk lovgivning gir hjemmel for tiltak når nasjonal sikkerhet er truet. Under visse vilkår åpner regelverket i Verdens handelsorganisasjon (WTO) for det samme. Midlertidige unntak for Canada, Mexico og EU utløp 31. mai. Australia, Argentina, Sør-Korea og Brasil har fått permanente unntak, de to siste kun for stål, blant annet på bakgrunn av frivillige eksportbegrensninger.
- Kina, India, EU, Canada, Mexico, Sveits, Russland, Tyrkia og Norge har klaget USAs toll på stål og aluminium inn for WTO og mener at tiltakene i realiteten har proteksjonistisk begrunnelse, og at hjemmelen knyttet til nasjonal sikkerhet i WTO-regelverket ikke kommer til anvendelse i dette tilfellet.
- EU, Kina, Canada, Mexico, Tyrkia og Russland har svart på stål- og aluminiumstollen med å legge toll på utvalgt amerikansk import. USA har klaget alle seks inn for WTO.
- EU annonserte 18. juli midlertidig toll på 25 pst. på import over gitte nivåer for å beskytte markedet mot økt import av stål omdirigert fra det amerikanske markedet. Tollen trådte i kraft dagen etter. EØS-landene ble unntatt med henvisning til de tette økonomiske båndene mellom partene. Beslutningen setter EØS-avtalen i en særstilling sammenlignet med andre handelsavtaler, som ikke ga tilsvarende vern.
- President Trump kunngjorde 15. juni at kinesisk vareimport til en verdi av 50 mrd. USD ville ilegges økt toll på 25 pst. For varer til en verdi av 34 mrd. USD trådte tiltaket i kraft 6. juli, og for de resterende 23. august. Administrasjonen begrunner tollene med at de hevder er kinesiske myndigheters praksis knyttet til å tvinge frem teknologioverføring og å til egne seg immaterielle rettigheter.
- Kina reagerte umiddelbart på ovennevnte tiltak med å legge tilleggstoll på amerikanske varer til tilsvarende verdi, samme sats og lik dato for ikrafttredelse. Kina har også klaget de amerikanske tiltakene inn for WTO.

- President Trump annonserte 17. september økt toll på 10 pst. på kinesiske varer til en verdi av 200 mrd. USD. Tollen trådte i kraft 24. september. Samtidig varslet han at med mindre en avtale som demper handelsspenningen mellom USA og Kina er på plass innen nyttår, vil satsen heves til 25 pst.
- Kina svarte med å legge tilleggstoll på mellom 5 og 10 pst. på amerikansk import til en verdi av 60 mrd. USD, med samme dato for ikrafttredelse. Kina har også klaget tollene inn for WTO.

Til sammen er nå rundt 85 pst. av kinesisk import fra USA og nærmere 50 pst. av amerikansk import fra Kina ilagt ekstra toll. Den amerikanske administrasjonen har signalisert at flere tiltak kan være på trappene. Blant de viktigste er:

- Økt toll på all kinesisk import. Med fjorårets vareimport fra Kina som referanse vil det si at varer til en verdi av ytterligere 267 mrd. USD får økt toll. USAs handelsunderskudd med Kina gjør at Kina ikke kan møte nye tiltak én til én. Kina har indikert at de kan ty til mer regulatoriske virkemidler for å ramme amerikansk handel og investeringer.
- Økt generell toll på biler og bildeler. Det amerikanske handelsdepartementet innledet 23. mai undersøkelser av om denne importen utgjør en trussel mot nasjonal sikkerhet og kan hjemle tiltak på samme måte som for stål og aluminium.

Argumentasjonen for å innføre importbegrensende tiltak etterlater et inntrykk av at eksport er et overordnet mål med internasjonal handel. Men ifølge økonomisk teori ligger velferdsgevinstene ved handel snarere i de varene og tjenestene vi importerer og som forbrukerne har nytte av. Gjennom handel får bedrifter og husholdninger tilgang til et større og rimeligere utvalg av varer og tjenester som gjør at egne produksjonsressurser kan brukes til annen produksjon med høyere avkastning. Større markeder, skarpere konkurranse og ny teknologi leder over tid arbeidskraft og investeringer inn i virksomhet med høyere produktivitet. Det øker lønnsnivået og avkastningen og gir velstandsløft.

I et slikt perspektiv vil handelsreaksjoner som tar sikte på å begrense import, først og fremst påføre skade til egen økonomi. At andre land velger å begrense egne muligheter for import gir følgelig ingen samfunnsøkonomisk begrunnelse for at vi skulle svare med å avskjære oss selv fra den nytten vi har av import.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Regjeringen vil føre en ansvarlig økonomisk politikk, der den offentlige pengebruken tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsregelens rammer. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten overføres i sin helhet til Statens pensjonsfond utland sammen med avkastningen av fondets eiendeler, mens det gjøres et uttak fra fondet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Over tid skal uttaket følge den forventede realavkastningen av fondet, anslått til 3 pst., mens uttaket det enkelte år skal tilpasses konjunktursituasjonen i økonomien, se boks 3.2.

Det faktiske uttaket fra fondet tilsvarende det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet, mens bruken av oljeinntekter måles ved det *strukturelle*, oljekorrigerte underskuddet. Dette målet gir uttrykk for den underliggende innretningen av finanspolitikken ved at det blant annet er korri-

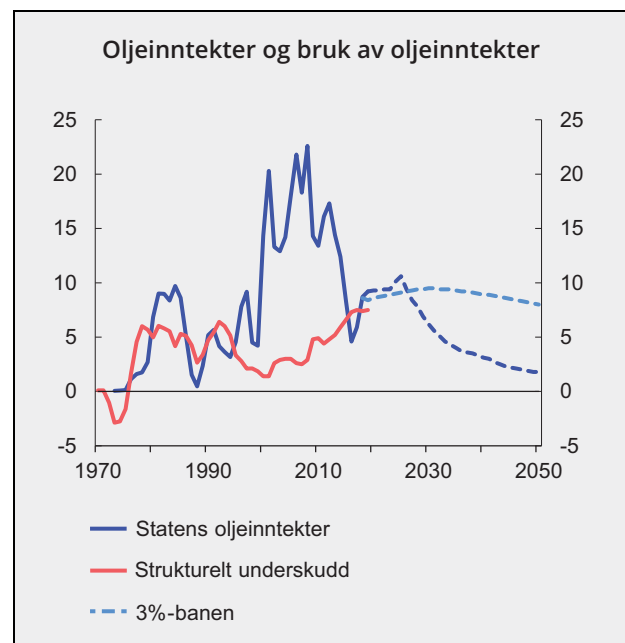
gert for konjunkturelle svingninger i skatter, avgifter og arbeidsledighetstrygd. Flexibiliteten i handlingsregelen, som sikrer at finanspolitikken tilpasses konjunktorene og at store endringer i fondsavkastningen gradvis fases inn, innebærer at bruken av oljeinntekter i det enkelte år ofte vil avvike fra 3 pst. av fondsverdien. *Hvor mye* penger som brukes over statsbudsjettet, må være tilpasset utviklingen i norsk økonomi.

Den økonomiske politikken regjeringen førte i møte med oljeprisfallet, har virket. Sammen med lave renter, svakere kronekurs og bedret konkurransevne, brakte målrettede tiltak for aktivitet og sysselsetting norsk økonomi ut av konjunkturedgangen. Etter hvert som veksten i økonomien har tatt seg opp, har regjeringen i de siste budsjettene lagt vekt på å normalisere finanspolitikken. Veksten i oljepengebruken er redusert, for å unngå å legge press på kronekursen og konkurranseutsatt næringsliv. Budsjettene for 2017 og 2018 har hatt

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

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

Vårt finanspolitiske rammeverk innebærer at alle statens olje- og gassinntekter overføres ubeskåret til Statens pensjonsfond utland. Handlingsregelen sier så at vi over tid kan bruke realavkastningen av dette fondet. Det vi bruker er altså fondsavkastning, og ikke de løpende inntektene fra olje- og gassvirksomheten. Siden hele fondet har sin bakgrunn i olje- og gassinntektene, kalles det ofte for «oljefondet». Tilsvarende kalles ofte overføringen fra fondet til statsbudsjettet bruk av oljeinntekter, selv om det i realiteten er bruk av fondsinntekter.



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

Kilde: Finansdepartementet.

en nær nøytral virkning på økonomien, mot en gjennomsnittlig budsjettimpuls på 0,7 pst. av BNP for Fastlands-Norge i årene etter oljeprisfallet (2014–2016).

Vi er nå inne i en ny oppgangskonjunktur. Veksten i fastlandsøkonomien anslås høyere enn den langsiktige trenden, sysselsettingen øker raskt, og arbeidsledigheten har kommet ned. Av hensyn til norsk økonomi og konkurranseutsatt sektor foreslår regjeringen et budsjett for 2019 med en nøytral innretning.

Bedret konkurranseevne gir det viktigste bidraget til omstilling i norsk økonomi ved å øke lønnsomheten i næringslivet og gjøre det mer attraktivt å investere i bedrifter som møter internasjonal konkurranse. Om noen år må vi være forberedt på at etterspørselen fra petroleumsnæringen vil avta. Da vil bedriftenes konkurranseevne

være avgjørende for at nye næringer kan vokse frem.

For å understøtte vekst og omstilling i norsk økonomi er det også viktig *hvordan* vi bruker pengene over statsbudsjettet. Regjeringen prioriterer investeringer i kunnskap og infrastruktur, og vekstfremmende skattelettelser. Disse formålene må stå sentralt om norsk økonomi skal komme styrket ut av krevende omstillinger.

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

Siden handlingsregelen ble innført, har sterk vekst i fondskapitalen åpnet for en betydelig

Boks 3.2 Det finanspolitiske rammeverket

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

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

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

I Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017* ble forventet realavkastning i Statens pensjonsfond utland nedjustert til 3 pst., mot tidligere 4 pst. Et samlet Storting sluttet seg til dette.

Det finanspolitiske rammeverket legger til rette for at realverdien av fondet opprettholdes til nytte for fremtidige generasjoner. Samtidig bidrar fondet og handlingsregelen til å skjerme

statsbudsjettet fra kortsiktige svingninger i oljeinntektene, og gir handlefrihet i finanspolitikken til å motvirke økonomiske tilbakeslag. Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i faktorer som påvirker det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet fra ett år til det neste, skal endringen i bruken av oljeinntekter fordeles over flere år, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen av fondet noen år frem i tid.

Overføringene fra fondet til statsbudsjettet dekker det oljekorrigerte underskuddet, slik at statsbudsjettet er i balanse. Det skal altså ikke skje noen fondsoppbygging uten at dette gjenspeiler faktiske overskudd i statsfinansene. På den måten synliggjøres både statens reelle sparing og bruken av oljeinntektene over statsbudsjettet.

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

økning i bruken av oljeinntekter, se figur 3.1. Nesten 13 pst. av offentlige utgifter finansieres i 2019 av inntekter fra Statens pensjonsfond utland. Avkastningen fra fondet innebærer at vi kan ha et høyere offentlig velferdstilbud enn statens inntekter fra fastlandsøkonomien isolert sett tilsier.

Fremover anslås både petroleumsinntektene og realavkastningen i fondet å være lavere enn i årene vi har bak oss. Med mindre vekst i fondet kan ikke bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet øke like raskt som i perioden vi til nå har praktisert handlingsregelen. Dette trendbruddet er fortsatt tydelig, selv om anslaget for 3-prosentbanen nå er noe oppjustert. Banen anslås nå å ligge litt høyere enn i Perspektivmeldingen 2017 og å øke noe de neste 10–15 årene. Deretter er 3-prosentbanen anslått å avta målt som andel av økonomien.

Handlingsregelen innebærer at store endringer i fondskapitalen skal fases inn over flere år. Med mindre tilførsel inn i fondet i årene fremover vil et markert fall i fondskapitalen kunne gjøre det nødvendig å redusere bruken av oljeinntekter. I 2019 utgjør bruken av oljeinntekter 2,7 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Regjeringen har holdt bruken av oljeinntekter på eller under 3 pst. av fondet i hele perioden den har sittet, selv da oljeprisfallet rammet i 2014. Det gjør oss bedre rustet i møte med fremtidige tilbakeslag i økonomien eller fall i fondets verdi. På samme måte som tidligere vil en fleksibel praksis av handlingsregelen være nødvendig for å unngå at svingninger i verdien av fondet blir en

kilde til ustabilitet i den økonomiske politikken. Retningslinjene er fleksible nettopp for at finanspolitikken skal kunne støtte opp under en balansert økonomisk utvikling.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2018

Det *strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet* i 2018 anslås nå til 220,7 mrd. kroner. Det er 4,8 mrd. kroner lavere enn i det reviderte budsjettet for 2018 og 10,4 mrd. kroner lavere enn det som opprinnelig ble lagt til grunn da statsbudsjettet for 2018 ble lagt frem i fjor høst, se tabell 3.1 og figur 3.2A. Budsjettimpulsen er nedjustert fra revidert budsjett og anslås nå til -0,1 prosentenheter for 2018, målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, se figur 3.2B. Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i 2018 anslås til 2,6 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Med unntak av 2007, er det den laveste uttaksandelen siden handlingsregelen ble innført i 2001, se tabell 3.5.

Nedjusteringen av det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i 2018 skyldes i stor grad lavere anslåtte utgifter under folketrygden. Anslaget for strukturelle skatter mv. i 2018 er lite endret siden revidert nasjonalbudsjett.

Det oljekorrigerede underskuddet er satt mer ned enn det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Det har sammenheng med en oppjustering av anslaget for faktiske skatter og avgifter

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2018 gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. Kroner

	Saldert	Endring	RNB18	Endring	NB19
Samlet overskudd på statsbudsjettet og i statens pensjonsfond.....	141,3	49,3	190,5	47,1	237,6
Oljekorrigert underskudd.....	255,4	-10,0	245,4	-10,7	234,7
Strukturelt, oljekorrigert underskudd.....	231,1	-5,6	225,5	-4,8	220,7
Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	7,7	-0,1	7,6	-0,2	7,4
Prosent av fondskapitalen	2,9	-0,2	2,7	-0,1	2,6
<i>Memo (prosentpoeng):</i>					
Budsjettimpuls ²	0,1	0,0	0,1	-0,2	-0,1
Reell, underliggende utgiftsvekst.....	1,2	0,5	1,7	-0,5	1,2

¹ Saldert budsjett 2018 vedtatt høsten 2017 (saldert), Revidert nasjonalbudsjett 2018 etter stortingsbehandlingen (RNB18) og Nasjonalbudsjettet 2019 (NB19).

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

Kilde: Finansdepartementet.

som følge av ny skatteinformasjon, samt at anslåtte utgifter til ledighetstrygd er satt noe ned. Den økte skatteinngangen har blant annet sammenheng med uttak av utbytter og midlertidige tilpasninger til skattereformen. Inntektene fra merverdiavgift og enkelte særavgifter øker også noe mer enn anslått.

Den reelle underliggende utgiftsveksten i 2018 anslås til 1,2 pst., ned fra 1,7 pst. i revidert nasjonalbudsjett, se figur 3.2C. Nedjusteringen skyldes særlig at høyere elektrisitetspriser trekker ned realveksten, men også lavere nominelle utgifter. Målt i løpende kroner anslås den underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter til 4,0 pst. i 2018. Det er på linje med den nominelle trendveksten i BNP for Fastlands-Norge.

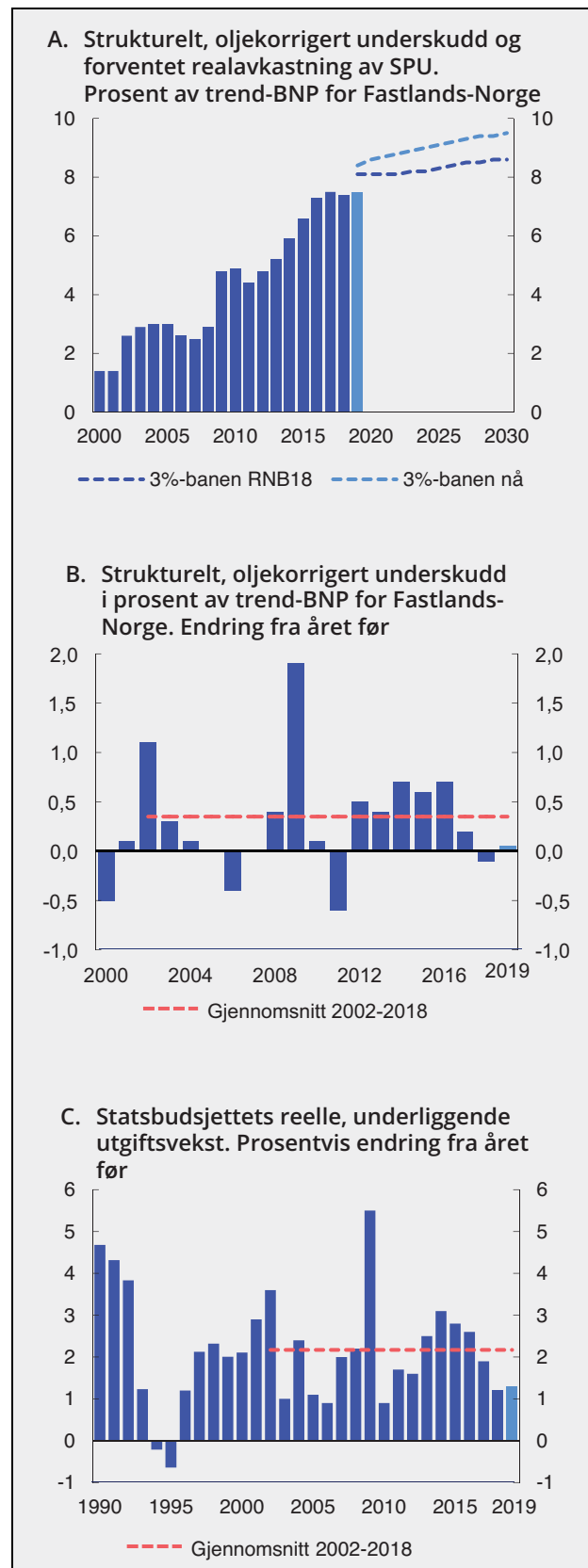
Anslaget for statens oljeinntekter er oppjustert, både for 2018 og for årene fremover. Anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2018 er justert opp med i underkant av 35 mrd. kroner sammenlignet med revidert budsjett, til 259 mrd. kroner. Sammen med lavere oljekorrigert underskudd bidrar de økte oljeinntektene til at vi nå venter netto avsetning til fondet i år, etter netto uttak i 2016 og 2017. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond anslås til knapt 238 mrd. kroner i 2018.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2018 anslås til 8 700 mrd. kroner, opp fra et anslag på 8 400 mrd. kroner i revidert budsjett. Anslaget tar utgangspunkt i fondets gjennomsnittlige verdi de tre første ukene av september 2018.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2019

Et nøytralt budsjettopplegg for 2019 innebærer at bruken av oljeinntekter opprettholdes som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge og at budsjettimpulsen kan anslås til 0,0 pst., se tabell 3.2. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet anslås til 231,2 mrd. kroner. Det tilsvarer 2,7 pst. av den anslåtte kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året, noe mindre enn den forventede realavkastningen på 3 pst. Uttaket fra fondet tilsvarer 44 000 kroner per innbygger.

For å belyse hvordan budsjettet påvirker økonomien, supplerer Finansdepartementet den enkle budsjettimpulsen med beregninger fra den makroøkonomiske modellen KVARTS, der også det økonomiske opplegget for kommunene er inkludert. Disse beregningene omfatter automatiske stabilisatorer (se boks 3.3) og tar hensyn til



Figur 3.2 Utviklingstrekk i finanspolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 3.3 Virkninger av finanspolitikken på økonomien

Finanspolitikken påvirker økonomien gjennom ulike kanaler:

- *Automatiske stabilisatorer.* I en høykonjunktur er skatte- og avgiftsinntektene høye og utgiftene til ledighetstrygd lave, mens det er motsatt i en lavkonjunktur. I det strukturelle underskuddet på statsbudsjettet korrigeres det for slike konjunkturmessige forhold, men de bidrar til å stabilisere den økonomiske utviklingen ved at finanspolitikken automatisk virker ekspansivt i nedgangstider og innstrammende i oppgangstider. Virkningene av disse automatiske stabilisatorene kan være betydelig.
- *Diskresjonære tiltak kan påvirke aktivitetsnivået i økonomien på kort sikt.* Finanspolitikken kan påvirke den samlede etterspørselen etter varer og tjenester i økonomien gjennom diskresjonære tiltak. Utviklingen i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet gir uttrykk for den diskresjonære delen av finanspolitikken. Virkningen på økonomien avhenger av hvilke offentlige innteks- og utgiftsposter som endres, omfanget av ledige ressurser i økonomien og om pengepolitikken endres. Beregninger for Norge indikerer at en finanspolitisk stimulans tilsvarende 1 pst. av fastlands-BNP på kort sikt kan øke aktiviteten i fastlandsøkonomien med mellom ½ pst. og 1¼ pst. Beregninger for EU og USA gir om lag samme utslag.¹ I beregningene forutsettes det at den finanspolitiske stimulansen ikke dekkes inn, at det er ledige ressurser i økonomien og at pengepolitikken ikke endres. Beregningene illustrerer at finanspolitikken kan gi et kraftfullt bidrag til å støtte opp under aktivitet og sysselsetting ved økonomiske tilbakeslag, slik vi også har erfart i praksis etter oljeprisfallet i 2014. Utslaget vil være vesentlig mindre dersom det er lite ledige ressurser i økonomien, dersom pengepolitikken strammes til eller hvis kronen styrker seg.
- *Økonomiens vekstevne.* Finanspolitikken kan endre insentivene til å arbeide, spare og investere og dermed påvirke vekstevnen i økonomien. OECD finner at de langsiktige

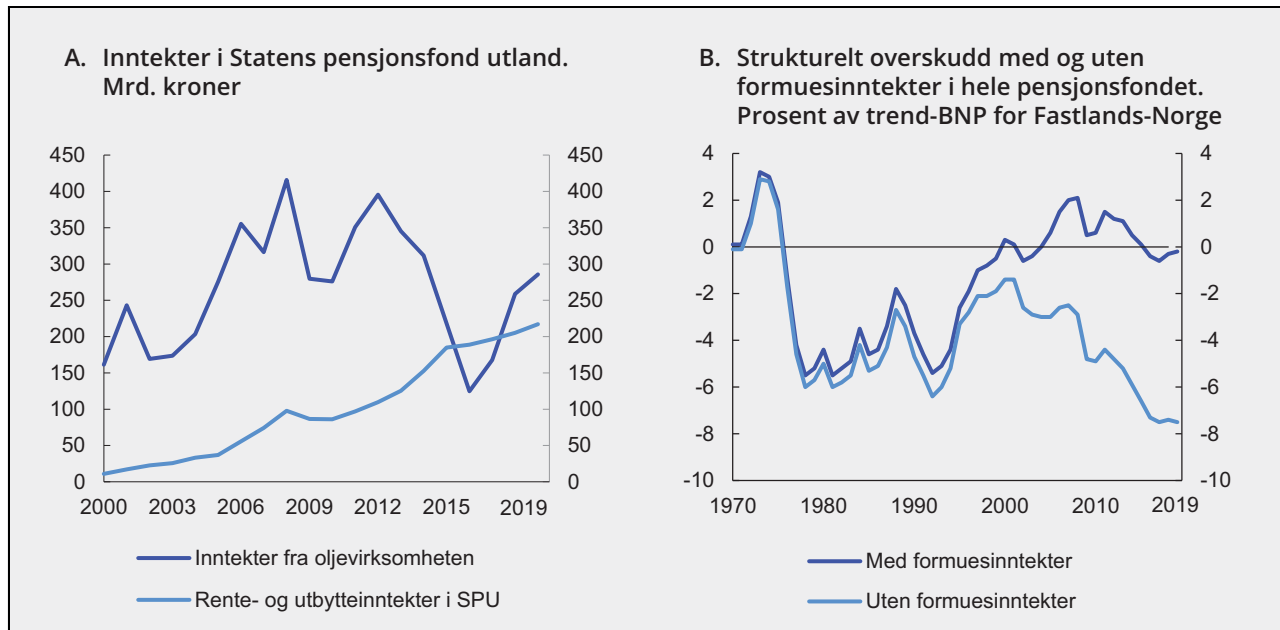
positive effektene på BNP av samfunnsøkonomisk lønnsomme offentlige investeringer kan være opptil flere ganger større enn de kortsiktige virkningene i en situasjon med ledige ressurser i økonomien, der pengepolitikken ikke strammes inn.² Finanspolitikk kan også ha varige positive virkninger på økonomien ved at arbeidsledigheten ikke får festne seg på et høyt nivå. Samtidig vil en for ekspansiv finanspolitikk i en situasjon med full kapasitetsutnyttelse kunne svekke konkurranseevnen og fortrenge private virksomheter.

- *Bærekraften i offentlige finanser på lang sikt.* Nye utgifter eller skatte- og avgiftslettelser vil isolert sett redusere statens sparing og kan således svekke den langsiktige bærekraften i offentlige finanser. Over tid vil utslaget i offentlige finanser kunne dempes dersom tiltakene stimulerer til økt yrkesdeltakelse og verdiskaping, slik som skattereformen og pensjonsreformen. Tiltak som effektiviserer offentlig sektor, som avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen, kommunereformen, politireformen, jernbanereformen og reformen i høyskolesektoren, kan både styrke offentlige budsjetter og gi bedre velferdstjenester.

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

¹ Coenen, Gunter, C. Erceg, C. Freedman, D. Furceri, M. Kumhof, R. Lalonde, D. Laxton, J. Linde, A. Mourougane, D. Muir, S. Mursula, C. de Resende, J. Roberts, W. Roeger, S. Snudden, M. Trabandt og J. in't Veld (2012): *Effects of fiscal Stimulus in Structural Models*. American Economic Journal: Macroeconomics 2012, 4(1) ss. 22 – 68.

² OECD (2016): Economic Outlook 100.



Figur 3.3 Strukturelt overskudd¹ med og uten formuesinntekter og inntekter til Statens pensjonsfond utland

¹ Strukturelt overskudd uten formuesinntekter tilsvarende strukturelt, oljekorrigert overskudd.

Kilde: Finansdepartementet.

at ulike inntekts- og utgiftsposter kan virke forskjellig på aktiviteten i økonomien. Som sammenligningsgrunnlag brukes et forløp der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning anslås å vokse i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. Beregningene peker i retning av at forslaget til budsjett for 2019 virker om lag nøytralt på aktiviteten i økonomien.

Regjeringens forslag til budsjett inneholder nye skatte- og avgiftslettelser neste år på 1,1 mrd. kroner påløpt og vel 1,7 mrd. kroner bokført. Forskjellen har sammenheng med ny regnskapsstandard som reduserer den samlede verdsettelsen av bankenes utlånportefølje, og at det foreslås at denne reduksjonen i sin helhet kan fradragføres i innføringsåret 2018. Dette gir en engangs bokført lettelse på 550 mill. kroner i 2019. I tillegg kommer helårsvirkningen av skatte- og avgiftslettelsene i 2018 på 2,2 mrd. kroner bokført, se nærmere omtale i kapittel 4.

Statsbudsjettets underliggende reelle utgiftsvekst anslås til om lag 17 mrd. 2019-kroner, som svarer til 1,3 pst. Prisveksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 2,7 pst., se tabell 3.3, der lønnsveksten og endringen i folketrygdens grunnbeløp bidrar mest. Det er ikke tatt høyde for produktivitsvekst i offentlig tjenesteproduksjon.

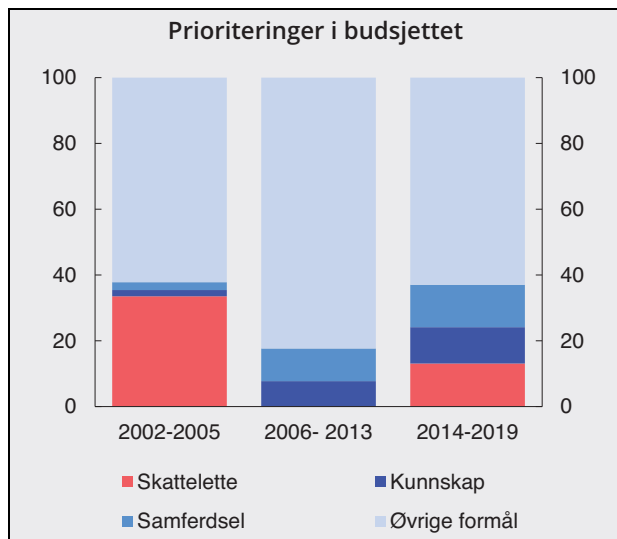
Etter hvert som vi omgjør olje og gass til finansiell formue, avtar de løpende oljeinntektene, mens inntektene fra finansformuen øker. I 2016 og 2017 var rente- og utbytteinntektene i fondet

større enn statens inntekter fra petroleumsnæringen, se figur 3.3A. Til neste år anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 286 mrd. kroner, og vil med det igjen være høyere enn de bokførte inntektene i fondet.¹ Petroleumsinntektene vil også være høyere enn det anslåtte oljekorrigerte underskuddet på 232,5 mrd. kroner. Det anslås dermed en netto overføring fra statsbudsjettet til Statens pensjonsfond utland på 53 mrd. kroner i 2019.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond utland, der også renter og utbytte på kapitalen i fondet er medregnet, anslås til 279 mrd. kroner i 2019.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet har vokst siden handlingsregelen ble innført i 2001, og underskuddet er nå også større enn på slutten av 1970-tallet og på 1980-tallet, se lyseblå linje i figur 3.3B. Det er likevel en viktig forskjell, nemlig at vi den gang ikke hadde noe fond og dermed heller ikke noen fondsavkastning som kunne bidra til å finansiere underskuddet. Medregnet rente- og utbytteinntektene i fondet er det strukturelle underskuddet nå betydelig lavere enn på 1980- og 1990-tallet (mørkeblå linje). Det illustrerer nettopp hvordan det norske rammeverket med fondet og handlingsregelen har

¹ De bokførte inntektene består hovedsakelig av renter på obligasjonslån, utbytte fra aksjeselskap og leieinntekter fra eiendomsinvesteringene.



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

Kilde: Finansdepartementet.

bidratt til en mer forsvarlig formuesforvaltning og bruk av oljeinntekter over tid.

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

Da handlingsregelen ble innført i 2001, ble det lagt vekt på at handlingsrommet fra innfasingen av oljeinntektene måtte brukes til å øke vekstevnen i norsk økonomi. Det ble igjen understreket under behandlingen av Perspektivmeldingen 2017. Da viste en enstemmig finanskomité til Stortinget i 2001 understreket at oljeinntektene ikke måtte bli en unnskyldning for ikke å gjennomføre nødvendige systemreformer. Finanskomiteen stilte seg også samlet bak hovedpriorite-

ringen fra 2001 om at pengebruken skal rettes inn mot infrastruktur, kunnskap og vekstfremmende skattelettelse.

Innfasing av oljeinntekter øker handlingsrommet i budsjettene utover det som følger av den underliggende veksten i skatter og avgifter. For årene 2014–2019 sett under ett er 13 pst. av det samlede handlingsrommet i budsjettet brukt til skatte- og avgiftslettelse, se figur 3.4. Gjennomføring av skattereformen, i tråd med skatteforliket i Stortinget, antas over tid å stimulere til økte investeringer og arbeidstilbud. Særlig antas lavere selskapsskattesats å ha positiv virkning. Anslag fra Skatteutvalget (NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*) tilsier at de gjennomførte endringene i selskapsskatten kan ha en selvfinansieringsgrad over tid på 20–40 pst., se omtale i kapittel 4.3.

Skatte- og avgiftslettelsene er en betydelig satsing, men innebærer likevel at 87 pst. av handlingsrommet er benyttet til andre formål. Også under Regjeringen Bondevik II ble skatte- og avgiftsnivået redusert. For perioden 2002–2019 sett under ett er om lag 12 pst. av det samlede handlingsrommet benyttet til skatte- og avgiftslettelse.

Regjeringen har også prioritert kunnskap og samferdsel. Om lag 24 pst. av handlingsrommet i perioden 2014–2019 er benyttet til satsing på kunnskap og samferdsel, mot knapt 18 pst. i perioden 2006–2013. I tillegg tilsvarende økte utgifter i folketrygden 22 pst. av handlingsrommet i perioden 2014–2019. Knapt 21 pst. av handlingsrommet er også blitt anvendt til å styrke kommuneøkonomien, medregnet satsinger på kunnskap og samferdsel i kommunal regi.

Den samlede satsingen på kunnskap, samferdsel og skattelettelse i perioden 2014–2019 har dermed vært klart større enn under den forrige regjeringen, i tråd med denne regjeringens mål. Utgiftene til samferdsel og kunnskap, samt skatte- og avgiftslettelse, er bredt definert i beregningene, uten at den vekstfremmende virkningen av de enkelte tiltakene er vurdert. Beregningene er nærmere omtalt i boks 3.5 i Nasjonalbudsjettet 2015.

Tabell 3.2 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen.¹ Mill. kroner

	2017	2018	2019
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet.....	222 826	234 703	232 494
+ Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend.	9 825	7 166	3 592
+ Særskilte regnskapsforhold.....	-3 102	860	3 207
+ Skatter og ledighetstrygd. Avvik fra trend.....	-14 981	-22 026	-8 046
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd.....	214 568	220 703	231 247
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge ²	7,5	7,4	7,5
Endring fra året før i prosentpoeng (budsjettimpuls) ^{2 3}	0,2	-0,1	0,0
Memo:			
Formuesinntekter i Statens pensjonsfond. Anslått trend.....	198 520	211 059	224 167
Strukturelt underskudd medregnet formuesinntekter	16 048	9 644	7 080
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	0,6	0,3	0,2

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

² Tallene i tabellen er avrundet med en desimal. Strukturelt underskudd i prosent av trend-BNP er i overkant av 7,4 pst. i 2018 og i underkant av 7,5 pst. i 2019, slik at impuls virkningen til 2019 er målt til 0,0 prosentpoeng.

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

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.3 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst¹ fra 2018 til 2019. Anslag i mill. kroner og prosentvis endring

	2018	2019
Statsbudsjettets utgifter	1 322 845	1 377 070
– Statlig petroleumsvirksomhet	25 000	27 000
– Dagpenger til arbeidsledige	10 905	10 392
– Renteutgifter.....	9 257	10 570
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter	1 277 683	1 329 108
– Flyktninger i Norge finansiert over bistandsrammen	1 028	556
+ Korreksjon for pensjonspremier mv. helseforetak.....	2 795	916
+ Engangsinnntekter i SPK (NSB AS og Mantena AS).....	-	1 766
= Underliggende utgifter.....	1 279 450	1 331 233
Verdiendring i pst.....		4,0
Prisendring i pst.....		2,7
Volumendring i pst.....		1,3

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

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.4 Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner

	2017	2018	2019
Totale inntekter	1 225,9	1 347,1	1 430,4
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.....	194,4	283,9	312,8
1.1 Skatter og avgifter	71,2	123,6	163,3
1.2 Andre petroleumsinntekter	123,2	160,3	149,5
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	1 031,5	1 063,1	1 117,6
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	943,6	978,2	1 031,3
2.2 Andre inntekter.....	87,9	85,0	86,3
Totale utgifter	1 280,9	1 322,8	1 377,1
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet.....	26,6	25,0	27,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 254,3	1 297,8	1 350,1
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland	-55,0	24,2	53,3
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.....	167,8	258,9	285,8
= Oljekorrigert overskudd	-222,8	-234,7	-232,5
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	231,4	234,7	232,5
= Overskudd på statsbudsjettet	8,6	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland	-63,5	24,2	53,3
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond ¹	203,6	213,4	225,7
= Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond ¹	148,6	237,6	279,0
Memo:			
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ²	8 484	8 700	9 195
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ²	8 724	8 953	9 462

¹ Inneholder ikke kursgevinster eller -tap.

² Ved utgangen av året.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

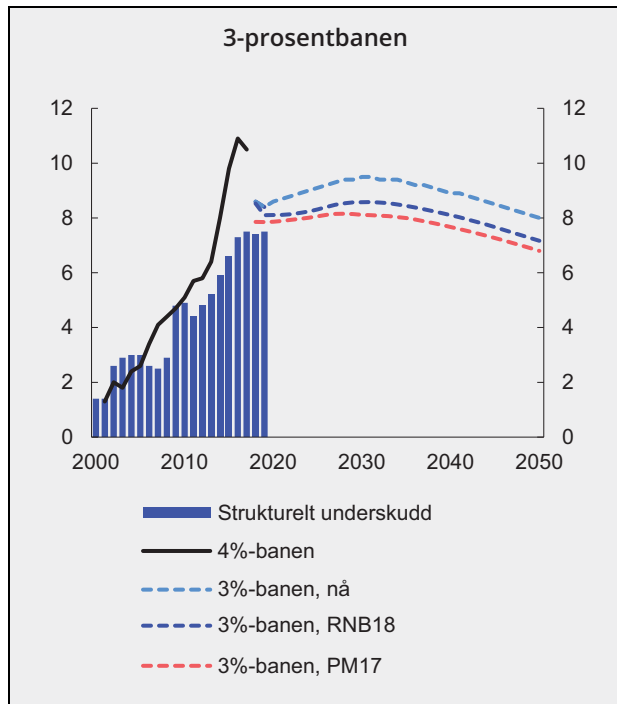
3.1.4 Budsjettpolitikken i årene fremover

Bruken av oljeinntekter har økt markert siden 2001 og blitt en stadig viktigere finansieringskilde i de årlige statsbudsjettene. Med utsikter til lavere vekst i Statens pensjonsfond utland i årene fremover er rommet for økt bruk av oljeinntekter ventet å bli mindre enn i de siste årene. Petroleumsinntektene er ikke ventet å bli like høye som før, målt som andel av økonomien, og anslaget på forventet realavkastning i fondet ble nedjustert fra 4 til 3 pst. i Perspektivmeldingen 2017.

Da perspektivmeldingen ble lagt frem i fjor så det ut til at vi allerede hadde nådd toppen for bruk

av oljeinntekter, målt som andel av økonomien, og at 3-prosentbanen ville være tilnærmet flat det neste tiåret.² Siden den gang har fondet økt noe mer enn ventet, og anslagene for fremtidige petroleumsinntekter er blitt oppjustert, slik at toppen nå er skjøvet litt ut i tid, se figur 3.5. Banen anslås nå å ligge nesten 1 prosentenheter høyere enn bruken av oljeinntekter i 2019. Samtidig anslås banen å stige noe det neste tiåret, for deretter å avta

² Dersom det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet holdes uendret som andel av verdiskapningen i fastlandsøkonomien, gir det rom for en gjennomsnittlig årlig reell økning i bruken av oljeinntekter på 2 mrd. kroner de nærmeste årene.



Figur 3.5 Anslag for 3-prosentbanen på ulike tidspunkt

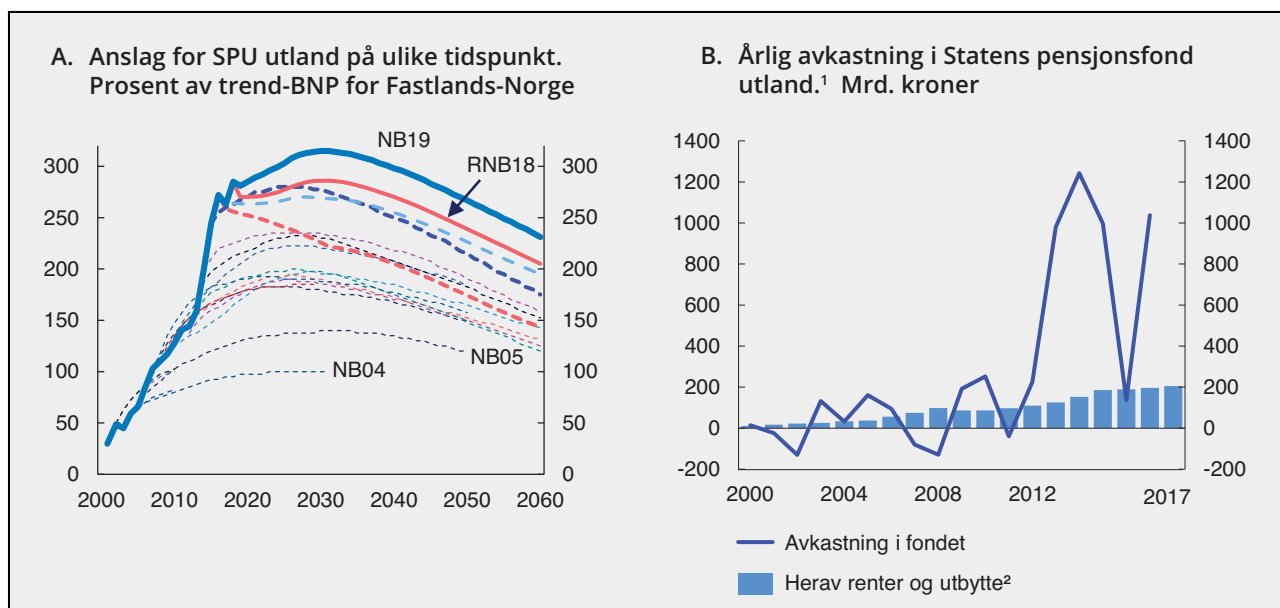
Kilde: Finansdepartementet.

gradvis. På det høyeste, rundt 2030, anslås 3-prosentbanen nå til 9,5 pst. av BNP for Fastlands-Norge, som er en oppjustering med vel 1 prosent-enhet sammenlignet med perspektivmeldingen.

Hovedbildet fra perspektivmeldingen er likevel ikke endret. Det er ikke rom for den samme sterke veksten i bruk av oljeinntekter fremover som i perioden vi har bak oss. Dersom bruken av oljeinntekter økes i takt med utviklingen i forventet fondsavkastning, vil det innebære en økning på 0,1 pst. av BNP for Fastlands-Norge som et årlig gjennomsnitt de neste 10–15 årene. Til sammenligning har oljepengebruken i gjennomsnitt økt med 0,3–0,4 pst. i årene vi til nå har praktisert handlingsregelen.

Slik tallene nå står, utgjør bruken av oljeinntekter 2,7 pst. av fondsverdien ved inngangen til 2019, og ligger altså 0,3 prosentenheter under 3-prosentbanen. Avstanden opp til 3-prosentbanen er ikke spesielt stor sammenlignet med de svingningene vi må være forberedt på. Erfaringer har vist at det er vanskelig å anslå utviklingen i fondet og 3-prosentbanen, se figur 3.6A. Etter hvert som petroleumsformuen i bakken er blitt omdannet til finansformue i Statens pensjonsfond utland, har usikkerheten i oljeprisen gradvis fått mindre betydning, mens usikkerhet om avkastningen betyr mer for det langsiktige handlingsrommet i finanspolitikken.

Den samlede avkastningen i fondet har variert betydelig fra år til år, se figur 3.6B. Svingningene i fondet skyldes hovedsakelig endrede kurser på aksjer og obligasjoner, samt endret kronkurs, mens fondets bokførte inntekter har steget for-



Figur 3.6 Store svingninger i verdien av Statens pensjonsfond utland

¹ Utviklingen i fondets verdi avhenger i tillegg av netto avsetning fra statsbudsjettet.

² Består av renter på obligasjonslån, utbytte fra aksjeselskap og leieinntekter fra eiendomsinvesteringene, samt fradrag for forvaltnings- og skattekostnader.

Kilde: Finansdepartementet.

holdsvis jevnt. En svakere krone stod for om lag halvparten av oppgangen i markedsverdien av fondet i årene 2013–2015, en periode der fondet nær ble doblet i verdi. I andre perioder, som i 2012 og 2016, har endringer i kronekursen dempet svingningene i fondets verdi. I 2017 økte fondet med over 1 000 mrd. kroner, eller nesten 14 pst., hovedsakelig som følge av sterk utvikling i aksjekurser. Samtidig har fluktuasjoner i oljeprisen gitt betydelige endringer i anslagene for fremtidige petroleumsinntekter. Usikkerheten om fondets verdi øker også med en lengre tidshorisont, se boks 3.4.

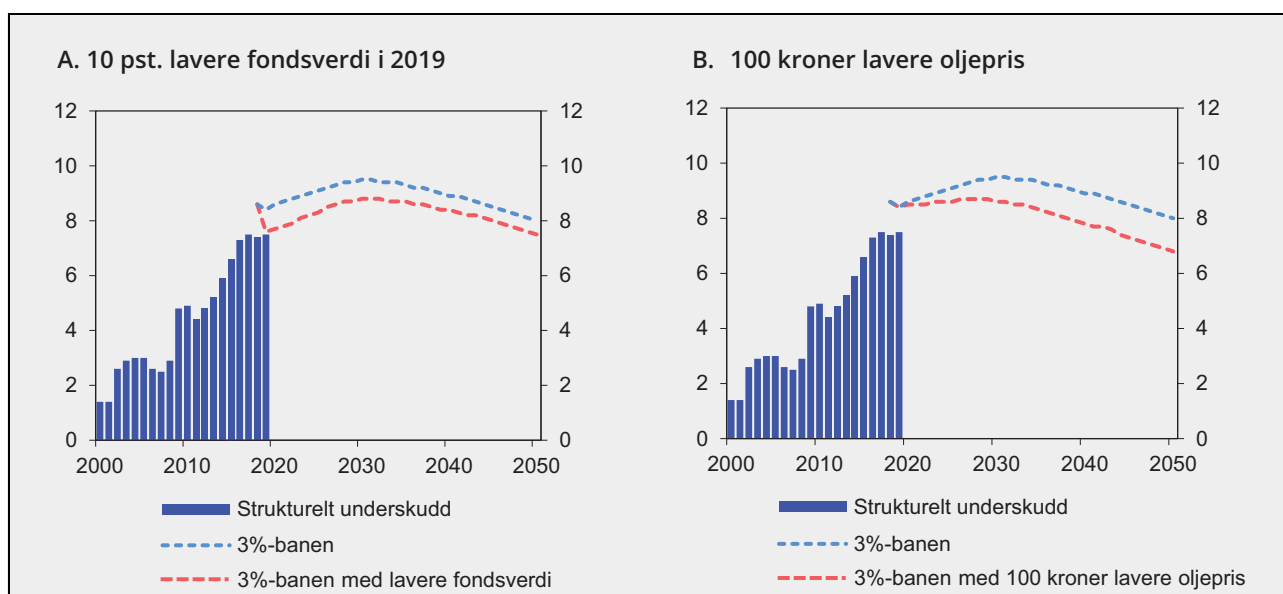
Fondet er nå nesten tre ganger så stort som verdiskapingen i fastlandsøkonomien. I et så stort fond vil svingninger i fondsverdien kunne gi betydelige utslag i 3-prosentbanen, og slik medføre at rettesnoren for det strukturelle budsjettunderskuddet flytter seg mye på kort tid. De store endringene har sammenheng med at fremskrivninger av fondets størrelse tar utgangspunkt i fondets observerte verdi. Endringer i markedsverdien slår direkte ut i den fremskrevne banen for alle år fremover, og dermed for vurderingene av det langsiktige handlingsrommet i finanspolitikken.

Oppjustering av 3-prosentbanen siden perspektivmeldingen illustrerer at utsiktene kan endres raskt, og vi må være forberedt på at endringene kan gå begge veier. Mye av økningen i fondsverdien siden oljeprisfallet skyldes en svakere krone mot dollar. Kronekursen kan like raskt

snu andre veien. Dersom kronen styrkes med for eksempel 10 pst., eller fondet av en annen grunn skulle falle med 10 pst., vil den avstanden vi nå har til 3-prosentbanen nær bli lukket, som vist i figur 3.7A. Dersom fondet faller med for eksempel 25 pst., som under finanskrisen, vil bruken av oljepenger bli liggende om lag 30 mrd. kroner over 3-prosentbanen. Et slikt fall tilsvarer rundt 60 mrd. kroner, eller 2 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Det er en betydelig endring, men samtidig ikke større enn det flere land opplevde i anslagene for strukturell balanse etter finanskrisen.

Også anslagene for de fremtidige petroleumsinntektene er oppjustert siden perspektivmeldingen. For de nærmeste årene (frem til 2025) skyldes oppjusteringen utsikter til høyere olje- og gasspriser. På lengre sikt er ressursanslagene økt, i hovedsak i Barentshavet, samtidig som utbyggingskostnadene anslås lavere. Ressursanslagene er usikre og omfatter, i tråd med vanlig praksis, utvinning i områder som ikke er åpnet eller utredet. Dersom utsiktene for petroleumsinntektene skulle svekkes og anslagene igjen bli nedjustert, vil det innebære mindre stigning i 3-prosentbanen i årene fremover. I figur 3.7B er dette illustrert ved en nedjustering av kontantstrømmen som følge av 100 kroner lavere oljepris enn i referansebanen, noe som gir en tilnærmet flat utvikling i den forventede realavkastningen de neste 10–15 årene.

Med lavere vekst i fondet i årene fremover vil det bli mer krevende å håndtere svingninger i



Figur 3.7 Bruken av oljepenger og 3-prosentbanen ved lavere fondsverdi i 2019 og lavere kontantstrøm som følge av lavere oljepris

Kilde: Finansdepartementet.

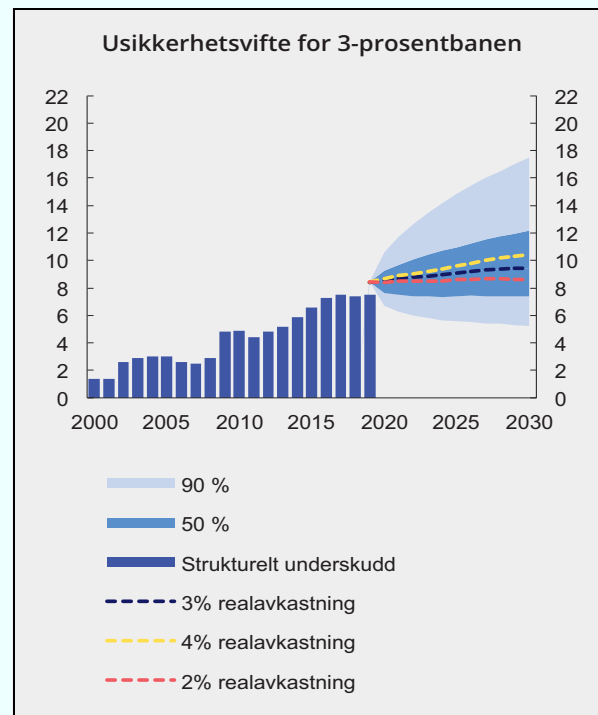
Boks 3.4 Usikkerhetsvifte for 3-prosentbanen

Utviklingen i Statens pensjonsfond utland bestemmes av tilførselen av løpende oljeinntekter til fondet, avkastningen på investeringene i fondet og uttaket fra fondet. I denne meldingen er det lagt til grunn en oljepris som gradvis avtar fra 591 kroner per fat i 2018 til 534 2019-kroner per fat fra og med 2026, samt en realavkastning i fondet på 3 pst. Den langsiktige oljeprisen tilsvarer om lag 65 dollar per fat med dollarkursen i slutten av september 2018.

Erfaringer har vist at markedsverdien av Statens pensjonsfond utland kan svinge betydelig på kort tid. Figur 3.8 viser utfallsrommet for 3-prosentbanen de neste 15 årene basert på stokastiske simuleringer, der det blant annet tas hensyn til at både oljeprisen og realavkastningen av fondet kan svinge. Sammen med viften er det illustrert to alternative forløp for 3-prosentbanen, der avkastningen er satt til 4 og 2 pst. (mens uttaket holdes på 3 pst.).

Figuren viser at det er stor usikkerhet om 3-prosentbanen 10-15 år frem i tid. De mørke og lyse vifteformede feltene markerer henholdsvis 50 pst. og 90 pst. konfidensintervaller, som under de gitte forutsetningene gir sannsynligheten for at realavkastningen av fondet vil ligge innenfor disse intervallene. De alternative forløpene omtalt over ligger ganske nær forventningsbanen. Den underliggende sannsynlighetsfordelingen innebærer at det samlet sett er noe større oppside enn nedside i utfallsrommet i simuleringene. Samtidig er det usikkerhet knyt-

tet til simuleringsmodellen, for eksempel om den i tilstrekkelig grad fanger opp sannsynligheten for svært store fall i kapitalmarkedene.



Figur 3.8 Ulike forløp for 3-prosentbanen¹

¹ De stokastiske simuleringene er nærmere forklart i kapittel 2 i fondsmeldingen for 2014, se Meld. St. 21 (2014–2015). I fremskrivingene av fondet er det fra og med 2020 beregningsteknisk lagt til grunn et årlig uttak tilsvarende 3 pst. av fondskapitalen i alle beregningsalternativene.

Kilde: Finansdepartementet.

fondsverdien. Mens et fall i fondskapitalen tidligere ble motvirket av en stor strøm av oljeinntekter inn i fondet, vil et slikt fall fremover isolert sett kunne gjøre det nødvendig å redusere bruken av oljeinntekter.

Usikkerhet i utformingen av finanspolitikken er noe alle land må håndtere, men Statens pensjonsfond utland gir noen særskilte utfordringer for Norge. Et tilbakeslag i internasjonal økonomi og finansmarkeder kan både ramme norsk økonomi direkte og redusere fondets fremtidige finansieringsbidrag. På den annen side kan endringer i fondets verdi og i anslaget for strukturelle skatter fra fastlandsøkonomien i mange tilfeller trekke i hver sin retning og slik dempe det samlede utslaget for finanspolitikken. Etter olje-

prisfallet i 2014 opplevde vi for eksempel at anslaget for strukturelle skatte- og avgiftsinntekter ble nedjustert som følge av svakere utsikter for fastlandsøkonomien, samtidig som store aksjekursgevinster og valutakursutslag løftet fondets verdi målt i kroner. Aksjekursgevinster gjør oss rikere, mens valutakursgevinster ikke øker fondets internasjonale kjøpekraft.

Avkastningen fra fondet bidrar til en mer diversifisert finansiering av statens utgifter i Norge sammenlignet med de fleste andre land. Uten en stor finansformue i utlandet måtte statens utgifter fullt ut ha blitt dekket av skatter og andre inntekter fra fastlandsøkonomien. Med Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen kan den norske staten finansiere en betydelig andel av

utgiftene med inntekter fra utlandet. En slik diversifisering er normalt en fordel.

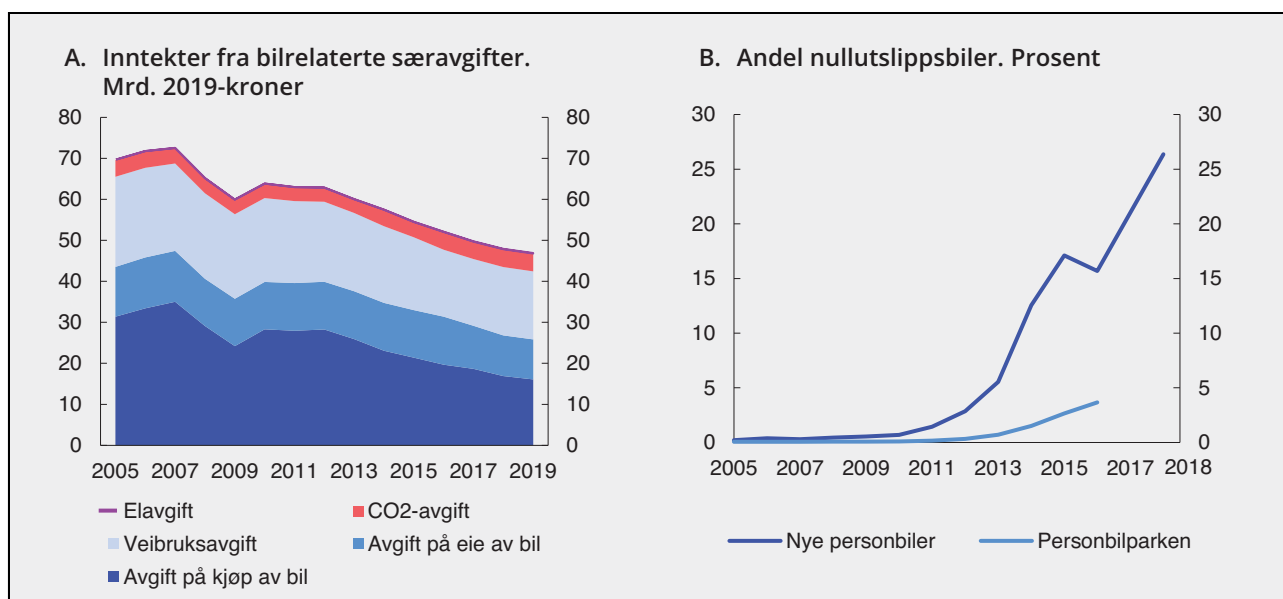
Med de svingningene vi må være forberedt på å se i finansmarkedene, vil avvikene mellom uttaket fra fondet og rettesnoren på 3 pst. kunne bli betydelige og langvarige. På samme måte som tidligere, vil en fleksibel praktisering av handlingsregelen være nødvendig for å unngå at svingninger i verdien av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

Regjeringen har holdt bruken av oljeinntekter under den finanspolitiske rettesnoren, som et samlet Storting har sluttet seg til, i hele sin regjeringperiode, også da finanspolitikken ble brukt aktivt for å motvirke oljeprisfallet. I regjeringperioden samlet sett har mindreforbruket akkumulert seg til om lag 400 mrd. kroner, penger som er spart i fondet. Det gir en buffer i finanspolitikken. Uttaket fra Statens pensjonsfond utland har i hele perioden ligget på eller under 3 pst., også i årene da rettesnoren var 4 pst.

Selv om bruken av oljeinntekter er en viktig finansieringskilde i statsbudsjettet, kommer 87 pst. av inntektene fra fastlandsøkonomien, i hovedsak fra *skatter og avgifter*. Den underliggende årlige realveksten i skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien avhenger blant annet av trendveksten i norsk økonomi og utviklingen i viktige skattegrunnlag, som for eksempel arbeidsinnsatsen i befolkningen. For de nærmeste årene anslås den underliggende årlige realveksten i skatte- og avgiftsinntektene til om lag 14,5 mrd.

2019-kroner. Anslaget er satt ned de siste årene. Det må blant annet ses i sammenheng med at avgiftssystemet har vært brukt for å gjøre det mer attraktivt å velge miljøvennlige kjøretøy. Miljødifferensiering og fritak har bidratt til at statens inntekter fra bilrelaterte særavgifter har gått ned, se figur 3.9A. I tillegg kommer inntektstapet fra merverdiavgiftsfritaket for nullutslippsbiler og ved at nullutslippsbiler betaler lavere bom- og ferjeavgift enn andre biler. Samtidig er anslaget for trendveksten i norsk økonomi noe nedjustert med bakgrunn i nye befolkningsfremskrivninger, der lavere fruktbarhet og mindre innvandring gir lavere befolkningsvekst.

I årene fremover kan flere forhold bidra til at veksten i skatteinntektene blir noe lavere enn i årene vi har bak oss. Aldringen av befolkningen gir relativt sett færre lønnstakere og flere pensjonister, og dermed lavere skatteinntekter, fordi pensjonene gjennomgående er lavere enn lønnsinntektene. Internasjonal skattekonkurranseløsning og mulighet for skattetilpasninger legger også press på skattenivåene. De siste årene har nullutslippsbiler utgjort en stadig større andel av nye førstegangsregistrerte personbiler, se figur 3.9B. Lansering av flere og bedre modeller av nullutslippskjøretøy på markedet kombinert med betydelige avgiftsfordeler gir grunn til å forvente økt omsetning av nullutslippsbiler også fremover. En slik utvikling vil gi videre nedgang i inntektene fra bilrelaterte avgifter.

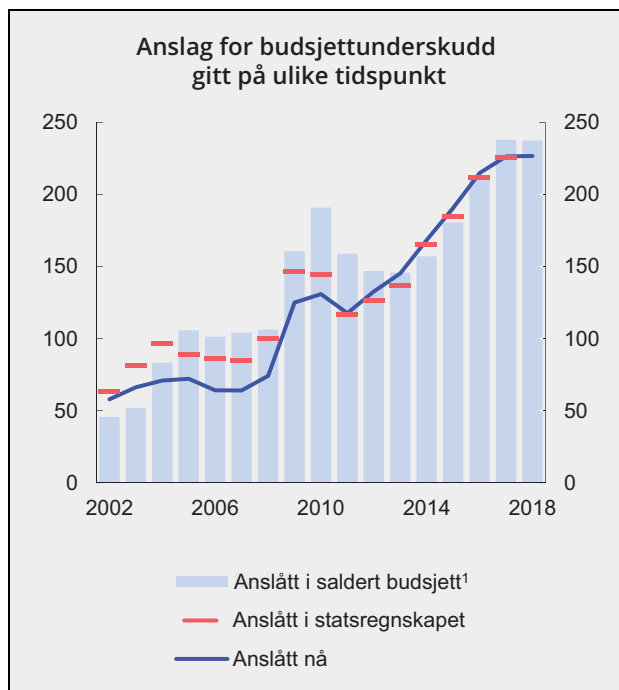


Figur 3.9 Andel nullutslippsbiler av nye personbiler og i personbilparken og inntekter fra bilrelaterte særavgifter, mrd. 2019-kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

Det er betydelig usikkerhet i anslagene for strukturelle skatteinntekter. Flere land har opplevd at det de trodde var stabile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter viste seg å være midlertidige, og derfor falt bort da konjunktorene snudde. Figur 3.10 viser anslag på strukturelt, oljekorrigert underskudd for perioden 2002–2018 gitt i nasjonalbudsjettene og statsregnskapet, sammenlignet med anslagene slik de står nå. For enkelte år er revisjonene betydelige. For årene 2005–2008 er anslagene på strukturelt underskudd nå klart lavere enn i de opprinnelige budsjettene. Avvikene skyldes hovedsakelig at trendveksten i norsk økonomi og viktige skattegrunnlag ble undervurdert i denne perioden. For de senere årene har det ikke vært systematiske avvik, og avvikene har gjennomgående vært små. Tilsvarende sammenligninger av anslag gitt for budsjettimpulsen viser relativt små, usystematiske revisjoner.

Flere forhold legger *bindinger på budsjettets utgifts- og inntektsside* i årene fremover. Folketrygden er den største utgiftsposten på statsbudsjettet. Opptjente rettigheter legger beslag på store deler av handlingsrommet i budsjettet. Fra år til år avhenger utgiftene i folketrygden blant annet av



Figur 3.10 Anslag for strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd i ulike budsjettokument. Mrd. 2019-kroner

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

Kilde: Finansdepartementet.

utviklingen i sysselsetting og sykefravær, samt hvor mange som velger å ta ut alderspensjon det året. Dette er usikre størrelser. Over tid er aldringen av befolkningen, med tilhørende økte utgifter til blant annet alderspensjon, den viktigste drivkraften bak økte utgifter i folketrygden. Utgiftene i folketrygden anslås å stige med om lag 9 mrd. 2019-kroner i gjennomsnitt per år de neste tre årene med uendret regelverk, og det er særlig utgiftene til alderspensjon som øker.

Verdien av statens forpliktelser knyttet til alderspensjoner i folketrygden kan anslås med utgangspunkt i utbetalingene fremover. Disse anslagene er følsomme for forutsetningene om forskjellen mellom fremtidig rentenivå og lønnsvekst, den såkalte nettorenten. Dersom en legger til grunn en nettorente på 1 pst., slik det gjøres i kommunesektoren, kan verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjoner fra folketrygden ved utgangen av 2018 anslås til 8 722 mrd. kroner. Det er mer enn kapitalen i Statens pensjonsfond utland. I tillegg har staten forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden og til opptjente rettigheter i Statens pensjonskasse. Ved utgangen av juli 2018 utgjorde forpliktelsene i Statens pensjonskasse samlet sett 873 mrd. kroner.

Demografiske endringer vil trolig bidra til at utgiftene i kommunene og helseforetakene øker med om lag 3 mrd. kroner årlig i perioden 2020–2022. I Nasjonalbudsjettet 2018 var tilsvarende anslag for årene 2019–2021 rundt 5 mrd. kroner. Nedjusteringen skyldes særlig nye befolkningsfremskrivninger med lavere anslag på fruktbarhet og færre innvandrere. Beregningen bygger på dagens standard- og dekningsgrader og tar ikke hensyn til at produksjonen kan bli mer effektiv eller at befolkningens helse kan forbedres.

I tillegg til utgiftsvekst i folketrygd, kommuner og helseforetak legger også tidligere vedtak bindinger på andre utgifts- og inntektsposter i budsjettet, se kapittel 5 i Gul bok (Prop. 1 S (2018–2019) *Statsbudsjettet*). Dette gjelder blant annet planlagte satsinger som Nasjonal transportplan, varslede byggeprosjekter og langtidsplan for forsvarssektoren. Til sammen kan utgiftsveksten knyttet til aldring og planlagte satsinger legge betydelige bindinger på handlingsrommet i årene fremover.

Samtidig kan handlingsrommet økes med omprioriteringer, kutt og effektiviseringstiltak. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) ble innført i 2015, som en fast del av den årlige budsjettprosessen. Reformen henter ut deler av gevinstene fra produktivtetsvekst i

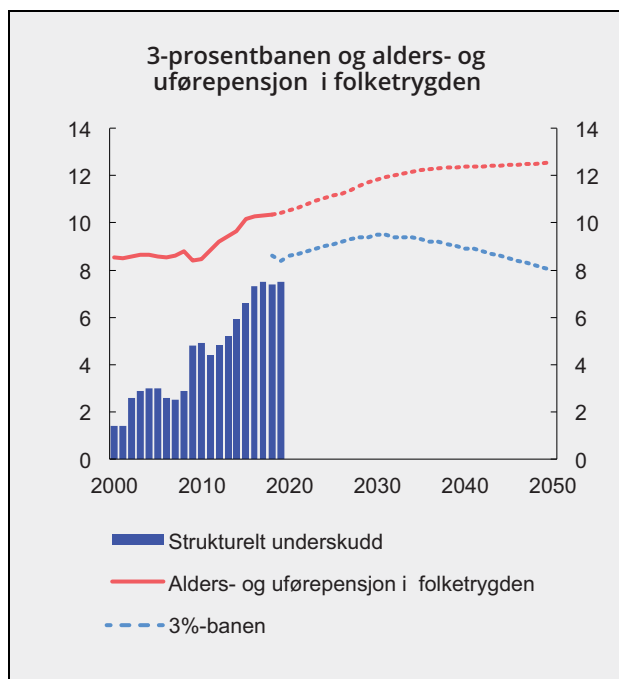
Tabell 3.5 Statens pensjonsfond utland, 3 prosent realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent

	Løpende priser			Faste 2019-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året ¹	3 pst. av fondskapitalen	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	3 pst. av fondskapitalen	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 3 pst. banen	Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge ²	Pst. av fondskapitalen
2001	386,6	-	17,3	-	31,7	-	1,4	-
2002	619,3	-	32,9	-	57,9	-	2,6	5,3
2003	604,6	-	39,2	-	66,3	-	2,9	6,5
2004	847,1	-	43,1	-	70,9	-	3,0	5,1
2005	1 011,5	-	45,3	-	72,2	-	3,0	4,5
2006	1 390,1	-	41,8	-	64,2	-	2,6	3,0
2007	1 782,8	-	43,7	-	64,1	-	2,5	2,4
2008	2 018,5	-	53,7	-	74,2	-	2,9	2,7
2009	2 279,6	-	93,7	-	125,0	-	4,8	4,1
2010	2 642,0	-	101,8	-	130,9	-	4,9	3,9
2011	3 080,9	-	94,9	-	117,7	-	4,4	3,1
2012	3 307,9	-	110,4	-	132,7	-	4,8	3,3
2013	3 824,5	-	124,8	-	145,2	-	5,2	3,3
2014	5 032,4	-	149,1	-	168,3	-	5,9	3,0
2015	6 430,6	-	172,6	-	190,5	-	6,6	2,7
2016	7 460,8	-	199,4	-	214,8	-	7,3	2,7
2017	7 509,9	-	214,6	-	226,4	-	7,5	2,9
2018	8 484,1	254,5	220,7	261,4	226,7	-34,7	7,4	2,6
2019	8 700,0	261,0	231,2	261,0	231,2	-29,8	7,5	2,7
2020	9 194,8	275,8	-	267,4	-	-	-	-
2021	9 686,1	290,6	-	272,7	-	-	-	-
2022	10 197,6	305,9	-	277,8	-	-	-	-
2023	10 735,4	322,1	-	283,0	-	-	-	-
2024	10 299,9	339,0	-	288,3	-	-	-	-
2025	10 915,3	357,5	-	294,3	-	-	-	-

¹ I fremskrivingen av fondskapitalen etter 2019 er det beregningsteknisk lagt til grunn en årlig realavkastning på 3 pst. og at strukturelt underskudd tilpasses denne banen.

² Tallene i tabellen er avrundet med en desimal. Strukturelt underskudd i prosent av trend-BNP er i overkant av 7,4 pst. i 2018 og i underkant av 7,5 pst. i 2019, slik at impulsvirkingen til 2019 er målt til 0,0 prosentpoeng.

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 3.11 Strukturelt, oljekorrigert underskudd, 3-prosentbanen og alders- og uførepensjoner i folketrygden.¹ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

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

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

virksomhetene og bidrar til økt rom for nye prioriterte tiltak i statsbudsjettet. ABE-prosessen frigjør årlig om lag 1,7 mrd. kroner til prioriterte formål. Gitt et ønsket omfang og kvalitet på offentlige tjenester, bør ikke ABE-reduksjonene være høyere enn det virksomhetene kan oppnå gjennom systematisk effektiviseringsarbeid.

I tiden fremover og på lengre sikt står norsk økonomi overfor flere strukturelle utfordringer. Vi har et godt utgangspunkt for å møte disse. En etter hvert velkjent problemstilling er at aldersrelaterte offentlige utgifter vil vokse raskere enn oljeinntektene som er tilgjengelige gjennom handlingsregelen. Gradvis lavere petroleumsinntekter gjør at fondet vokser langsommere. Fra rundt 2030 ventes 3-prosentbanen å falle som andel av fastlandsøkonomien. Samtidig betyr en stadig eldre befolkning at offentlige utgifter ligger an til å øke raskere enn fastlandsøkonomien, se figur 3.11. Eldre bruker offentlige tjenester forholdsvis mye og mottar forholdsvis mye i offentlige overføringer. I tillegg vil en eldre befolkning gi lavere arbeidstilbud, og det blir færre som arbeider og betaler normal skatt. Se boks 3.5 for en

omtale av Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivinger.

I Perspektivmeldingen 2017 var regjeringen klar på at hovedstrategiene for å møte utfordringene fremover må være økt sysselsetting og økt effektivitet i økonomien som helhet, samtidig som den økte velstanden må nå frem til alle. Hovedprioriteringene i regjeringens økonomiske politikk (se kapittel 1) understøtter de valgte strategiene.

3.1.5 Utviklingen i offentlige finanser de siste årene

I nasjonalregnskapet måles overskuddet i offentlig forvaltning ved nettofinansinvesteringene. For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning – altså for stats- og kommuneforvaltningen sett under ett og inkludert Statens pensjonsfond – til om lag 277 mrd. kroner i 2019 eller 7,6 pst. av BNP, se tabell 3.6.

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

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

Nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning har tatt seg opp de siste årene og nærmer seg nivået i 2014. Samtidig er de klart lavere enn i tiårsperioden før oljeprisfallet i 2014, se figur 3.13A. Landene i OECD og euroområdet har i gjennomsnitt et visst underskudd i offentlige budsjetter. OECD anslår at medlemslandene samlet vil ha underskudd i offentlig forvaltning tilsvarende 2,7 pst. av BNP i 2019. Det er vesentlig mindre enn da underskuddene var på sitt høyeste i 2009.

Skatte- og avgiftsnivået i fastlandsøkonomien er noe lavere i dag enn for 15 år siden, målt som andel av fastlandsøkonomien. Det skyldes særlig skattelettelser i perioden 2002–2005. I 2019 anslås skattenivået å være på linje med nivået i Sverige og noe lavere enn i Danmark, se figur 3.13B.

De samlede offentlige utgiftene i Norge anslås å tilsvare knapt 59 pst. av BNP for Fastlands-

Boks 3.5 Nye befolkningsfremskrivninger fra Statistisk sentralbyrå

Nye befolkningsfremskrivninger fra juni i år viser fortsatt befolkningsvekst, men lavere enn det siste tiåret, og lavere enn i de forrige fremskrivingene fra to år tilbake. Endringen siden sist er først og fremst knyttet til antakelser om utviklingen i fruktbarhet og innvandring. Med de nye befolkningsfremskrivingene blir aldringen av befolkningen noe mer markert enn i forrige runde, mens innvandring blir noe mindre markert.

Hovedalternativet i de siste befolkningsfremskrivingene bygger på følgende forutsetninger:

- *Innvandringen* har falt de siste årene, og det forutsettes at nedgangen fortsetter frem mot 2030, først og fremst som følge av forventet lavere innvandring fra Øst-Europa. Etter 2030 forutsettes en moderat økning i innvandringen, som gjenspeiler en forventet befolkningsvekst ellers i verden. Utvandringen forutsettes også å synke frem mot 2030, for deretter å øke noe. Det gir en nettoinnvandring på 17 000–20 000 personer årlig gjennom det meste av århundret. I de forrige befolkningsfremskrivingene lå nettoinnvandringen på 26 000 personer årlig.
- *Fruktbarheten*, som i fjor kom ned i 1,62 barn per kvinne, forutsettes å fortsette ned til like under 1,60 barn per kvinne på kort sikt, før den stiger gradvis mot et nivå på 1,76 barn per kvinne. Det forutsettes at fallet i fruktbarhet vil stoppe opp nå som gjennomsnittlig fødealder for norske kvinner har kommet opp på nivå med Sverige og Danmark. Siden stadig færre får et tredje eller fjerde barn, antas det at kvinner i Norge på lang sikt vil få færre enn to barn i snitt. I de forrige befolkningsfremskrivingene var utgangsnivået 1,73 og økte marginalt til 1,74 på lang sikt.
- *Levealderen* forutsettes å stige fra dagens 81 år for menn og 84 år for kvinner til henholdsvis 88 og 90 år i 2060. I fremskrivingene antas det at trendene i dødelighet fra 1990 til 2017 fortsetter også fremover. Det innebærer at de gamle lever lenger. Forventet gjenstående levetid for 70-årige menn og kvinner øker med rundt 4–5 år frem mot 2060, og for 80-årige menn og kvinner øker den med rundt 3 år. Disse forutsetningene er omtrent som i de forrige befolkningsfremskrivingene.
- *Flyttinger innenlands* forutsettes å fortsette i samme mønster som i det siste tiåret. Der-

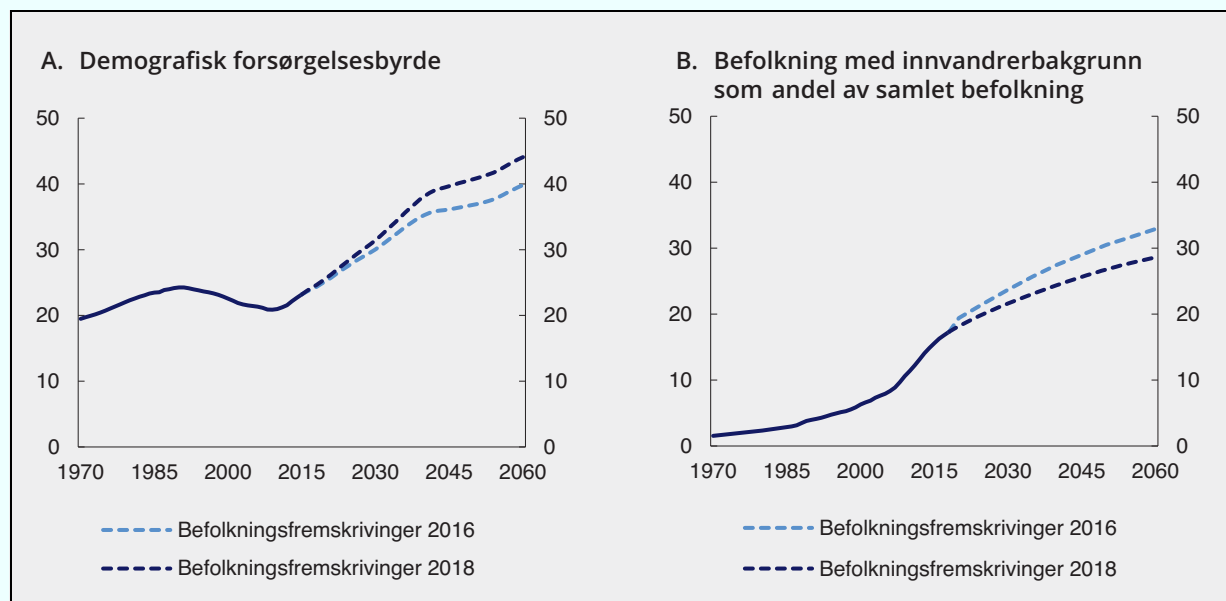
med fortsetter sentraliseringen, særlig blant unge voksne. Menn flytter generelt mer enn kvinner, og det er vanligst å flytte før skolealder eller som ung voksen, altså frem til midten av 30-årene. Ved at unge fruktbare flytter mot byen, blir også barna født der. De eldre blir da igjen på bygda, og distriktene opplever sterk aldring. Dette flyttemønsteret er i hovedsak det samme som i de forrige befolkningsfremskrivingene.

Med disse forutsetningene viser hovedalternativet fortsatt befolkningsvekst i Norge, men lavere enn i det siste tiåret da nettoinnvandringen har vært høy. Befolkningen anslås å øke fra 5,3 millioner i 2018 til 6,5 millioner i 2060. Veksten kommer først og fremst i sentrale strøk, mens mange distriktskommuner får nedgang i folketallet. I de forrige fremskrivingene ble befolkningen i 2060 anslått til 7 millioner.

Befolkningsfremskrivingene viser at vi er i starten på en periode med vedvarende økning i andelen eldre i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder, som vil sette offentlige finanser under press, jf. kapittel 3.1.4. Denne aldringen av befolkningen er nå enda mer fremtredende enn i de forrige fremskrivingene fra to år tilbake, jf. figur 3.12A. Endringene i forutsetningene om utviklingen i fruktbarhet og innvandring gir lavere vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder, mens fortsatt økning i forventet levealder gir flere eldre.

I fremskrivingene dobles antall innvandrere og norskfødte av innvandrereforeldre fra 900 000 personer i dag til 1,8 millioner i 2060. Målt som andel av samlet befolkning tilsvarer det en økning fra om lag 17 pst. til om lag 28 pst. Økningen er en del lavere enn lagt til grunn i de forrige fremskrivingene, jf. figur 3.12B. Som andel av befolkningen med innvandrerbakgrunn har nesten 60 pst. i dag bakgrunn fra Afrika, Asia eller Latin-Amerika, økende til nesten 75 pst. 2060. Denne gruppen har forholdsvis lav yrkesfrekvens. Det samme har eldre. Sammenliknet med befolkningsfremskrivingene fra 2016 bidrar lavere innvandring fra denne gruppen til å dempe effekten en mer markert aldring av befolkningen har på samlet yrkesfrekvens.

Boks 3.5 forts.



Figur 3.12 Den demografiske forsørgelsesbyrden (67+ år/20–66 år) og innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i prosent av samlet befolkning. Hovedalternativene i befolkningsfremskrivingene fra 2016 og 2018

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Befolkningsfremskrivingene er usikre, og usikkerheten øker jo lenger frem i tid vi ser. Statistisk sentralbyrå illustrerer noe av usikkerheten ved å bruke andre forutsetninger om de demografiske komponentene (høye og lave i forhold til hovedalternativet). Det er for eksempel et høyt og et lavt alternativ for fruktbarhet med langsiktige fruktbarhetsrater som ligger hhv. 10 pst. over og 10 pst. under hovedalternativet. Sistnevnte tilsvarer en fruktbarhetsrate på 1,59, som ligger nær dagens gjennomsnitt i EU. Selv når alternativet med lav fruktbarhet kombineres

med lave forutsetninger også om nettoinnvandring og levealder, vil befolkningen likevel øke fremover. En kombinasjon av lave forutsetninger om fruktbarhet og nettoinnvandring og høy levealder gir sterkere aldring av befolkningen, som isolert sett kan bety ytterligere økt press på offentlige finanser.

Kilde: www.ssb.no/folkfram og Statistisk Sentralbyrå (2018), Befolkningsfremskrivingene 2018, Modeller, forutsetninger og resultater.

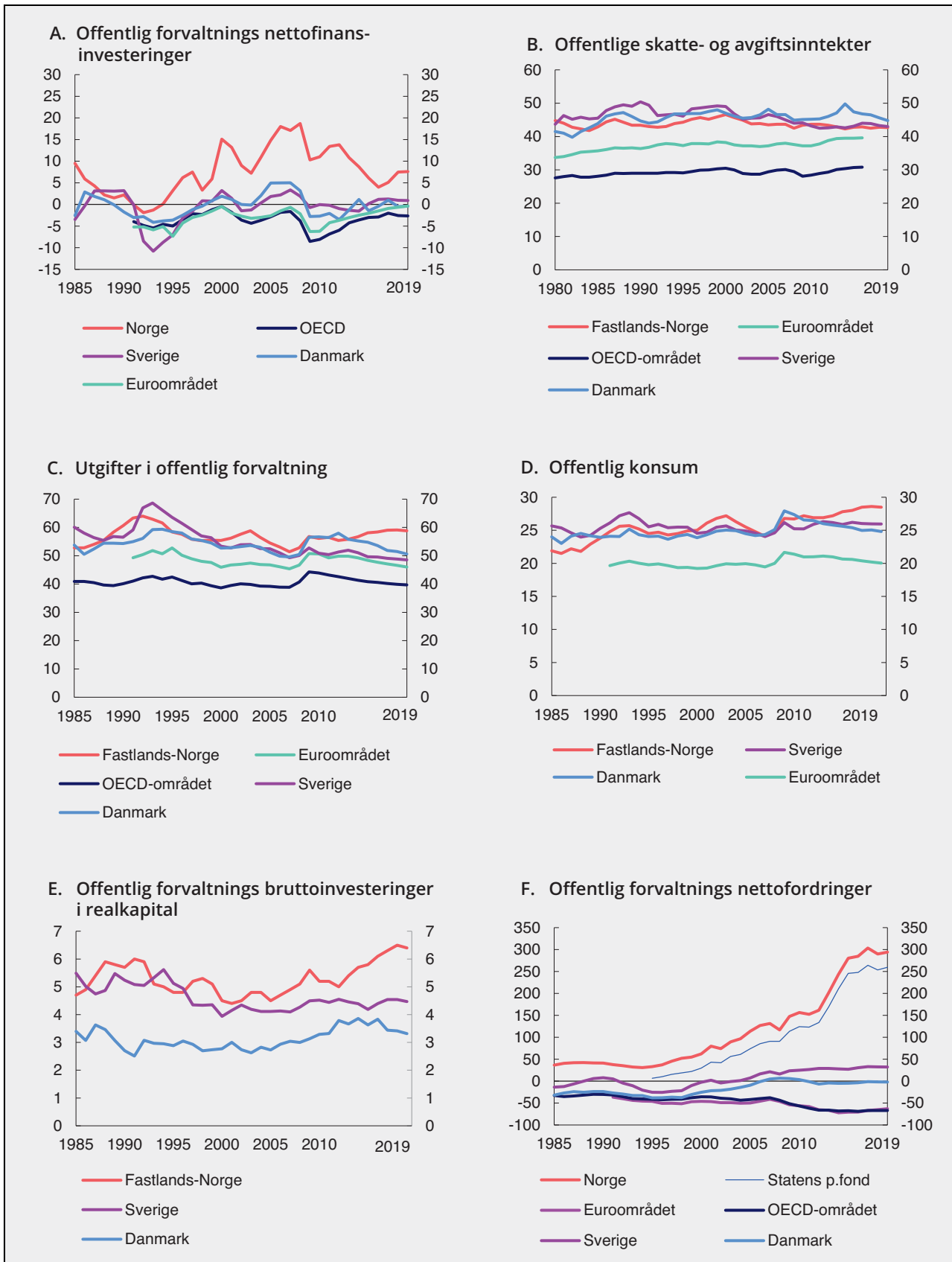
Norge i 2019. Det er høyere enn i Danmark og Sverige, se figur 3.13C. Utviklingen i utgiftsnivåene reflekterer blant annet motkonjunkturpolitikk, generelt for flere land etter finanskrisen, og spesielt i Norge etter oljeprisfallet.

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

Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital – den delen av offentlige utgifter som

går til å bygge veier, jernbane og offentlige bygg – har også økt. Det er i tråd med regjeringens ønske om å vri den økte bruken av oljeinntekter i retning av blant annet infrastruktur for å fremme vekst. Nivået på offentlige bruttoinvesteringer i realkapital har i lang tid ligget høyere i Norge enn i mange andre industriland, se figur 3.13E. Forskjellen har økt etter 2009, siden flere land har redusert investeringene i realkapital for å styrke offentlige budsjetter.

Utviklingen i offentlig sektors nettofordringer avhenger av det løpende over- eller underskuddet, og av endringer i markedsverdien på beholdningen av utestående fordringer og gjeld, som for



Figur 3.13 Utviklingstrekk i offentlige finanser. Prosent av BNP

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

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

	2017	2018	2019
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	183 038	286 755	302 286
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	148 646	237 643	279 028
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet.....	-222 826	-234 703	-232 494
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	167 847	258 946	285 822
Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond.....	203 625	213 400	225 700
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	-2 142	-1 169	370
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	36 534	50 282	22 888
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-15 957	-22 267	-25 015
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-13 414	-21 119	-25 165
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B)	167 081	264 489	277 270
Målt som andel av BNP.....	5,1	7,5	7,6

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.

eksempel aksjekursgevinster. Medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer ved utgangen av 2019 til om lag 10 700 mrd. kroner eller 294 pst. av BNP, se figur 3.13F. For OECD-landene sett under ett anslås offentlig forvaltning å ha *negative* nettofordringer tilsvarende nesten 70 pst. av BNP i 2019. Det er svært få OECD-land der offentlig forvaltning har positive nettofordringer.

3.2 Kommuneforvaltningens økonomi

3.2.1 Sentrale utviklingstrekk

Kommunesektoren har ansvaret for viktige velferdstjenester som barnehager, grunnskole, videregående skole og helse- og omsorgstjenester. Sektoren står for om lag halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen. En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver over tid.

Kommuneøkonomien er god etter flere år med sterk inntektsvekst, samtidig som merkostnadene som følge av befolkningsutviklingen og kostnadene til pensjon har blitt lavere enn ventet. Realveksten i kommunesektorens inntekter ble i fjor klart høyere enn anslått. De samlede inntektene anslås å ha økt med 9,1 mrd. kroner i 2017, hvorav

5 mrd. kroner i frie inntekter. Realveksten i de frie inntektene er 2,5 mrd. kroner høyere enn anslått høsten 2017, og 5,1 mrd. kroner høyere enn det Stortinget la opp til høsten 2016 i det opprinnelige budsjettet for 2017. Også i 2015 og 2016 ble inntektsveksten klart sterkere enn opprinnelig lagt til grunn.

For 2018 tyder ny informasjon om skatteinngangen på at kommunesektorens skatteinntekter blir 2,4 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2018. Den høye skatteinngangen må ses i sammenheng med at uttaket av utbytter til personlige skattytere var høyere enn ventet også i inntektsåret 2017, trolig som følge av at tilpasningene til økt utbyttebeskatning for personlige skattytere har fortsatt.

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2018 ble det vedtatt en økning i øremerkede tilskudd til kommunesektoren på 2,9 mrd. kroner. Av dette var 2,4 mrd. kroner fordeling av inntekter i forbindelse med salg av oppdrettstillatelser i havbruksnæringen. Kommunesektorens inntekter i 2018 fra salg av oppdrettstillatelser er nå oppjustert med ytterligere om lag 460 mill. kroner. Inntektene fordeles mellom 164 kommuner og 10 fylkeskommuner hvor det er oppdrettsvirksomhet. Auksjonsinntektene regnes med i de samlede inntektene, men ikke i de frie.

Kostnadsveksten i kommunesektoren anslås til 3 pst. i 2018, som er 0,4 prosentenheter høyere

Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2018. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2018-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt ift. oppdaterte anslag på regnskap for 2017</i>				
Nasjonalbudsjettet 2018	0,5	0,1	-0,4	-0,1
Saldert budsjett 2018	1,3	0,3	-0,2	0,0
Revidert nasjonalbudsjett 2018.....	1,9	0,4	-2,6	-0,7
Revidert nasjonalbudsjett 2018 etter Stortingsbehandling	2,0	0,4	-2,6	-0,7
Nasjonalbudsjettet 2019	2,7	0,6	-1,6	-0,4

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

enn i Revidert nasjonalbudsjett 2018. Økningen i kostnadsveksten skyldes i hovedsak økte elektrisitetspriser. Det reduserer isolert sett realverdien av kommunesektorens samlede inntekter med 1,9 mrd. kroner. Samtidig eier kommuner og fylkeskommuner om lag 55 pst. av produksjonskapasiteten for elektrisk kraft i Norge, og kommunenes eierinntekter forventes å øke i takt med økt inntjening i kraftselskapene. Fra 2020 vil prisøkningen i 2018 også isolert sett bidra til økt eiendomsskattegrunnlag for kraftverk. Inntekter fra eiendomsskatt regnes med i de frie inntektene, mens formuesinntekter (herunder utbytter mv.) i henhold til etablert praksis holdes utenfor den beregnede inntektsveksten.

Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter i år anslås nå til 2,7 mrd. kroner. Veksten i samlede inntekter er høyere enn det ble lagt opp til høsten 2017, se tabell 3.7. Det er da tatt hensyn til økte skatteinntekter, økte inntekter fra havbruksfondet, samt lavere tilskudd til ressurskrevende tjenester i 2018. De frie inntektene anslås å reduseres reelt med 1,6 mrd. kroner. Det må ses i sammenheng med at de frie inntektene ble betydelig høyere enn ventet i 2017. Reduksjonen i frie inntekter er større enn ventet i fjor høst, men mindre enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2018.

For tiårsperioden 2009–2018 sett under ett kan den gjennomsnittlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 2,3 pst. per år. Det er om lag samme vekst som i perioden fra 1990 til 2007. Kommunesektorens inntekter målt som andel av BNP for Fastlands-Norge har de siste årene vist en stigende tendens.

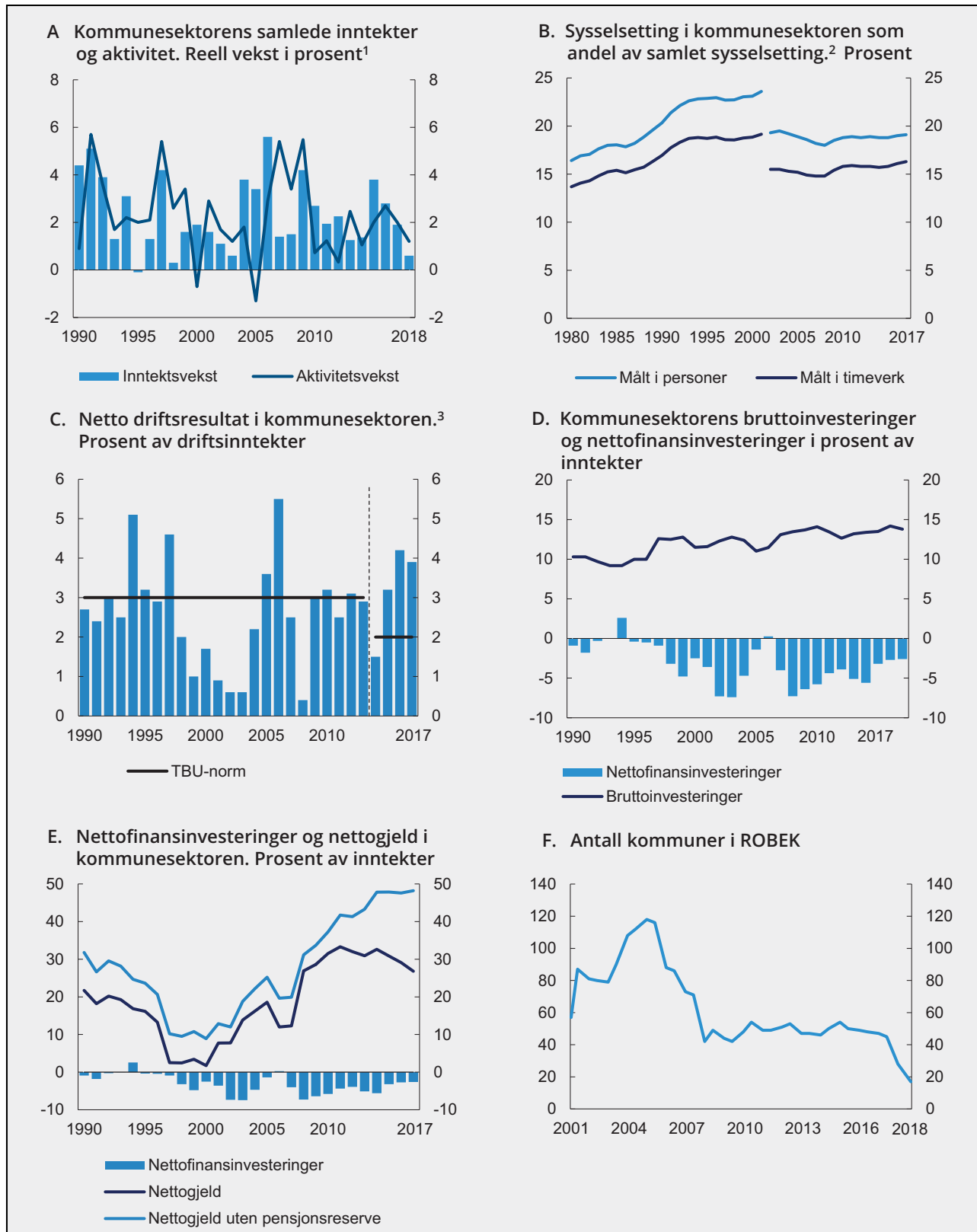
Aktivitetsveksten i kommunesektoren økte med 2,0 pst. fra 2016 til 2017. Det er om lag på

linje med inntektsveksten i fjor, og også på linje med aktivitetsveksten i de siste årene, se figur 3.14A. Over tid har aktiviteten økt om lag i takt med inntektene. Indikatoren som brukes for å måle aktiviteten i sektoren, er basert på utviklingen i bruken av innsatsfaktorer og fanger dermed ikke opp økt tjenesteomfang eller tjenestekvalitet som følge av mer effektiv ressursbruk. Produksjonen av kommunale tjenester må påregnes å bli mer effektiv over tid. Det gir rom for å utvikle det kommunale tjenestetilbudet utover det som følger av realveksten i sektorens inntekter. I følge analyser gjort for Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) økte effektiviteten innenfor barnehager, grunnskole og pleie og omsorg med i gjennomsnitt om lag 0,5 pst. per år i perioden 2008 til 2016.

Antall sysselsatte i kommuner og fylkeskommuner økte med 1,9 pst. i 2017. Det er noe lavere enn i 2016, men vesentlig høyere enn gjennomsnittet for fireårsperioden 2012–2015. Sesongjustert har veksten i sysselsettingen fortsatt i første halvår i år. Som andel av samlet sysselsetting har sysselsettingen i kommuneforvaltningen økt noe siden 2008, se figur 3.14B.

Realinvesteringene i kommunesektoren ligger på et høyt nivå som andel av inntektene. Fra 2016 til 2017 falt realinvesteringene reelt med 1,0 pst., etter en høy vekst i investeringene i 2016. Veksten i realinvesteringene har nå tatt seg opp igjen, og i første halvår i år lå investeringsnivået høyere sammenlignet med tilsvarende periode i 2017, målt i faste priser.

Netto driftsresultat i kommunesektoren utgjorde 3,9 pst. av inntektene i 2017, se figur 3.14C. For primærkommunene inklusive Oslo var netto driftsresultat 3,8 pst., mens det for fylkes-



Figur 3.14 Utviklingen i kommuneøkonomien

¹ Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer mellom stat- og kommuneforvaltningen.

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

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

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

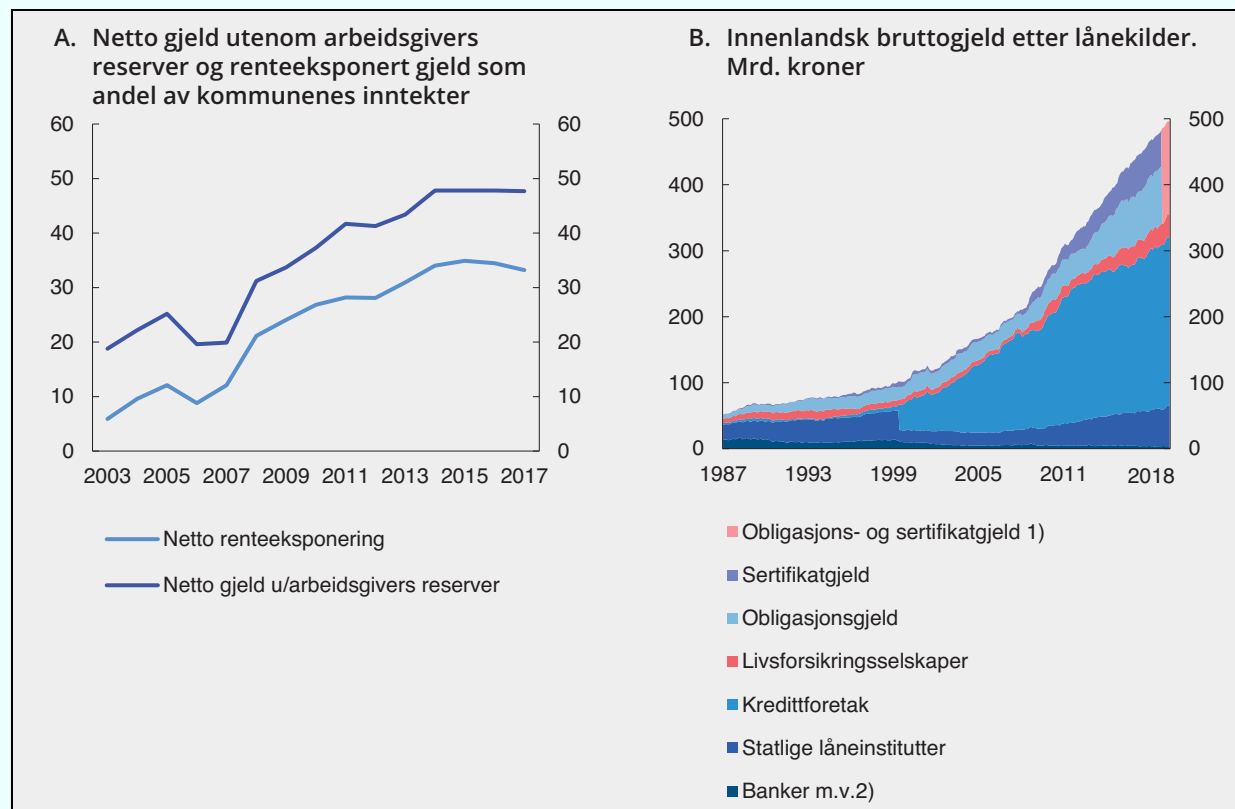
Boks 3.6 Gjeldsutviklingen i kommunesektoren

Kommunesektoren hadde frem til 2014 betydelige negative nettofinansinvesteringer. Det har ført til at kommunesektorens gjeld har økt kraftig siden årtusenskiftet, se figur 3.14E. Den forholdsvis høye gjeldsveksten gjenspeiler et høyt investeringsnivå i kommunesektoren, noe som må ses i sammenheng med høy befolkningsvekst, høy inntektsvekst i kommunesektoren og etter hvert lav rente. I 2018 utgjorde netto gjeld utenom arbeidsgivers reserver (plasseringer i pensjonsmidler) om lag 48 prosent av inntektene, en økning fra om lag 19 pst. i 2003. Det har de siste årene skjedd en stabilisering av gjeldsnivået som andel av inntektene, se figur 3.15A.

Kommunenes netto renteeksponering er et uttrykk for hvor mye av gjelden som over tid antas å belaste kommuneøkonomien ved en renteendring. Det er da trukket fra gjeld som er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og lån hvor staten dekker rentekostnader og avdrag, samt lagt til sektorens rentebærende fordringer. Siden årtusenskiftet har netto renteeksponering som andel av inntektene økt fra rundt 6 til vel 33 prosent ved utgangen av 2017. De siste årene har renteeksponeringen stabilisert seg.

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

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



Figur 3.15 Utviklingen i kommunegjelden

¹ Fra 2018 publiseres kommuneforvaltningens obligasjons- og sertifikatgjeld samlet.

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

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

kommunene var 4,3 pst. Netto driftsresultat uttrykker hvor mye kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. TBU anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren som en norm over tid bør utgjøre 2 pst. av inntektene for at kommunesektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. For kommunene (inklusive Oslo) anbefaler utvalget at netto driftsresultat bør utgjøre 1¾ pst. av inntektene, mens det for fylkeskommunene bør utgjøre 4 pst. av inntektene.

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 stort 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 2013) og kostnadsføres i regnskapene med samme nominelle beløp hvert år. Pensjonspremiene var høyere enn de beregnede pensjonskostnadene også i 2017, men premieavviket var likevel lavere enn amortiseringskostnadene i 2017, det vil si kostnadsføringen av tidligere års premieavvik. Dette førte til en nedgang i det akkumulerte premieavviket. Ved utgangen av 2017 var det akkumulerte premieavviket i kommunesektoren 28,1 mrd. kroner, som er 1,4 mrd. kroner lavere enn ved utgangen av 2016.

Kommunesektorens netto finansinvesteringer fremkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til realinvesteringer medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Høyt investeringsnivå de siste årene har bidratt til betydelige underskudd før lånetransaksjoner (negative netto finansinvesteringer) i sektoren, til tross for høy vekst i inntektene. Underskuddet i 2017 utgjør 13,4 mrd. kroner, tilsvarende 2,6 pst. av inntektene i sektoren, se figur 3.14D.

Nettogjelden i kommunesektoren har avtatt og utgjorde ved utgangen av 2017 26,8 pst. av inntektene, etter å ha vært forholdsvis stabil siden 2010, se figur 3.14E. Utenom reserver i kollektive avtaler i livselskaper og kommunale pensjonskasser utgjorde nettogjelden 48,2 pst. av inntektene ved utgangen av 2017. Det er på samme nivå som de siste årene, men en økning på over 10 prosentenheter siden 2010.

Den delen av kommunesektorens nettogjeld som over tid antas å belaste kommuneøkonomien ved en renteendring, anslås til om lag 33 pst. av

inntektene ved utgangen av 2017. Det er vel 21 prosentenheter høyere enn i 2005, se boks 3.6. Det er da tatt hensyn til at en del lån er knyttet til gebyrbelagte tjenester, der økte avdrag og renteutgifter kan finansieres gjennom økte kommunale gebyrer, samt at staten dekker rentekostnader og noen avdrag på skole-, kirke- og sykehjemsinvesteringer og transporttiltak i fylkene. Enkelte av sektorens fordringer er heller ikke rentebærende. Gjeldsgraden varierer betydelig fra kommune til kommune. Basert på rapporterte tall for 2017 hadde 12 kommuner en netto renteeksponert gjeld som var høyere enn 100 pst. av driftsinntektene, mens 133 kommuner hadde en gjeldsgrad over 50 pst. av inntektene.

Antall kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) falt betydelig gjennom fjoråret og nådde det laveste nivået som er registrert. I slutten av august i år var det 17 kommuner og ingen fylkeskommuner i ROBEK, se figur 3.14F.

3.2.2 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2019

En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver. Regjeringens budsjettforslag for 2019 legger til rette for at kommunesektoren kan tilby flere og bedre tjenester.

Regjeringens forslag innebærer en vekst i kommunesektorens frie inntekter på om lag 2,6 mrd. kroner. Veksten i de frie inntektene er på linje med nederste grense i intervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2019. I tråd med etablert praksis regnes veksten i inntektene fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2018 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2018.

Regjeringens forslag til vekst i frie inntekter må ses i sammenheng med virkningen befolkningsutvikling og pensjonskostnader har på kommunesektorens utgifter. Statistisk sentralbyrå publiserte nye befolkningsfremskrivninger i juni, med vesentlig lavere forutsetninger om innvandring og fødsler enn tidligere lagt til grunn. Basert på disse tallene har TBU anslått merutgiftene til befolkningsutviklingen i 2019 til om lag 1 mrd. kroner. Det er om lag 0,6 mrd. kroner lavere enn det TBUs beregninger til 1. konsultasjonsmøte viste da man baserte seg på alternativet med lav innvandring i SSBs befolkningsfremskrivninger fra 2016. Samlet anslås merutgiftene til befolkningsutvikling og pensjon nå til om lag 1,65 mrd. kroner. Det er betydelig lavere enn det de har vært de

senere årene. Regjeringens budsjettopplegg gir således kommunesektoren noe økt handlingsrom i 2019, se tabell 3.9.

Veksten i sektorens samlede inntekter anslås til knapt 1,9 mrd. kroner, som er i øvre del av intervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2019, se tabell 3.8. Veksten i inntektene regnes fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2018 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2018. Siden skatteanslaget for 2018 nå er justert opp med 2,4 mrd. kroner og inntektene fra salg av oppdrettskonsesjoner ble noe høyere enn lagt til grunn i revidert nasjonalbudsjett, vil inntektsveksten regnet i forhold til anslag på regnskap for 2018 bli lavere. Målt på denne måten anslås kommunesektorens samlede inntekter å falle reelt med knapt 0,8 mrd. kroner, tilsvarende -0,1 pst., mens de frie inntektene anslås å øke med knappe 0,1 mrd. kroner.

Kommunesektorens samlede inntekter i 2019 anslås til om lag 530 mrd. kroner. Av dette utgjør de frie inntektene, som består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter, vel 72 pst. De øvrige inntektene består blant annet av øremerkede tilskudd fra staten, avgifter, gebyrer og momskompensasjon.

Kommunene får hele veksten i de frie inntektene på 2,6 mrd. kroner. Av denne veksten er 200 mill. kroner begrunnet med opptrappingsplanen for rusfeltet, 100 mill. kroner med opptrappingsplanen for habilitering og rehabilitering og 200 mill. kroner på tidlig innsats i skolen.

Fylkeskommunenes frie inntekter i 2019 holdes reelt uendret sammenlignet med 2018. Det må ses i sammenheng med at fylkeskommunene

anslås å få en nedgang i sine demografiutgifter som følge av færre unge i aldersgruppen 16–19 år. Innenfor rammen av fylkeskommunenes frie inntekter foreslår regjeringen at midlene som gis med en særskilt fordeling til opprusting og fornying av fylkesveinettet, økes med 100 mill. kroner.

Regjeringen foreslår også økte midler til øremerkede tilskudd. Blant annet foreslås økte bevilgninger til statlig delfinansiering av store kollektivprosjekter (50/50-ordningen) og investeringstilskudd til 1 500 flere heldøgns omsorgsplasser.

Ved beregning av realveksten i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en prisvekst på kommunal tjenesteyting (deflator) på 2,8 pst. fra 2018 til 2019. Gebyrinntektene anslås å øke reelt med 0,5 mrd. kroner fra 2018 til 2019.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for videre styrking av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. Regjeringen har klare forventninger til at det også i kommunesektoren arbeides kontinuerlig for å effektivisere driften. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., det vil si det samme som legges til grunn for staten gjennom ABE-reformen, tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2019 som kan brukes til styrking av tjenestene i tillegg til det som følger av inntektsveksten. Gitt en effektivisering i sektoren i denne størrelsesorden, vil en vekst i frie inntekter på om lag 2,6 mrd. kroner øke kommunesektorens handlingsrom med vel 1,5 mrd. kroner utover merkostnader til demografi og pensjon og de særlige satsingene innenfor veksten i frie inntekter, se tabell 3.9.

Tabell 3.8 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2019 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2018 slik det anslås i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2018 og Nasjonalbudsjettet 2019. Mrd. kroner

	Målt ift. anslag for 2018 i	
	Revidert nasjonalbudsjett 2018	Nasjonalbudsjettet 2019
Samlede inntekter	1,9	-0,8
Herav:		
– Frie midler	2,6	0,1
– Frie midler til endringer i oppgaver ¹	0,1	0,1
– Øremerkede tilskudd mv.....	-1,2	-1,3
– Gebyrer mv.	0,5	0,5

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

Tabell 3.9 Økning i kommunesektorens handlingsrom i 2019 med og uten effektiviseringskrav på 0,5 pst. Mrd. kroner

Vekst i frie inntekter.....	2,6
– Merkostnader til demografi	-1,0
– Merkostnader til pensjon	-0,7
– Satsinger innenfor veksten i frie inntekter	-0,6
Økt handlingsrom uten effektiviseringskrav	0,3
+ Effektiviseringskrav på 0,5 pst. ¹	1,2
Økt handlingsrom med effektiviseringskrav på 0,5 pst.	1,5

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

Kilder: Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.

Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

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

I Kommuneproposisjonen 2019 ble det signalisert at skattørene for 2019 skal fastsettes ut fra et mål om at skatteinntektene for kommunesektoren skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene. Som følge av regjeringens forslag til 1 prosentenhets reduksjon i skattesatsene på alminnelig inntekt foreslås det at skattesatsen på fellesskatt for personlige skattytere reduseres med 0,7 prosentenheter fra 8,55 pst. i 2018 til 7,85 pst. i 2019.

Den kommunale skattøren for personlig skattytere reduseres fra 11,8 til 11,55 pst., mens den fylkeskommunale skattøren reduseres fra 2,65 til 2,60 pst. Skatteinntektene anslås etter dette å utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter i 2019. Skattesatsen på alminnelig inntekt reduseres dermed fra til 23 pst. i 2018 til 22 pst. i 2019.

Kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue anslås å utgjøre 212,1 mrd. kroner i 2019, en stigning på 1,8 pst. fra 2018. Økningen er moderat på grunn av en reduksjon i de kommunale skattørene.

3.3 Pengepolitikken

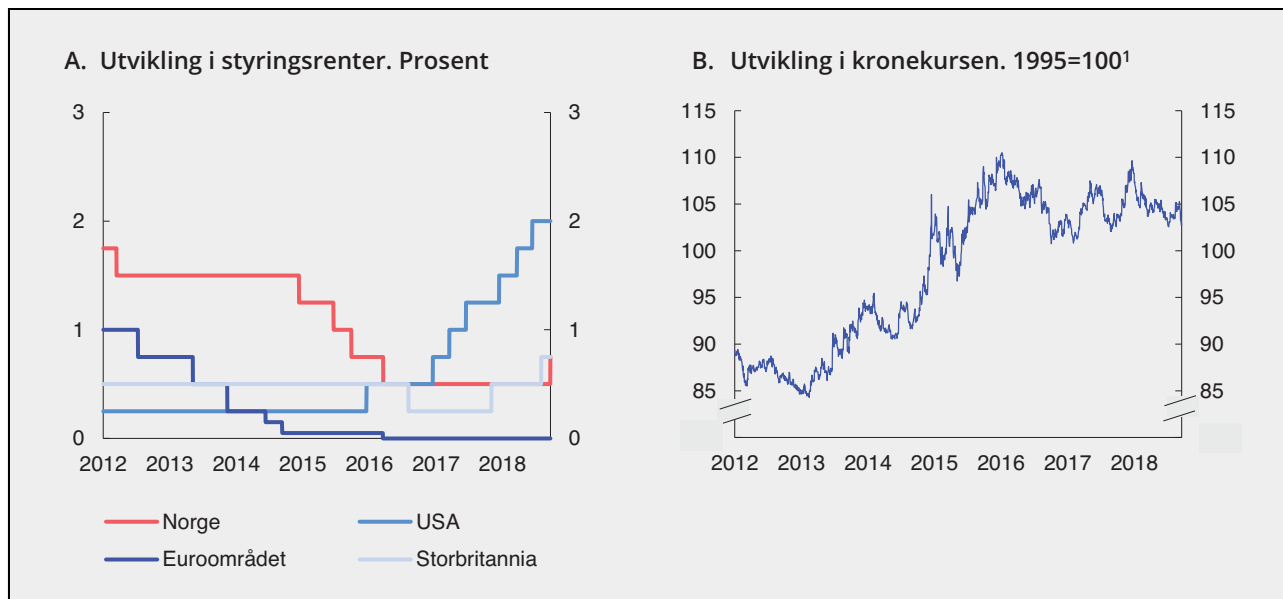
Den langsiktige oppgaven til pengepolitikken er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Lav og stabil inflasjon reduserer usikkerheten for hushold-

ninger og bedrifter som skal ta økonomiske beslutninger for fremtiden, og er det beste bidraget pengepolitikken kan gi for å fremme høy velferd, høy sysselsetting og økonomisk vekst over tid. Økonomien virker bedre ved lav og stabil enn ved høy og varierende inflasjon.

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken etter retningslinjer fastsatt i forskrift. I mars i år ble det fastsatt en ny forskrift for pengepolitikken, se Meld. St. 8 (2017–2018) og boks 3.7. Utgangspunktet for moderniseringen var å bringe forskriften i samsvar med hvordan pengepolitikken i dag blir utøvd. Regjeringen tar for øvrig sikte på å legge frem en egen stortingsmelding om ny sentralbanklov i oktober 2018.

I forskriften for pengepolitikken er det operative målet for pengepolitikken en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2 pst. Inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel, slik at den kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser.

Pengepolitikken kan ikke ta et hovedansvar for nivået på produksjon og sysselsetting, men den kan bidra. En velfungerende lønnsdannelse, gode rammevilkår for arbeidsmarkedet og en finanspolitikk som fremmer vekst og stabilitet, er avgjørende for nivået på produksjon og sysselsetting over tid. I perioder med sterk vekst i formuespriser og gjeld øker sårbarheten og risikoen for fremtidige tilbakeslag. Regulering og tilsyn er førstelinjeforsvaret for å sikre finansiell stabilitet, men pengepolitikken kan bidra ved å søke å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser og dermed redusere risikoen for kraftige tilbakeslag i



Figur 3.16 Utvikling i styringsrenter og kronekurs

¹ Importveid kursindeks (I-44). (Fallende kurve angir sterkere kronekurs).

Kilde: Macrobond.

Boks 3.7 Forskrift for pengepolitikken

Fastsatt ved kongelig resolusjon 2. mars 2018 med hjemmel i sentralbankloven § 2 tredje ledd.

§ 1 Pengepolitikken skal opprettholde en stabil pengeverdi gjennom lav og stabil inflasjon.

§ 2 Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

§ 3 Det operative målet for pengepolitikken skal være en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2 pst. Inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel, slik at den kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser.

§ 4 Norges Bank skal jevnlig offentliggjøre de avveingene som ligger til grunn for den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

§ 5 Denne forskrift trer i kraft straks. Samtidig oppheves forskrift 29. mars 2001 nr. 278 om pengepolitikken.

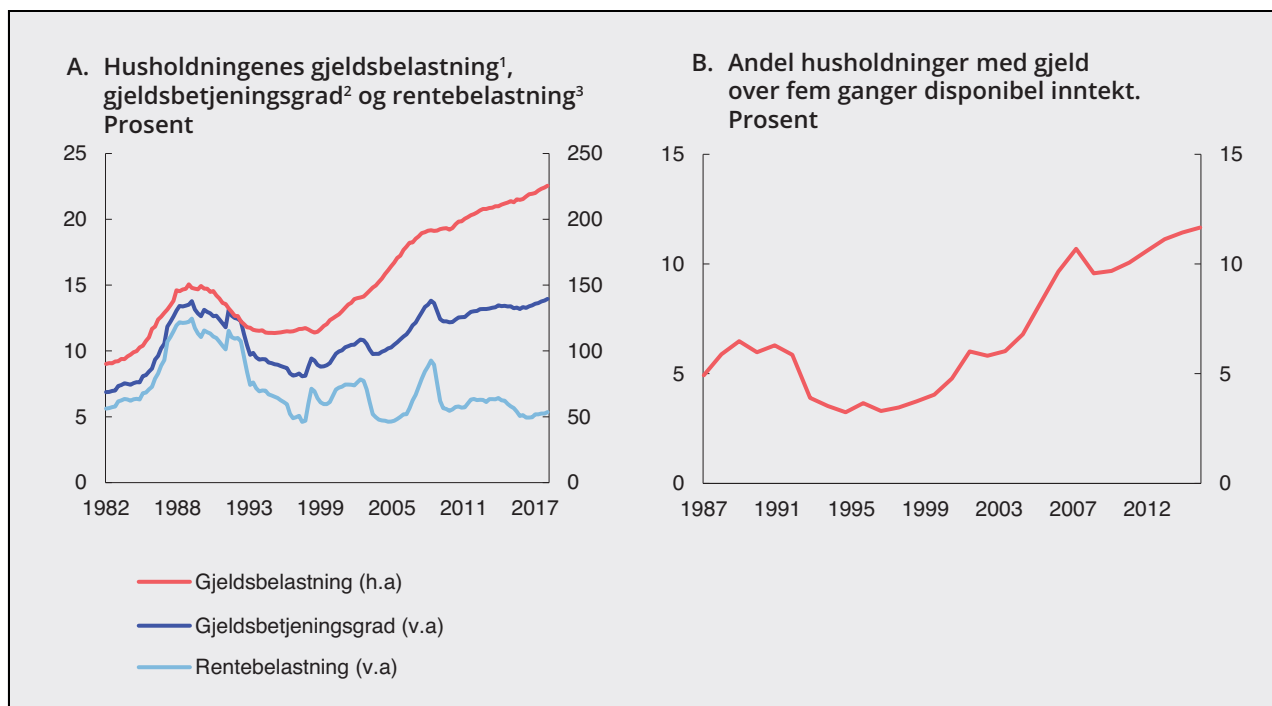
økonomien frem i tid. Ofte er det ingen motsetninger mellom hensynet til lav og stabil inflasjon og

de øvrige hensynene. Dersom det kommer til en konflikt, må Norges Bank utøve skjønn når ulike hensyn veies mot hverandre.

Det er bred tillit til pengepolitikken både hos markedsaktører, de akademiske miljøene og opinionen i alminnelighet. Forventningene til inflasjonen noen år frem i tid er godt forankret. Det gjør det lettere for Norges Bank å bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting og til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser. Finansmarkedsmeldingen 2018 inneholder en nærmere beskrivelse av utøvelsen av pengepolitikken i 2017.

Renten har vært lav lenge, se figur 3.16A. Det har bidratt til at veksten har tatt seg opp i norsk økonomi. Kronekursen er betydelig svakere enn årene før oljeprisfallet, selv om den har styrket seg litt hittil i år, se figur 3.16B og avsnitt 2.5. En svak krone har bedret lønnsomheten for de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv.

Etter å ha holdt styringsrenten uendret på 0,5 pst. siden mars 2016, hevet Norges Bank renten til 0,75 pst. i september. Fremover venter markedsaktører at renten skal ta seg litt opp både internasjonalt og i Norge. Ifølge Norges Banks pengepolitiske rapport fra september i år vil styringsrenten mest sannsynlig bli satt videre opp i første kvartal neste år og deretter gradvis bli hevet til om lag 2 pst. ved utgangen av 2021. Med en slik utvikling i styringsrenten vil rentedifferansen mot utlandet øke noe.



Figur 3.17 Gjeldsutvikling i husholdningene

¹ Gjeldsbelastning er lånegjeld i prosent av disponibel inntekt.

² Gjeldsbetjeningsgrad er renteutgifter og beregnede avdrag som andel av summen av disponibel inntekt og renteutgifter.

³ Rentebelastning er renteutgifter som andel av summen av disponibel inntekt og renteutgifter.

Kilde: Norges Bank.

3.4 Finansiell stabilitet

3.4.1 Innledning

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

Bankregulering og tilsyn bidrar til at hver enkelt bank er solid og driver forsvarlig. God soliditet og likviditet i bankene bidrar til å redusere sannsynligheten for at kriser oppstår og til å begrense konsekvensene når de inntreffer.

Selv om bankene hver for seg fremstår som solide, kan det oppstå risiko og ubalanser i systemet som helhet. I årene etter finanskrisen er det internasjonalt lagt vekt på å styrke overvåkingen og reguleringen av finanssystemet med sikte på å identifisere og forebygge systemrisiko, se avsnitt 3.4.3.

Norske banker har bygget kapital over tid og har god soliditet. God utvikling i norsk økonomi og kapitalmarkedene har bidratt til at bankene har gode resultater, lave utlånstap og god tilgang til finansiering. Det er likevel sårbarheter i det nor-

ske finanssystemet, særlig knyttet til høy gjeld i husholdningene og høye eiendomspriser.

3.4.2 Sårbarheter i det norske finansielle systemet

Samspillet mellom finanssystemet og resten av økonomien kan forsterke oppgangstider og gi dype økonomiske tilbakeslag. De fleste finansielle kriser både internasjonalt og i Norge har oppstått etter perioder med sterk vekst i formuespriser og rask oppbygging av gjeld.

Norske husholdningers gjeld har lenge vokst raskere enn inntektene, og har som andel av disponibel inntekt blitt mer enn doblet siden begynnelsen av 1980-tallet, se figur 3.17A. I dag har norske husholdninger i gjennomsnitt en gjeld som tilsvarer mer enn to ganger deres disponible inntekt. Det er høyt både historisk og sammenliknet med andre land. En vedvarende oppgang i husholdningenes gjeldsbelastning er en kilde til ustabilitet.

Husholdninger med høy gjeld vil trolig stramme inn på forbruket for å betjene gjelden ved renteøkninger, inntektsbortfall eller ved kraftig fall i boligprisene. Lavere etterspørsel etter varer og tjenester kan redusere bedriftenes inntjening og evne til å betjene gjeld. Det kan føre til at

aktiviteten i økonomien faller og arbeidsledigheten stiger. Historisk har bankene tapt mest på utlån til bedrifter. Ved store tap kan bankenes evne til å gi nye lån til husholdninger og bedrifter svekkes. Det kan bidra til å forsterke nedgangen.

Selv om utlånsrentene er historisk lave, er husholdningenes samlede utgifter til gjeld, inklusive beregnede avdrag, på et historisk høyt nivå, og om lag rundt nivåene fra bankkrisen på slutten av 1980-tallet og finanskrisen i 2008, se figur 3.17A.

Flere sentralbanker har økt, eller signalisert at de vil øke, renten i tiden fremover. Norges Bank hevet styringsrenten på rentemøtet i september. Husholdninger med svært høy gjeld i forhold til boligverdi eller inntekt er særlig utsatt. Andelen husholdninger med gjeld over fem ganger disponibel inntekt har økt betydelig siden slutten av 1990-tallet, se figur 3.17B.

Flere av endringene som er gjennomført i finansmarksreguleringen de siste årene, som innføringen av boliglånsforskriften og det mot-sykliske kapitalbufferkravet for banker, har delvis kommet som et svar på økt sårbarhet i husholdningssektoren, se avsnitt 3.4.3.

Utviklingen i husholdningenes gjeld henger tett sammen med utviklingen i boligpriser, og de kan gjensidig forsterke hverandre. Over 90 pst. av husholdningenes gjeld er med pant i bolig. I Norge steg boligprisene kraftig frem til begynnelsen av 2017, men ble deretter korrigert noe tilbake. I det siste har boligprisene steget igjen, se omtale i kapittel 2.3.

Den sterke prisveksten på næringseiendom over flere år har bidratt til at risiko har bygget seg opp i det norske finansielle systemet. Nærings-eiendom er den enkeltnæringen bankene har størst eksponering mot, og den næringen som historisk sett har påført bankene størst tap.

En vesentlig del av bankenes markedsfinansiering er i form av obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), i hovedsak med sikkerhet i pant i bolig. Om lag halvparten er utstedt i utenlandsk valuta. OMF-finansieringen har økt kraftig det siste tiåret. Stigende boligpriser har økt verdien av utlånene, som igjen har bidratt til å øke omfanget av OMF. Norske banker eier også en betydelig andel av hverandres OMF, ettersom papirene kan brukes til å oppfylle likviditetskrav. Dersom mange banker må trekke på reservene samtidig, kan verdiene på OMF-ene falle og de kan bli mindre likvide. Tilbakeslag i boligmarkedet kan forsterke en slik utvikling.

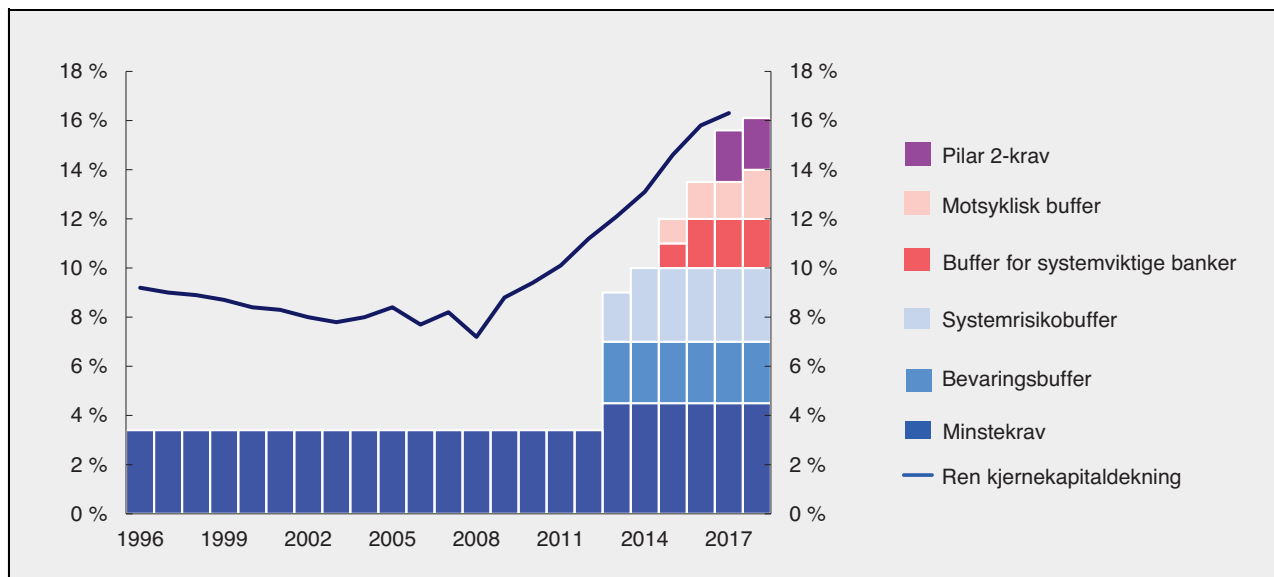
3.4.3 Makroregulering og -tilsyn

Reguleringen av finanssektoren har tradisjonelt vært rettet inn mot å sikre god soliditet i den enkelte bank. Den internasjonale finanskrisen var en påminnelse om at dette ikke er tilstrekkelig. Selv om bankene hver for seg fremstår som solide, kan ulike former for systemrisiko true den finansielle stabiliteten og utviklingen i resten av økonomien. I årene etter finanskrisen har myndighetene i mange land lagt vekt på å styrke overvåkingen og reguleringen av finanssystemet som helhet. *Makroregulering* har som formål å redusere systemrisiko som oppstår i samspillet mellom det finansielle systemet og resten av økonomien eller mellom ulike deler av det finansielle systemet. Makroreguleringen omfatter tiltak som skal gjøre bankene og husholdningene mer robuste for forstyrrelser. Kapitalkrav, likviditetskrav og krav til utlånspraksis er eksempler på slike tiltak, se nærmere oversikt i kapittel 6 i Nasjonalbudsjettet 2017.

Etter finanskrisen har Norge vært blant landene som raskest har innført nye og bedre soliditetskrav for banker, se kapittel 2 i Finansmarkedsmeldingen 2018. Norske myndigheter har benyttet handlingsrommet i EU-reglene til å fastsette strengere krav når det har vært nødvendig. God utvikling i norsk økonomi og allerede godt kapitaliserte banker har gjort dette mulig. Solide banker har større evne til å tåle tap uten å måtte stramme vesentlig inn på kredittpraksisen under et makro-økonomisk tilbakeslag.

Kapitalkravene for banker består i hovedsak av generelle krav («pilar 1-krav») til såkalt ren kjernekapitaldekning, som noe forenklet er bankens egenkapital i prosent av risikovektede eiendeler. Risikovekten gjenspeiler antatt tapsrisiko, slik at banken for eksempel må ha mer egenkapital bak et mer risikabelt utlån. Det meste av økningen i soliditetskravene etter finanskrisen består av såkalte bufferkrav som skal redusere faren for at bankene vil komme i brudd med minstekravet:

- Systemrisikobufferkravet og et særskilt bufferkrav for systemviktige banker er ment å motvirke og dempe strukturell systemrisiko, og skal vanligvis ligge fast. Nivået på *systemrisikobufferkravet* gjenspeiler strukturelle sårbarheter i økonomien og finanssystemet. Blant annet er norsk økonomi preget av en mindre allsidig næringsstruktur enn andre land, relativt sterke konjunktursvingninger og høye gjeldsnivåer i husholdningene. Finanssystemet er blant annet nært sammenkoblet og avhengig av innhenting av kapital fra utlandet. *Bufferkravet for*



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

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

Kilder: Finanstilsynet og Norges Bank.

systemviktige banker er ment å redusere sannsynligheten for problemer i slike banker med potensielt alvorlige negative konsekvenser for resten av økonomien. DNB og Kommunalbanken er i dag utpekt som systemviktige i Norge.

- *Det motsykliske kapitalbufferkravet* er rettet mot risiko fra oppbygging av finansielle ubalanser, og skal kunne variere over tid avhengig av hvor en befinner seg i den finansielle sykelen. Hensikten er å gjøre bankene mer motstandsdyktige overfor utlånstap i en fremtidig lavkonjunktur og motvirke at bankenes atferd forsterker tilbakeslaget. Det motsykliske bufferkravet skal økes når finansielle ubalanser bygger seg opp, og kan reduseres eller fjernes i perioder med store tilbakeslag i økonomien og tap i bankene. Finansdepartementet fastsetter nivået på kravet hvert kvartal, etter råd fra Norges Bank. Kravet ble fastsatt første gang i desember 2013, og er siden hevet to ganger.

I dag utgjør minstekravet og bufferkravene et samlet krav til ren kjernekapitaldekning på 12 pst. for de fleste norske banker, og 14 pst. for de systemviktige finansforetakene, se figur 3.18. Det samlede kravet ble satt betydelig opp i 2013, og deretter gradvis økt i de påfølgende årene. Norske banker har bygget opp soliditeten i takt med de økte kravene, og hadde i gjennomsnitt en ren kjernekapitaldekning på 15,7 pst. ved utgangen av 2. kvartal 2018.

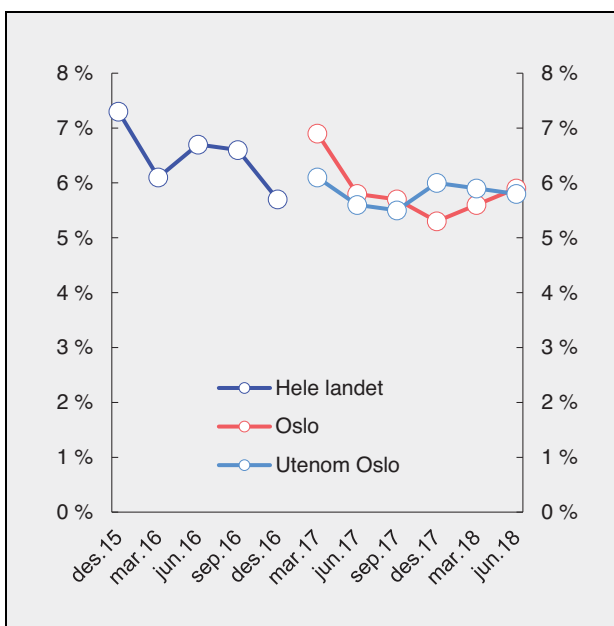
Dersom de generelle kravene («pilar 1-kravene») ikke fullt ut fanger opp risikoen de enkelte bankene er utsatt for, skal Finanstilsynet pålegge enkeltbanker eller grupper av banker tilleggskrav («pilar 2-krav»). Slike tilleggskrav er like bindende som de generelle kravene. Finanstilsynet har de siste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

Krav til likviditet og finansieringsstruktur skal blant annet redusere faren for likviditetsproblemer og smittevirkninger i banksystemet. Økt likviditet og mer langsiktig finansiering gjør bankene mer motstandsdyktige mot markedsuro, og mindre avhengig av kortsiktig finansiering fra sentralbanker. Erfaringsmessig blir bankene mer avhengig av kortsiktig markedsfinansiering når finansielle ubalanser bygger seg opp i økonomien. Dette gjør bankene mer sårbare, både samlet og hver for seg. Under den internasjonale finanskrisen fikk mange banker raskt og samtidig problemer da finansieringsmarkedene ikke fungerte som normalt. Som et svar på disse erfaringene er det i EU og Norge innført krav om at bankene må ha nok likvide eiendeler til å dekke hypotetiske utbetalinger gjennom en 30-dagers stressperiode (likviditetsreservekrav). Norske banker samlet oppfylte 139 pst. av dette kravet ved utgangen av 2. kvartal 2018. I tillegg arbeides det i EU med å utforme et krav om stabil finansiering, som etter hvert skal innføres også i Norge. EU-kommisjonen la i november 2016 frem et forslag som ennå

ikke er ferdigbehandlet i EUs lovgivende institusjoner.

Krav til utlånspraksis bidrar til å gjøre banker og husholdninger mer motstandsdyktige, og kan også i noen grad bidra til å dempe oppbygging av finansielle ubalanser. Finansdepartementet fastsatte i juni 2015 den første boliglånsforskriften, basert på daværende retningslinjer fra Finanstilsynet. Forskriften satte blant annet en grense for maksimal belåningsgrad på 85 pst. av boligens verdi og krav om at kunden skulle kunne betjene lånet etter en renteøkning på fem prosentenheter. Opptil 10 pst. av verdien av innvilgede lån per kvartal kunne bryte med ett eller flere av kravene. Forskriften ble videreført og strammet noe inn fra januar 2017, blant annet med et nytt krav om at kundens samlede lån ikke skulle overstige fem ganger årsinntekt (gjeldsgrad). Flexibilitetskvoten ble samtidig videreført på 10 pst. for hele landet utenom Oslo. I Oslo ble kvoten redusert til 8 pst. I tillegg ble den maksimale belåningsgraden for lån med pant i sekundærbolig i Oslo redusert til 60 pst. Boliglånsforskriften ble videreført fra 1. juli 2018, denne gang bare med mindre justeringer. Forskriften skal gjelde frem til 31. desember 2019.

Bankene rapporterer hvert kvartal til Finanstilsynet om bruken av fleksibilitetskvotene. Rapporteringen viser at for lån i Oslo bruker bankene en betydelig andel av kvoten til å gi lån som overstiger fem ganger årsinntekt, mens ellers i landet



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

Kilde: Finanstilsynet.

er det en jevn fordeling av lån som overstiger maksimale gjelds- og belåningsgrader. Samlet sett har bankene ligget godt innenfor kvotene i den tiden boliglånsforskriftene har virket, se figur 3.19. Det siste året har utlånsvolumet i brudd med ett eller flere av kravene i forskriften ligget på rundt 6 pst.

Boliglånsforskriften kan ha bidratt til å dempe gjeldsopptaket, særlig i husholdninger som ellers ville tilpasset seg med høy gjeld i forhold til inntekt eller boligens verdi. Finanstilsynets boliglånsundersøkelse for 2017 viste en nedgang i andelen nye lån med særlig høy gjeldsgrad sammenliknet med året før. Nedgangen var størst for lån til yngre låntakere. Norges Banks utlånsundersøkelse viste at bankene strammet inn på kredittpraksisen overfor husholdningene da boliglånsforskriften ble endret med virkning fra januar 2017, særlig på maksimal gjeld i forhold til inntekt.

3.4.4 Utviklingen i finanssektoren

Den økonomiske utviklingen i finansforetakene

God utvikling i norsk økonomi har bidratt til at bankene over flere år har hatt lave utlånstap, god tilgang til finansiering og gode resultater. Dette har fortsatt så langt i 2018. Bankene hadde i første halvår et overskudd før skatt på 31 mrd. kroner, som er om lag 5 mrd. kroner høyere enn i samme periode i fjor. Økning i netto renteinntekter og betydelig lavere utlånstap bidro til resultatbedringen. De utenlandske bankenes filialer i Norge fikk også økte overskudd. Både de norske bankene og filialene hadde en utlånsvekst på vel 5 pst. fra juni i fjor til juni i år.

Verdifall på obligasjoner og aksjer bidro til at livsforsikringsforetakene og pensjonskassenes verdijusterte resultater, som inkluderer urealiserte kursgevinster, ble vesentlig lavere i første halvår 2018 enn i samme periode i fjor. Livsforsikringsforetakene hadde et verdijustert underskudd på 300 mill. kroner, mot et overskudd på 14 mrd. kroner året før, mens pensjonskassenes verdijusterte overskudd ble redusert fra 10 til 1,3 mrd. kroner. Livsforsikringsforetakene og pensjonskassene oppnådde imidlertid bokførte overskudd før skatt på henholdsvis 5 og 3,4 mrd. kroner i første halvår 2018, som er om lag på nivå med samme periode i fjor. Når det bokførte resultatet er bedre enn det verdijusterte resultatet, gjenspeiler det at livsforsikringsforetaket eller pensjonskassen har trukket på urealiserte kurs-

Tabell 3.10 Oversikt over bruken av virkemidler i makroreguleringen

Virkemidler	Herunder	Gjeldende vedtak
Kapitalkrav for banker	Systemrisikobufferkrav	3 pst. fra 1. juli 2014
	Buffer for systemviktige banker	2 pst. fra 1. juli 2016 for DNB og Kommunalbanken
	Motsyklisk bufferkrav	2 pst. fra 31. desember 2017
	Minstekrav til såkalt LGD i boliglånsmodeller	Økt fra 1. januar 2014
	Krav til modeller for kapitalkrav for boliglån	Innstramminger 1. juli 2014
Lånegrenser for husholdningene	Individuelle tilleggskrav til kapital (pilar 2)	Løpende
	Maksimal belåningsgrad ved: – Nedbetalingslån: 85 pst. – Rammelån: 60 pst. – Avdragsfritt lån: 60 pst. – Lån med pant i sekundærbolig i Oslo: 60 pst. Maksimal gjeldsgrad: 500 pst. Renteøkning som skal ligge til grunn for vurdering av betjeningsevne: 5 pp. Maksimal andel lån (volum) som kan gå utover kravene per kvartal: – Landet utenom Oslo: 10 pst. – Oslo: 8 pst.	Forskriftskrav videreført fra 1. juli 2018
Krav til likviditet og finansieringsstruktur	Likviditetsreservekrav («liquidity coverage requirement», LCR)	Gjelder fra 31. desember 2015 for systemviktige banker og fra 31. desember 2017 for øvrige banker
	Krav til stabil finansiering («net stable funding requirement», NSFR)	Ikke vedtatt

Kilde: Finansdepartementet.

gevinster som er samlet opp i det såkalte kursreguleringsfondet.

Skadeforsikringsforetakene hadde svakere resultater i første halvår 2018 enn i samme periode i fjor, i hovedsak på grunn av store erstatningskostnader og et noe svakere finansresultat. Overskuddet før skatt falt fra 4,5 til 2,5 mrd. kroner.

Bankene har de siste årene bygget opp soliditeten betydelig, se avsnitt 3.4.3 ovenfor. Forsikringsforetakene har siden januar 2016 vært underlagt de nye og strengere Solvens II-kravene, og har i hovedsak klart overgangen bra. Ved utgangen av 1. kvartal 2018 hadde livsforsikrings- og skadeforsikringsforetakene en såkalt solvenskapitaldekning på henholdsvis 221 og 214 pst.

Kravet er 100 pst. Pensjonskassene vil bli underlagt slike krav først fra kommende årsskifte, men rapporterer stresstester som viser at soliditeten ble styrket i første halvår 2018.

Markedet for forbrukslån

De siste årene har det vært en betydelig vekst i markedet for forbrukslån. Årsveksten var om lag 11 pst. ved utgangen av 2. kvartal 2018, som er 5 prosentenheter lavere enn ved utgangen av 2017. Norske husholdninger har rundt 108 mrd. kroner i forbrukslån, det vil si om lag 3 pst. av den samlede gjelden.

Regjeringen har iverksatt en rekke tiltak for å få dette markedet til å fungere bedre, se kapittel 4

i Finansmarkedsmeldingen 2018. I fjor ble det fastsatt nye regler for markedsføring av kreditt, som blant annet forbyr å fremheve hvor lett tilgjengelig kreditten er. Det ble også gitt regler som pålegger bankene å angi samlet utestående kreditt i beløpsfeltet på kredittkortfakturaer. I medhold av den nye loven om gjeldsinformasjon, som Stortinget vedtok i fjor, har Barne- og likestillingsdepartementet nylig gitt konsesjon til to aktører som skal drive gjeldsinformasjonsvirksomhet, Gjeldsregisteret AS (som eies av IT-selskapet Evry) og Norsk Gjeldsinformasjon AS (som eies av Finans Norge). Når virksomheten kommer i gang, har bankene plikt til å rapportere opplysninger om sine kunders forbrukslån til de to foretakene, og kan hente ut opplysninger om lånesøkeres gjeld. Bankene vil dermed få bedre oversikt over potensielle kunders eksisterende gjeld. Det vil gi bedre grunnlag for å vurdere om lånesøkner bør innvilges.

Regjeringen arbeider også med ytterligere tiltak. Justis- og beredskapsdepartementet har hatt utkast til revidert finansavtalelov på høring, der det blant annet legges opp til flere endringer som vil styrke forbrukervernet. Regjeringen vil følge opp høringen. Justis- og beredskapsdepartementet vurderer også behovet for ytterligere innstramminger i reglene om markedsføring av forbrukslån og annen kreditt. Finansdepartementet har sendt på høring et utkast til forskrift om forbrukslån utarbeidet av Finanstilsynet på oppdrag fra departementet. Utkastet bygger på Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån. Finansdepartementet arbeider i tillegg med å utrede ulike modeller for rentetak, i tråd med anmodningsvedtak i Stortinget, og vil legge frem resultatet i Finansmarkedsmeldingen 2019.

Digitale muligheter og sårbarheter

Den norske finansnæringen ligger langt fremme internasjonalt i bruk av kostnadseffektive digitale løsninger, se kapittel 3.6 i Finansmarkedsmeldingen 2018. Utvikling av nye produkter og mer effektiv produksjon av finansielle tjenester gjennom digitalisering har kommet både finansnæringen og kundene til gode, i tillegg til at innovasjoner i finansnæringen har fått anvendelse i andre sektorer.

For å møte fremveksten av nye aktører, ny teknologi og nye forretningsmodeller etablerte Finanstilsynet i fjor et kontaktpunkt for fintech-virksomhet. Kontaktpunktet skal gi veiledning i regelverket, og bidra til å øke myndighetenes

kunnskap om teknologiutviklingen og identifisere behov for regelverksendringer. For å legge ytterligere til rette for innovasjon vil regjeringen etablere en såkalt regulatorisk sandkasse for fintech i regi av Finanstilsynet i løpet av 2019. Flere land har etablert slike sandkasser, der foretak kan teste ut nye tjenester i et kontrollert miljø, uten å måtte tilfredsstillе alle krav som ellers vil gjelde. Ved etableringen av sandkassen vil Finansdepartementet se hen til erfaringer fra andre land og arbeid i EU med å identifisere beste praksis for å tilrettelegge for innovasjon.

Konkurransen i betalingsmarkedet er ventet å øke som følge av ny teknologi og nye aktører. EUs reviderte betalingstjenestedirektiv (PSD 2) har som mål å legge til rette for innovasjon og mer konkurranse, lavere priser og sikrere løsninger. De offentligrettslige delene av direktivet følges opp av Finansdepartementet, jf. Prop. 110 L (2017–2018). Justis- og beredskapsdepartementet følger opp de privatrettslige delene, og har sendt på høring et forskriftsutkast som vil gjennomføre de viktigste reglene.

Digitaliseringen kan også gjøre de finansielle tjenestene mer sårbare for cyberangrep og tekniske feil. Både i Norge og internasjonalt legges det ned et betydelig arbeid for å styrke finanssektorens evne til å stå imot angrep og annen digital risiko. Finansielle tjenester er utpekt som én av 14 samfunnskritiske funksjoner i Norge, og i år gis det en nærmere redegjørelse av dette i kapittel 8 i Prop. 1 S (2018–2019) for Finansdepartementet.

Regelverksutviklingen

Finansmarkedsreguleringen i Norge er i stor grad basert på EØS-regler som igjen ofte samsvarer med internasjonale anbefalinger. Etter finanskrisen har mengden EØS-relevant regelverk i EU økt betydelig på bank-, forsikrings- og verdipapirområdet, og det kommer stadig nye initiativer. Det er viktig at norske foretak og markeder kan ha vel fungerende tilknytning til det indre markedet, og relevante EU-regler bør derfor raskt tas inn i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett. EØS-strukturen innebærer et visst etterslep av regler som skal innlemmes i avtalen, men etterslepet er nå større enn vanlig. Det skyldes delvis omfanget og kompleksiteten i regelverket, og delvis ettervirkninger av at det tok tid å oppnå enighet om tilpasninger til EUs finanstilsynssystem.

Norske myndigheter samarbeider med de to andre EØS/EFTA-statene og representanter for EU for å få innlemmet de relevante reglene i EØS-avtalen så raskt som mulig. Beslutningene om inn-

lemmelse tas av EØS-komiteen, som normalt møtes åtte ganger i året. Det gjenstår to møter i år, 26. oktober og 5. desember.

En stor del av etterslepet består av til sammen om lag 150 rettsakter i kapitalkravsregelverket for banker (CRR/CRD IV) og verdipapirhandelregelverket (MiFIR/MiFID II), hvor det har vært brukt tid på å avklare et ønske fra et annet EØS/EFTA-land om større fleksibilitet på et avgrenset område enn det EUs regelverk gir til EUs medlemsland. Andre prioriterte regelverk omfatter forsikringsforetak (Solvens II/Omnibus II), verdipapirsentraler (CSDR) og anti-hvitvasking (AMLD IV). Mens Stortinget i mai i år vedtok lovregler som vil gjennomføre reglene om anti-hvitvasking, legger Finansdepartementet opp til å fremme lovforslag om verdipapirsentralreglene om kort tid. Det arbeides også med utkast til EØS-komitebeslutning for EUs reviderte betalingstjenestedirektiv (PSD 2), og departementet la som nevnt ovenfor frem et lovforslag i juni.

I påvente av at ulike EU-regler skal bli tatt inn i EØS-avtalen, har norske myndigheter lagt vekt på å utvikle regelverket i samsvar med internasjonale anbefalinger og kommende EØS-forpliktelser. For eksempel trådte kapitalkravsregelverket for forsikring (Solvens II) i kraft samtidig i Norge og EU i 2016, selv om det ennå ikke er innlemmet fullt ut i EØS-avtalen. Tilsvarende er regelverkene for verdipapirhandel (MiFIR/MiFID II) og kapitalkrav for banker (CRR/CRD IV) materielt sett gjennomført i Norge, selv om de ennå ikke er del av EØS-avtalen. Når CRR/CRD IV-regelverket blir tatt inn i EØS-avtalen, kan imidlertid enkelte norske regler måtte endres. I forhandlingene legges det fra norsk side ikke opp til tilpasninger som vil innebære andre regler for norske banker enn for banker i EU. Den såkalte SMB-rabatten vil dermed bli innført også for norske banker når regelverket tas inn i EØS-avtalen.

Nye lovregler om innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker trer i kraft i Norge 1. januar 2019, og gjennomfører EUs reviderte innskuddsgarantidirektiv (DGSD) og det nye krisehåndteringsdirektivet (BRRD), se nærmere omtale i kapittel 2.4.2 i Finansmarkedsmeldingen 2018. Regelverket skal gi økt trygghet for bankinnskudd, og bidra til lavere risiko i banksektoren. Finanstilsynet har hatt utkast til en utfyllende forskrift på høring, og skal oversende et endelig forslag til Finansdepartementet i november. Departementet tar sikte på å fastsette forskriften så snart som mulig etter dette. Når hele regelverket er på plass, skal Finanstilsynet blant annet fastsette planverk for den enkelte bank, i tillegg til et indivi-

duelt minstekrav til gjeld som skal kunne konverteres til egenkapital i en krise (et såkalt MREL-krav). Kravet skal bidra til at eiere og kreditorer kan ansvarliggjøres uten at kriserammede banker må avvikles.

Tjenestepensjonsmarkedet er i mindre grad omfattet av EØS-regler, men det er likevel en betydelig regelverksutvikling. Blant annet fastsatte Finansdepartementet i juni et nytt soliditetskrav for pensjonskasser, som er en forenklet versjon av Solvens II-kravet som forsikringsforetakene har måttet oppfylle siden 2016. Kravet skal sikre at pensjonen er like trygg i en pensjonskasse som i et forsikringsforetak, og vil gjelde fra 1. januar 2019. Departementet har hatt på høring et utkast til lovendringer som åpner for at arbeidstakere kan samle pensjonskapitalen sin på én konto, noe som kan gi mer effektiv forvaltning, bedre oversikt og økt innflytelse over egen pensjon. Departementet arbeider med oppfølgingen av høringen. Videre har en arbeidsgruppe som har vurdert regelverket for fripoliser og andre pensjonsprodukter med kontraktsfastsatte ytelser, nylig avgitt sin rapport til departementet. Rapporten omhandler blant annet mulige regelverksendringer som kan komme kundene klart til gode. Departementet vil vurdere eventuelle forslag til regelendringer basert på rapporten.

Finansdepartementets arbeid med regelverksutvikling er nærmere omtalt under Kap. 1600 i Prop. 1 S (2018–2019) for Finansdepartementet.

3.5 Sysselsettings- og inntektspolitikken

3.5.1 Sysselsettingspolitikken

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

Etter en noe svak utvikling i sysselsettingen etter oljeprisfallet har etterspørselen etter arbeidskraft økt markert det siste halvannet året. Det har bidratt til å redusere arbeidsledigheten og øke andelen som er sysselsatt. Utsiktene for norsk økonomi tilsier at det vil være et økende behov for arbeidskraft også neste år. Det er derfor viktig å få flest mulig ut i arbeidslivet. Det innebærer at de arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene må tilpasses konjunktursituasjonen. Samtidig er det viktig å begrense innstrømmingen til helserelevante

trygdeytelser og få flere mottakere av slike ytelser over i arbeid og aktivitet.

Arbeidsinnvandring har bidratt til å avhjelpe flaskehalsen i deler av arbeidsmarkedet. Etter utvidelsen av EØS-området i 2004 økte arbeidsinnvandringen markert fra de nye EU-landene. Det bidro til høyere tilbud av arbeidskraft og forlenget en sterk vekstperiode i norsk økonomi. De økonomiske gevinstene ved arbeidsinnvandring avhenger av at de blir værende i arbeid og ikke ender på varige trygdeytelser.

Regjeringen legger stor vekt på at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Skattesystemet og inntektssikringsordningene må utformes slik at det lønner seg å jobbe, og flere må stå lenger i arbeid. Regjeringens hovedstrategi er å bidra til at personer som bor i Norge og står utenfor arbeidsmarkedet inkluderes i arbeidslivet. Det er viktig å vie utsatte grupper særskilt oppmerksomhet og tilby tiltak og tjenester som bidrar til at de får tilført kompetanse, for slik å bidra til at bedriftenes behov for arbeidskraft dekkes. I situasjoner hvor det ikke finnes ledig arbeidskraft innenlands, vil Arbeids- og velferdsetaten kunne bistå arbeidsgivere med rekruttering av arbeidskraft fra utlandet. En slik type rekruttering har erfaringsmessig hatt begrenset omfang.

Regjeringen vil bruke oppgangen i norsk økonomi aktivt for å inkludere flere i arbeid. Når flere bedrifter etterspør mer arbeidskraft, må vi inkludere flere som står utenfor og som ønsker en jobb å gå til. Regjeringen har derfor tatt initiativ til en inkluderingsdugnad. I budsjettet foreslår regjeringen 125 mill. kroner til denne dugnaden. Det er en stor arbeidskraftreserve i utenforskapet som må mobiliseres.

Inkluderingsdugnaden er et samarbeid mellom aktører i offentlig og privat sektor, og målet med dugnaden er å få flere med nedsatt funksjonsevne eller med hull i CVen over i faste ordinære jobber. Som en del av inkluderingsdugnaden har regjeringen satt som mål at 5 pst. av nyansatte i staten skal være personer fra denne målgruppen. Regjeringen satte i januar 2018 ned en ekspertgruppe som vurderer tiltak som kan øke sysselsettingen. Dette er første del av et sysselsettingsutvalg. Partene i arbeidslivet og eksperter vil deretter fortsette drøftingen i fase to av utvalget. Regjeringen har videre satt ned et utvalg som vurderer fremtidig behov for kompetanse.

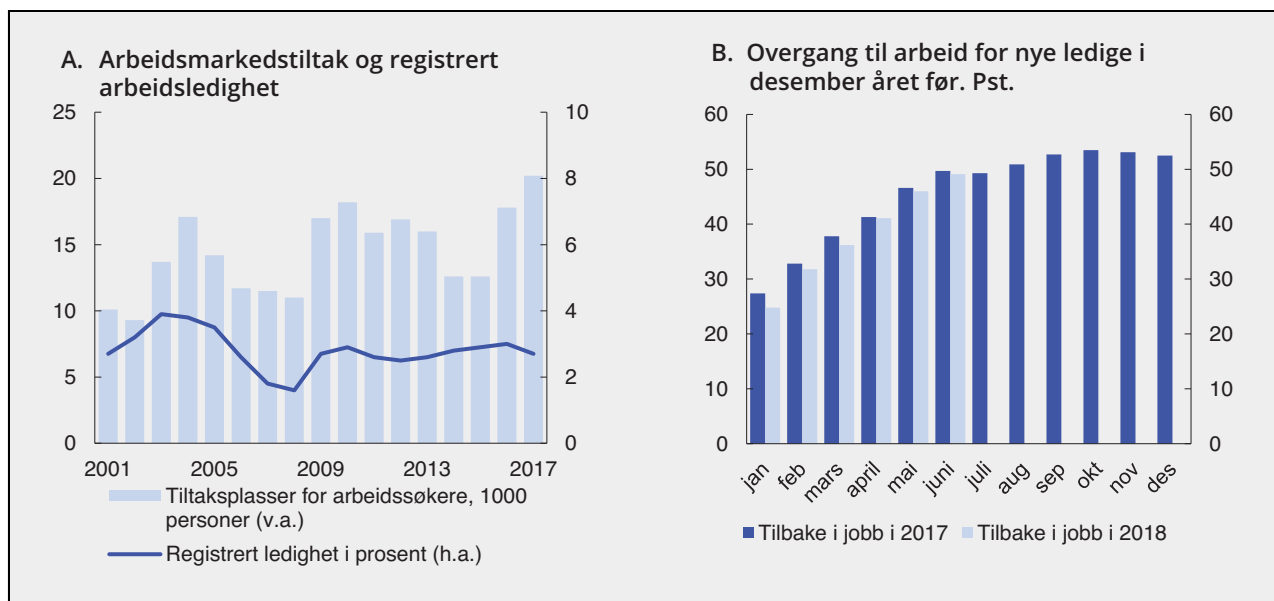
Regjeringen og partene i offentlig sektor kom til enighet om en ny pensjonsavtale for offentlig sektor 3. mars 2018. Avtalen omfatter både alderspensjon og AFP. De nye ordningene gir bedre insentiver til å stå lenger i jobb, gjør det lettere for

offentlig ansatte å kompensere for effekten av levealdersjustering og gjør det enklere å bytte jobb mellom offentlig og privat sektor. Ny AFP i offentlig sektor utformes etter mønster av ny AFP i privat sektor og blir et livsvarig påslag til folketrygdens alderspensjon. Ny alderspensjon utformes slik at alle år frem til 75 år gir pensjonsopptjening. Pensjonen skal beregnes uavhengig av folketrygden, kan tas ut fleksibelt fra 62 år og kan kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen reduseres. De nye ordningene skal gjelde fra 2020 og omfatte årskull født fra og med 1963. Forslag til lovendringer vil sendes på alminnelig høring i løpet av høsten 2018.

Etter oljeprisfallet i 2014 og den påfølgende svekkelsen i arbeidsmarkedet ble permitteringsregelverket endret for å gi bedriftene mulighet til å holde på kompetent arbeidskraft. Som følge av ringvirkningene i norsk økonomi av oljeprisfallet ble maksimal periode med fritak fra lønnsplikt trinnvis utvidet til 49 uker i løpet av 2015 og 2016. Arbeidsgiver har ti dagers lønnsplikt i starten av permitteringsperioden. Etter 30 uker med dagpenger under permittering inntreer en ny fem dagers lønnspliktperiode for arbeidsgiverne. Deretter er arbeidsgiver fritatt for lønnsplikt i ytterligere 19 uker.

Arbeidsmarkedet er nå i bedring. Sysselsettingen øker og arbeidsledigheten har avtatt, se nærmere omtale i avsnitt 2.2. Regjeringen vil bruke den oppgangsperioden vi nå er i til å inkludere flere i det ordinære arbeidslivet og fortsette omstillingen av norsk økonomi. Bedringen i arbeidsmarkedet gjenspeiles også i at antallet permitterte er redusert. Ved utgangen av september var det registrert 2 400 helt eller delvis permitterte. Det er 1 200 færre enn på samme tid i fjor. En undersøkelse fra Frischsenteret tyder på at et mer sjenerøst permitteringsregelverk, med lengre fritaksperiode for lønnsplikt og kortere arbeidsgiverperiode, bidrar til at ansatte som ellers ville vært i jobb blir permittert. Det er viktig at inntektssikringsordningene understøtter høy sysselsetting. Som følge av den bedrede situasjonen i arbeidsmarkedet foreslår regjeringen at maksimal periode med fritak fra lønnsplikt under permittering reduseres fra 49 til 26 uker for nye tilfeller. Samtidig faller den såkalte arbeidsgiverperiode II bort, der arbeidsgiver har fem dager lønnsplikt etter 30 uker.

En arbeidsgruppe med representanter fra partene i arbeidslivet vurderer ulike modeller for arbeidsgiverbetaling under permittering og om arbeidsgiverbetalingen skal variere med konjunkturene. I lys av Jeløyerklæringen skal arbeidsgruppen i tillegg utrede hvordan lovfesting av rett



Figur 3.20 Ledighet og arbeidsmarkedstiltak

Kilde: Nav.

til drøfting og varsling ved permittering kan gjennomføres. Arbeidsgruppen skal slutføre sitt arbeid i løpet av 2018.

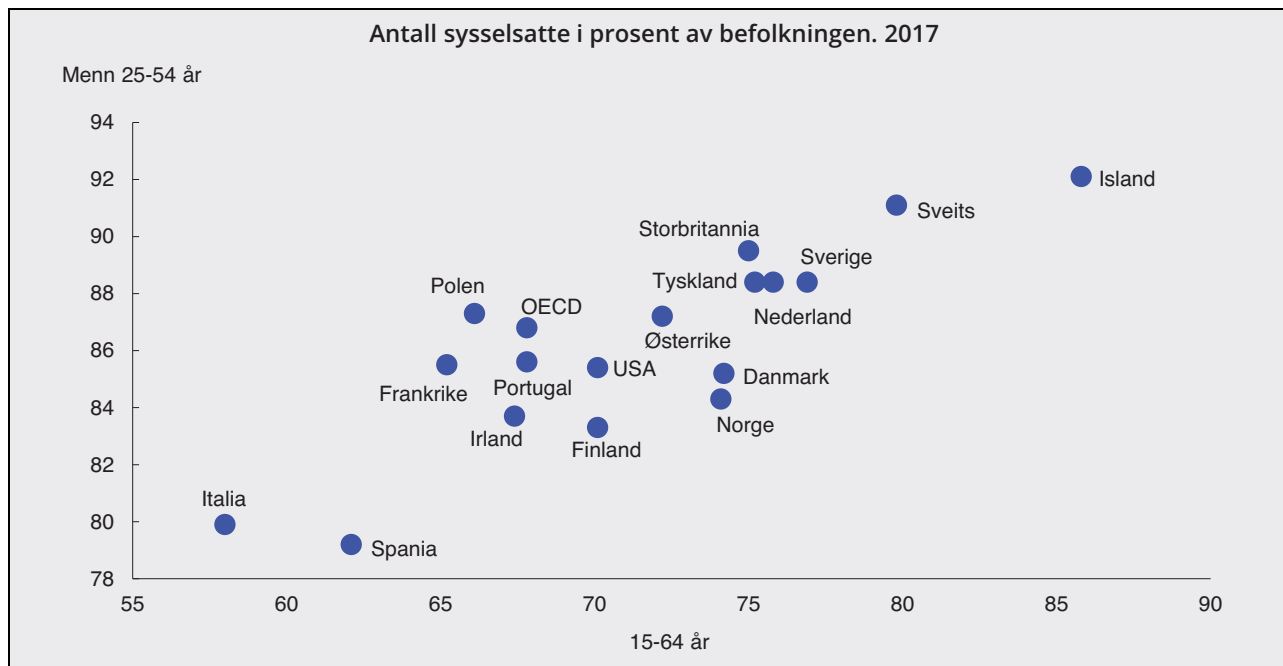
Arbeidsmarkedstiltak er viktige for å hjelpe de som er arbeidsledige med å komme raskt i jobb, og for å unngå at personer med svak eller lite etterspurt kompetanse faller varig ut av arbeidslivet. Omfanget av arbeidsmarkedstiltak skal tilpasses situasjonen i arbeidsmarkedet. Etter oljeprisfallet i 2014 ble antallet tiltaksplasser rettet mot arbeidssøkere trappet betydelig opp, se figur 3.20A. I takt med at sysselsettingen øker og at det er blitt færre ledige er nivået på tiltak rettet mot arbeidssøkere blitt redusert i år, og det legges opp til en ytterligere reduksjon neste år.

Tall fra Nav tyder på at det er god *mobilitet i arbeidsmarkedet* og at mange arbeidsledige finner seg jobb i løpet av kort tid, se figur 3.20B. Av de som meldte seg ledig ved utgangen av 2017, var om lag en av tre helt eller delvis i jobb igjen ved utgangen av første kvartal. Ved utgangen av første halvår var halvparten av de som meldte seg ledig mot slutten av fjoråret, tilbake i arbeid, mens en av fire fortsatt var arbeidssøkere. Det er likevel en del arbeidssøkere som har vanskeligheter med å komme over i ordinær jobb. Tall fra Nav viser at mens overgangen til jobb er stor det første halvåret av ledighetsperioden, er overgangen til jobb vesentlig lavere for langtidsledige. Det tilsier at en særlig bør legge vekt på tett oppfølging av personer med lange ledighetsperioder. I 2017 iverksatte regjeringen en forsterket innsats rettet mot langtidsledige. Denne satsingen videreføres neste år.

En del ungdommer har vanskeligheter med å få innpass i arbeidsmarkedet. I 2017 var 6 pst. av aldersgruppen 15–29 år ikke i arbeid eller utdanning (NEET) ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelse. Andelen har avtatt noe siden 2015. NEET-gruppen er sammensatt, men innvandrere og ungdom med lav utdanning er overrepresentert. For å motvirke passivitet og få flere ungdom over i jobb iverksatte regjeringen i 2017 en særskilt ungdomsinnsats. Innsatsen skal rettes inn mot arbeidssøkere under 30 år som har vært arbeidsledige i minst åtte uker og som ikke er i utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet. Denne innsatsen videreføres i 2019.

Tiltaksnivået for personer med *nedsatt arbeidsevne* har ligget på et høyt nivå de siste årene. Regjeringen viderefører den høye innsatsen også neste år. Regjeringen legger opp til en samlet tiltaksgjennomføring på om lag 59 000 plasser i 2019. Innenfor dette tiltaksnivået prioriteres personer med nedsatt arbeidsevne og utsatte grupper som ungdom, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS-området. I tillegg økes innsatsen for personer som deltar på varig tilrettelagt arbeid i 2019.

Lønnstilskudd er tiltak som benyttes overfor personer med nedsatt eller varierende produktivitet. Regjeringen ønsker som en del av inkluderingsdugnaden å vri tiltaksbruken mot økt bruk av lønnstilskudd. I denne sammenheng foreslås det enkelte forenklinger i regelverket. Det innføres bl.a. standardiserte støttesatser som vil gjøre det lettere for arbeidsgivere å benytte seg av tiltaket.



Figur 3.21 Andel sysselsatte 2017. Prosent.

Kilde: OECD.

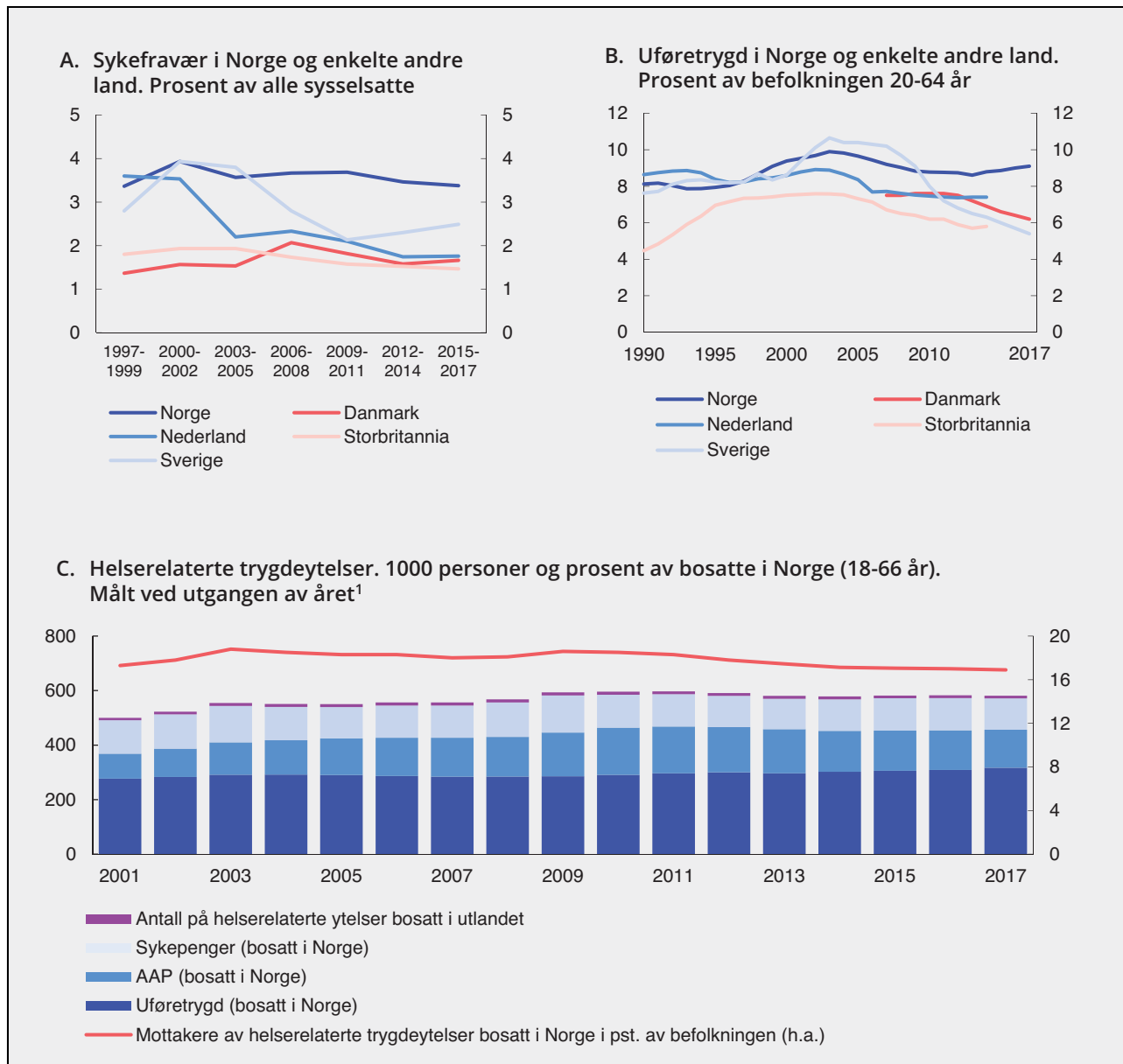
Dagpengeregelverket skal sikre inntekt til personer som blir arbeidsledige. Samtidig er det viktig at regelverket motiverer til jobbsøking og til yrkesmessig og geografisk mobilitet. For å få rett til dagpenger stilles det i dag krav om arbeidsinntekt på minst 1,5G (grunnbeløpet i folketrygden) siste avsluttede kalenderår eller minst 3G de tre siste avsluttede kalenderårene. For å gjøre dagpengeordningen mer målrettet mot personer som nylig er blitt arbeidsledige og dermed har en nær tilknytning til arbeidsmarkedet, foreslår regjeringen at inntekten de siste 12 eller 36 månedene rett før søknadstidspunktet skal legges til grunn for opptjeningsperioden og for beregningsgrunnlaget. Dagpengene vil da i større grad enn i dag baseres på inntekt kort tid før ledigheten inntreffer.

Det er viktig at flest mulig deltar i arbeidslivet. Høy deltakelse i arbeidslivet er avgjørende for verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. For den enkelte og for samfunnet er det særlig bekymringsfullt om unge mennesker varig blir stående utenfor arbeidslivet. Andelen som deltar i arbeidslivet, er høy for kvinner og eldre i Norge sammenlignet med de fleste andre land. Blant personer over 55 år har sysselsettingsandelen økt over flere år, og holdt seg godt oppe også i perioder med svak økonomisk utvikling. Denne positive utviklingen må ses i sammenheng med bedre helse, høyere utdanningsnivå og sterkere arbeidsinsentiver etter pensjonsreformen.

Bare siden 2011 har andelen sysselsatte i aldersgruppen 62–66 år økt med 7 prosentenheter.

Blant menn i de mest arbeidsføre aldersgruppene er derimot andelen sysselsatte i Norge lavere enn i mange andre europeiske land, se figur 3.21, og avstanden opp til Sverige er særlig stor. Den relativt lave sysselsettingen blant menn i alderen 25–54 år bidrar til at andelen sysselsatte i alderen 15–64 år er noe lavere enn flere naboland som det er naturlig å sammenlikne oss med, til tross for at mange kvinner og eldre deltar i arbeidslivet i Norge. Den lave sysselsettingen blant menn i alderen 25–54 år kan dels forklares av den svake økonomiske utviklingen etter finanskrisen og i tilknytning til oljeprisfallet. Når en ser bort fra slike konjunkturelle svingninger, ser det likevel ut til å ha vært en trendmessig nedgang i sysselsettingsandelen for denne gruppen. Det kan tyde på at det også er strukturelle årsaker til lavere sysselsetting i denne aldersgruppen. Blant annet har andelen som mottar uføretrygd i denne aldersgruppen økt det siste tiåret.

Svekkelser i arbeidsmarkedet ser ut til å påvirke innvandrergupper mer enn majoritetsbefolkningen. Det er viktig å legge til rette for god integrering av innvandrere som har problemer med å få innpass i arbeidsmarkedet. I den sammenhengen iverksetter regjeringen et integringsløft for å få flere innvandrere over i jobb. Andelen sysselsatte er særlig lav blant innvan-

Figur 3.22 Helse-relaterte trygdeytelser¹

¹ De helse-relaterte trygdeordningene kan ha ulik utforming og innretning i de enkelte landene. Det medfører noe usikkerhet om sammenliknbarheten mellom land.

Kilder: SSB, Eurostat, Nav, OECD, Försäkringskassan og Danmarks statistikk.

drere fra afrikanske og asiatiske land. Det er en særskilt innsats mot innvandrere for deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Nav samarbeider også med kommunene om introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere. Det er videre etablert et hurtigspor inn i arbeidslivet for flyktninger med kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet.

Både sykefraværet og andelen som mottar uføretrygd er høyere i Norge enn i mange andre europeiske land, se figur 3.22A og 3.22B. I både Sverige og Nederland er sykefraværet markert lavere enn i begynnelsen av forrige tiår, og andelen som mottar uføretrygd har de siste årene

avtatt i flere av våre naboland. I Norge har derimot både sykefraværet og andelen på uføretrygd vært relativt stabile de siste årene.

I 2017 mottok om lag 17 pst. av befolkningen i Norge en helse-relatert trygdeytelse, se figur 3.22C. I tillegg var det om lag 10 000 personer som var bosatt i utlandet og fikk slike ytelser. Vel halvparten av trygdemottakerne mottok uføretrygd. Selv om det samlet sett har vært stor stabilitet i uføreandelene de siste årene, er det forskjellig utvikling i ulike aldersgrupper. Mens andelen uføre har avtatt blant de eldste i arbeidsstyrken, har flere personer under 55 år kommet på uføre-

trygd. Samtidig har det vært en moderat nedgang i andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) de siste årene, og det har vært mindre endringer i sykefraværet de siste årene. I andre kvartal 2018 var det sesong- og influensajusterte sykefraværet 6,2 pst., mens det utgjorde i overkant av 7 pst. i andre kvartal 2001, da den første IA-avtalen ble inngått. Justert for omlegging av statistikkgrunnlaget i 2015 tilsvarer det en nedgang på om lag 13 pst. Et sentralt mål i intensjonsavtalen for et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er å redusere sykefraværet med 20 pst. fra nivået i 2001. Det betyr at IA-målet ikke er nådd. Dagens IA-avtale utløper ved utgangen av 2018. Regjeringen har innledet diskusjoner med partene i arbeidslivet om mulig innretning og innhold i en eventuell ny IA-avtale.

Langvarig sykefravær øker risikoen for å falle varig ut av arbeidsmarkedet. En undersøkelse fra Nav viser at om lag to av tre av de som brukte opp sine sykepengerrettigheter i 2015 gikk over på uføretrygd eller en annen helsereelatert trygdeytelse. Det er derfor viktig med tidlig og tett oppfølging av sykmeldte. I sykkelønsordningen er det en hovedregel om at den sykmeldte skal forsøke seg i arbeidsrelatert aktivitet senest etter åtte ukers sykmelding. Undersøkelser tyder på at økt vektlegging av aktivitet og tett oppfølging bidrar til at flere kommer i arbeid igjen.

Mange som mottar AAP går direkte over til uføretrygd, og det er bare 20 pst som går tilbake til arbeid uten noen form for stønad. Fra i år ble AAP endret for å gjøre den mer arbeidsrettet og øke overgangen til jobb. Det er også innført en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet ved mottak av sosialhjelp for personer under 30 år.

Økonomiske insentiver har betydning for omfanget på helsereleverte trygdeytelser. Samspillet mellom trygdeytelser, tilleggsytelser og skatt gjør at den økonomiske gevinsten av å arbeide kan bli lav for enkelte grupper. Tiltak som begrenser innstrømmingen til de ulike helsereleverte trygdeytelsene og får flere over i lønnet arbeid, vil kunne ha betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. Trygdeordninger og skattesystemet må utformes slik at det er lønnsomt å jobbe. For den enkelte betyr det å ha en jobb både stabil inntekt og deltakelse på en sosial arena. Samtidig er gode fellesfinansierte velferdsordninger avhengig av balanse mellom hvor mange som bidrar til inntektene og hvor mange som mottar ytelsene. Utdanning legger grunnlaget for en stor og kompetent arbeidsstyrke. Samtidig må vi sørge for at grupper som i dag har lav yrkesdeltakelse får en sterkere tilknytning til arbeidslivet.

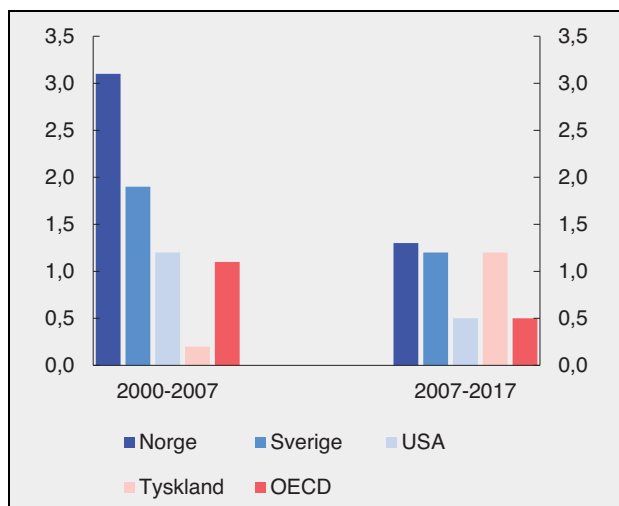
3.5.2 Det inntektspolitiske samarbeidet

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

Lønnsveksten har vært moderat etter oljeprisfallet i 2014. De tre siste årene har årslønnsveksten i gjennomsnitt vært drøyt 2 prosentenheter lavere enn i perioden 2000–2014. Sammen med en svekkelse av kronen har det bidratt til en betydelig bedring av den kostnadsmessige konkurransevnen siden før oljeprisfallet. Mens timelønnskostnadene i norsk industri lå 57 pst. høyere enn hos et gjennomsnitt av våre handelspartnere i EU i 2013, var forskjellen kommet ned i 36 pst. i fjor, ifølge TBU.

Lønnsveksten ser ut til å være på vei opp. Ifølge TBU økte veksten i gjennomsnittlig årslønn fra 1,7 pst. i 2016 til 2,3 pst. i 2017. Lønnsutviklingen påvirkes av strukturendringer. De siste årene har lavere sysselsetting i oljerelatert virksomhet, en næring med høyt lønnsnivå, bidratt til trekke ned samlet lønnsvekst. Det var også tilfelle i fjor, men bidraget var betydelig mindre enn i 2016. Det må ses i sammenheng med at fallet i sysselsettingen i oljerelatert virksomhet var klart lavere i fjor enn i de to foregående årene. Samlet sett økte gjennomsnittlig årslønn mer enn konsumprisene, og reallønnen steg med 0,5 pst. i fjor, etter et fall på 1,8 pst. i 2016, ifølge TBU.

Årets lønnsoppgjør er et hovedoppgjør, som i privat sektor ble gjennomført som et samordnet oppgjør med forbundsvise tilpasninger. I hovedoppgjør forhandles det i tillegg til lønn om alle de øvrige bestemmelsene i tariffavtalene. I hovedoppgjøret i privat sektor, *frontfaget*, kom NHO til enighet med LO og YS etter tvungen mekling hos Riksmekleren. Årslønnsveksten i industrien samlet i NHO-området er av NHO, i forståelse med LO, anslått til 2,8 pst. i 2018. I andre oppgjør som er forhandlet ferdig, er partene gjennomgående kommet til enighet innenfor rammen til industrien.



Figur 3.23 Gjennomsnittlig årlig vekst i reallønn¹. Prosent

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

Kilde: OECD.

LO og NHO ble i tariffoppgjøret enige om å igangsette et arbeid for å utrede et grunnlag for forhandlinger om endringer i dagens AFP-ordning i et kommende tariffoppgjør. Arbeids- og sosialdepartementet og Finansdepartementet bistår partene i arbeidet med å utrede ulike alternativer til dagens ordning, under forutsetning av at ny AFP-ordning har et bærekraftig finansielt grunnlag over tid, understøtter målene med pensjonsreformen, herunder ved at den gir insentiver til å være i arbeid, og fungerer godt som en del av det samlede pensjonssystemet, jf. statsministerens brev til Riksmekleren 8. april. Som det fremgår av brevet, legger regjeringen til grunn at statens økonomiske bidrag begrenses til det som med realistiske forutsetninger følger av en videreføring av dagens ordning. Videre forutsettes det også at utredningen belyser alle relevante forhold ved alternativer til dagens AFP-ordning.

Partene har videre vedtatt å omgjøre Sluttvederlagsordningen til et slitertillegg for de som går av ved 62, 63 og 64 år uten arbeidsinntekt ved siden av. Denne ordningen skal finansieres av Sluttvederlagsfondet og utformes i fellesskap av LO og NHO. De vil søke å etablere og sette ordningen i drift 1. januar 2019 for årskullene fra og med 1957. Slitertillegget opprettes som en ny ordning mellom LO og YS. NHOs bidrag til ordningen er begrenset til Sluttvederlagsfondet, samt en videreføring av kontingentbetalinger til dette nye formålet frem til 31. desember 2023.

På bakgrunn av resultatene fra de gjennomførte oppgjørene anslås årslønnsveksten til

2,8 pst. i år. Med en anslått vekst i konsumprisene på 2,5 pst., gir det en forventet reallønnsvekst på 0,3 pst. i år, ned fra 0,5 pst. i fjor. Både årslønns- og reallønnsveksten er ventet å øke neste år, jf. omtale i avsnitt 2.1. Den lave veksten i reallønnene de siste årene er kommet etter en lang periode med høy vekst. De siste ti årene har reallønnsveksten vært om lag på linje med utviklingen i Sverige, men fortsatt klart høyere enn OECD-gjennomsnittet, se figur 3.23.

3.6 Statens gjeldsforvaltning

3.6.1 Statens lånebehov og målsettingen for gjeldsforvaltningen

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

I tråd med lov om Statens pensjonsfond blir det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet foreslått dekket ved en overføring fra SPU. Avdrag på statsgjelden, netto utlån og kapitalinnskudd til statsbankene mv. blir dekket ved nye låneopptak og/eller ved å trekke på statens kontantbeholdning. Staten har ut fra forslaget i Prop. 1 S (2018–2019) *Statsbudsjettet for budsjettåret 2019* et brutto finansieringsbehov på 77,1 mrd. kroner i 2019. Se for øvrig omtale i kapittel 7 i *Statsbudsjettet for budsjettåret 2019*. Den største posten i lånebehovet for 2019 er avdraget på et obligasjonslån som forfaller i 2019.

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

3.6.2 Hovedtrekk ved statens gjeldsstrategi

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

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

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

I statsgjeldsforvaltningen legges det vekt på å gi aktørene i markedet god informasjon om statens lånestrategi. Et låneprogram med kalender for auksjoner i statsobligasjoner og statskasseveksler blir normalt publisert for ett år av gangen i desember året før, sammen med planlagt opplåning for året. Kalenderen er ikke bindende, dvs. at auksjoner kan avlyses eller suppleres. Ved inngangen til hvert kvartal gis det informasjon om planlagt opplåningsvolum i kvartalet. I tillegg publiseres det kvartalsrapporter og årsrapport om forvaltningen av statsgjelden. Informasjonen blir lagt ut på Norges Banks nettsider.

3.6.3 Valg av løpetid for statsgjeldporteføljen

Historiske tall viser at langsiktige lån normalt har en høyere markedsrente enn kortsiktige lån. Over tid vil derfor staten trolig kunne oppnå lavere rentekostnader ved å redusere rentebindingen på statsgjelden. På den annen side vil rentekostnadene svinge mer. Staten bruker rentebytteavtaler for å redusere rentebindingen på statsgjelden sammenlignet med det som følger direkte av en strategi der en sprer opplåningen over løpetider

fra 0 til om lag 10 år. Dette er avtaler der staten i en avtalt periode mottar en fast langsiktig rente og betaler en kortsiktig flytende rente på et avtalt underliggende beløp. Motpartene i avtalene er banker. Bruk av rentebytteavtaler gir staten fleksibilitet til å endre gjennomsnittlig rentebinding på gjeldsporteføljen uten at opplåningsstrategien blir endret.

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

Ved utgangen av første halvår 2018 var det samlet utestående rentebytteavtaler for om lag 60 mrd. kroner med ni ulike motparter, se Norges Banks nettsider for en oversikt over inngåtte avtaler.

3.6.4 Utviklingen i statsgjelden

Ved utgangen av 2017 var statens bruttogjeld om lag 522 mrd. kroner, jf. tabell 3.11. Statens brutto fordringer var på samme tid om lag 10 061 mrd. kroner, hvorav 8 724 mrd. kroner i Statens pensjonsfond. Statskassens netto fordringer var om lag 9 294 mrd. kroner, jf. Meld. St. 3 (2017–2018) *Statsrekneskapen 2017*.

Fra slutten av 2007 til utgangen av første halvår 2018 har statsgjelden økt fra 265 mrd. kroner til 525 mrd. kroner, jf. også figur 3.24., som viser statens markedsgjeld fordelt på ulike låneformer.

3.6.5 Opplåningen i 2018

Langsiktige lån

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

Fra inngangen til 2018 og frem til og med utgangen av august ble det avvirket ti auksjoner, med et samlet volum på 25 mrd. kroner. Den gjennomsnittlige renten i auksjonene i denne perioden

Tabell 3.11 Sammensetningen av statsgjelden. Mill. kroner

	31.12.16	31.12.17	30.06.18
Langsiktige lån ¹	382 959	390 000	399 515
Kortsiktige markedspapirer ²	76 000	74 000	74 000
Andre kortsiktige lån	56 658	58 047	51 241
Statsgjeld i alt.....	515 617	522 047	524 756

¹ Lån med lengre løpetid enn ett år

² Lån med løpetid inntil ett år

Kilde: Finansdepartementet.

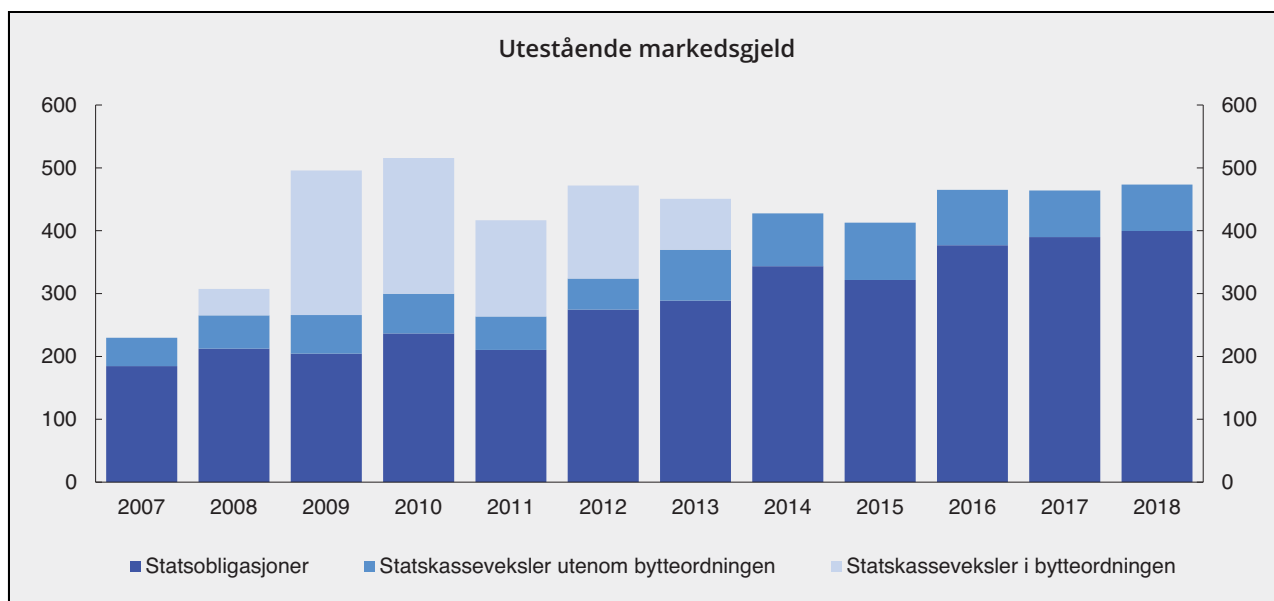
er 1,59 pst. Gjennomsnittet for hele 2017 var 1,43 pst. Forskjellen reflekterer et noe høyere rentenivå for statsobligasjoner hittil i år sammenliknet med fjoråret.

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

Ved tilstrekkelig interesse for auksjonene, kan en oppnå best mulig resultat i form av lave lånekostnader. Én måte å måle denne interessen på er forholdet mellom samlet budvolum og volumet som blir lagt ut i auksjonen. I de auksjonene som har vært gjennomført hittil i år har dette forholds-

tallet variert mellom 1,63 og 5,40, mens gjennomsnittet har vært 2,8. I 2017 var dette gjennomsnittet 2,5.

I tillegg til auksjonene ble det i april 2018 arrangert en såkalt syndikering i et nytt tiårig statsobligasjonslån, med et volum på 12 mrd. kroner til markedet. Syndikering er en form for låneopptak hvor låntaker, i dette tilfellet den norske stat, inviterer flere banker – syndikatet – til å samarbeide om å hente inn penger til et lån. Syndikatet vil kontakte investorer både i Norge og utlandet for å kartlegge interessen for å kjøpe obligasjonen som utstedes. I motsetning til ved en auksjon, der endelig pris er ukjent på forhånd, vil investorene i en syndikering bli fortløpende informert om pris og volum. Syndikering antas å kunne nå frem til flere investorer enn auksjoner. Metoden gir også utsteder mulighet til å påvirke sammensetningen av investorer. Samtidig som



Figur 3.24 Utestående markedsgjeld¹, mrd. kroner

¹ Ved utgangen av første halvår for 2018

Kilde: Finansdepartementet.

volumet gjerne kan være større i syndikering enn ved en auksjon, er låneformen fleksibel med hensyn til volum som lånes og tidspunkt for gjennomføring. Syndikering ble brukt som salgform da den norske staten tok opp lån i utenlandsk valuta, siste gang i 1989.

Det er også gjennomført en tilbakekjøpsauksjon i det statsobligasjonslånet som forfaller i 2019. Hensikten med tilbakekjøp er i hovedsak å bidra til likviditeten i lånene ved å gjøre det mulig for investorene å tilpasse tidspunktet for replasering av investeringen i lånet. I auksjonen ble det kjøpt tilbake obligasjoner for 7,5 mrd. kroner. Slike tilbakekjøp regnes som ekstraordinære avdrag. De blir ikke lagt til statens egenbeholdning, men brukes til å skrive ned den utestående beholdningen i lånet. Det er planlagt ytterligere tre tilbakekjøpsauksjoner i 2018.

Kortsiktige lån – statskasseveksler

Den kortsiktige opplåningen i markedet skjer gjennom salg av statskasseveksler. Dette er papirer uten kupongrente, hvor avkastningen er knyttet til kursen de blir lagt ut til. Med dagens opplegg blir det åpnet nye veksellån med 12 måneders løpetid fire ganger i året. Forfallet er knyttet til oppgjør datoene for standardkontrakter i de internasjonale markedene, de såkalte IMM-datoene.

Fra inngangen til 2018 og frem til og med utgangen av august var det emittert til sammen 58 mrd. kroner i statskasseveksler, med en gjennomsnittlig auksjonsrente på 0,66 pst. I samme periode forfalt det vekslere for 51 mrd. kroner.

Andre kortsiktige lån

Andre kortsiktige lån omfatter alminnelige kontolån fra statsinstitusjoner og statlige fond, og dessuten eventuelle kontolån fra institusjoner som kan bli pålagt å plassere overskuddslikviditet som kontolån til staten. Ved utgangen av juni 2018 var de totale plasseringene under fullmakten for andre kortsiktige lån om lag 51 mrd. kroner. Dette inkluderer ikke kontolån fra ordinære fond (kontogruppe 81 i statsregnskapet)³. Den største plasseringen er banken som forvalter likviditeten i forbindelse med visse skatte- og avgiftsbetalinger. Kontolånplasseringene varierer mye gjennom året.

Egenbeholdningen

Primærhandlerne er banker som har forpliktet seg til å bidra til likviditeten i statsobligasjonsmarkedet. De har rett til å inngå gjenkjøpsavtaler med staten i alle statspapirer for inntil 2 mrd. kroner. Primærhandlerne låner da statspapirer fra statens egenbeholdning. Det har lenge vært lav utnyttelse av gjenkjøpsadgangen i de lengre obligasjonene. Egenbeholdningen ble derfor redusert fra 8 til 4 mrd. kroner med virkning fra 25. juni i de lånene som har mer enn fem år gjenværende løpetid. Hvis primærhandlerne behov for gjenkjøpsavtaler i de lengre statsobligasjonene øker, vil egenbeholdningen bli økt til nødvendig nivå.

³ Kontolån av denne typen er ikke lån i vanlig forstand, blant annet fordi kreditor, som er et fond under et departement, ikke på noe tidspunkt kan disponere hovedstolen.

Tabell 3.12 Statsobligasjoner. Utestående i referanselån per 31. august 2018¹

Børsnummer	Første gang lagt ut	Forfall	Nominelt pålydende beløp (mill. kroner)	Kupongrente
NST 473	22.05.08	22.05.19	76 515	4,50
NST 474	25.05.10	25.05.21	86 000	3,75
NST 475	24.05.12	24.05.23	65 000	2,00
NST 476	14.03.14	14.03.24	44 000	3,00
NST 477	13.03.15	13.03.25	35 000	1,75
NST 478	19.02.16	19.02.26	36 000	1,50
NST 479	17.02.17	17.02.27	37 000	1,75
NST 480	26.04.18	26.04.28	24 000	2,00

¹ Inkluderer statens egenbeholdning til bruk i markedspleien.
Kilde: Finansdepartementet.

Attestasjonsoppdrag

Siden 1. januar 2015 har Norges Bank stått for den operative gjennomføringen av statsgjeldsforvaltningen, basert på et mandat fra Finansdepartementet. Som et ledd i departementets kontrollvirksomhet har departementet bedt Norges Banks representantskap om å gjennomføre årlige attestasjonsoppdrag på områdene regnskapsføring og betaling innenfor den delen av statsgjeldsforvaltningen som utføres av Norges Bank. For rapporteringsåret 2015 omfattet dette attestasjonsoppdraget både rammeverk og prosesser samt bankens etterlevelse, mens fra og med regnskapsåret 2016 omfatter oppdraget kun bankens etterlevelse. Tilsynssekretariatet for Norges Banks representantskap har engasjert bankens eksterne revisor (Deloitte AS) for å utføre attestasjonsoppdraget. Det ble avgitt attestasjonsuttalelse for 2015, 2016 og 2017 uten særskilte merknader.

3.7 Klimapolitikken

3.7.1 Innledning

I Parisavtalen, som trådte i kraft i 2016, forpliktet partene seg til å holde gjennomsnittlig temperaturøkning godt under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. For å understøtte det langsiktige temperaturmålet setter avtalen opp et kollektivt utslippsmål, som sikter mot at økningen i de globale klimagassutslippene snarest mulig skal snus til en rask reduksjon, slik at det blir balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i skog og hav i løpet av andre halvdel av dette århundret (klimanøytralitet).

Nesten alle land har levert inn nasjonalt fastsatte bidrag til Parisavtalen. For å nå Parisavtalens mål må globale utslipp reduseres betydelig mer enn det som følger av de bidragene som ble meldt inn i 2015. Landene skal melde inn nasjonalt fastsatte bidrag hvert femte år som vil utgjøre en progresjon fra tidligere innmeldte bidrag og gir uttrykk for høyest mulig ambisjon. Avtalens femårssyklus skal bidra til at innsatsen for å nå de langsiktige temperaturmålene styrkes over tid.

I de internasjonale forhandlingene arbeides det med å gi Parisavtalen utfyllende regelverk, blant annet retningslinjer for informasjon knyttet til landenes innmeldte bidrag og hvordan landene skal rapportere om gjennomføringen av sine bidrag. I 2018 gjennomføres det en global gjennomgang av hvordan verden ligger an i forhold til

det globale utslippsmålet i Parisavtalen. I oktober i år legger FNs klimapanel frem en spesialrapport om virkningene av klimaendringene ved en oppvarming på 1,5 °C og beregninger for hvor mye globale utslipp må reduseres for å nå denne målsettingen. Denne rapporten vil være et viktig grunnlag i vurderingen av landenes kollektive innsats for å nå målene i Parisavtalen.

3.7.2 Norges klimamål og samarbeid med EU

Som ledd i Parisavtalen har Norge meldt inn at vi vil påta oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Det tilsvarer EUs forpliktelse og Norge er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av utslippsmålet for 2030.

Norge er allerede knyttet til EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen. Norske bedrifter bidrar dermed på lik linje med bedrifter i EU til å redusere kvotepliktige utslipp. Ved en felles oppfyllelse av utslippsmålet for 2030 vil også EUs regelverk om mål og fleksibilitet i ikke-kvotepliktig sektor (innsatsfordelingsforordningen) og bokføring av utslipp og opptak i skog og andre landarealer bli relevant for Norge.

Antall kvoter som utstedes i EUs kvotesystem vil fra 2021 reduseres med 2,2 pst. årlig, mot en årlig reduksjon på 1,74 pst. i inneværende periode (2013–2020). I 2030 vil samlet mengde kvoter som utstedes være 43 pst. lavere enn i 2005.

For ikke-kvotepliktige utslipp har hvert land fått et utslippsmål på mellom 0 og 40 pst. avhengig av BNP per innbygger, men hensyntatt kostnader ved utslippsreduksjoner. Regelverket åpner for flere former for fleksibilitet, blant annet kan land som overoppfyller sin forpliktelse selge sitt overskudd til andre land. Det åpnes også for at noen land får begrenset adgang til å konvertere kvoter fra EUs kvotesystem til å oppfylle forpliktelsen for ikke-kvotepliktige utslipp. Det er også en betinget og begrenset adgang til å benytte overskuddsopptak fra skog og andre landarealer. Denne adgangen er trolig lite aktuell for Norge.

EU har et eget regelverk for bokføring av utslipp og opptak av klimagasser i sektoren skog og andre landarealer. Regelverket stiller krav om at samlede utslipp ikke skal overstige opptaket i sektoren i perioden 2021–2030 (netto null utslipp), og angir hvordan opptak og utslipp i de ulike arealbrukskategoriene skal regnes mot denne forpliktelsen. Forpliktelsen kan oppfylles både gjennom nasjonale tiltak og fleksibilitet innen sektoren, og gjennom ytterligere utslipps-

reduksjoner i andre sektorer under innsatsfordelingsforordningen.

I Meld. St. 41 (2016–2017) Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid presenterte regjeringen sin overordnede strategi for hvordan klimamålene for 2030 kan nås.

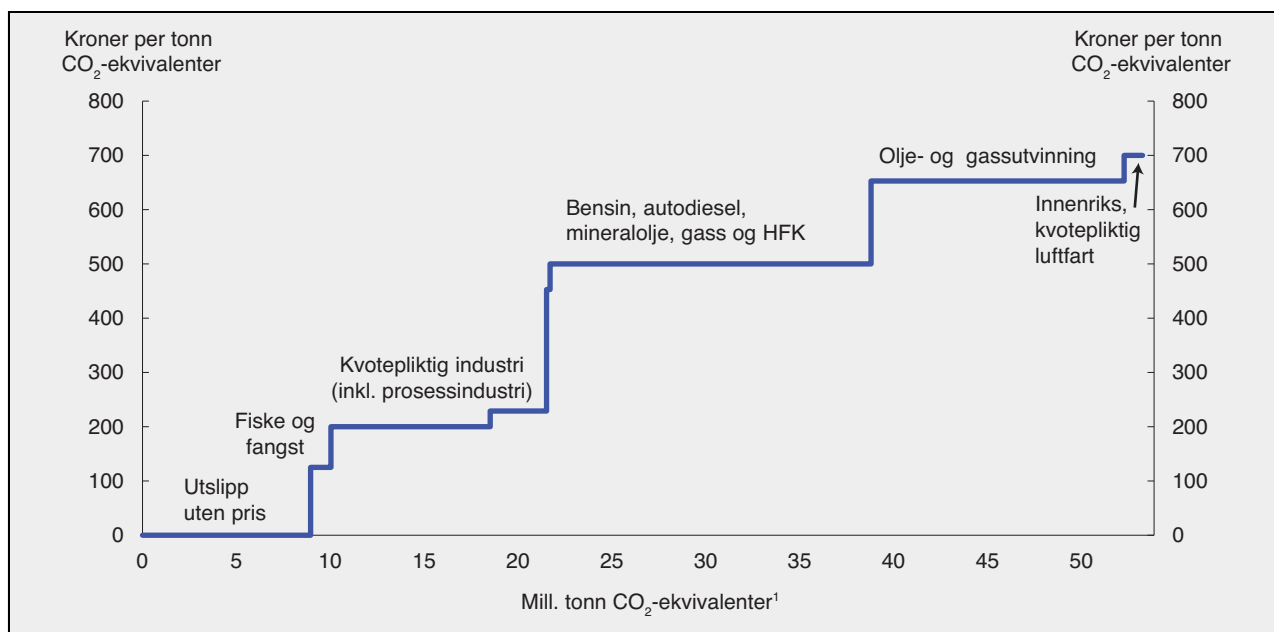
Klimaloven, som lovfester klimamålene for 2030 og 2050, trådte i kraft ved årsskiftet. Formålet med lovfesting er å legge til rette for en langsiktig omstilling i klimavennlig retning i Norge. Loven beskriver lavutslippssamfunnet som et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen. For 2050 skal målet være at klimagassutslippene reduseres i størrelsesorden 80–95 pst. fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Ved vurdering av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimakvotestystemet for virksomheter. Intervallet er det samme som EUs betingede mål for reduksjon av de samlede klimagassutslippene i unionen i 2050. Norge som lavutslippssamfunn er avhengig av at andre land beveger seg i samme retning slik at vår evne til full og effektiv bruk av arbeidskraft og andre ressurser opprettholdes og vi når våre klima- og miljøpolitiske mål. Se Klima- og miljødepartementets proposisjon for en redegjørelse etter klimalovens § 6, som forplikter regjeringen å legge frem årlig rede-

gjørelse for Stortinget om status og fremdrift i arbeidet med Norges klimamål og hvordan Norge forberedes på og tilpasses klimaendringene.

3.7.3 Norsk klimapolitikk

Norske utslipp av klimagasser var, ifølge foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrå, på 52,4 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2017. Utslippene gikk ned med nesten 1 mill. tonn i forhold til 2016, eller 1,7 pst. Det meste av nedgangen fant sted i veitrafikken, der utslippene ble redusert med 9,6 pst. sammenlignet med 2016. Hovedgrunnen til denne nedgangen var økningen i andelen innblandet biodrivstoff. Også andre transportutslipp gikk noe ned, hovedsakelig som følge av at mindre salg av marine gassoljer gir lavere utslipp fra kysttrafikk og fiske. I motsatt retning trakk økte utslipp fra industrien, overveiende som følge av økt produksjon. Skog tar opp store mengder CO₂. I 2016 var nettoopptaket på 24,4 mill. tonn CO₂-ekvivalenter innenfor sektoren skog og annen arealbruk. Dette tilsvarer nesten halvparten av de samlede norske utslippene av klimagasser.

I overkant av halvparten av norske utslipp (anslagsvis 26,6 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2017) er dekket av det europeiske kvotestystemet. Kvotepiktige utslipp omfatter mesteparten av olje- og gasssektoren, fastlandsindustrien, alle større energianlegg og luftfart innen EØS-området. Ikke-kvotepiktige utslipp var i 2017 på



Figur 3.25 Pris (avgift/kvotepri) på utslipp av klimagasser i Norge

¹ Tall for 2016.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

25,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Transport utgjør nesten 60 pst. av disse utslippene. Den andre store ikke-kvotepiktige utslippskilden er jordbruk som stod for i underkant av 20 pst. av utslippene. Andre kilder til ikke-kvotepiktige utslipp er oppvarming av bygg, avfallsdeponier, fluorholdige klimagasser i produkter, samt deler av utslippene fra industri og olje- og gassutvinning.

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Sektorovergripende virkemidler i form av avgifter og deltagelse i det europeiske kvotesystemet er hovedvirkemidlene. Over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge er dekket av kvotepikt og/eller CO₂-avgift. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til at produksjon og forbruk vris i mer klimavennlig retning. Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak, herunder støtte til forskning og teknologiutvikling.

Nesten 70 pst. av ikke-kvotepiktige utslipp er ilagt avgift. Det generelle avgiftsnivået på utslipp av klimagasser i 2018 er 500 kroner per tonn CO₂, se figur 3.25. Denne omfatter tilnærmet all bruk av fossile drivstoff i ikke-kvotepiktig sektor samt klimagassene HFK og PFK. Regjeringen har siden 2013 hevet det generelle avgiftsnivået på utslipp av klimagasser fra 400 til 500 kroner per tonn CO₂ samt opphevet en rekke reduserte satser og fritak. Det er fremdeles enkelte ikke-kvotepiktige utslipp som har fritak eller redusert sats i CO₂-avgiften eller ikke er omfattet av klimagassavgifter. I Jeløya-plattformen ble det varslet at regjeringen vil innføre flat CO₂-avgift for alle sektorer på 500 kroner og trappe denne gradvis opp over perioden. Merprovenyet som følger av økt avgift vil brukes til å redusere andre skatter og avgifter for berørte grupper for å lette omstillingen. Nivået og omfanget av CO₂-avgiften skal også omfatte landbruk og fiskeri, men ses i sammenheng med kompenserende tiltak i samråd med næringene.

Den halvdelen av norske utslipp som er omfattet av det europeiske kvotesystemet for bedrifter står overfor en utslippskostnad lik kvoteprisen. Kvoteprisen har det siste året økt fra rundt 50 kroner til rundt 200 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter. I petroleumssektoren, som står overfor både CO₂-avgift og kvotepikt, er kostnaden i dag oppe i nesten 700 kroner per tonn, se figur 3.25.

Engangsavgiften er i flere runder blitt vridd i retning av å legge mer vekt på utslipp, og gjennomsnittlig typegodkjente utslipp fra nye personbiler har avtatt fra 123 gram CO₂/km i 2013 til 82 gram CO₂/km i 2017. I de første åtte månedene av

2018 er gjennomsnittlig typegodkjente utslipp fra nye personbiler i Norge 76 gram CO₂/km.

Klimapolitikken reduserer norske utslipp. I Norges siste rapportering under FNs klimakonvensjon fremgår det at utslippene av klimagasser i 2020 vil kunne være 20–23 mill. tonn CO₂-ekvivalenter høyere enn anslått hvis en ser bort fra tiltak og virkemidler innført siden 1990. CO₂-avgiften er det enkeltvirkemiddelet som har bidratt mest til utslippsreduksjoner siden 1990.

I budsjettet for 2019 foreslår regjeringen flere endringer som forsterker klima- og miljøinnretningen av avgiftssystemet. Flypassasjeravgiften gis en miljøprofil ved å innføre avstands differensiering med høyere sats ut av EØS/Europa, engangsavgiften endres i miljøvennlig retning for drosjer og motorsykler og det innføres vrakpantavgift for lastebiler, motorsykler, mopeder og campingvogner.

På utgiftssiden av budsjettet foreslår regjeringen å øke overføringene til Enova. Midlene skal prioriteres til tiltak som gir størst utslippsreduksjon i ikke-kvotepiktig sektor. Det er også foreslått midler til forskningsprogrammet EnergiX, som blant annet skal bidra til bærekraftig utnyttelse av fornybare energiresurser.

Det foreslås en betydelig satsing på klimavennlige transportløsninger. Bevilgningene til investeringer, drift og vedlikehold på jernbane forslås økt med 2 mrd. kroner. Videre foreslår regjeringen nær en dobling i statlig delfinansiering av store kollektivprosjekter i de fire største byene.

Regjeringen foreslår å støtte forprosjektering av CO₂-fangst ved Norcem og Fortum Oslo Varme sine sement- og avfallsforbrenningsanlegg. Videre foreslår regjeringen midler til forprosjektering av transport- og lagring av CO₂ i regi av Equinor, Shell og Total. Regjeringen foreslår også økt bevilgning til Teknologiseret for CO₂-fangst på Mongstad (TCM) som er en sentral del av regjeringens arbeid med CO₂-håndtering.

I budsjettet ligger det også forslag om økt bevilgning til forskning på skogens klimabidrag. Tiltaket vil kunne bidra til økt verdiskaping og mer kunnskap om klimaeffekter ved forvaltning av skog.

Investeringsselskapet Nysnø Klimainvesteringer AS er opprettet (tidligere Fornybar AS). Selskapet skal i hovedsak investere i ny teknologi i overgangen fra teknologiutvikling til kommersialisering og skal prioritere lav- og nullutslippsløsninger. Det foreslås bevilget 400 mill. kroner til Nysnø i 2019.

Norge bidrar til utslippsreduksjoner også i andre land. Regjeringen foreslår i budsjettet for

neste år en betydelig økning i bevilgningene til flere klimatiltak innenfor bistandsrammen. Blant annet foreslås bevilgningen til klima- og skoginitiativet midlertidig økt for å investere i infrastruktur for offentlig tilgjengelig data om avskogingen i regnskogsområder.

3.7.4 Fremskrivinger av utslipp til luft

Norges utslipp av klimagasser avhenger av handlingene til noen hundretusen bedrifter og flere millioner personer. Fremskrivinger prøver å fange opp disse underliggende utviklingstrekkene og tendensene, blant annet med utgangspunkt i økonomiske, teknologiske og befolkningsmessige forhold. Viktige forutsetninger bak fremskrivningene er omtalt i boks 3.8. I tråd med internasjonale retningslinjer er fremskrivningene basert på at dagens innretning av klimapolitikken videreføres uendret. Det innebærer at omfang og satser for CO₂-avgiften og andre avgifter holdes på dagens nivå og at de observerte prisene i EUs kvotesystem for fremtidig levering legges til grunn. Satsingen på teknologiutvikling, for eksempel gjennom Enova, videreføres. Klimapolitikken er styrket de seneste årene, se boks 3.9.

Fremskrivningene gir dermed et bilde av hvordan norske utslipp av klimagasser og langtransporterte luftforurensninger kan utvikle seg ved videreføring av dagens virkemidler. Beregningene av hvordan dagens politikk påvirker fremtidige utslipp er beheftet med betydelig usikkerhet, og usikkerheten øker desto lengre utover i tid fremskrivningene strekker seg. Det er ikke bare de økonomiske utsiktene og den fremtidige utviklingen i befolkningen som er usikre, men også tilgang på lav- og nullutslippsteknologi og kostnadene ved å ta slik teknologi i bruk. Effekten av politikken er spesielt avhengig av tilgangen på lav- og nullutslippsteknologi og kostnadene ved å ta slik teknologi i bruk. Det meste av denne teknologiske utviklingen skjer utenfor Norges grenser.

Fremskrivningene er ikke en beskrivelse av regjeringens mål og fanger heller ikke opp effekter av fremtidig ny politikk og nye virkemidler. Vedtatte mål uten tilhørende forslag til endrede virkemidler eller tiltak som ikke er ferdig utredet i form av forskrift, avgiftsvedtak eller avtaler mv. er ikke innarbeidet i referansebanen.

Utslippene av klimagasser anslås å avta med i overkant av 1 pst. i året fra 2017 og frem mot 2030. Utslippene vil i så fall ligge i overkant av 7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter lavere i 2030 enn i 2017. Det aller meste av nedgangen ventes å komme i ikke-kvotepliktige utslipp der utslippene anslås å

gå ned med 5¼ mill. tonn fra 2017 til 2030, se tabell 3.13. Forløpet for utslippene må blant annet ses i sammenheng med utfasingen av oljefyr frem mot 2020, nedleggelsen av gasskraftverket på Mongstad og at utslippene fra petroleumsvirksomheten antas å avta noe etter 2020. Effekten av en anslått nedgang i transportutslippene som følge av at flere nullutslippskjøretøy tas i bruk, blir først for alvor synlig i tallene etter 2020.

Fremskrivinger av nettoopptaket av klimagasser i skog og andre landarealer er ikke oppdatert i denne meldingen. Ifølge de seneste anslagene (Nasjonalbudsjettet 2015) ventes opptaket å avta fremover. Det ligger likevel an til at opptaket av klimagasser i skog og andre landarealer vil tilsvare i overkant av 45 pst. av utslippene i andre sektorer de nærmeste tiårene, se tabell 3.13.

Utslippene av andre klimagasser enn CO₂ anslås samlet å avta fra i overkant av 9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2017 til i underkant av 8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2030, se tabell 3.14. Nedgangen i utslippene av metan (CH₄) henger blant annet sammen med avtakende utslipp fra avfallsfyllinger. Utslipp av metan fra jordbruket anslås på sikt å gå litt opp, som følge av at produksjon antas å holde følge med befolkningsutviklingen. Lystgassutslippene (N₂O) anslås å holde seg relativt konstante fremover, mens utslippene av HFK-gasser anslås å gå ned etter 2020 som en følge av innføringen av EUs reviderte f-gassforordning.

Nærmere om anslagene

Anslaget for klimagassutslipp i 2030 er nedjustert med 3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter sammenlignet med forrige fremskrivning (Perspektivmeldingen 2017). Det meste av nedjusteringen henger sammen med lavere ikke-kvotepliktige utslipp, særlig fra veitrafikk. I tillegg til økt innblanding av biodrivstoff bidrar antakelsene om raskere utvikling i nullutslippsløsninger i transportsektoren til at fremskrivningene viser en sterkere nedgang. Også de kvotepliktige utslippene er noe nedjustert. Høyere kvotepriser gir sterkere insentiver til å effektivisere produksjonen og ta i bruk ny teknologi.

Utslippene fra veitransport anslås å avta fra 8,8 mill. tonn i 2017 til 6,4 mill. tonn i 2030. Nedgangen skyldes i hovedsak at det er lagt til grunn at innfasing av lav- og nullutslippsbiler vil øke ytterligere fremover. Innblandingen av biodrivstoff var allerede i 2017 på nivå med omsetningskravet fra 2020, på 16 pst. (20 pst. med dobbelttelling av avansert biodrivstoff). Denne innblandingsprosenten er videreført hele fremskrivingsperioden.

Boks 3.8 Forutsetninger ved beregning av miljøskadelige utslipp til luft

Med om lag to års mellomrom utarbeider Finansdepartementet fremskrivninger av utslipp til luft. Forrige gang slike fremskrivninger ble presentert var i Perspektivmeldingen 2017.

Utgangspunktet for fremskrivingene er utslippsregnskapet og nasjonalregnskapet fra Statistisk sentralbyrå, som danner det beskrivende grunnlaget for den økonomiske modell SNOW. Bruken av modellen er på supplert med mer detaljerte beregningsmodeller.

Fremskrivingene bygger på en rekke forutsetninger, blant annet at dagens klima- og miljøpolitikk videreføres. Andre sentrale forutsetninger kan oppsummeres som følger:

- De langsiktige makroøkonomiske analysene som lå til grunn for Perspektivmeldingen 2017 er oppdatert med nye befolkningsfremskrivninger. Langsiktige forutsetninger for pris på råolje og naturgass er som i Perspektivmeldingen 2017.
- Dagens innretning av klimapolitikken videreføres, herunder omfang og satser for CO₂-avgiften.
- Prisen i EUs kvotesystem anslås å stige fra 150 kroner som gjennomsnitt for 2018 til rundt 230 2018-kroner per tonn CO₂ i 2030.
- Fremskrivingene av utslipp fra olje- og gassproduksjon er utarbeidet av Oljedirektoratet og bygger på rapportering fra oljeselskapene. Avgrensningen av petroleumsindustrien følger petroleumslovens definisjon. I tillegg er virksomheten ved landanleggene som er knyttet til blant annet videre transport av gass inkludert, slik at fremskrivingene blir i tråd med utslippsregnskapet.¹ Størstedelen av CO₂-utslippene er knyttet til energiproduksjon på innretningene. Utslipp fra bygge- og installasjonsfase, maritime støttetjenester og helikoptertrafikk inngår i andre næringer.
- Utslipp fra veitrafikk. Med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås modell for å beregne

nasjonale utslipp til luft fra veitrafikk har Miljødirektoratet utviklet en fremskrivingsmodell. Det er lagt til grunn at andelen elbiler vil øke til 75 pst. av nybilsalget i 2030. Andelen plug-in hybrid av nybilsalget anslås også å øke, til 25 pst. i 2020 og 30 pst. i 2025. Deretter avtar andelen ettersom andelen elbiler overtar mer av markedet. Forutsetningene innebærer at det i 2030 ikke selges nye diesel- og bensinbiler (inkludert ikke-ladbare hybridbiler). Trafikkarbeidet anslås å følge utviklingen i befolkningen. Utslippene per kjørte km fra biler basert på fossile energibærere anslås å avta med i overkant av 1 pst. i året. Innblandingen av biodrivstoff er videreført på 2017-nivå på reelt 16 pst.

- Forbruk av elektrisitet i kraftintensiv industri er anslått å øke noe i tråd med NVEs analyser av kraftmarked. I husholdningene og næringer for øvrig anslås forbruket og holde seg om lag på dagens nivå.
- På bakgrunn av aktivitetsdata fra NIBIO utarbeider Miljødirektoratet fremskrivninger av utslipp fra jordbruket. Det er lagt til grunn en viss effektivisering slik at utslipp per produserte enhet går ned.
- Fremskrivingene av netto karbonopptak i skog og andre landarealer er ikke oppdatert siden fremskrivingene i Nasjonalbudsjettet 2015. Da ble det anslått at opptaket ville avta fra dagens nivå på om lag 25 mill. tonn CO₂-ekvivalenter per år til i overkant av 20 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2030. Bak denne utviklingen ligger det blant annet en forutsetning om at dagens skogplanting videreføres og at avvirkingen øker fra rundt 10 mill. m³ i dag til vel 12,5 mill. m³ i 2030.

¹ Petroleumssektoren omfatter etter denne definisjonen alle petroleumsinstallasjoner offshore, landanleggene på Kollsnes, Sture, Nyhamna (Ormen-Langefeltet, Hammerfest LNG-anlegg (Snøhvitfeltet), Mongstad (indirekte utslipp fra råoljeterminal) og Kårstø (ilandføring).

Sammenlignet med Perspektivmeldingen 2017 er innblandingen oppjustert med nesten 10 prosentenheter.

I 2017 utgjorde elbiler 21 pst. av nybilsalget for personbiler, og har til og med august i år økt til 26 pst. I fremskrivingene er det lagt til grunn at andelen øker til 75 pst. i 2030 mot 50 pst. i Per-

spektivmeldingen 2017. Som i Perspektivmeldingen 2017, er det videre lagt til grunn at andelen elvarebiler av nybilsalget er halvparten av personbiler i 2030. Anslagene bygger blant annet på at utviklingen går noe raskere enn tidligere lagt til grunn. Det er også lagt til grunn noe raskere teknologiutvikling for tunge kjøretøy, men denne

Boks 3.9 Sterkere klimapolitikk

Fremskrivninger av miljøskadelige utslipp til luft ble sist presentert i Perspektivmeldingen 2017, og var basert på nivået på virkemidlene ved inngangen til 2017. Siden da er klimapolitikken blitt strammet til. Noen viktige endringer er:

- Den generelle satsen i CO₂-avgiften på mineralske produkter (bensin, mineralolje, naturgass og LPG) er økt fra 450 kroner per tonn CO₂ i 2017 til 500 kroner per tonn CO₂ i 2018. Avgiften på HFK og PFK er økt tilsvarende. I 2018 ble i tillegg flere fritak og reduserte satser i CO₂-avgiften på mineralske produkter opphevet.
- Omlegging av engangsavgiften med økt avgift på utslipp og redusert avgift på vekt fortsatte i 2018-budsjettet.
- Nullutslippsbiler er fritatt for engangsavgift og merverdiavgift. Fra 1. januar 2018 er de fritatt for trafikkforsikringsavgift (tidligere lav sats i årsavgiften) og omregistreringsavgiften. I Jeløya-plattformen er det varslet at fritakene for engangsavgift og merverdiavgift videreføres ut stortingsperioden.

- Omsetningskravet for biodrivstoff i veitrafikk økte fra 8,0 pst. i 2017 til 10 pst. i 2018. Avansert biodrivstoff teller dobbelt. Omsetningskravet skal trappes videre opp til 12 pst. (2,25 pst. avansert) i 2019 og 20 pst. (4 pst. avansert) i 2020. Omsetningen av biodrivstoff var allerede i 2017 om lag på nivå med omsetningskravet for 2020.
- Økte bevilgninger til jernbane og tilskudd til store kollektivprosjekter øker insentivene til å bruke alternative transportformer. Det er vanskelig å anslå utslippseffekten av disse tiltakene, men de er en del av grunnlaget for vurderingene av utviklingen i trafikkarbeidet.
- Enova er tilført betydelige midler. Ny styringsavtale for perioden 2017–2020 legger større vekt på klima og teknologiutvikling. Det er blant annet gitt støtte til null- og lavutslippsløsninger innen skipsfart og lade-/fyllestasjoner for nullutslippsbiler.

kommer senere og langsommere enn for lettere biler. Det finnes få nullutslippsløsninger i dag og kostnadene er svært høye for de som finnes. Usikkerheten fremover er stor.

Utslippene fra innenriks sjøfart og fiske har avtatt markant de senere årene. Nedgangen i utslippene henger trolig sammen med lavere aktivitet for offshore supplyskip, overgang til mindre utslippsintensive drivstoff og bruk av ny teknologi. Det kan også skyldes økt andel fartøy som har bunkret drivstoff utenlands. I fremskrivingene er det lagt til grunn at nedgangen er varig og at videre teknologiutvikling og de forsterkede virkemidlene de senere årene vil bidra til at utslippene vil fortsette å avta etter 2020. I tillegg til at Enova bruker betydelige midler på støtte til introduksjon av null- og lavutslippsteknologi i maritim sektor er det inngått flere kontrakter som stiller krav om null- eller lavutslippsløsninger, og det er blant annet lagt til grunn at rundt en tredjedel av landets ferjer vil ha batterier om bord i løpet av 2021.

Utslippene fra bruk av fossil olje til oppvarming i næringer og husholdninger har avtatt med 84 pst. siden 1990. Forbudet mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygg innebærer at hushold-

ningene allerede i 2020 ikke vil ha utslipp fra bruk av olje. Det vil imidlertid fortsatt være utslipp fra bruk av gass og fra vedfyring. Også i tjenesteytende næringer vil forbudet fremskynde nedgangen i bruk av olje til oppvarming. Det er beregningsteknisk lagt til grunn at det vil være noen utslipp igjen, som følge av at forbudet åpner for unntak, blant annet i områder der kraftsituasjonen tilsier det. I 2030 anslås utslippene til ¼ mill. tonn CO₂-ekvivalenter.

Utslippene fra ikke-kvotepliktig energiforsyning kommer fra brenning av fossilt karbon i avfall og bruk av fossile energibærere i mindre energianlegg. I fremskrivingene anslås utslippene fra ikke-kvotepliktig energiforsyning å holde seg om lag på dagens nivå på 1 mill. tonn. Utslippene fra avfallsdeponier er som tidligere anslått å gå videre ned som en følge av forbudet mot deponering av våtorganisk avfall. Utslippene fra jordbruket er anslått å ligge relativt stabilt fremover.

Fremskrivninger mot 2050

For første gang har Finansdepartementet laget fremskrivninger av klimagassutslipp til 2050. Stor

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

	1990	2005	2010	2017 ¹	2020	2030
Utslipp av klimagasser	51,2	54,8	55,0	52,4	50,8	45,3
Kvotepliktige utslipp		27,7	26,7	26,6	26,5	24,8
– Olje- og gassproduksjon		12,9	12,9	13,7	14,2	12,9
– Industri og bergverk		13,7	11,0	11,0	10,8	10,4
– Andre kilder ²		1,1	2,7	1,8	1,4	1,5
Ikke-kvotepliktige utslipp		27,1	28,3	25,8	24,3	20,5
– Transport ³		14,8	15,9	14,2	13,7	11,1
Herunder: Veitrafikk		9,3	9,8	8,8	8,4	6,4
– Jordbruk		4,5	4,3	4,5	4,5	4,6
– Andre kilder ⁴		7,7	8,1	7,1	6,1	4,8
Netto opptak i skog og andre landarealer ⁵	-10,4	-24,9	-26,5	-24,4 ⁶	-23,4	-21,2
Utslipp av klimagasser medregnet nettoopptak i skog og andre landarealer	40,8	29,8	28,6	28,0	27,4	24,1
Memo						
Fastlands-Norge	42,9	40,4	40,8	37,7	35,5	31,5

¹ Foreløpige tall.² Inkluderer kvotepliktig energiforsyning og luftfart.³ Inkluderer veitrafikk, sjøfart, fiske, ikke-kvotepliktig luftfart, anleggsmaskiner og andre mobile kilder.⁴ Inkluderer ikke-kvotepliktig utslipp fra industri, petroleumsvirksomhet og energiforsyning i tillegg til oppvarming og andre kilder.⁵ Anslag fra Nasjonalbudsjettet 2015. Det arbeides med å oppdatere fremskrivingene.⁶ Tall for 2016.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet, NIBIO og Finansdepartementet.

utsikkerhet gjør at fremskrivingene må ses på som grove illustrasjoner. Fremskrivinger er basert på en rekke forutsetninger, blant annet en gjetning av hva videreføring av dagens klimapolitikk, både nasjonalt og internasjonalt, betyr for

norske utslipp. Mot 2050 er det lagt til grunn at befolkning, økonomi og den generelle forbedringen i teknologi utvikler seg i om lag samme tempo som frem mot 2030. Det innebærer at utviklingen av ny klimavennlig teknologi internasjonalt, som

Tabell 3.14 Utslipp av klimagasser i Norge etter gass. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

	1990	2005	2010	2017 ¹	2020	2030
Sum klimagasser	51,2	54,8	55,0	52,4	50,8	45,3
CO ₂	35,2	43,3	45,7	43,3	42,0	37,5
Andre klimagasser	16,0	11,5	9,3	9,1	8,8	7,8
Metan (CH ₄)	5,8	5,4	5,4	5,1	4,9	4,4
Lystgass (N ₂ O)	4,2	4,2	2,6	2,5	2,5	2,5
Fluorgasser	6,0	1,9	1,4	1,6	1,4	0,9

¹ Foreløpige tall.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

Norge er helt avhengig av for å bli et lavutslippssamfunn, verken går raskere eller saktere enn det vi har observert historisk.

Gitt forutsetningene anslås utslippene å gå vesentlig ned frem mot 2050. Årlige forbedringer i teknologi og annen effektivisering anslås å mer enn oppveie virkningene av økonomisk vekst og en større befolkning. I tillegg anslås det at lavere produksjon av olje og gass og videre utfasing av bruk av fossil energi til oppvarming og i transport også vil bidra til å redusere utslippene. Alt i alt anslås utslippene å ligge nesten 40 pst. lavere i 2050 enn dagens nivå. Nettoopptaket av klimagasser i skog og andre landarealer går også ned, men anslås å fortsette å tilsvare rundt 45 pst. av utslipp fra andre sektorer også mot midten av århundret.

Norges elektrisitetsforsyning er allerede i dag fornybar, og ny fornybar teknologi innenfor dette området vil i liten grad bidra til å bringe våre utslipp ned. Fossilfrie løsninger innenfor transport, industriprosesser med lavere utslipp eller matproduksjon med lavere klimaavtrykk er avgjørende for at norske utslipp skal gå vesentlig raskere ned fremover.

Den faktiske utviklingen vil avvike fra det forløpet som antydes her. Fremskrivninger er usikre og usikkerheten øker jo lenger frem i tid fremskrivningene løper. Hvis lavutslippsløsninger til konkurransedyktige priser utvikles raskere enn lagt til grunn, vil utslippene kunne avta hurtigere enn fremskrivningene viser. Dette skyldes at utslipp allerede i dag har en tydelig kostnad for norske husholdninger og bedrifter gjennom avgifter og kvoteplikt. På den annen side kan også teknologitvillingen gå langsommere enn lagt til grunn.

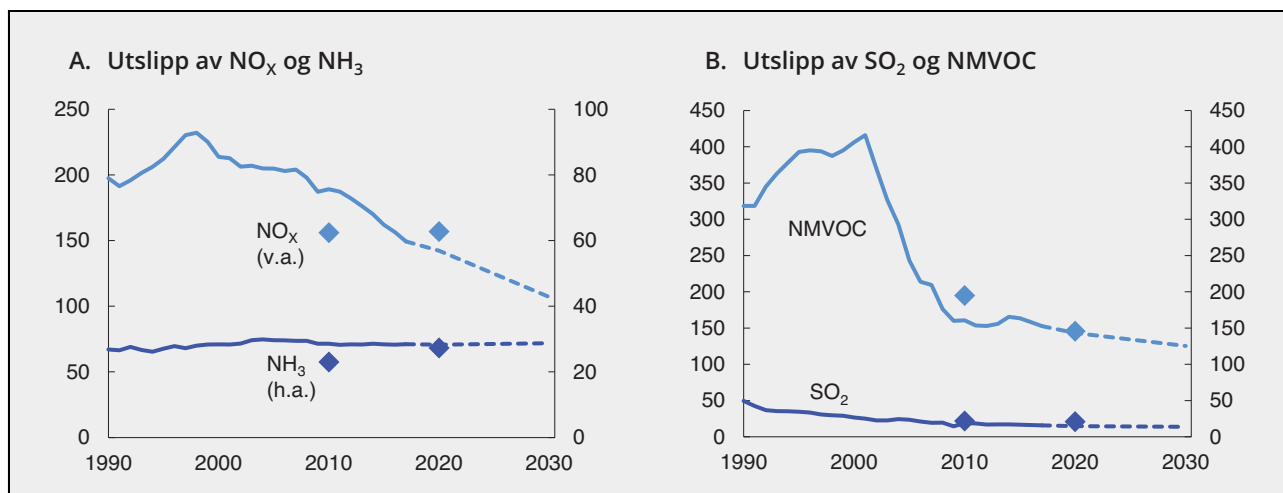
Ifølge OECD er bare om lag 20 pst. av verdens utslipp priset i dag. En kombinasjon av prising av utslipp og støtte til forskning og utvikling er avgjørende for utvikling og spredning av lavutslippsteknologi.

3.7.5 Langtransporterte luftforurensinger

Utslippene av langtransporterte luftforurensinger, nitrogenoksider (NO_x), svoveldioksid (SO_2), ammoniakk (NH_3), partikler ($\text{PM}_{2,5}$) og flyktige organiske forbindelser utenom metan (NMVOC), reguleres under Gøteborgprotokollen. Disse forurensingene spres over landegrensene via atmosfæren og bidrar blant annet til forsurening, helseskadelige konsentrasjoner av partikler og dannelse av bakkenært ozon.

Norge oppfylder forpliktelsen for 2010 under Gøteborgprotokollen for gassene NO_x , SO_2 og NMVOC, se figur 3.26. Det ble i 2012 fremforhandlet nye utslippsforpliktelser under denne protokollen. Disse forpliktelsene gjelder for 2020 og er satt i forhold til utslippsnivået i 2005. Norge oppfylder denne forpliktelsen for NO_x og SO_2 allerede i dag. For NH_3 og NMVOC ligger anslåtte utslipp i 2020 like over forpliktelsen.

Siden 1990 har utslippene av NO_x falt med 24 pst. Dette skyldes først og fremst lavere utslipp fra veitrafikk, i hovedsak som resultat av at avgasskravene er skjerpet i flere omganger. Utslippene fra innenriks sjøfart og fiske har blitt halvert siden årtusenskiftet. Nedgangen i utslippene henger trolig sammen med en gradvis utfasing av eldre motorer med høye utslipp, overgang til mindre utslippintensive drivstoff og bruk av



Figur 3.26 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger omfattet av Gøteborgprotokollen. 1 000 tonn

¹ Firkantene viser utslippsforpliktelsene i Gøteborgprotokollen for 2010 og 2020.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

ny teknologi. Det kan også skyldes en økning i andelen fartøy som har bunkret drivstoff i andre land. Utslippene variere en del fra år til år. Avgasskrav har bidratt til at utslippene fra dieseldrevne motorredskaper har avtatt. Utslippene fra petroleumsvirksomheten har avtatt de senere årene, men ligger rundt 70 pst. over nivået i 1990. I 2017 stod olje og gassutvinning for nesten 30 pst. av de samlede NO_x-utslippene.

I fremskrivingene avtar utslippene av NO_x til 142 200 tonn i 2020, se tabell 3.15. Utslippene ventes å avta ytterligere frem mot 2030. Utslppsanslaget for 2030 er nedjustert sammenlignet med det som ble rapportert i Perspektivmeldingen 2017. På den ene siden er banen løftet for startårene for fremskrivingen som en følge av revisjon av regnskapet, blant annet ny energibalanse og høyere utslippsfaktorer for utslipp av NO_x fra diesel personbiler. Samtidig anslås utslippene fra personbiler å gå raskere ned enn tidligere lagt til grunn, som en følge av kraftigere økning i antall null- og lavutslippskjøretøy. NO_x-utslippene fra innenriks sjøfart er anslått å avta betydelig fremover. Nedgangen henger sammen med overgang til lav- og nullutslippsteknologier blant annet i ferjennettet. Det er også lagt til grunn at NO_x-fondet vil finansiere NO_x-reduserende tiltak innenfor sjøtransport. I tillegg anslås utslippene fra olje- og gassvirksomheten å avta noe raskere enn tidligere lagt til grunn.

I henhold til Gøteborgprotokollen har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene av NO_x med 23 pst. innen 2020, sett i forhold til utslippsnivået i 2005. Med dagens regnskap gir det et utslippstak for 2020 på nesten 157 000 tonn. Utslippene av NO_x anslås dermed å ligge godt under forpliktelsen i 2020, se tabell 3.15.

Utslippene av NMVOC var i 2017 over 80 pst. lavere enn i toppåret 2001. Det er først og fremst lavere utslipp fra lasting og lagring av råolje på sokkelen som har bidratt til å redusere utslippene

av NMVOC. I tillegg har utslipp av NMVOC fra veitrafikk falt jevnt, først og fremst som følge av avgasskravene som ble innført for bensindrevne biler i 1989, og delvis av overgangen fra bensin- til dieseldrevne biler.

I fremskrivingene avtar utslippene av NMVOC til rundt 143 000 tonn i 2020 og anslås å falle ytterligere frem mot 2030. På den ene siden er hele utslippsbanen for NMVOC løftet som en følge av revideringer av utslippsregnskapet, på den annen side er utslippene blitt betydelig redusert de siste par årene slik at utgangsnivået er om lag som i Perspektivmeldingen 2017. Det er særlig utslippene fra olje- og gassutvinning og industri som har avtatt siden 2015. Utslippene er noe nedjustert sammenlignet med Perspektivmeldingen 2017 og henger sammen med at NMVOC-utslippene fra petroleumssektoren anslås å avta noe raskere enn tidligere lagt til grunn. Forpliktelsen under Gøteborgprotokollen innebærer at utslippene i 2020 må ligge under 138 000 tonn. Anslåtte utslipp ligger dermed over forpliktelsen i 2020, men videre nedgang bringer utslippene under forpliktelsen før 2030.

Utslippene av SO₂ har avtatt med nesten 70 pst. siden 1990. Siden 2006 har utslippene ligget lavere enn kravet i første Gøteborgperiode på maksimalt 22 000 tonn. I 2017 var utslippene 16 000 tonn. I fremskrivingene anslås en videre nedgang i SO₂-utslippene. Utslippene er godt under Gøteborgforpliktelsen for 2020 på 21 000 tonn.

Utslppsregnskapet for NH₃ har tidligere indikert at Norge overholdt forpliktelsen i første Gøteborgperiode på 23 000 tonn. I flere runder har utslippstallene tilbake til 1990 blitt oppjustert. I 2017 var utslippene 28 400 tonn. Utslippene anslås å ligge stabilt på dette nivået frem mot 2030, mens Gøteborgforpliktelsen for 2020, som tar utgangspunkt i utslippet i 2005, er 27 300 tonn. Norge lig-

Tabell 3.15 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger. 1 000 tonn

	1990	2000	2005	2017 ¹	2020	2030
NO _x	197,5	213,7	204,8	149,3	142,2	107,0
SO ₂	49,6	26,8	23,5	15,9	14,8	13,8
NMVOC	318,4	406,3	243,1	152,7	143,3	125,4
NH ₃	26,8	28,4	29,6	28,4	28,3	28,7

¹ Foreløpige tall.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

ger dermed ikke an til å nå forpliktelsen for 2020. Jordbruket er den klart største utslippskilden.

Ved revisjonen av Gøteborgprotokollen i 2012 påtok Norge seg å redusere utslippene av PM_{2,5} med 30 pst. i 2020 sammenlignet med nivået i

2005. Med dagens utslippsregnskap tilsvarer dette et årlig utslippstak på om lag 27 000 tonn fra 2020. I 2017 var utslippene av PM_{2,5} 27 500 tonn. Utslippene i både 2020 og 2030 kan ligge under utslippsforpliktelsen.

4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftspolitikken

4.1 Regjeringens skatte- og avgiftspolitik

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

Regjeringens hovedmål i skattepolitikken er å finansiere fellesgoder så effektivt som mulig. Regjeringen vil dessuten redusere skatte- og avgiftsnivået for å øke verdiskapingen og for å gi større frihet for familiene og den enkelte. Skatter og avgifter skal også stimulere til mer miljøvennlig atferd. Forbedringer av skatte- og avgiftssystemet er derfor en sentral del av regjeringens økonomiske politikk og et viktig virkemiddel for å fremme økonomisk vekst.

Brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til at ressursene utnyttes best mulig. Disse retningslinjene har vært førende for utformingen av skatte-systemet siden skattereformen i 1992. Reformen bidro til at Norge fikk et mer vekstfremmende skattesystem. Skattegrunnlagene samsvarte bedre med selskapenes faktiske inntjening, og avkastningen på investeringene ble høyere. Stortinget har gjennom behandlingen av Meld. St. 4 (2015–2016) *Bedre skatt – En skattereform for omskifting og vekst* (skattemeldingen) sluttet seg til disse grunnleggende prinsippene.

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

Hovedresultater fra regjeringens skatte- og avgiftspolitik

Regjeringen har redusert samlede skatter og avgifter med om lag 24 mrd. 2018-kroner påløpt

siden den tiltrådte. Regjeringen har blant annet gjennomført følgende endringer til og med 2018:

- Inntektsskatten for personer og selskap er redusert. Nedsettelsen av skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskap fra 28 til 23 pst. bidrar til å stimulere sparing og investeringer og gjøre økonomien mer vekstkraftig. Reduksjon i marginalsattesatsene for personer og fjerningen av skatteklasse 2 styrker arbeidsinsentivene. Ved også å øke minstefradraget i lønn og trygd og pensjon har brede grupper av befolkningen fått del i skattelettelse.
- Formuesskatten er redusert med om lag 6,1 mrd. kroner. Lettelser bidrar til å stimulere sparingen, tilførselen av norsk egenkapital og investeringer i næringsvirksomhet. Skattesatsen er redusert fra 1,1 til 0,85 pst., og bunnfradraget er økt fra 870 000 kroner til 1,48 mill. kroner. Det er innført en verdsettelsesrabatt på 20 pst. for aksjer og driftsmidler og tilordnet gjeld. Samtidig er formuesverdien av næringseiendom økt fra 50 til 80 pst. av anslått markedsverdi, formuesverdien av sekundærboliger er økt fra 50 til 90 pst., og formuesverdiene av fritidsbolig er økt med 10 pst. Det har bidratt til jevnere verdsettelse av formuesobjekter.
- Skattefunnordningen, som stimulerer til forskning og innovasjon i næringslivet, er utvidet betydelig. Beløpsgrensen for egenutført FoU er hevet fra 5,5 mill. kroner til 25 mill. kroner, mens samlet beløpsgrense for egenutført FoU og FoU innkjøpt fra godkjente forskningsinstitusjoner er hevet fra 11 mill. kroner til 50 mill. kroner. I tillegg er den maksimale timesatsen for egne ansatte økt fra 530 kroner til 600 kroner.
- Skatt på næringsvirksomhet, herunder selskapsskatt, er redusert med om lag 8,8 mrd. kroner.
- Arveavgiften er fjernet. Det letter likviditetsbelastningen ved generasjonsskifte og er en stor forenkling.
- Det har vært en klar dreining i retning av miljøbegrunnede avgifter.

- Bilavgiftene er til sammen redusert med om lag 1,9 mrd. kroner.
- Engangsavgiften er lagt om i miljøvennlig retning, og effektkomponenten er fjernet. Dette har bidratt til økende andel null- og lavutslippsbiler i nybilparken. Gjennomsnittlig engangsavgift for en ny personbil (medregnet elbiler) er redusert med vel 40 000 kroner fra 2013 til første halvår 2018.
- Båtmotoravgiften, årsavgiften for campingvogner, engangsavgiften for veteranbiler og amatørbygde kjøretøy er fjernet.

4.2 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2019

Norsk økonomi er på rett kurs. Den ekspansive finanspolitikken og en offensiv skatte- og avgiftspolitikkk med brede skattelettelser til næringslivet og personer har gitt resultater.

Regjeringen vil fortsatt prioritere skatte- og avgiftsendringer som styrker vekstevnen i økonomien, letter omstillingene og skaper nye arbeidsplasser.

Lavere skattesats på alminnelig inntekt for personer og selskap er særlig vekstfremmende. Sammen med ytterligere økt verdsettelsesrabatt for aksjer og driftsmidler i formuesskatten blir det mer lønnsomt for norske eiere å investere i Norge.

Regjeringen fremmer også flere forslag som bidrar til å utvide skattegrunnlagene og forbedre skattesystemet.

Samlede nye skattelettelser i 2019 som følge av regjeringens forslag er om lag 1,1 mrd. kroner påløpt og 1,7 mrd. kroner bokført. Dynamiske virkninger av forslaget til skatteopplegg for 2019 er nærmere omtalt i punkt 4.3.

Skatter

Regjeringen legger vekt på at skattereformen følges opp i tråd med enigheten i Stortinget. Det innebærer blant annet å vurdere ytterligere lettelser i selskapsskatten i lys av utviklingen internasjonalt. Norge har i dag den høyeste selskapsskattesatsen i Norden. I Sverige har Riksdagen vedtatt at satsen skal reduseres fra 22 pst. i 2018 til 20,6 pst. i 2021. For å ta hensyn til den internasjonale utviklingen foreslås det å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for selskap og personer fra 23 til 22 pst. Petroleums- og grunnrenteskatten for vannkraft justeres innenfor en prov- enyttrøytral ramme. Dette innebærer at særskatten

for petroleum økes med 1 prosentenheter til 56 pst., og friinntektssatsen reduseres fra 5,3 til 5,2 pst. per år. For vannkraftproduksjon økes grunnrenteskatten med 1,3 prosentenheter til 37,0 pst. Oppjusteringsfaktoren for aksjeutbytte mv. i alminnelig inntekt økes fra 1,33 til 1,44, slik at den samlede marginalskatten på utbytte opprettholdes omtrent på dagens nivå når en ser selskapsskatt og personlig utbytteskatt i sammenheng. Skattesatsen på overskudd i finansnæringen holdes på 25 pst.

Reduksjonen i selskapsskattesatsen dekkes inn gjennom grunnlagsutvidelser, blant annet gjennom endring av reglene for skattlegging av forsikrings- og pensjonsforetak. Det gjennomføres også målrettede tiltak for å motvirke overskuddsflytting, blant annet ved å endre rentebegrensingsregelen og skattereglene som bestemmer når et selskap anses hjemmehørende i Norge (hjemmehørendebegrepet).

Ny regnskapsstandard reduserer den samlede verdsettelsen av bankenes utlånsportefølje. Det foreslås at denne reduksjonen i sin helhet kan fradragsføres i innføringsåret 2018.

Marginalskattesatsen på arbeidsinntekt foreslås redusert for de aller fleste. Dette skjer ved at satsene i trinnskatten økes mindre enn reduksjonen i satsen på alminnelig inntekt. Satsene i trinnskatten økes med mellom 0,5 og 0,9 prosentenheter.

Regjeringen foreslår også å øke verdsettelsesrabatten for aksjer og driftsmidler i formuesskatten fra 20 til 25 pst. og å øke bunnfradraget til 1,5 mill. kroner (3 mill. kroner for ektepar).

Det foreslås endringer som vil forenkle skattesystemet. Blant annet innføres en felles beløpsgrense i reisefradraget for reiser henholdsvis innenfor og utenfor EØS-området. Skattebegrensning ved liten skatteevne foreslås lukket for nye brukere for å opprettholde arbeidsinsentivene for unge trygdemottakere og å bevare virkningene av uførereformen.

Regjeringen foreslår at arbeidsgiver pålegges å innrapportere, foreta forskuddstrekk og betale arbeidsgiveravgift for lønn i form av tips. Tips er skattepliktig inntekt, men har i for liten grad vært oppgitt til beskatning.

Det foreslås at selvstendig næringsdrivende skal kunne spare mer av sin inntekt til pensjon med fradrag i alminnelig inntekt.

Regjeringen foreslår flere endringer i eiendomsskattereglene for bolig og fritidseiendom. Den maksimale satsen reduseres fra 7 til 5 promille, og for bolig skal kommunene bruke formuesgrunnlagene for eiendomsskatteformål. Den

obligatoriske reduksjonsfaktoren som skal begrense skattegrunnlaget, settes til 30 pst. av beregnet markedsverdi for både bolig og fritidsbolig. Endringene skal gjelde fra 2020.

Avgifter

Regjeringen foreslår flere endringer som forsterker klima- og miljøinnretningen av avgiftssystemet. Flypassasjeravgiften gis en miljøprofil ved å innføre avstandsdifferensiering med høyere sats ut av Europa. Det tas sikte på iverksettelse fra 1. april 2019. Det foreslås også å miljødifferensiere engangsavgiften for motorsykler ytterligere. Regjeringen foreslår å innføre vrakpantavgift for lastebiler, motorsykler, mopeder og campingvogner. Særfordelen i CO₂-komponenten i engangsavgiften for drosjer foreslås avvirket. Dette gir sterkere insentiv til å anskaffe mer miljøvennlige biler også i drosjevirkosomhet.

Omleggingen til ny målemetode for beregning av utslipp fra nye biler (WLTP) foreslås utsatt til 2020 fordi det foreligger for lite tilgjengelig informasjon om utslippsverdiene med den nye målemetoden.

Regjeringen foreslår videre at sjokolade- og sukkervareavgiften reduseres til (prisjustert) 2017-nivå.

Det foreslås også å redusere elavgiften med ett øre per kWh ut fra prisjustert sats. Dermed får blant annet husholdningene, tjenesteytende næringer og kommunene redusert sine strømregninger.

Andre forslag til endringer i skatter og avgifter

Regjeringen foreslår også andre endringer i skatte- og avgiftsreglene med provenyvirkning i 2019:

- De skattefrie satsene ved kostdekning på dagreiser innenlands reduseres.
- Personfradraget lønnsjusteres.
- Enkelte beløpsgrenser holdes nominelt uendret. Dette gjelder blant annet fagforeningsfradraget, kilometersatsene i reisefradraget, foreldrefradraget, den skattefrie nettoinntekten og formuestillegget i skattebegrensingsregelen, særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms, jordbruksfradraget, fisker- og sjømannsfradragene og maksimal sparing med BSU.
- Beløpsgrensen for skattefrie ansatterabatter settes til 7 000 kroner, og grensen for skattefri overtidsmat settes til 200 kroner.

- Ordningen med aksjesparekonto endres slik at utsatt beskatning også omfatter utbytte fra aksjer og fondsandeler.
- Satsen i produktavgiften på førstehåndsomsetning av fisk økes fra 2,3 til 2,4 pst.
- Omsetningskravet for biodrivstoff økes.
- Veibruksavgiften på LPG trappes opp til 40 pst. av veibruksavgiften på bensin, slik at en følger Stortingets plan om gradvis opptrapping til full veibruksavgift i 2025.
- Redusert sats i elavgiften utvides til produksjon og omforming av energiprodukt.
- Avgiftssatsene i nummeravgiften flyttes fra nummerforskriften til særavgiftsvedtaket og prisjusteres fra 2009 til 2019 som for andre særavgifter.
- Overprisede gebyrer på rettsområdet reduseres.
- Det innføres en sektoravgift for kontroll og sporing av tobakksvarer.
- Sektoravgiftene for Petroleumstilsynet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet økes.

4.3 Dynamiske virkninger

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

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

Mesteparten av skatteinntektene må komme fra skatter som virker negativt på økonomien. For

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

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

Regjeringens forslag til skatteopplegg for 2019 er i tråd med faglig godt forankrede anbefalinger om hvilke skattelettelser som vil bedre ressursbruken og styrke grunnlaget for økonomisk vekst. Regjeringen foreslår å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for selskap og personer med 1 prosentenheter. Det vil støtte opp under vekstevnen i fastlandsøkonomien ved å stimulere til at investeringer og arbeidstilbud øker over tid. Særlig antas lavere selskapsskattesats å ha positiv virkning. Anslag fra Skatteutvalget tilsier at de gjennomførte endringene i selskapsskatten kan ha en selvfinansieringsgrad over tid på 20–40 pst.

Redusert skattesats på alminnelig inntekt for personer kombinert med en noe høyere trinnsnitt vil redusere marginalsattesatsen på både arbeid og sparing. Samlet marginalsattesats på arbeid vil med regjeringens forslag reduseres med mellom 0,05 og 0,5 prosentenheter for de som betaler trinnsnitt (de som har minst 174 500 kroner i personinntekt i 2019). Forslaget vil derfor stimulere til arbeid og kan ha en viss selvfinansiering over tid.

Det er stor usikkerhet om graden av selvfinansiering, men beregninger foretatt med SSBs simuleringsmodell LOTTE-Arbeid tyder på at kombinasjonen av redusert skattesats på alminnelig inntekt, ny trinnsnitt og øvrige elementer av skatteopplegget som kan beregnes i modellen, kan ha en selvfinansieringsgrad på om lag 16 pst.

Regjeringens forslag om å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for personer vil isolert sett redusere marginalsattesatsen på kapitalinntekter med 1 prosentenheter. Det vil øke renten etter skatt, øke verdien av renteinntekter og redusere verdien av rentefradraget. Empirisk forskning antyder at høyere avkastning etter skatt samlet sett øker sparingen, men det er usikkert hvor stor effekten er.

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

Departementet antar at det tar tid før dynamiske virkninger av regjeringens forslag til endringer i inntekts- og formuesskatt påvirker skatteinntektene. Departementet budsjetterer derfor ikke med dynamiske virkninger av disse endringene i 2019-budsjettet. Derimot antas det at endringer i avgifter påvirker priser og etterspørsel allerede i 2019. I provenyanslagene for endringer i de fleste særavgiftene er det derfor tatt hensyn til at avgiftsgrunnlaget endres når avgiftssatsene endres.

4.4 Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer

Tabell 4.1 gir en oversikt over provenyvirkningene av regjeringens forslag. Provenyvirkningene av skatte- og avgiftsopplegget beregnes i forhold til referansesystemet for 2019. Referansesystemet for 2019 er basert på 2018-regler oppjustert med i hovedsak anslått pris-, lønns- eller formuesvekst.

Fradrag og beløpsgrenser mv. i den generelle satsstrukturen i personbeskatningen er i referansesystemet i hovedsak justert til 2019-nivå med anslått lønnsvekst på 3,25 pst. Særskilte fradrag og andre grenser i personbeskatningen er hovedsakelig justert med anslått konsumprisvekst fra

2018 til 2019 på 1,5 pst. En skattyter som kun har ordinære fradrag og en vekst i både alminnelig inntekt og personinntekt på 3,25 pst., får da om lag samme gjennomsnittlig inntektsskatt i referansesystemet for 2019 som i 2018. I referanse-

systemet er alle mengdeavgifter justert med anslått vekst i konsumprisene fra 2018 til 2019. Referansesystemet gir dermed reelt sett uendret skatte- og avgiftsnivå fra 2018 til 2019.

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2019. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2019. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
Skatt på inntekt for personer	-619	-485
Redusere satsen på alminnelig inntekt for personer til 22 pst., inkl. justert utbytteskatt ¹	-11 460	-9 170
Øke trinnskatten ²	10 580	8 465
Redusere skattefrie satser ved kostdekning på dagsreiser innenlands	80	65
Justere reisefradraget. Utgifter til bom og ferge inngår i øvre tak	15	12
Lukke ordningen med skattebegrensning ved liten skatteevne for nye brukere	0	15
Pålegge arbeidsgiver å innrapportere, foreta forskuddstrekk og betale arbeidsgiveravgift for tips	350	280
Sette beløpsgrenser for ansatterrabatter til 7 000 kr og for overtidsmat til 200 kr	-160	-128
Lønnsjustere personfradraget	-90	-75
Øke grensen for skattefavisert pensjonssparing for selvstendig næringsdrivende	-80	-65
Videreføre satser og beløpsgrenser nominelt, inkl. samspill og avrundinger	146	116
Formuesskatt	-690	-550
Øke rabatten for verdsettelse av aksjer og driftsmidler (inkl. næringseiendom) til 25 pst. Øke bunnfradraget til 1,5 mill. kroner	-690	-550
Næringsbeskatning	1 650	450
Redusere satsen på alminnelig inntekt for selskap til 22 pst.	-2 700	0
Justere petroleumsskatten provenynøytralt ³	0	0
Justere skatten for vannkraft provenynøytralt ⁴	0	0
Øke finansskatten ved at skattesatsen på overskudd i næringen holdes på 25 pst.	700	0
Endre rentebegrensningsregelen	600	0
Endre hjemmehørendebegrepet	50	0
Skattlegge forsikrings- og pensjonsforetak	3 000	1 000
Ny regnskapsstandard for banker og finansforetak fra 2018 – økte fradrag (engangseffekt)	0	-550
Miljø- og bilavgifter	295	271
Øke omsetningskravet for biodrivstoff	235	215
Øke veibruksavgiften på LPG	2	2

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2019. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2019. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
Avvikle særfordelen for drosjer i CO ₂ -komponenten i engangsavgiften.....	18	17
Legge om flypassasjeravgiften provenynøytralt.....	0	0
Legge om engangsavgiften for MC i miljøvennlig retning	0	0
Innføre vrakpantavgift for lastebiler, motorsykler, mopeder og campingvogner	40	37
Andre avgifter og toll	-1 661	-1 397
Redusere avgiftsøkningen på sjokolade- og sukkerverer til (prisjustert) 2017-nivå.....	-1 000	-900
Redusere elavgiften med 1 øre per kWh	-650	-490
Utvide redusert sats i elavgiften for produksjon og omforming av energi	-20	-15
Inflasjonsjustere nummeravgiftene	4	4
Forbedre tollpreferansene for de nest fattigste utviklingslandene (GSP+-landene)	0	0
Oppjustere reduserte satser pga. svak krone ⁵	5	4
Sektoravgifter og overprisede gebyrer.....	-29	-26
Redusere overprisede gebyrer.....	-80	-77
Øke sektoravgifter for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.....	29	29
Øke sektoravgift Petroleumstilsynet.....	7	7
Ny sektoravgift – kontroll av tobakksvarer	15	15
Samlede nye skatte- og avgiftslettelser i 2019	-1 054	-1 737
Virkning av vedtak ifm. Nasjonalbudsjettet 2018.....	-125	-2 157
Virkning av vedtak ifm. Revidert nasjonalbudsjettet 2018.....	-72	-63
Samlede foreslåtte og vedtatte skatte- og avgiftsendringer i 2019	-1 251	-3 957

¹ Oppjusteringsfaktoren for utbytte økes fra 1,33 til 1,44.

² Trinnskattesatsene for 2019 settes til 1,9 pst. i trinn 1, 4,2 pst. i trinn 2, 13,2 pst. i trinn 3 og 16,2 pst. i trinn 4. Skattefradraget for pensjonister er justert for å opprettholde innslagspunktet for å betale inntektsskatt for pensjonister.

³ Målt som nåverdi av fremtidige skatteinntekter er endringen provenynøytral. Provenyet reduseres med 150 mill. kroner påløpt og 75 mill. kroner bokført i 2019. Overføringen til Statens pensjonsfond utland reduseres tilsvarende. Handlingsrommet i budsjettet for 2019 påvirkes dermed ikke av denne endringen.

⁴ Økt grunnrenteskattesats gir et merproveny på om lag 305 mill. kroner påløpt i 2019, bokført i 2020. Virkningen er provenynøytral når dette ses i sammenheng med redusert sats på alminnelig inntekt for vannkraftnæringen.

⁵ De reduserte satsene må ikke være lavere enn minstesatsene i EUs energiskattedirektiv fastsatt i nasjonal valuta per første virkedag i oktober året før budsjettåret. Avgift på elektrisk kraft økes med om lag 4 mill. kroner påløpt og 3 mill. kroner bokført, grunnavgift på mineralolje mv. med om lag 0,1 mill. kroner og CO₂-avgift på naturgass med om lag 1 mill. kroner påløpt og bokført.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.2 viser anslagene på bokførte skatte- og avgiftsinntekter for 2019 samt anslag for 2018 og regnskapstall for 2017, fordelt på kapitell og post.

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

Kap.	Post	Betegnelse	Budsjettanslag 2018			
			Regnskap 2017	Saldert budsjett	Anslag NB 2019	Forslag 2019
5501		Skatter på formue og inntekt				
	70	Trinnskatt, formuesskatt mv. ¹	53 757	66 396	66 900	74 700
	72	Fellesskatt ¹	198 870	178 131	177 400	105 600
	74	Selskapsskatt	–	–	–	83 600
5502		Finansskatt				
	70	Skatt på lønn	1 563	1 840	1 975	2 050
	71	Skatt på overskudd.....	–	460	700	1 435
5506	70	Avgift på arv og gaver.....	91	–	80	–
5507		Skatt og avgift på utvinning av petroleum				
	71	Ordinær skatt på formue og inntekt	23 688	31 300	42 500	52 800
	72	Særskatt på oljeinntekter.....	41 361	52 900	74 200	103 300
	74	Arealavgift mv.....	939	1 300	1 500	1 600
5508	70	Avgift på utslipp av CO ₂ i petroleums- virksomheten på kontinentalsokkelen.....	5 182	5 600	5 400	5 600
5509	70	Avgift på utslipp av NO _x i petroleums- virksomhet på kontinentalsokkelen	7	5	2	2
5511		Tollinntekter				
	70	Toll.....	3 271	3 200	3 430	3 000
	71	Auksjonsinntekter fra tollkvoter.....	227	250	310	300
5521	70	Merverdiavgift.....	267 433	291 500	294 000	310 000
5526	70	Avgift på alkohol.....	13 692	13 800	14 100	14 200
5531	70	Avgift på tobakkvarer mv	7 027	7 100	6 600	6 600
5536		Avgift på motorvogner mv.				
	71	Engangsvgift.....	16 227	15 935	15 000	14 600
	72	Trafikkforsikringsavgift.....	9 606	7 100	7 000	9 400
	73	Vektårsavgift	339	350	340	350
	75	Omregistreringsavgift	1 474	1 450	1 450	1 480
5538		Veibruksavgift på drivstoff				
	70	Veibruksavgift på bensin	5 575	5 100	5 600	5 700
	71	Veibruksavgift på autodiesel	9 850	9 900	10 600	10 900
	72	Veibruksavgift på naturgass og LPG.....	4	8	5	7
5541	70	Avgift på elektrisk kraft	10 884	11 100	11 400	11 000

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

Kap.	Post	Betegnelse	Budsjettanslag 2018			
			Regnskap 2017	Saldert budsjett	Anslag NB 2019	Forslag 2019
5542		Avgift på mineralolje mv.				
	70	Grunnavgift på mineralolje mv	1 815	1 700	1 900	1 850
	71	Avgift på smøreolje mv	109	115	118	120
5543		Miljøavgift på mineralske produkter mv.				
	70	CO ₂ -avgift.....	7 093	7 939	8 600	8 700
	71	Svovelavgift.....	18	10	6	6
5547		Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier				
	70	Trikloretten (TRI)	0	1	1	1
	71	Tetrakloretten (PER)	1	1	1	1
5548	70	Avgift på hydrofluorkarboner (HFK) og perfluorkarboner (PFK)	429	560	350	370
5549	70	Avgift på utslipp av NO _x	52	50	52	54
5550	70	Miljøavgift plantevernmiddel.....	39	65	65	65
5551		Avgift knyttet til mineralvirksomhet				
	70	Avgift knyttet til andre undersjøiske natur- forekomster enn petroleum	1	1	1	1
	71	Avgift knyttet til undersøkelses- og utvin- ningsrett av mineraler etter mineralloven	3	2	2	2
5555	70	Avgift på sjokolade og sukkervarer mv	1 411	2 520	2 200	1 500
5556	70	Avgift på alkoholfrie drikkevarer mv	2 091	3 170	2 900	3 050
5557	70	Avgift på sukker mv	206	210	200	210
5559		Avgift på drikkevareemballasje				
	70	Grunnavgift på engangsemballasje	1 834	1 950	1 900	1 980
	71	Miljøavgift på kartong	48	40	55	55
	72	Miljøavgift på plast	34	35	37	40
	73	Miljøavgift på metall	9	10	11	10
	74	Miljøavgift på glass	74	80	82	85
5561	70	Flypassasjeravgift.....	1 813	1 850	1 950	2 040
5562	70	Totalisatoravgift.....	-	135	135	135
5565	70	Dokumentavgift.....	9 259	9 300	9 300	9 700
		Sektoravgifter ²	3 536	3 429	3 435	3 586
5583	70	Avgifter på frekvenser mv	292	294	293	302

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

Kap.	Post	Betegnelse	Budsjettanslag 2018			
			Regnskap 2017	Saldert budsjett	Anslag NB 2019	Forslag 2019
5584	70	Utgåtte avgifter	4	–	–	–
5700		Folketrygdens inntekter				
	71	Trygdeavgift	137 747	144 613	144 600	150 700
	72	Arbeidsgiveravgift	175 773	182 205	183 100	191 800
Sum skatter og avgifter til statsbudsjettet			1 014 754	1 065 010	1 101 787	1 194 587

¹ Fra 2019 skatter fra personlig skattytere, før 2019 inkludert også selskapsskatter.

² Dette er en samlepost for sektoravgifter under de ulike departementene, som berører flere kapitler og poster. Se tabell 15.1 i Prop. 1 LS (2018–2019) *Skatter, avgifter og toll 2019* for nærmere oversikt.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.3 viser bokførte virkninger som følge av nye forslag til regelendringer i 2019, fordelt på kapittel og post.

Tabell 4.3 Anslåtte bokførte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2019 fordelt på kapittel og post. Regnet i forhold til referansesystemet for 2019. Mill. kroner

Kap.	Post	Betegnelse	Endring
5501		Skatter på formue og inntekt ¹	
	70	Trinnskatt, formuesskatt mv	7 444
	72	Fellesskatt ²	-8 663
	73	Skatt på opparbeidede forpliktelser i rederiene	0
	74	Selskapsskatt	414
5502		Finansskatt	
	70	Skatt på lønn	0
	71	Skatt på overskudd	36
5507		Skatt og avgift på utvinning av petroleum ³	
	71	Ordinær skatt på formue og inntekt	0
	72	Særskatt på oljeinntekter	0
	74	Arealavgift mv	0
5508	70	Avgift på utslipp av CO ₂ i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen	0
5509	70	Avgift på utslipp av NO _x i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen	0
5511		Tollinntekter	
	70	Toll	0
	71	Auksjonsinntekter fra tollkvoter	0
5521	70	Merverdiavgift	0

Tabell 4.3 Anslåtte bokførte provenyvirksomheter av skatte- og avgiftsopplegget for 2019 fordelt på kapittel og post. Regnet i forhold til referansesystemet for 2019. Mill. kroner

Kap.	Post	Betegnelse	Endring
5526	70	Avgift på alkohol.....	0
5531	70	Avgift på tobakkvarer mv.....	0
5536		Avgift på motorvogner mv.	
	71	Engangsavgift	54
	72	Trafikkforsikringsavgift.....	0
	73	Vektårsavgift	0
	75	Omregistreringsavgift.....	0
5538		Veibruksavgift på drivstoff	
	70	Veibruksavgift på bensin	0
	71	Veibruksavgift på autodiesel	215
	72	Veibruksavgift på naturgass og LPG	2
5541	70	Avgift på elektrisk kraft	-502
5542		Avgift på mineralolje mv.	
	70	Grunnavgift på mineralolje mv.....	0
	71	Avgift på smøreolje mv	0
5543		Miljøavgift på mineralske produkter mv.	
	70	CO ₂ -avgift	1
	71	Svovelavgift	0
5547		Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier	
	70	Trikloret (TRI).....	0
	71	Tetrakloret (PER).....	0
5548	70	Avgift på hydrofluorkarboner (HFK) og perfluorkarboner (PFK)	0
5549	70	Avgift på utslipp av NO _x	0
5550	70	Miljøavgift plantevernmiddel	0
5551		Avgift knyttet til mineralvirksomhet	
	70	Avgift knyttet til andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum	0
	71	Avgift knyttet til undersøkelses- og utvinningsrett av mineraler etter mineralloven	0
5555	70	Avgift på sjokolade og sukkervarer mv.....	-900
5556	70	Avgift på alkoholfrie drikkevarer mv.....	0
5557	70	Avgift på sukker mv	0
5559		Avgift på drikkevareemballasje	
	70	Grunnavgift på engangsemballasje	0

Tabell 4.3 Anslåtte bokførte provenyvirksomheter av skatte- og avgiftsopplegget for 2019 fordelt på kapittel og post. Regnet i forhold til referansesystemet for 2019. Mill. kroner

Kap.	Post	Betegnelse	Endring
	71	Miljøavgift på kartong.....	0
	72	Miljøavgift på plast	0
	73	Miljøavgift på metall.....	0
	74	Miljøavgift på glass.....	0
5561	70	Flypassasjeravgift	0
5565	70	Dokumentavgift	0
		Sektoravgifter og overprisede gebyrer ⁴	-26
5583	70	Avgift på frekvenser mv	4
5700		Folketrygdens inntekter	
	71	Trygdeavgift	134
	72	Arbeidsgiveravgift	50
Sum endringer i skatter, avgifter og inntekter til statsbudsjettet			-1 737

¹ Virkninger gjelder for staten og kommunesektoren. Det vises til punkt 5.8 i Prop. 1 LS (2018–2019) *Skatter, avgifter og toll 2019* for omtale av de kommunale skatteøkene.

² Fra 2019 gjelder denne posten personlige skattytere.

³ Målt som nåverdi av fremtidige skatteinntekter er justeringen i petroleumsskatten provenynøytral. Provenyet reduseres med 150 mill. kroner påløpt og 75 mill. kroner bokført i 2019. Overføringen til Statens pensjonsfond utland reduseres tilsvarende. Handlingsrommet i budsjettet for 2019 påvirkes dermed ikke av denne endringen.

⁴ Hvilke sektoravgifter og overprisede gebyrer som endres fremkommer i tabell 4.1 og kapittel 15 i Prop. 1 LS (2018–2019) *Skatter, avgifter og toll 2019*.

Kilde: Finansdepartementet.

4.5 Fordelingsprofilen på skatteopplegget

Skattesystemet bidrar til omfordeling blant annet ved at gjennomsnittsskatten stiger med inntekten. Utbytteskatten, som ble innført ved skattereformen 2006, bidrar til å øke den gjennomsnittlige skatten i prosent av inntekt for de øverste inntektsgruppene, jf. punkt 2.6 i Prop. 1 LS (2018–2019) *Skatter, avgifter og toll 2019*.

Regjeringens skattepolitikk kjennetegnes av vekstfremmende lettelse som brede grupper av befolkningen har fått del i. Trolig blir det en betydelig forskjell mellom fordelingsvirkningene på noe lengre sikt, når effektene av forslaget fullt ut er innfaset, og fordelingsvirkningene for budsjettåret 2019. I analysene som gjengis nedenfor, er det de helt kortsiktige fordelingsvirkningene som tallfestes.

Regjeringens skatteopplegg for 2019 gir lettelse til brede grupper av befolkningen. Om lag 87 pst. av skattyterne får lavere eller om lag uendret skatt med forslaget, mens om lag 13 pst. av

skattyterne får økt skatt. Andelen personer som får skatteskjerpelse, er størst i de høyeste inntektsgruppene, hovedsakelig som følge av økt skatt på utbytte. Beregningene tar ikke hensyn til virkninger på fordelingen av lavere selskapsskatt. I de laveste inntektsgruppene får en stor andel av personene om lag uendret skatt. Det må ses i sammenheng med at disse betaler relativt lite skatt. Samlet anslås det at om lag 1,3 pst. av skattyterne får en skatteøkning på mer enn 2 000 kroner. Disse har i gjennomsnitt en bruttoinntekt på 1,7 mill. kroner og får i gjennomsnitt økt skatten med i overkant av 8 800 kroner.

Beregningene inkluderer alle endringer i inntekts- og formuesbeskatningen av personer som det er mulig å regne på i SSBs skattemodell LOTTE-Skatt, til sammen en netto skattelettelse på 1,5 mrd. kroner påløpt. I beregningene av hvordan skatteopplegget slår ut for ulike grupper, sammenlignes skatten som følger av regjeringens forslag, med skatten som følger av referansesystemet for 2019.

Noen av forslagene som gjelder skatt på inntekt for personer, har det ikke vært mulig å ta inn i fordelingsberegningene. Det gjelder endringer i skattefrie satser for kostdekning, reisefradraget, lukking av skattebegrensningsregelen ved liten skatteevne, maksimal beløpsgrense for personalrabatter, skattlegging av tips og skattefavisert pensjonssparing for selvstendig næringsdrivende. Disse forslagene øker provenyet samlet med netto om lag 200 mill. kroner påløpt i 2019. Virkninger av endringer i næringsbeskatningen, avgifter og sektoravgifter og overprisede gebyrer inngår heller ikke.

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

en skattepolitikk som øker investeringer og arbeidstilbud. Disse virkningene vil komme gradvis og lar seg ikke like lett tallfeste.

Det oppstår dermed en forskjell mellom fordelingseffektene på noe lengre sikt, når den samlede virkningen av en skatteendring er fullt uttømt, og på helt kort sikt for det enkelte budsjettåret. Skatteendringer som stimulerer arbeidstilbudet, kan derfor bidra til utjevning. Lavere marginalsatser og lukking av skattebegrensning ved liten skatteevne for nye brukere styrker insentivene til arbeid, og vil over tid bidra til jevnere fordeling dersom flere kommer i arbeid. Lavere selskapskatt tilfaller i første omgang eierne som følge av at overskuddet øker. Over tid er det imidlertid rimelig å anta at selskapskattlettelsen gir økte investeringer. Økte investeringer bidrar til å gjøre arbeidskraften mer produktiv og dermed til økt reallønn. Over tid er det derfor rimelig å anta at en andel av selskapskattlettelsen tilfaller arbeidstakerne.

Tabell 4.4 viser hvordan regjeringens forslag til personskatteendringer for 2019 på kort sikt slår ut i gjennomsnitt for ulike grupper. Om lag halv-

Tabell 4.4 Anslåtte fordelingsvirkninger av endringer i personbeskatningen for alle personer som er 17 år eller eldre. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2019

Bruttoinntekt	Antall	Gjennomsnittlig	Gjennomsnittlig	Gjennom-	Endring i	Herav: Gjen-
		skatt i referanse-	skatt i referanse-	snittlig end-		
		alternativet.	alternativet.	ring i skatt.	brutto-	endring i
		Prosent	Kroner	Kroner	inntekten	formuesskatt.
						Kroner
0–150 000 kr	541 700	4,8	2 800	0	0,0	0
150 000–200 000 kr	227 700	5,7	10 000	-200	-0,1	0
200 000–250 000 kr	296 100	8,6	19 300	-200	-0,1	0
250 000–300 000 kr	329 200	13,0	35 800	-300	-0,1	0
300 000–350 000 kr	350 800	16,4	53 400	-300	-0,1	0
350 000–400 000 kr	331 200	18,9	70 900	-300	-0,1	-100
400 000–450 000 kr	336 400	20,7	88 200	-300	-0,1	-100
450 000–500 000 kr	317 400	22,0	104 600	-300	-0,1	-100
500 000–600 000 kr	547 200	23,4	128 300	-300	-0,1	-100
600 000–750 000 kr	487 600	25,6	170 100	-400	-0,1	-100
750 000–1 mill.kr	334 100	28,9	246 600	-700	-0,1	-200
1 mill. kr og over	270 800	34,9	572 500	-1 200	-0,1	-1 500
I alt	4 370 200	24,5	118 300	-300	-0,1	-200

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

parten av lettelsene går til personer med bruttoinntekt under 600 000 kroner.

Skattelettelsen som andel av bruttoinntekten utgjør om lag 0,1 pst. i gjennomsnitt. Gjennomsnittlig lettelse målt i kroner er nokså lik for de fleste inntektsgruppene, men stiger for inntekter over 750 000 kroner. For den aller høyeste inntektsgruppen skyldes lettelsene i all hovedsak lettelsene i formuesskatten.

I gjennomsnitt for alle reduseres skatten med om lag 300 kroner, hvorav redusert formuesskatt utgjør om lag 200 kroner. I forslaget økes både bunnfradraget i formuesskatten og rabatten for verdsettelse av aksjer og driftsmidler.

Selvstendig næringsdrivende kommer som gruppe godt ut av skatteendringene. Samlede lettelse for denne gruppen utgjør om lag 170 mill. kroner. Dette innebærer en gjennomsnittlig lettelse på om lag 1 600 kroner, hvorav 500 kroner kan tilskrives formuesskattelettelsene.

For gruppen lønnstakere anslås samlet lettelse til om lag 925 mill. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på 400 kroner, herav om lag 200 kroner i redusert formuesskatt.

Alderspensionister får samlet sett en skattelettelse på om lag 180 mill. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på om lag 200 kroner, hvorav nesten 90 pst. kan tilskrives formuesskattelettelsene.

Trygdede får samlet sett en skattelettelse på nesten 200 mill. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på nesten 400 kroner, hvorav letvtelsene i formuesskatten kun utgjør en liten andel.

Enkelte forslag som gjelder skatt på inntekt for personer, er ikke inkludert i fordelingsberegningene, jf. omtale ovenfor. Disse endringene utgjør i gjennomsnitt om lag 50 kroner fordelt på alle skattytere over 17 år, men endringene kan ikke fordeles etter bruttoinntekt eller sosioøkonomisk gruppe.

5 Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi

5.1 Produktivitet og effektiv ressursbruk

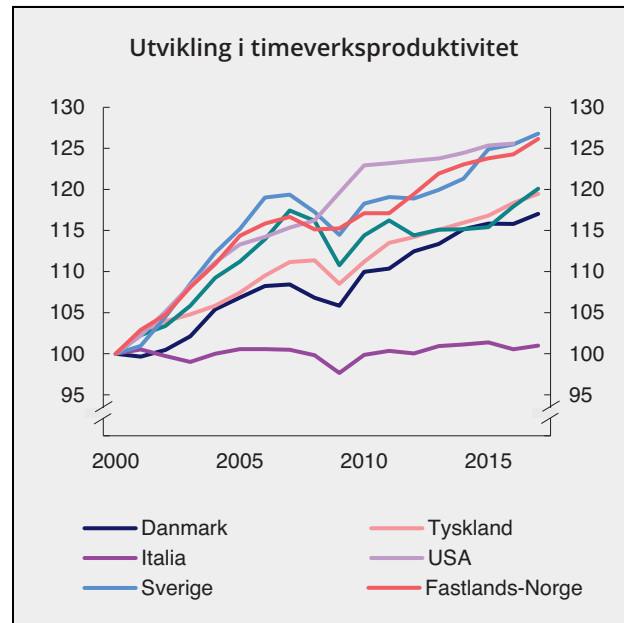
5.1.1 Utvikling i produktiviteten i norsk økonomi

Vekst i produktiviteten innebærer at vi over tid klarer å få mer ut av ressursene i økonomien. Høy produktivitet gjør at levestandarden i Norge er blant de høyeste i verden, selv om nordmenn ikke arbeider mer enn gjennomsnittet i EU.

Det siste tiåret har produktiviteten i Norge og andre vestlige økonomier økt i lavere tempo enn før. I markedsrettede næringer i Fastlands-Norge falt veksten i arbeidsproduktiviteten, som viser forholdet mellom bruttoprodukt og timeverk, fra rundt 3 pst. i perioden 1996–2005 til 0,8 pst. i perioden 2006–2017.

Lavere produktivitsvekst kan skyldes flere forhold. Når bedrifter i perioder med lav kapasitetsutnyttelse holder på arbeidskraft i påvente av bedre tider, går produktivitsveksten ned. I tillegg har investeringene i næringslivet i mange OECD-land ligget relativt lavt siden finanskrisen, noe som kan ha bidratt til lavere tempo i den teknologiske og organisatoriske utviklingen. Det er grunn til å tro at lavere produktivitsvekst blant våre handelspartnere har svekket potensialet for økt produktivitet også i Norge. Veksten her hjemme har likevel vært høyere enn i mange europeiske land, se figur 5.1.

Det ser nå ut til at produktivitsveksten tar seg noe opp i Norge og flere andre land. Det må ses i sammenheng med sterkere konjunkturer, og at investeringene har økt i mange OECD-land. De siste par årene har investeringene i realkapital økt markant også blant norske fastlandsbedrifter, se figur 5.2. Målt som andel av fastlands-BNP er foretaksinvesteringene nå på sitt høyeste nivå siden finanskrisen. Det bidrar til å trekke opp kapitalmengden per arbeider, noe som isolert sett gir et positivt bidrag til produktivitsveksten. Samtidig har det historisk sett vært slik at høyere arbeidsproduktivitet kun til en viss grad kan forklares med høyere kapitalintensitet. Andre faktorer, som



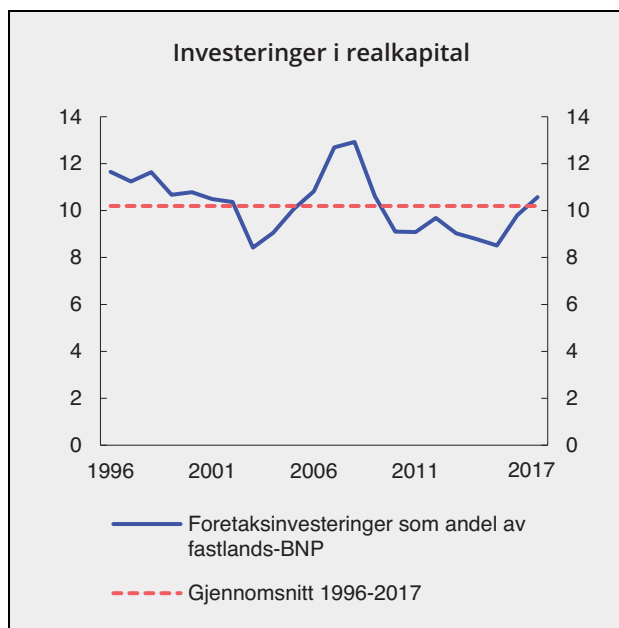
Figur 5.1 Utviklingen i norsk timeverksproduktiviteten sammenlignet med utvalgte europeiske land. Indeks. År 2000 = 100

Kilder: Statistisk sentralbyrå, OECD og Finansdepartementet.

for eksempel organisatoriske og teknologiske forbedringer, har vært viktigere.

Også strukturelle forhold påvirker produktivitsveksten. De siste tiårene har forventet levealdere økt betraktelig i Norge og andre vestlige land. Når befolkningen blir eldre, må en fallende andel yrkesaktive finansiere en økende andel pensjonister. Det kan i noen grad motvirkes ved at de eldre står lenger i arbeidslivet, og ved at flere som i dag står utenfor, kommer inn i arbeidslivet. Men aldringen innebærer også at stadig flere vil bli sysselsatt i omsorgssektoren. Tradisjonelt er potensialet for produktivitsvekst antatt å være lavere i omsorgssektoren enn i andre sektorer, selv om dette kan komme til å endre seg.

Det er usikkerhet knyttet til produktivitsutviklingen fremover. I den offentlige debatten argumenterer enkelte for at den svake veksten etter finanskrisen vil vedvare, blant annet fordi nye oppfinnelser ikke har samme potensial som oppfinnel-



Figur 5.2 Investeringer i realkapital i næringslivet som andel av fastlands-BNP, 1996–2017. Løpende priser

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

sene som lå til grunn for den første og andre industrielle revolusjon. Andre trekker frem at det historisk har tatt tiår før store teknologiske gjennombrudd har slått ut i produktivitetstatistikken, og at digitale nyvinninger er i ferd med å drive frem en ny periode med høy vekst.

Produktiviteten ser ut til å være mer ujevnt fordelt enn tidligere. OECD har gjort empiriske analyser som tyder på at verdens mest produktive bedrifter er fire til fem ganger så produktive som øvrige bedrifter¹. Disse bedriftene er ofte store, internasjonale og innovative. Innenfor tjenestesektorene og IKT-sektoren er frontbedriftene også relativt unge, og få bedrifter klarer å holde seg i front over lang tid. Det ser ikke ut til at den svekkede produktivitsveksten i OECD-området skyldes at teknologifronten beveger seg saktere. Tvert imot er produktivitsveksten i verdens mest produktive bedrifter vedvarende høy. Derimot ser det ut til at produktivitsveksten holdes tilbake av at det store flertallet av bedriftene ikke klarer å nærme seg de beste bedriftene.

På lang sikt er det den teknologiske utviklingen, i bred forstand, som driver produktivitsveksten. Et lite land som Norge kan i beste fall drive teknologifronten fremover på et begrenset antall områder. Derfor er produktivitsveksten i

Norge i stor grad avhengig av hvor gode vi er til å ta til oss teknologi som er utviklet i andre land. Vår evne til å absorbere teknologi henger nøye sammen med kunnskapskapitalen, som igjen påvirkes av utdannings- og forskningssystemet.

Gjennom internasjonal handel og migrasjon blir teknologi og kunnskap overført mellom land. Internasjonal handel gir dessuten bedriftene tilgang på større markeder, slik at de kan dra nytte av stordriftsfordeler. I sum innebærer dette at åpenhet mot utlandet vil fremme produktivitet. Derfor vil handelskriger og proteksjonisme, som vi nå ser tendenser til, være dårlige nyheter for produktivitsutviklingen i Norge.

Videre kan det tenkes at produktiviteten kan ha økt mer enn den offisielle statistikken tyder på. Tradisjonelle mål for produktivitet vil i begrenset grad fange opp effekter av gratis tilgang til søkemotorer, GPS-tjenester og andre applikasjoner, som med høy sannsynlighet har fremmet effektiviteten i mange sektorer. Foreløpig tilsier forskningen at slike målefeil kun kan forklare en liten del av fallet i produktivitsveksten².

Selv om høyere produktivitet isolert sett vil bidra til økt velstand, er det et viktig forbehold at produktivitet er et middel for å oppnå velferd, ikke et overordnet mål. For eksempel vil det være svært lønnsomt for samfunnet og for den enkelte at flere deltar i arbeidsmarkedet, selv om det kan innebære at den gjennomsnittlige produktiviteten går ned.

5.1.2 Strukturreformer for å øke veksten

Strukturpolitikk er en samlebetegnelse på offentlig politikk for å bedre bruken av samfunnets ressurser. En vellykket strukturpolitikk gir produktivits- og velstandsvekst.

Både Produktivitskommisjonen og OECD har pekt på at økt produktivitet kan oppnås gjennom strukturreformer som styrker næringslivets vekstmuligheter og gjennom tiltak for å effektivisere offentlig sektor. Et økt press på reduserte kostnader og effektive løsninger vil bedre produktivitsveksten i Norge.

Produktivitskommisjonen mente at oljerikdommen i Norge kan ha svekket insentivene til å gjennomføre strukturreformer. OECD har tidligere vurdert at Norge hadde lav reformaktivitet og i liten grad fulgte opp deres anbefalinger. I

¹ <https://www.oecd.org/eco/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf>

² Se f.eks. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/can-potential-mismeasurement-of-the-digital-economy-explain-the-post-crisis-slowdown-in-gdp-and-productivity-growth_a8e751b7-en

OECDs analyse av reformer (Going for Growth 2017) viser en imidlertid til at Norge de siste årene har skilt seg ut med økt reformaktivitet, og har gjennomført tiltak på flere områder hvor OECD har hatt anbefalinger.

Likebehandling av sektorer og bedrifter vil bidra til økt produktivitet. Subsidiert til enkeltsektorer i form av næringsstøtte, reguleringer som favoriserer tradisjonelle aktører og binder arbeidskraft til bestemte virksomheter, bør derfor som hovedregel unngås. I noen tilfeller tilsier likevel andre hensyn at dette hovedprinsippet fravikes.

5.1.3 Produktivitet og omstilling i norsk økonomi

Omstilling av norsk økonomi er nødvendig for å for å skape vekst, nye arbeidsplasser og flere ben å stå på. Omstilling er ikke noe nytt. Norske bedrifter er i kontinuerlig omstilling, det er en del av bedrifters hverdag. Utløsende faktorer for omstillinger er ulike og ikke alltid forutsigbare. Gode generelle rammevilkår for næringslivet og et skattesystem som i liten grad påvirker insentivene til å investere, arbeide og spare er viktige bidrag for å lykkes med omstillingene.

Skattesystemet bør utformes slik at det ikke motvirker insentivene til å skape verdier og lønnsomme arbeidsplasser. Kombinasjonen av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til at ressursene utnyttes best mulig. Universelle og gode velferdsordninger gir et sikkerhetsnett som bidrar til å redusere omstillingskostnader for den enkelte. En godt utdannet og kompetent arbeidsstyrke er nødvendig for å utvikle kunnskap og innovasjoner, og for å ta i bruk kunnskap. Effektiv ressursutnyttelse avhenger av god kvalitet på infrastruktur som veier, jernbane, kraftnett, telenett, bredbånd og vannforsyning. Også et velfungerende kapitalmarked og effektiv konkurranse er nødvendige forutsetninger for omstilling og utvikling av næringslivet. Dette illustrerer at regjeringens politikk for omstilling føres på en rekke departementers ansvarsområder.

Omstilling sikres ikke først og fremst gjennom enkelttiltak i de årlige budsjettforslagene, men gjennom langsiktig arbeid med de generelle rammebetingelsene og samfunnets institusjoner.

De næringsrettede virkemidlene vi har må innrettes best mulig. Regjeringen vil derfor starte opp et arbeid med en helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet, med

sikte på å få mest mulig ut av de midlene som brukes. Kapittel 5.2 gjennomgår tiltak for et mer produktivt næringsliv, mens kapittel 5.4 gir en oversikt over næringsstøtte.

5.2 Et mer produktivt næringsliv

5.2.1 Konkurransopolitikk

Konkurransopolitikken står sentralt i regjeringens arbeid for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi. Konkurranse i markedene og fravær av konkurransevidende offentlig støtte bidrar til et bedre tilbud av varer og tjenester med høyere kvalitet og lavere priser. Regelverket om offentlige anskaffelser skal fremme effektiv ressursbruk i offentlige innkjøp.

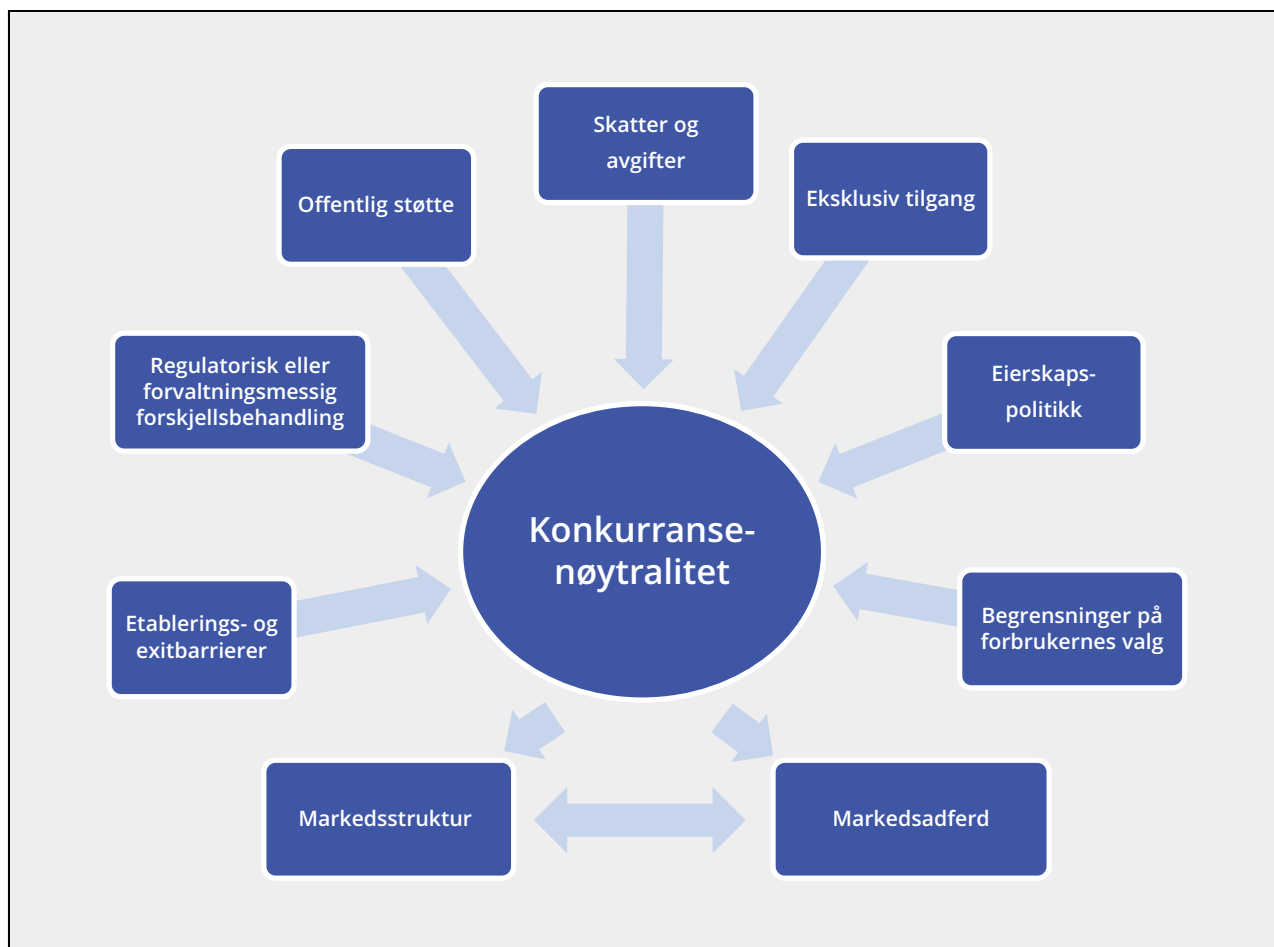
Konkurranse stimulerer norske bedrifter til å bli mer produktive og innovative. Bedriftene som står overfor konkurranse hjemme blir i tillegg mer konkurransedyktige i internasjonale markeder.

Konkurranselovens formål er å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Konkurransereglene skal motvirke konkurranseskadelig adferd hos bedriftene. I et marked med svak konkurranse vil det være lønnsomt å sette prisene høyere enn det som er mulig i et marked med virksom konkurranse. Dette medfører et tap for samfunnet fordi varer og tjenester som forbrukerne ønsker og er villige til å betale for, ikke blir produsert og konsumert. Konkurranseloven forbyr derfor konkurransebegrensende samarbeid, misbruk av dominerende stilling og sammenslåinger (fusjoner) som begrenser konkurransen. En streng fusjonskontroll er særlig viktig i et lite land som Norge med mange små markeder. Den viktigste virkningen av konkurranseloven og Konkurransetilsynets håndheving av den, er den preventive virkningen av at alle bedrifter må forholde seg til reglene og unnlate å drive konkurranseskadelig adferd.

Konkurranse mellom offentlige og private tilbydere

Regjeringen satte sommeren 2016 ned en ekstern arbeidsgruppe under ledelse av professor Erling Hjelmeng for å vurdere konkurransen mellom offentlig og privat virksomhet, samt tiltak for å legge til rette for like konkurransevilkår. Arbeidsgruppen leverte sin rapport 23. januar 2018.

Arbeidsgruppen påpeker at effektiv bruk av samfunnets ressurser tilsier at prinsippet om konkurranse på like vilkår (konkurransenøytralitet) mellom offentlige og private aktører følges i størst



Figur 5.3 Kilder til manglende konkurransenøytralitet

Kilde: «Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører» (Hjelmeng et al. 2018).

mulig grad. Konkurransenøytralitet betyr at ingen aktør som opererer i et marked skal ha utilbørlige ('kunstige') konkurransefordeler eller -ulempes. Det kan være mange kilder til manglende konkurransenøytralitet, jf. figur 5.3. Ulike rammebetingelser kan innebære at det ikke er de mest effektive virksomhetene som opererer i markedet fordi aktører med særfordeler ikke trenger å være like kostnadseffektive for å overleve. Slike fordeler kan også utnyttes for å stenge aktører ute fra markedet. Manglende konkurransenøytralitet kan igjen lede til endringer i markedsstruktur (for eksempel at markedet blir mer konsentrert) og endret markedsadferd.

Det generelle skattefritaket for staten, fylkeskommuner og kommuner mv. er et eksempel på en fordel for bestemte aktører. Fritaket omfatter inntekter fra kommersiell virksomhet (virksomhetsinntekter), utbytte, gevinster, renteinntekter og andre kapitalinntekter. Virksomheter som må betale skatt, vil normalt måtte kreve høyere priser på sine varer og tjenester enn skattefrie virksomheter. Offentlige skattefrie aktører kan dermed

tilby varer og tjenester i markedet til lavere priser enn tilbydere som må betale skatt.

Offentlige aktører kan videre motta økonomiske fordeler i form av ubegrensede offentlige garantier (konkursimmunitet). Gjennom utøvelse av offentlig eierskap, kan også konkurranseforholdene påvirkes på en samfunnsøkonomisk uheldig måte, for eksempel gjennom hvilke avkastningskrav offentlige eiere stiller.

I tillegg må offentlig markedsrettet virksomhet belastes alle relevante kostnader ved bruk av ulike innsatsfaktorer for å hindre at aktiviteten subsidieres med offentlige midler. For eksempel skjer det subsidiering hvis den markedsrettede virksomheten disponerer ledig kapasitet som er tilgjengelig i den ikke-markedsrettede delen av staten/kommunen, uten å betale markedspris (verdien i beste alternative anvendelse) for bruken av kapasiteten.

Et flertall i arbeidsgruppen mener det bør innføres et krav om regnskapsmessig skille der hvor et offentlig rettssubjekt både driver forvaltningsoppgaver og aktiviteter i markedet. Et flertall

mener også at det bør innføres skatteplikt når det offentlige driver virksomhet i markedet. I tillegg foreslår flertallet at det innføres et generelt prinsipp om at når en offentlig aktør driver kommersiell aktivitet i konkurranse med andre, skal dette gjøres på markedsmessige vilkår, også når EØS-avtalen ikke krever dette.

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

For å bidra til størst mulig verdiskaping bør det være like konkurransevilkår for private og offentlige aktører når de opererer i samme marked. Regjeringen vil vurdere ESA-saken og eventuelle tiltak for like konkurransevilkår i lys av arbeidsgruppens rapport og den offentlige høringen av rapporten.

Konkurranse i særskilte markeder

Produktivitetskommissjonen vurderte at den norske konkurranseloven i all hovedsak fungerer godt, men pekte på at unntakene fra loven innebærer at andre hensyn settes foran samfunnsøkonomisk effektivitet. Dette gjelder blant annet for landbruk og fiske, og i bokmarkedet, som har unntak fra konkurranseloven. Produktivitetskommissjonen pekte også på andre næringer der det ser ut til å være konkurransemessige utfordringer, blant annet basert på Konkurransetilsynets arbeid. Det er flere sektorer innenfor nettverksnæringene med ulike utfordringer, blant annet elektronisk kommunikasjon, bredbånd, busstransport, jernbanetransport, fergetransport, flytransport og havner. Her skyldes utfordringene blant annet at flere markeder har karakter av naturlige monopoler. Andre eksempler på viktige næringer er dagligvaremarkedet og drivstoffmarkedet.

Dagligvaremarkedet

Det er flere forhold ved dagligvaremarkedet som indikerer at konkurransen er begrenset, blant annet høy konsentrasjon på detaljist-, engros- og leverandørleddet og vesentlige etableringshindringer. I Norge er det tre landsdekkende dagligva-

rekjeder med egen distribusjon. Den største aktøren har en markedsandel på over 40 pst. Ifølge Konkurransetilsynet er det imidlertid ikke den høye konsentrasjonen i kjedeledet som er spesielt for det norske markedet, men fraværet av internasjonale utfordrere og høy konsentrasjon i mange leverandørmarkeder. Oslo Economics har i en utredning til Nærings- og fiskeridepartementet påpekt at de viktigste etableringshindringene i dagligvaremarkedet er at noen aktører har bedre innkjøpsbetingelser enn andre og tilgang til attraktive butikklokaler.

Produktivitetskommissjonen fremhevet at det norske importvernet hindrer nyetablering i dagligvaremarkedet. Importvernet innebærer at jordbruksvarer som produseres i Norge, er skjermet fra konkurranse fra utlandet gjennom høye tollsatser. Importvernet påvirker ikke bare primærproduksjonen, men også konkurranse, struktur og effektivitet i resten av verdikjeden for mat. Et lite og skjermet norsk marked begrenser mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler i næringsmiddelindustrien og hindrer etablering av utenlandske konkurrenter, både i foredling og detaljhandel. Ifølge Oslo Economics bidrar importvernet og konsentrerte leverandørmarkeder til å forsterke virkningen av ulike innkjøpsbetingelser, fordi nye eller utenlandske kjeder vil være avhengig av betydelige innkjøp fra norske leverandører med sterk markedsrett.

I mai 2018 ba Stortinget om at regjeringen legger frem et forslag til lov om god handelsskikk. Stortinget ba også om at det utredes tiltak som fremmer konkurranse, innovasjon og nyetablering i dagligvaremarkedet. En viktig forutsetning i Stortingets vedtak, er at tiltak som foreslås må komme forbrukerne til gode, særlig gjennom styrket konkurranse. Regjeringen følger opp Stortingets anmodningsvedtak i samarbeid med Konkurransetilsynet og eksterne fagmiljøer.

Bokmarkedet

Markedet for omsetning av bøker har unntak fra konkurranseloven § 10 om forbud mot samarbeid som begrenser konkurransen. Forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for omsetning av bøker angir nærmere spesifiserte samarbeid. Gjeldende forskrift er fastsatt for to år, og løper ut 31. desember 2018.

Bokavtalen mellom Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen er omfattet av unntaket. Hovedelementet i Bokavtalen er fastprisordningen, som innebærer at forlagene fastsetter bokhandelens utsalgspris på de bøkene forlaget gir

ut. Den faste bokprisen gjelder i utgivelsesåret frem til og med 30. april året etter. Unntaket fra deler av konkurranselovgevingen som bokomsetningen i Norge har hatt siden 1960-tallet, er kultur- og litteraturpolitisk begrunnet. Den kulturpolitiske begrunnelsen for fastprisordningen er at det skal øke bransjens evne og insentiv til å utgi et bredt spekter av bøker. Videre skal fastpris bidra til å opprettholde et landsdekkende bokhandlernett. Bokavtalen inneholder også bestemmelser mellom partene som regulerer skaffe- og leveringsplikt, frakt- og leveringsbetingelser, kollektiv abonnementsordning og forpliktelse om å benytte normalkontrakter mellom forlagene og forfattere/oversettere. Konkurransetilsynet har pekt på at samarbeidet i bokavtalen virker konkurransebegrensende og resulterer i høyere priser på bøker.

Regjeringen vil legge til rette for at fastprisordningen på bøker kan videreføres, men vil vurdere hvordan konkurransen i bokmarkedet kan styrkes.

Drivstoffmarkedet

Konkurransetilsynet følger konkurransesituasjonen i drivstoffmarkedet tett for å bidra til å sikre best mulige forutsetninger for velfungerende konkurranse. Konkurransetilsynet henter derfor inn informasjon om blant annet priser og volumer fra de norske drivstoffaktørene.

Fire selskaper, Circle K, Esso, St1 og Uno-X Gruppen, er pålagt utvidet meldeplikt og må opplyse om samtlige fusjoner og oppkjøp. Formålet med utvidet meldeplikt er at tilsynet skal få opplysninger om oppkjøp som den ordinære fusjonskontrollen ikke fanger opp.

Offentlige anskaffelser

Reglene om offentlige anskaffelser skal fremme effektiv ressursbruk og gi allmennheten tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. I 2016 utgjorde offentlige innkjøp 437 mrd. kroner, eksklusiv oljesektoren. Konkurranse om oppdragene er sentralt for å bidra til at offentlige innkjøp skjer rimelig og effektivt. Virksom konkurranse om offentlige innkjøp krever velfungerende markeder og at innkjøperne opptrer profesjonelt. Både Produktivitetskommissjonen og ulike rapporter viser til at det kan spares mye ressurser ved å effektivisere arbeidet med anskaffelser i offentlige virksomheter. Regjeringen utarbeider nå en stortingsmelding om effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser. Meldingen er planlagt lagt frem vinteren 2019. Målet

med stortingsmeldingen er å utvikle en mer helhetlig offentlig anskaffelsespolitikk med sikte på blant annet effektivisering av anskaffelsesprosessene gjennom å redusere kostnader, bidra til bedre behovsdekning og et mer konkurransedyktig norsk næringsliv. For å lykkes kreves det bedre styring med og organisering av anskaffelsene og bedre innkjøpsfaglig kompetanse.

Digitalisering vil effektivisere offentlige anskaffelser. I 2018 startet Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) et program for digitale anskaffelser, som er planlagt å vare frem til 2024. Målet er å effektivisere og forbedre anskaffelsesprosessene slik at anskaffelsene blir bedre og mer kostnadseffektive, blant annet gjennom etablering av fellesløsninger.

5.2.2 Offentlige reguleringer

Offentlige reguleringer kan begrunnes med ulike former for markedssvikt, for eksempel forurensing eller naturlige monopoler. Regulering kan da gi mer velfungerende markeder og bedre utnyttelse av ressursene.

Produktivitetskommissjonen viste til at land med relativt få konkurransebegrensende reguleringer i næringslivet generelt har høyere BNP per innbygger og høyere produktivitetsvekst. Dette kan skyldes at reguleringene skaper etableringshindre og svekker konkurransen mellom bedriftene og insentivene til innovasjon. Det offentlige bør ikke regulere mer enn det som er nødvendig, og regjeringen vil fortsette arbeidet med å fjerne dårlig begrunnede forbud og reguleringer.

Ufullstendig utredning øker risikoen for at det fattes beslutninger som gir uønskede virkninger eller som innebærer sløsing med samfunnets ressurser. Regjeringen legger derfor vekt på gode beslutningsgrunnlag før nye reguleringer vedtas. Regelrådet, som har vært i drift siden juni 2016, skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder. Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk som påvirker næringslivet. Rådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter kravene utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt.

Regulering av fiskerinæringen

Næringer som er basert på utnyttelse av felles naturressurser, må reguleres med sikte på forsvarlig forvaltning i et langsiktig perspektiv. I fiskerinæringen er det etablert konsesjonsordninger

og kvoter, blant annet for å legge til rette for lønnsomhet og for å unngå at ressursene overutnyttes.

Det norske kvotesystemet har over tid blitt svært komplekst, og regjeringen ser behov for forenklinger. Et ekspertutvalg har vurdert dagens kvotesystem, og hvordan kvotesystemet bør se ut i fremtiden, se NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem*. Utredningen følges nå opp, blant annet gjennom innspillsmøter med næringsorganisasjonene. Nærings- og fiskeridepartementet arbeider med oppfølgingen av forslagene fra utvalget med sikte på å legge frem en melding til Stortinget i vårsesjonen 2019.

I 2017 eksporterte Norge villfanget fisk og fiskeprodukter for 26,8 mrd. kroner. Brudd på reguleringene truer både miljø, fremtidig næringsgrunnlag og markedsadgangen for norsk sjømat. Lovbrudd ødelegger også konkurranseforholdene i næringen, gir tap av skatte- og avgiftsinntekter og utgjør en risiko for mattrygghet. Regjeringen satte våren 2018 ned et utvalg som skal se på hvordan vi ved hjelp av ny teknologi kan få en mer effektiv nasjonal kontroll, som samtidig gir næringen et konkurransefortrinn i krevende sjømatmarkeder. Utvalget skal levere sin innstilling høsten 2019.

En effektiv håndheving av regelverket er helt avgjørende for en troverdig fiskeriforvaltning. Mer effektiv kontroll vil føre til mer bærekraftige fiskerier, økte skatteinntekter og økte eksportverdier.

Fiskeriressursene utgjør store verdier og gir potensielt opphav til grunnrente. Produktivitetskommissjonen pekte på at ineffektive reguleringer i fiskerinæringen står i veien for å realisere ressursrenten. I en rapport fra Statistisk sentralbyrå, «*Resource Rent in Norwegian Fisheries*», er det beregnet at fiskeriene i 2011 hadde et potensial for å generere en ressursrente på 9 mrd. kroner. Skatteutvalget (NOU 2014: 13) tilrår at det vurderes å innføre grunnrenteskatt i fiskeri- og havbrukssektoren. I Meld. St. 4 (2015–2016) fremgår det at regjeringen vil vurdere løpende hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessig for å innhente grunnrente fra ressurser i Norge. I regjeringens politiske plattform, Jeløya-plattformen fremgår det at naturressurser bør beskattes slik at overskuddet tilfaller fellesskapet, samtidig som selskapene kan utvinne lønnsomme ressurser.

Fiskesalgslagene er gitt brede fullmakter til å fastsette minstepriser og vilkår for omsetningen av fisk i fiskesalgslagsloven. Som et ledd i oppfølgingen av Meld. St. 10 (2015–2016) «*En konkurransekraftig sjømatindustri*» har en ekspertgruppe vurdert forenklinger og forbedringer av markeds-

mekanismen innen førstehåndsomsetningen av fisk. Gruppens sluttrapport fra desember 2016 inneholder tolv forslag som kan innføres uten lov- eller forskriftsendringer. Flere av forslagene er gjennomført. Førstehåndsmarkedet for fisk er i stadig utvikling, og regjeringen vil kontinuerlig følge med på utviklingen i førstehåndsomsetningen.

Regulering av havbruksnæringen

Den norske havbruksnæringen har siden starten på 1970-tallet vært i sterk utvikling. Norge har naturlige fortrinn for oppdrett av laks og ørret i sjø, og Norge er verdens største produsent og eksportør av atlantisk laks. Produksjonen har imidlertid ligget på et relativt jevnt nivå siden 2012. Samtidig har eksportverdien fortsatt å øke. I 2017 ble det eksportert laks og ørret for nesten 70 mrd. kroner.

Tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er antallsbegrenset. Hver tillatelse er avgrenset til et visst antall tonn fisk. Regjeringen foreslo i Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* en handlingsregel for kapasitetsjustering i norsk lakse- og ørretoppdrett basert på produksjonsområder og miljøindikatorer («trafikklyssystemet»). Systemet trådte i kraft 1. oktober 2017. Innenfor hvert av de 13 produksjonsområdene langs kysten vurderes næringens miljøpåvirkning i form av hvordan lakselus påvirker vill laksefisk. Er miljøpåvirkningen akseptabel («grønt lys») vil næringen tilbys vekst. Er miljøpåvirkningen moderat («gult lys»), fryses kapasiteten og er miljøpåvirkningen uakseptabel («rødt lys»), skal kapasiteten senkes. Det er lagt opp til justeringer i produksjonskapasiteten hvert annet år.

Tillatelsene utstedes av staten og er ikke tidsbegrensede. De gir beskyttet rett til næringsutøvelse og kan derfor gi opphav til en ekstraordinær avkastning (grunnrente). Grunnrente kan oppstå når det er knapphet på en innsatsfaktor i produksjonen. En andel av grunnrenten bør tilfalle fellesskapet. Det er kun i de siste årene at det har vært betalt markedspris på havbrukstillatelser. Frem til 2002 ble havbrukstillatelser tildelt gratis, mens det i perioden 2002 til 2012 som hovedregel ble betalt et relativt beskjedent vederlag.

Nærings- og fiskeridepartementet har tildelt kapasitetsvekst i to omganger i 2018. I februar 2018 ble det tildelt vekst på eksisterende tillatelser mot en fastpris, mens det ble avholdt en auksjon for å tildele nye tillatelser sommeren 2018. I vellykkede auksjoner vil store deler av grunnren-

ten fra de nye tillatelsene kunne tilfalle fellesskapet. Tillatelsene i tildelingsrunden i 2018 utgjorde bare om lag 3 pst. av den samlede mengden tillatelser i havbrukssektoren. For tidligere tillatelser er grunnrenten i svært liten grad hentet inn til fellesskapet. Samlet vederlag for tildelingene i 2018 ble på om lag 3,9 mrd. kroner. 80 pst. av vederlaget for kapasitetsvekst fordeles til fylkeskommuner og kommuner gjennom Havbruksfondet.

Regjeringen har nedsatt et partssammensatt utvalg som skal vurdere ulike former for beskatning av havbruksnæringen. Utvalget skal ledes av Karen Helene Ulltveit-Moe, professor i økonomi ved UiO. I tillegg til personer fra academia og advokater består utvalget av representanter fra LO, NHO og KS. Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. november 2019.

Regulering av landbruket

Produktivitetskommissjonen pekte på at liberalisering av jordbruket kan gi vesentlige samfunnsøkonomiske gevinster. Finansdepartementet har anslått at jordbruket genererte en negativ ressursrente på om lag 7 000 kroner per innbygger i 2016. Samlet tilsvarer det om lag 36 mrd. kroner. Beregningen er usikker og gir ikke et fullstendig uttrykk for de samfunnsøkonomiske kostnadene ved jordbrukspolitikken, blant annet fordi den ikke fanger opp kostnadene ved skjermingsstøtte og budsjettstøtte. På den annen side gir beregningen ikke uttrykk for verdien av jordbrukets bidrag til kollektive goder som matsikkerhet, kulturlandskap og bosettingsmønster. Næringsstøtten til jordbruket er omtalt i kapittel 5.4.

Regjeringen har gjennomført en rekke endringer av regelverk og støtteordninger for å styrke næringsutøverenes mulighet til å utvikle egen eiendom. Blant annet er strukturdifferensieringen av arealtilskudd fjernet, samdriftsregelverket avvirket og kvotetaket i melkeproduksjonen økt, grensene for konsesjonsfri produksjon av kylling og kalkun fordoblet, priskontrollen for rene skogeiendommer fjernet og arealgrensen for konsesjonsplikt, lovbestemt boplikt og odlingsjord hevet.

Regulering av bygge- og anleggsnæringen

Konkurransetilsynet og Produktivitetskommissjonen har påpekt utfordringer på tilbudssiden i bolig- og byggemarkedet. Ulik praktisering av plan- og bygningsloven mellom landets kommuner og mellom ulike prosjekter i samme kommune har bidratt til høyere kostnader. Samtidig

har produktivitetsveksten i byggenæringen, målt ved arbeidsinnsats i forhold til verdiskaping, vært svak over lang tid. Regjeringens arbeid med å snu denne utviklingen omtales nedenfor.

Menon Economics har utarbeidet en rapport på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om hvordan ulik praktisering av regelverket mellom ulike kommuner, og mellom ulike prosjekter i samme kommune, påvirker tilbudet av nye boliger. I rapporten fremgår det at det er betydelige variasjoner i bruken av planbestemmelser, og at dette fører til økt risiko og økte kostnader for utbygger. Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger opp rapporten med tiltak for å sikre økt forutsigbarhet, og for å tydeliggjøre grensene mellom planbestemmelser og tekniske krav til bygg.

Regjeringen legger til rette for enklere og mer effektive plan- og byggesaksprosesser samtidig som viktige kvaliteter og sikkerhet ivaretas. En rekke endringer i plan- og bygningsloven er vedtatt og en ny og forenklet byggteknisk forskrift ble innført i 2017. Regjeringen har også satt i gang et arbeid for å tydeliggjøre og forenkle regelverket for eksisterende bygg i plan- og bygningsloven.

Økt digitalisering av plan- og byggesaksprosesser, eiendomstransaksjoner og det geografiske kunnskapsgrunnlaget kan bidra til å øke produktiviteten i privat og offentlig sektor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil legge frem nye «Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging» tidlig i 2019. Forventningene skal bidra til bedre samhandling mellom plannivåene, og i sum gi bedre relevans, måloppnåelse og myndighetssamordning i planleggingen. Regjeringens arbeid med planprosessene har ført til at terskelen for innsigelser er hevet og andelen planer møtt med innsigelser har gått ned.

Det offentlige datagrunnlaget vil bli bedre gjennom videreutvikling av matrikkelen og arbeidet med en nasjonal detaljert høydemodell. Arbeidet med å utvikle gode digitale verktøy vil også videreføres gjennom programmet «Digitalisering og forenkling av plan- og byggesaksbehandlingen». For en nærmere omtale se Prop. 1 S for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Departementet nedsatte våren 2018 et uavhengig ekspertutvalg som skal evaluere om dagens system med sentral godkjenning av foretak, erklæring av ansvarsrett, uavhengig kontroll og det foreslåtte Seriositetsregisteret for arbeidere som er unntatt søknadsplikt, bidrar til å oppfylle målsetningen om forsvarlig byggkvalitet og seriøse og kvalifiserte aktører, eller om det finnes andre og mer egnede virkemidler. Utvalget skal

levere sin tilrådning til kommunal- og moderniseringsministeren i 2019.

Regulering av drosjemarkedet

Drosjemarkedet i Norge er regulert av yrkestransportloven med tilhørende forskrifter. Tilgangen til drosjeyrket er behovsprøvd ved at fylkeskommunen utsteder drosjeløyver etter en vurdering av behovet for antall drosjeløyver i et avgrenset geografisk område (løyvedistriktet). Til gjengjeld pålegges løyvehaverne en driveplikt for å sikre publikum tilgang til tjenester gjennom hele døgnet. Reguleringen kan gjøre det vanskelig for nye aktører å starte opp i drosjemarkedet. Etterspørselen etter drosjer varierer over døgnet og uken, og reguleringene gjør det vanskelig for tilbyderne å tilpasse seg etterspørselen. Rapporter fra blant annet Konkurransetilsynet og Forbrukerrådet viser at konkurransen i drosjemarkedet fungerer dårlig og fremhever særlig svak prisinformasjon og høye etableringshindre som viktige forklaringsfaktorer.

ESA uttalte i grunnlagt uttalelse av 22. februar 2017, at deler av den norske drosjereguleringen er i strid med EØS-regelverket. ESA mener blant annet at behovsprøvingen og plikten til å være tilknyttet en drosjesentral ikke er i tråd med retten til fri etablering etter EØS-avtalen.

I desember 2017 varslet regjeringen at den vil igangsette et større regelverksarbeid for drosjereguleringen. Regjeringen har nå sendt forslag til regelverksendringer på alminnelig høring. I forslag til nytt regelverk legger regjeringen til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet, og et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet. Det foreslås blant annet å oppheve behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten, men at det fortsatt skal være krav om drosjeløyve. Regjeringen ønsker å legge til rette for at lokale myndigheter kan sikre et tilfredsstillende drosjetilbud der markedet selv ikke leverer et godt nok tilbud.

Forenkling for næringslivet

Ny teknologi og digitale løsninger gir muligheter for forenklinger og mer effektive prosesser, samtidig som det gir bedre kontrollmuligheter for myndighetene slik at en kan redusere omfanget av svart økonomi.

Regjeringen har nådd målet om å redusere bedriftenes årlige kostnader ved å etterleve myndighetspålagte rapporteringskrav og reguleringer med 15 mrd. kroner ved utløpet av 2017, sammenlignet med kostnadene i 2011. Regjeringen vil

fortsette å redusere næringslivets kostnader ved å forenkle rapportering, lover og regler. Målet er å redusere kostnadene med 10 mrd. kroner i perioden 2017–2021.

Regjeringen har som mål at opplysninger det offentlige innhenter, skal lagres og kategoriseres på en slik måte at de samme opplysningene innhentes kun én gang.

Regjeringen vil arbeide for mer samordnet og enhetlig tilsynspraksis overfor næringslivet, og styrke tilsynenes veiledningsplikt. Det vil derfor bli gjennomført en kartlegging av det offentliges tilsynspraksis med reiselivsnæringen. Kartleggingen vil gi grunnlag for å vurdere tiltak som kan forenkle og redusere den totale belastningen av tilsyn for næringen, og i neste omgang vil generelle tiltak bli vurdert.

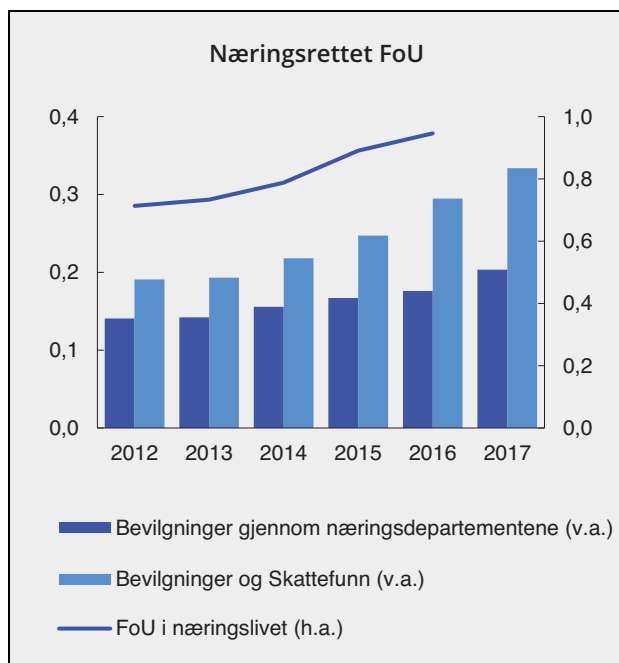
5.2.3 Innovasjon og forskning i næringslivet

Innovasjon er viktig for verdiskaping og vekst i produktiviteten. For å utvikles videre må virksomheter og gründere ta i bruk ny kunnskap, bruke eksisterende kunnskap på nye måter, utvikle nye produkter og løsninger og finne nye bruksområder.

Statistisk sentralbyrås FoU-undersøkelser viser at forskningsaktiviteten i næringslivet har økt de siste årene. Næringslivet hadde egenutført forskning og utvikling (FoU) for 29,5 mrd. kroner i 2016, en økning på 25 pst. fra 2012 målt i faste priser. I tillegg stod næringslivet for innkjøp av FoU for 7 mrd. kroner i 2016 fra andre virksomheter, offentlig finansierte forskningsinstitutter og utlandet. I Statistisk sentralbyrås innovasjonsundersøkelse for perioden 2014–2016 rapporterte 37 pst. av foretakene om introduksjon av nye varer eller tjenester. Dette er høyere enn tidligere, men omlegginger av undersøkelsen gjør det vanskelig å sammenlikne over tid.

Virksomheter investerer i forskning, innovasjon og utvikling fordi det lønner seg. Resultater og metoder fra en enkelt bedrifts forskning og utvikling kan imidlertid ha positive effekter ikke bare for bedriften selv, men også for andre. Dette kan gjøre at bedrifter investerer mindre i FoU enn det som er lønnsomt for samfunnet. Derfor gis det offentlig støtte til bedrifter, slik at de satser mer på forskning og innovasjon. Regjeringen har økt bevilgningene til forskning og innovasjon betydelig de siste årene og har satset på brede, landsdekkende ordninger.

Det er et mål at økte forskningsbevilgninger skal utløse økte private investeringer. Figur 5.4 illustrerer nivået på offentlige bevilgninger og



Figur 5.4 FoU i næringslivet og bevilgninger til næringsdepartementene. Andel av BNP

Kilder: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

egenutført forskning i næringslivet gjennom de siste årene. De samlede bevilgningene har blitt økt fra knapt 0,2 pst av BNP til drøyt 0,3 pst, inkludert skattekostnaden ved Skattefunnordningen. Samtidig har norsk næringsliv økt sin egenutførte forskning fra 0,71 pst i 2012 til 0,95 pst av BNP i 2016, slik det måles i de nasjonale undersøkelsene. De næringsrettede virkemidlene og skattesystemet stimulerer til verdiskaping, omstilling og innovasjon.

De siste årene har områdegjennomgang av Forskningsrådet fra 2017 blitt fulgt opp og Skattefunnordningen er evaluert. Regjeringen vil starte opp arbeid med en helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Målet for arbeidet er å få mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser ut av de midlene som kanaliseres gjennom virkemiddelapparatet.

5.2.4 Skatte- og avgiftssystemet

Et skattesystem som gir gode incentiver til å investere og arbeide, er viktig for å lykkes med omstillingene og øke produktiviteten. Skatter og avgifter bør innrettes slik at ressursene utnyttes best mulig. Kombinasjonen av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehand-

ling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til det.

Regjeringen arbeider for et vekstfremmende og enklere skattesystem. Blant annet som følge av enigheten i Stortinget om en skattereform for omstilling og vekst, har skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskap blitt redusert fra 28 pst. i 2013 til 23 pst. i 2018. Skattesatsen foreslås redusert til 22 pst. i 2019, og rabatten for aksjer og driftsmidler i formuesskatten foreslås økt fra 20 til 25 pst., se Prop. 1 LS (2018–2019). Kapittel 4 redegjør nærmere for skatte- og avgiftsopplegget for 2019.

5.2.5 Arbeidsmarkedet

Arbeidskraften er den viktigste ressursen i samfunnet. Høy yrkesdeltakelse og en godt kvalifisert arbeidsstyrke er avgjørende for vekst og velstand. Regjeringen legger stor vekt på at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Skattesystemet og inntektssikringsordningene må utformes slik at det lønner seg å jobbe, og flere må stå lenger i arbeid.

Måten det norske arbeidsmarkedet fungerer på, kombinert med universelle og ganske sjenerøse velferdsordninger, reduserer usikkerheten for arbeidstakere som blir berørt av omstillinger. Dette har bidratt til en god omstillings- og innovasjonsevne, en relativt høy produktivitetsvekst og samtidig til små inntektsforskjeller. Sysselsetningspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 3.5.

5.2.6 Kapitalmarkedet

God og effektiv tilgang til kapital er en nødvendig forutsetning for verdiskaping og sysselsetting. Kapitaltilgang er også viktig for omstilling, innovasjon og utvikling av næringslivet. Velfungerende kapitalmarkeder bidrar til effektiv ressursbruk og et produktivt næringsliv. Et velfungerende kapitalmarked sørger for at kapitalsøkere effektivt kobles med kapitaleiere, og at risiko tas av dem som ønsker det. Hvor effektivt denne koblingen skjer, avhenger blant annet av investorers og långiveres tilgang til informasjon om forventet lønnsomhet og risiko. Konkurransen mellom etter-spørrere og tilbydere av kapital, og i hvilken grad kapitalen er mobil over landegrenser og regioner, er også av betydning.

Myndighetene legger til rette for effektive kapitalmarkeder gjennom å sørge for finansiell stabilitet og bidra til at aktørene i markedet har tilrett til det finansielle systemet. Erfaringene i Europa etter finanskrisen viser at det kan ta lang tid før kapitalmarkedene fungerer godt etter en

periode med ustabilitet. Gjennom EØS-avtalen har Norge stort sett samme regler for å regulere kapitalmarkedene som EU-landene. Det bidrar blant annet til kapitalflyt på tvers av landegrensene. Staten er også en betydelig aktør i kapitalmarkedet både gjennom det direkte eierskapet og ulike virkemidler som såkornfond, låne- og garantiordninger.

Store selskaper med god lønnsomhet har gjerne tilgang til kapital fra flere kilder, både nasjonalt og internasjonalt. Små og mellomstore bedrifter kan i større grad være avhengig av å hente inn egenkapital eller lån i Norge.

Tidligere utredninger, blant annet Skatteutvalget (NOU 2014: 13) og Produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3) indikerer at kapitalmarkedene i Norge fungerer godt. I begynnelsen av mars 2018 la et offentlig utvalg frem sine vurderinger av næringslivets tilgang til kapital, jf. NOU 2018: 5 *Kapital i omstillingens tid*. Etter utvalgets vurdering er det norske kapitalmarkedet i hovedsak vel fungerende. Forventet lønnsomme prosjekter og virksomheter får stort sett nok og rett finansiering. Utvalget har likevel en rekke anbefalinger for å øke kapitaltilgangen til næringslivet og effektivisere kapitalmarkedets funksjonsmåte. Blant annet mener utvalget at det er mulig å legge til rette for en bedre kanalisering av den tilgjengelige kapitalen og for en mer effektiv kobling mellom gründerne og bedriftene som søker finansiering og kapitaleierne som søker investeringsmuligheter.

Utredningen har vært på offentlig høring våren 2018. Høringsinnspillene er til behandling i Nærings- og fiskeridepartementet.

5.2.7 Delingsøkonomien

Delingsøkonomiutvalget pekte på at delingsøkonomien representerer positive muligheter for norsk økonomi ved at ubrukte eller underutnyttede ressurser tas i bruk, jf. NOU 2017: 4 *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*. Aktivitetene i delingsøkonomien vil potensielt kunne bidra til effektiv ressursbruk gjennom økt konkurranse og innovasjon. Utvalget peker også på noen utfordringer ved delingsøkonomien, særlig knyttet til skatt og til ordnede arbeidsforhold.

Nasjonalbudsjettet 2018 ga en gjennomgang av Delingsøkonomiutvalgets anbefalinger, høringen og regjeringens videre oppfølging. Det pågår et betydelig arbeid på flere departementers ansvarsområder for å tilrettelegge for delingsøkonomien og realisere de potensielle positive gevinstene, uten at dette skal lede til aktører som ikke betaler skatt eller ikke har ordnede arbeidsfor-

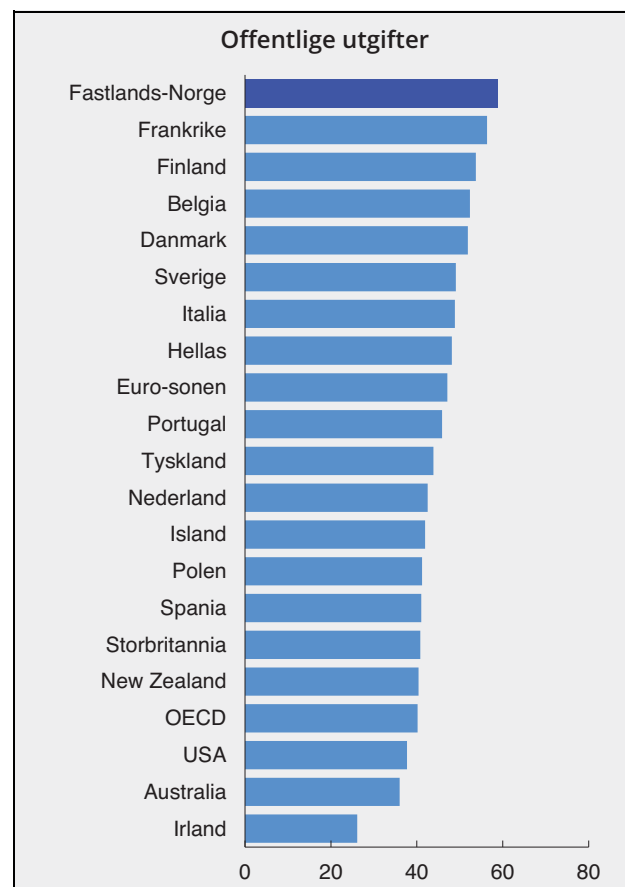
hold. Blant annet fremmer Finansdepartementet i statsbudsjettet for 2019 forslag om at formidlingselskaper mv. skal ha plikt til å gi tredjepartsopplysninger til skattemyndighetene.

5.3 Effektivisering av offentlig sektor

5.3.1 Utviklingen i offentlig sektor

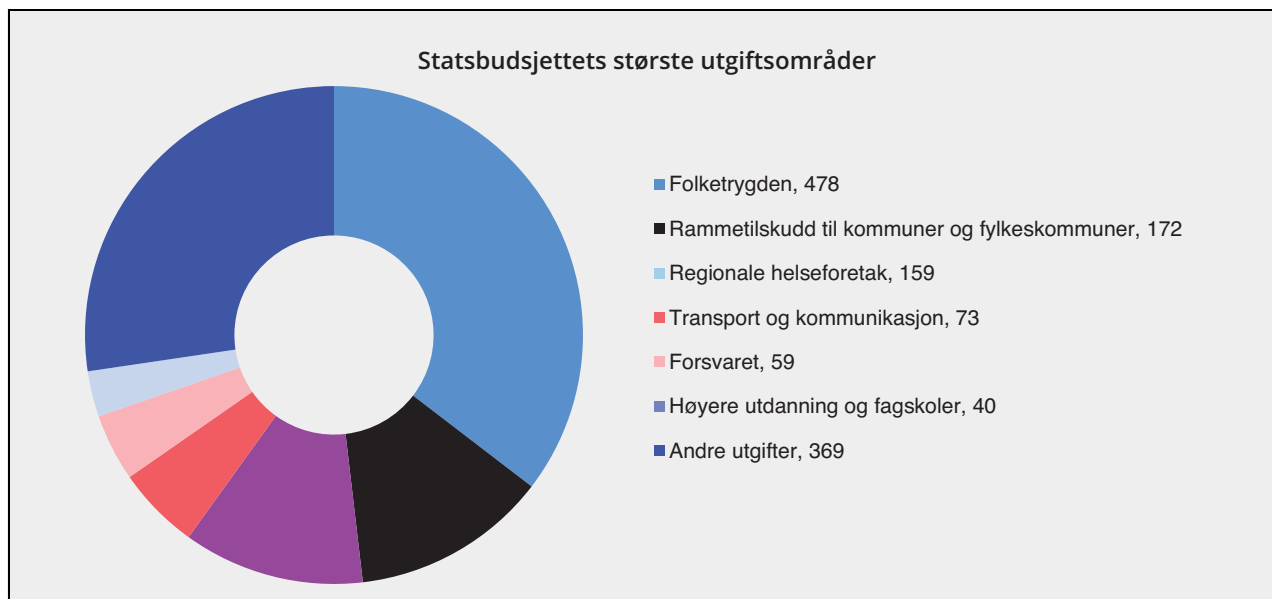
Offentlig forvaltning er relativt stor i Norge sammenlignet med andre OECD-land, se figur 5.5. Dels har dette sammenheng med at innfasingen av petroleumsinntekter har muliggjort en vekst i offentlige utgifter til et høyt nivå uten at det har vært nødvendig å øke skattenivået tilsvarende. Men også det norske skattenivået er forholdsvis høyt i internasjonal sammenheng, se avsnitt 3.1.5 og figur 3.13.

Variasjonen i utgiftsnivået mellom land skyldes i hovedsak ulik oppgavefordeling mellom offentlig og privat sektor. Fellesgoder som forsvar, politi, rettsvesen og offentlig administrasjon finansieres med skatter og avgifter i alle moderne land. I Norge gjelder dette i stor grad også for individrettede tjenester som utdanning, helse og



Figur 5.5 Offentlige utgifter som andel av BNP. 2017

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 5.6 Statsbudsjettets største utgiftsområder. Mrd. kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

omsorg. Dette er tjenester som i en del andre land i større grad utføres av private eller ivaretas av familien. I Norge står dessuten det offentlige for en større del av pensjonsutgiftene enn i mange andre land, hvor pensjoner i større grad er et privat ansvar.

De samlede utgiftene i offentlig forvaltning utgjorde 1 650 mrd. kroner i 2017 eller nær 59 pst. av fastlands-BNP. Mange av oppgavene det offentlige utfører er arbeidsintensive, slik som utdanning, politi og helsevesen. Aldringen av befolkningen bidrar til et økt press på de offentlige tjenestene, samtidig som veksten i arbeidsstyrken vil avta fremover. En effektiv offentlig sektor er nødvendig for å møte tjenestebehovet i helse- og omsorgssektoren uten samtidig å redusere tilgangen på arbeidskraft i privat sektor.

Figur 5.6 gir en oversikt over sentrale utgiftsområder på statsbudsjettet. I figuren er utgifter til petroleumsvirksomhet, finansielle transaksjoner og overføring til Statens pensjonsfond utland ikke inkludert.

Norges gunstige økonomiske stilling har gjort det mindre nødvendig å legge vekt på effektiv ressursbruk og prioritering. Det har trolig bidratt til den høye veksten i antall ansatte i offentlig sektor og til at en del kostnadsbesparende reformer har blitt utsatt. Det kan dermed være et betydelig potensial for effektivisering av den offentlige ressursbruken og for å hente ut gevinster av allerede gjennomførte reformer.

Effektivisering av offentlig sektor og offentlig ressursbruk er en viktig del av strategien for å møte utfordringen med et mer begrenset handlingsrom i årene fremover, jf. Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016–2017)). Økt effektivitet i offentlig sektor vil gi rom for bedre ytelser og lavere vekst i ressursbruken, og er nødvendig for en bærekraftig ressursbruk i offentlig sektor over tid.

En effektiv og brukerrettet offentlig sektor er også avgjørende for å opprettholde innbyggernes tillit. OECD har pekt på at tillit er en driver for effektiv forvaltning og økonomisk utvikling og et mål på hvordan offentlig sektor lykkes. Norsk offentlig forvaltning skårer høyt i internasjonale sammenligninger av tillit.

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) ble innført i 2015, som en fast del av den årlige budsjettprosessen. Reformen gir incentiver til mer effektiv statlig drift og henter ut en fast andel av gevinstene fra produktivtetsveksten, og bidrar årlig til økt rom for nye prioriterte tiltak i statsbudsjettet. Dette sender et tydelig signal til virksomhetslederne om å gjennomføre systematisk effektiviseringsarbeid, og at det er fellesskapet som disponerer gevinstene og vurderer hvordan disse skal fordeles på prioriterte områder. I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2019 medfører reformen omprioritering av om lag 1,7 mrd. kroner.

Produktivtetsvekst i offentlig sektor er vanskelig å måle. Veksten i produktivitet vil variere

mellom ulike tjenesteområder og virksomheter samt over tid. Basert blant annet på beregninger fra Statistisk sentralbyrå ble det i forbindelse med innføringen av ABE-reformen i 2015 lagt til grunn en årlig effektiviseringsgevinst på rundt 0,5 pst.

Områdegjennomganger er et verktøy for systematisk arbeid med effektivisering og forbedring innenfor utvalgte områder. Områdegjennomganger gir mulighet for større fordypning og grundigere vurderinger enn det normalt er rom for innenfor den årlige budsjettprosessen. Slike gjennomganger skal legge til rette for effektiviseringsgevinster, bedre målretting av regler og tiltak eller nedprioritering av aktivitet som ikke lenger anses som formålstjenlig. I 2017 ble det gjennomført områdegjennomganger av støtteordninger i klimapolitikken, øremerkede tilskudd til kommunesektoren og det ble startet opp en områdegjennomgang av Statens vegvesen. Områdegjennomgangene omtales i Kommuneproposisjonen 2019 og berørte departementers Prop. 1 S (2018–2019).

I 2018 arbeides det med tre nye områdegjennomganger av henholdsvis næringsfremme i utlandet, bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor og det næringsrettede virkemiddelapparatet.

5.3.2 Nye og endrede arbeidsmåter

Prosessforbedring og tjenstedesign

Effektive og gode tjenester kan bli bedre ved å forenkle regelverket og automatisere arbeidsprosessene. På flere områder arbeides det med dette:

- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) leverer digitale lønns- og regnskapstjenester til statlige virksomheter. For å frigjøre ressurser og gi bedre tjenester til kunden har DFØ tatt i bruk robotisert prosessautomatisering på enkelte arbeidsprosesser på lønns- og regnskapsområdet. DFØ utvikler også en egen praterobot basert på kunstig intelligens, i første omgang for å automatisere henvendelser fra mottakere av honorarer på lønnsområdet. Tjenesten skal kunne hjelpe og veilede brukeren, uavhengig av tidspunkt på døgnet, slik at brukeren kan få svar utenom DFØs åpningstider.
- Folkehelseinstituttet har gjennomført en større omlegging og modernisering av laboratorievirksomheten sin i 2018. Overgangen til ny teknologi muliggjør effektivisering av prosesser samt nye muligheter innen smittevernsarbeidet. Blant annet gir teknologien mer detaljert utbruddsetterretning og bedre muligheter

for modellering av utfall av ulike folkehelseiltak.

Tjenstedesign har gjennom flere prosjekter vist seg å være god metode for å utvikle en bedre og mer effektiv offentlig sektor. Dette omfatter blant annet å sette brukeren i sentrum, eksperimentere og teste ut prototyper av løsninger i liten skala, før politikken rulles ut i full skala. Ved å sette brukerne i sentrum øker muligheten for å utforme mer relevante og treffsikre tiltak, enn om en tar utgangspunkt i forvaltningens egne behov. Brukerorientert design har også vist seg å være et godt verktøy for bedre samordning i offentlig sektor.

- Gjennom Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenstedesign i offentlig sektor, nå StimuLab, tilbyr Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) tverrfaglig støtte, veiledning og økonomiske midler til innovative utviklingsprosjekter. Basert på erfaringer fra åtte prosjekter i prøveperioden 2016–2017 (omtalt på Difis hjemmeside), gikk StimuLab i 2018 over til å bli en fast ordning som ble utvidet til også å omfatte kommunene. Difi samarbeider med Design og arkitektur Norge (DOGA), for å styrke tjenstedesignkompetansen. I 2018 er nye prosjekter tildelt støtte. Gevinstene antas å være betydelige, både for offentlig forvaltning og for innbyggerne. Gevinstene knytter seg både til de enkelte prosjektene og til kunnskap og erfaring som kommer hele offentlig sektor til gode.
- Det er et mål at offentlig sektor skal bli mer effektiv, mer brukerorientert og opprettholde høy tillit i befolkningen. Regjeringen har derfor startet arbeidet med en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor. I meldingen vil regjeringen vurdere virkemidler, tiltak og verktøy for ledere og ansatte som kan fremme innovasjon i offentlig sektor.
- Direktoratet for byggkvalitet har de siste årene laget en rekke digitale veivisere, for å gjøre det enklere å forstå ulike deler av bygningsregelverket. Eksempler på disse er «Bygg uten å søke» og «Hvor stort kan du bygge». Veiviserne er utviklet i tråd med direktoratets Bygg-Nett-strategi, og bygger på de grunnleggende føringene om brukerretting, selvbetjening og samhandling. Veiviserne utvikles ved hjelp av tjenstedesignmetodikk, og går gjennom flere runder med klarspråk og brukertesting både før og etter lansering. DiBKs veivisere er godt besøkte, og får gode tilbakemeldinger fra brukerne. I 2018 har digitale veiledere for erklæ-

ring av ansvarsrett, bruksendring i bolig, og mindre tilbygg blitt lansert.

Konkurransetsetting og samarbeid med private

Konkurransetsetting og økt samarbeid med private kan bidra til bedre tjenester uten at offentlige budsjetter øker. Private og ideelle aktører som konkurrerer om tjenesteproduksjonen, kan bidra til bedre tjenester, større mangfold og økt valgfrihet for brukerne.

- Jernbanereformen innebærer at jernbanesektoren skal bli mer effektiv og kundeorientert enn tidligere, slik at jernbaneinfrastrukturen utnyttes på en bedre måte, se Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor – Reform av jernbanesektoren*. Et viktig tiltak er konkurransetsetting av persontogtrafikken. Konkurransen om Sørlandsbanen (trafikkpakke 1) ble lyst ut høsten 2017, mens togtrafikken fra Oslo og nordover (trafikkpakke 2) ble lyst ut våren 2018.

Effektive fellesløsninger i staten

I rapporten *Value for Money in Government* fra 2013 anbefalte OECD at Norge i større grad tar i bruk felles, statlige tjenestesenre for administrative oppgaver. Slike sentre kan gi stordriftsfordeler og god kvalitet på tjenestene. Lønns- og regnskapstjenester bygger på et felles statlig regelverk og legger i særlig grad til rette for stordrift. Mange innkjøp i staten har betydelige fellestrekk. Samordning av innkjøp av standardiserte produkter eller tjenester kan gi lavere kostnader og høyere innkjøpskompetanse. Det vises til nærmere omtale av offentlige anskaffelser i punkt 5.2.1.

Det er grunn til å anta at potensialet er betydelig også på områder som i dag ikke er etablert som fellestjenester, eksempelvis arkivtjenester.

- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) leverer lønns- og regnskapstjenester til statlige virksomheter. 87 pst. av virksomhetene er lønnskunder og 73 pst. av virksomhetene er regnskapskunder per 31. desember 2017. Flere store og komplekse virksomheter blir i årene fremover også kunder av DFØ. I 2019 skal politiet bli regnskapskunde av DFØ. De fire største universitetene i henholdsvis Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø tar sikte på å bli lønns- og regnskapskunder av DFØ fra 2021.
- DFØ utvikler også nye tjenester på lønns- og regnskapsområdet. I 2018 har DFØ inngått en kontrakt for å levere et turnussystem til kunder.

- Fylkesmennenes fellesadministrasjon etableres 1. januar 2019 og vil få styrings-, utviklings- og driftsoppgaver innenfor fylkesmennenes administrative område, herunder IKT, dokumentforvaltning, HR og personalforvaltning, økonomi og anskaffelser.
- Norsk Helsenett SF etablerte fra 1. januar 2017 et brukerfinansiert administrativt tjenestesenter for alle etater i den sentrale helseforvaltningen. Tjenestesenteret er fra 1. juni 2018 fullt ut etablert med felles tjenester innen IKT, anskaffelser, arkiv og dokumenthåndtering.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), ved Statens innkjøpscenter, har siden 2017 inngått fire felles innkjøpsavtaler for staten med en beregnet besparelse på om lag 200 mill. kroner i året.
- Bruken av felles IT-løsninger øker og mange, både innbyggere og næringsliv, foretrekker nå å bruke digitale tjenester og løsninger når de kommuniserer med det offentlige. Difi forvalter de sentrale fellesløsningene Digital postkasse til innbyggerne, ID-porten og Kontakt- og reservasjonsregisteret samt flere andre fellesløsninger. ID-porten, som er en felles påloggingsløsning som gir tilgang til mer enn 1 800 nettjenester fra over 700 offentlige virksomheter, hadde i underkant av 114 mill. transaksjoner i 2017. Dette er en økning på over 25 pst. fra 2016.
- Områdegjennomgangen av klima- og miljøforvaltningen i 2016 viste effektiviseringsmuligheter, særlig innenfor anskaffelsesområdet. KLD har gitt underliggende etater i oppdrag å utarbeide forslag til en felles strategi for samordning av de administrative funksjonene i miljøforvaltningen, og særlig vurdere potensialet for reduserte innkjøpskostnader. Strategien planlegges iverksatt fra 2019.
- UNIT – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning, som ble opprettet 1. januar 2018, har det nasjonale ansvaret for å implementere og videreutvikle digitaliseringsstrategien og samordning på IKT-området innenfor høyere utdanning og forskning. UNIT har gjort en kartlegging av nåsituasjonen, behov og muligheter for videre utvikling av fellestjenester.

5.3.3 Mer effektiv organisering av kommune og stat

Det offentlige skal tilby gode og tilpassede tjenester. Samtidig skal tjenestene produseres kostnads-effektivt.

En effektiv kommunal sektor

En effektiv kommunal sektor er en viktig forutsetning for å produsere gode tjenester til brukerne. Dagens kommunegrenser ble i hovedsak bestemt på 1960-tallet. Tidligere var transport og kommunikasjon dyrt og tungvint. I dag har kostnadene falt og tilgjengeligheten økt, og mulighetene for kommunikasjon er fundamentalt endret. Samtidig har kommunene fått ansvar for flere og mer komplekse tjenester.

- Kommunereformen skal bidra til større enheter, bedre fagmiljøer og mer effektiv drift. Formålet er å gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. I perioden 2014–2017 ble totalt 119 kommuner vedtatt slått sammen til 47 nye kommuner. Antall kommuner vil dermed bli redusert fra 428 i 2014 til 356 i 2020. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fastsatt forskrifter for sammenslåingene. Forskriftene fastsetter blant annet navn på de nye kommunene, antall medlemmer i kommunestyrene og nødvendige unntak fra lover og forskrifter for å gjennomføre sammenslåingene.
- Til tross for et høyt antall sammenslåinger i reformen, er ikke hovedtrekkene ved kommunestrukturen endret. Mange kommuner vil fortsatt være for små. Regjeringen ønsker å opprettholde den norske tradisjonen med sterke velferdskommuner med et stort og reelt selvstyre. Det forutsetter ytterligere endringer i kommunestrukturen fremover. Befolkningsnedgang og demografiske endringer gjør at mange av de små kommunene i de neste 10-15 årene vil ha for få innbyggere i arbeidsfør alder sammenlignet med innbyggere over pensjonsalder. Disse kommunene har allerede i dag utfordringer med å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å dekke alle fagområder. Samtidig opplever kommuner i byområder befolkningsvekst, og mange av de store byene har mangel på egnet areal for å legge til rette for fremtidig vekst.
- Regionreformen som ble vedtatt av Stortinget i juni 2017, gjør at 19 fylker blir til 11. Målene for regionreformen er større fylkeskommuner med økt kapasitet og kompetanse til å ivareta dagens oppgaver på en bedre måte, og til å påta seg nye oppgaver. Ni fylker har i dag under 200 000 innbyggere, og ytterligere fem har

under 300 000 innbyggere. Fra 2020 vil ingen fylkeskommuner ha under 200 000 innbyggere. Overføring av nye oppgaver til fylkeskommunene forutsetter større og færre enheter enn i dag for å gi en funksjonell oppgaveløsning og nødvendig kapasitet og kompetanse i organisasjonen. Regjeringen vil legge frem en egen sak om nye oppgaver til fylkeskommunene høsten 2018.

- Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Rammefinansiering støtter opp om lokalt selvstyre og gir kommuner og fylkeskommuner handlingsrom til å gjøre prioriteringer i tråd med egne vurderinger og innbyggernes behov. Dette bidrar til effektiv ressursbruk tilpasset lokale forhold. Rammefinansiering stimulerer også til innovasjon og effektivisering fordi frigjorte midler tilfaller den enkelte kommune. En ekspertgruppe har gjennomført en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Ekspertgruppen mener det er behov for en kraftig reduksjon i antallet tilskuddsordninger. Regjeringen vil legge frem en helhetlig innlemmingsplan i Kommuneproposisjonen 2020.
- På bakgrunn av en analyse som er gjennomført av Senter for økonomisk forskning kan det anslås et effektiviseringspotensial i 2016 på om lag 30 mrd. kroner innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenester. Selv om det ikke nødvendigvis vil være mulig å ta ut hele dette effektiviseringspotensialet, illustrerer det likevel at det er store muligheter for mer effektiv ressursutnyttelse og bedre tjenester. Resultatene av kartlegging av den enkelte kommune legges årlig ut på nett³. Det kan bidra til en systematisk overføring av positive erfaringer slik at tjenestene i kommunene forbedres og ressurser frigjøres. Analysene kan benyttes til sammenligninger av kommuner og til å følge utviklingen i egen kommune over tid. Oppdaterte analyser planlegges gjennomført i løpet av høsten 2018.
- Kommunenes organisasjon (KS) har i 2018 lansert Innovasjonsbarometeret for kommunal sektor, som er en undersøkelse av innovasjon innenfor sektorene helse og omsorg, oppvekst og utdanning. Resultatene i barometeret viser at kommunesektoren gjennomfører betydelige omstillinger og effektiviseringstiltak.

³ Resultatene publiseres på www.kommunedata.no

En effektiv regional stat

Regional statsforvaltning skal bidra til at nasjonale mål og vedtak følges opp regionalt og lokalt. Oppgaver legges gjerne til regionalt nivå når nærhet til brukerne er viktig. Fylkesmannsembetene utfører oppgaver for flere departementer og direktorater, og er et bindeledd mellom stat og kommune. Det er store forskjeller i organiseringen av den regionale statsforvaltningen. Regjeringen har gjennomført flere tiltak for å effektivisere denne delen av statsforvaltningen.

- Fylkesmannen får fra 1. januar 2019 ny struktur med ti embeter. Med unntak av Fylkesmannen i Oslo og Viken som dekker to fylker, blir strukturen sammenfallende med de nye fylkeskommunene fra 2020. Målsettingen med fylkesmannsreformen har vært å styrke fylkesmannen som sentralt bindeledd mellom stat og kommune, tverrsektoriell samordner av regional stat overfor kommunene og rettssikkerhetsgarantist. Sammenslåtte embeter vil få større fagmiljøer og styrket fagkompetanse som vil være et viktig element i oppgaveløsningen og rolleutøvelsen.
- Som del av regionreformen har regjeringen vedtatt å gjennomgå regional stats inndeling i lys av ny fylkesstruktur. Formålet er å legge til rette for best mulig samhandling og samordning på regionalt nivå gjennom større grad av harmonisering mellom regionale strukturer. Endringer i regional stat skal vektlegge fire viktige hensyn: bidra til effektivisering av statlig forvaltning, bedre samhandling på tvers i staten, bedre samhandling mellom regional stat og fylkeskommunen, og ikke minst bidra til forenkling for brukerne. Det er besluttet at 11 etater skal gjennomgå. Dette er NAV, Innovasjon Norge, Husbanken, IMDi, Bufetat, Statens Vegvesen, NVE, Fiskeridirektoratet, Politiet, Sivilforsvaret og Kystverket. Difi bistår departementet i gjennomgangen og vil levere sin rapport innen utgangen av 2018.

Samordning mellom ulike deler av staten

Klar oppgavedeling mellom statlige virksomheter gjør at de enkelte virksomhetene kan bli eksperter på sine områder. Spesialisering kan imidlertid føre til at innbyggere og næringsliv opplever staten som fragmentert. Gode tjenester krever ofte tett samarbeid mellom alle relevante myndigheter, på tvers av spesialiseringer.

- Byvekstavtalene er et viktig verktøy for bedre samordning og mer helhetlig tilnærming i

areal- og transportpolitikken. Det er i Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* åpnet for at det kan inngås byvekstavtaler i de ni største byområdene. Byvekstavtaler er gjensidig forpliktende avtaler mellom staten, fylkeskommuner og kommuner for å nå målet om at veksten i persontransporten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Forhandlingene skjer gjennom en politisk styringsgruppe som ledes av Samferdselsdepartementet og hvor også Kommunal- og moderniseringsdepartementet deltar. I de løpende forhandlingene er staten representert av Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Fylkesmannen, som ivaretar ulike ansvarsområder og opptrer samordnet overfor de lokale partene.

- Strategi mot arbeidslivskriminalitet ble lagt frem i 2015 og fornyet i 2017. Formålet er å bekjempe arbeidslivskriminalitet og fremme seriøse og gode arbeidsforhold gjennom et bredt samarbeid mellom offentlige myndigheter og arbeidslivets parter. Det er blant annet gjennomført tiltak for å øke det lokale og regionale samarbeidet og koordinere kontrollinnsatsen mellom politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, Nav og andre offentlige etater. Etatene har opprettet sju arbeidslivskriminalitetssentre. I 2017 kontrollerte de her om lag 3400 virksomheter. 481 kriminelle aktører er fjernet fra markedet eller fikk sin kapasitet redusert. 61 kriminelle nettverk ble identifisert. Regjeringen foreslår å øke bevilgningen til etatenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet i 2019.

Omstilling, omorganisering og kostnadsreduksjoner

Offentlig sektor må endre seg i takt med resten av samfunnet. Et stadig større press på offentlige budsjetter og økende krav fra publikum gjør det nødvendig å tenke nytt. Omstilling, nye arbeidsformer og endret organisering er nødvendige og viktige virkemidler.

- Nærpolitireformen er den største omstillingen i politiet i nyere tid. Reformen sørger for et mer synlig og tilgjengelig politi der folk bor og ferdes, med kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger. I 2019 hentes 51 mill. kroner av gevinstene fra nærpolitireformen ut. Regjeringen foreslår å omprioritere midlene til andre formål innenfor politiet.
- Skatteetaten har de senere årene gjennomført flere store omstillingsprosesser der målet er en bedre og mer effektiv skatte- og avgiftsforvaltning. I 2018 ble NAV Innkreving overført fra

Arbeids- og velferdsetaten til Skatteetaten. Skatteetaten er også i ferd med å innføre en ny kontorstruktur i etaten med færre kontorer og større fagmiljø, og en ny organisasjonsmodell basert på landsdekkende oppgaveløsning. Den nye organiseringen legger til rette for at Skatteetaten kan løse sine oppgaver på en bedre og mer effektiv måte. Skatteetatens arbeid med modernisering av folkeregisteret, et nytt IKT-system for særavgiftsforvaltningen (SAFIR) og en ny dialogbasert skattemelding (SIRIUS) vil både gi mer effektiv ressursbruk for etaten og andre gevinster for samfunnet.

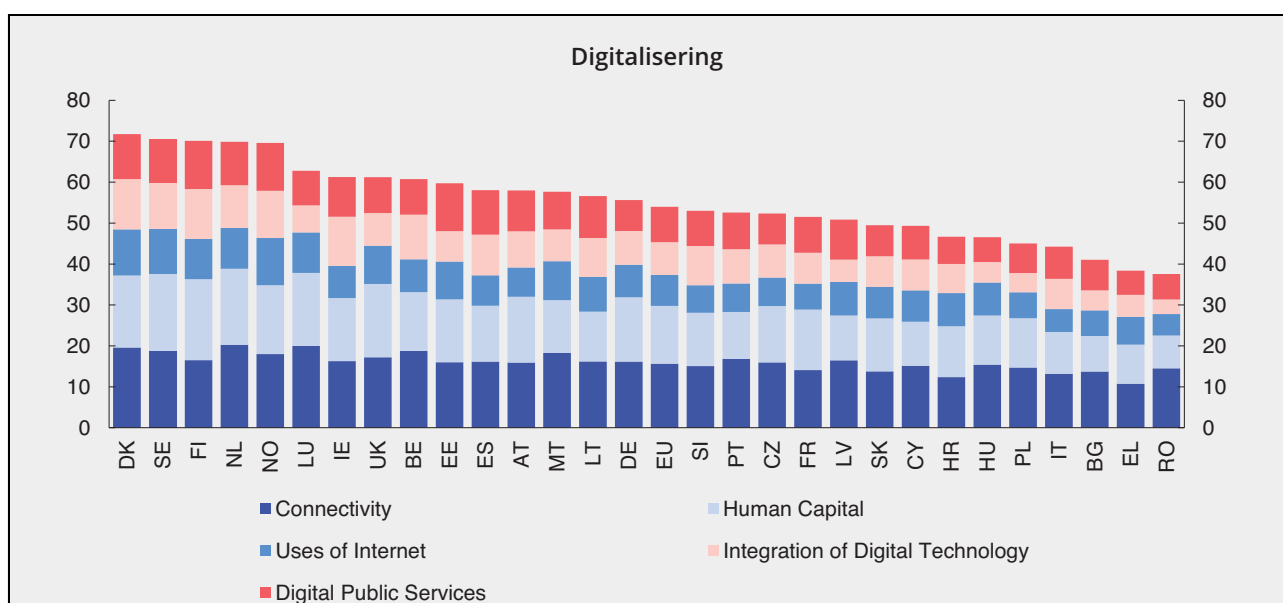
- Utbyggingsselskapet for vei, Nye Veier AS, har vært operativt siden 1. januar 2016. Selskapet skal legge helhetlig utbygging og samfunnsøkonomisk lønnsomhet til grunn for prioriteringene. Selskapet har identifisert muligheter for å kunne redusere kostnader og øke nytten av prosjektporteføljen. I 2019 planlegger selskapet å åpne strekningene E18 Tvedestrand – Arendal og E18 Rugtvedt – Dørdal.
- En områdegjennomgang av Statens vegvesens effektiviseringsprogram har identifisert et betydelig effektiviseringspotensial, særlig knyttet til veiområdet, trafikant- og kjøretøyområdet og innen støttefunksjoner, og foreslår tiltak innenfor disse områdene. Områdegjennomgangen har vist at effektiviseringsutviklingen hittil er svakt dokumentert, men at det har vært forbedringer siden omleggingen av effektiviseringsprogrammet i 2016. På bakgrunn av områdegjennomgangen har regjeringen fast-

satt et mål for reduksjon av interne kostnader og vil følge opp områdegjennomgangen med tiltak blant annet på byggherreområdet, trafikant- og kjøretøyområdet og innen støttefunksjoner. Effektiviseringsarbeidet skal følges opp gjennom produktivitets- og effektivitetsindikatorer. Som en oppfølging av områdegjennomgangen vil Samferdselsdepartementet gi Vegdirektoratet i oppdrag å gjennomføre en utredning av ny organisasjonsmodell.

5.3.4 Digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester

En av de viktigste drivkreftene for økt produktivitet i offentlig sektor er digitalisering. Teknologiutviklingen åpner for nye måter å organisere forvaltningen på, forbedrede eksisterende tjenestetilbud og helt nye typer offentlige tjenester. Dette forutsetter omstillingsevne og god utnyttelse av markedet. I tillegg gir digitalisering muligheter for nye samarbeidsformer mellom offentlig og privat sektor.

Europakommisjonen publiserer indeksen *The Digital Economy and Society Index (DESI)*. DESI-indeksen måler EU-landene samt Norge, Island og Tyrkia på digital infrastruktur, i hvilken grad næringslivet tar i bruk digital teknologi, bruken av offentlige digitale tjenester, teknologikompetanse og bruk av teknologi og tjenester i samfunnet. Norge er rangert blant de ledende landene i Europa på digitalisering, se figur 5.7. Norge ligger betydelig over gjennomsnittet for EU og ligger



Figur 5.7 Digital Economy and Society Index 2018

Kilde: Europakommisjonen.

særlig langt foran på utvikling og bruk av både offentlige og private internettjenester.

Digitalt førstevalg er et grunnleggende prinsipp for kommunikasjon mellom offentlig sektor og brukerne. Dette innebærer at forvaltningen så langt som mulig er tilgjengelig på nett, og at nettbaserte tjenester er hovedregel for forvaltningens kommunikasjon med brukerne. Regjeringen varslet i Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge* en styrking av digitalt førstevalg og fortsatt arbeid i retning av digital selvbetjening og det som ofte omtales som automatisert saksbehandling. Regjeringen har besluttet å utarbeide en nasjonal strategi for digitalisering av offentlig sektor for å kunne operasjonalisere prinsipper og retninger angitt i Digital agenda.

Digitalisering gir store muligheter for mer rasjonell løsning av oppgaver, men utfordrer samtidig innarbeidede arbeidsformer. Å ta i bruk nye teknologiske løsninger på en god måte krever ikke bare en vellykket gjennomføring av IKT-prosjekter, men vel så mye at arbeidsmåtene til virksomhetene blir endret. For å lykkes med digitalisering er det viktig å realisere både de gevinster som gir økt kvalitet og besparelser for brukerne og budsjettgevinster. Det er tatt flere initiativ for å øke innsatsen:

- I 2016 oppnevnte regjeringen Digitaliseringsrådet. Rådet skal bidra til at offentlige virksomheter lykkes med digitaliseringsprosjekter. Rådet skal også bidra til at statlige etater skal lære av hverandres suksesser og feil. I sin erfaringsrapport for 2017 trekker rådet frem tre utfordringer som statlige virksomheter står overfor. Den ene er å få til samarbeid på tvers, den andre er å realisere gevinstene og den tredje er å få til tilstrekkelig fornyelse.
- For å øke digitaliseringstempoet i staten har regjeringen etablert en medfinansieringsordning for små og mellomstore digitaliseringsprosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme. I perioden 2016–2018 er det gjennom ordningen gitt tilsagn på til sammen 336 mill. kroner til i alt 40 prosjekter. Den potensielle innsparingen for det offentlige som følge av disse prosjektene er beregnet til om lag 7 mrd. kroner over ti år. I 2018 har 14 prosjekter fått tilsagn om medfinansiering. Mulig innsparingspotensial i offentlig sektor for prosjektene som har fått tilsagn i 2018, er beregnet til om lag 100 mill. kroner per år. Prosjektene som har fått tilsagn i 2018 vil blant annet utvikle digitale tjenester for sosialhjelpsmottakere på nav.no, lage en nasjonal portal for bekymringsmeldin-

ger til barnevernstjenesten og digitalisere prosessen med å fornye førerkort.

Kommunikasjon med innbyggere og næringsliv

Digitalisering legger grunnlaget for bedre, raske og mer effektiv kommunikasjon mellom stat, innbyggere og næringsliv. Både produktiviteten i næringslivet og tilgangen på informasjon for husholdninger og bedrifter blir bedre. Digitalisering gir også mulighet til å utvikle nye og fleksible løsninger basert på selvbetjening, uavhengig av hvor offentlige tjenester er lokalisert.

En helhetlig politikk for informasjonsforvaltning er nødvendig for å nå det langsiktige målet om at innbyggere, næringsliv og frivillig sektor ikke skal måtte levere samme opplysning til forvaltningen mer enn én gang. Digitale løsninger som åpner for forhåndsutfylling av skjemaer og direkte uthenting av informasjon fra bedriftenes IKT-systemer, gjør at rapporteringen langt på vei kan digitaliseres.

- Et viktig element i arbeidet med informasjonsforvaltning er etableringen av en felles datakatalog som er utarbeidet av Brønnøysundregistrene i samarbeid med Difi og andre etater. Datakatalogen skal være en oversikt over hvilke datasett som finnes hvor og således legge til rette for gjenbruk av informasjon som allerede finnes. Difi har i tillegg laget et rammeverk for informasjonsforvaltning som et støtteverktøy i det videre arbeidet med å etablere «kun én gang» som prinsipp.
- I 2018 lanserte Husbanken digital søknad for grunnlån for bransje, og Husbanken fortsetter å digitalisere hele tjenesten rundt grunnlån. Husbanken vil videreføre moderniseringen av IKT-systemene i 2019. Digitaliseringen vil gjøre tjenestene mer tilgjengelige og enklere for innbyggerne, effektivisere saksbehandlingen og bidra til bedre styring av Husbankens virkemidler. Regjeringen vil i 2020-budsjettet realisere gevinster av effektiviseringene i Husbanken.
- I 2018 er det bevilget over 100 mill. kroner til videreutvikling av Altinn-plattformen. Målet er å legge til rette for bedre samhandling, innovasjon og informasjonsdeling mellom offentlig og privat sektor.
- I Arbeids- og velferdsetaten blir det utviklet mer moderne IKT-løsninger for foreldrepenger og engangsstønad. Prosjektet planlegges avsluttet i løpet av andre kvartal 2019. Videre planlegges det blant annet å innføre nye løsninger for sykepenger, pleiepenger og omsorgs-

penges. Hensikten er å etablere fleksible IKT-løsninger som skal gi høy grad av automatisering og god kvalitet i saksbehandlingen.

- Skattedirektoratet startet i 2018 arbeidet med å utvikle en ny, dialogbasert skattemelding for inntekt og formue for næringsdrivende, lønns-takere og pensjonister (SIRIUS-prosjektet). I den nye skattemeldingen vil flere opplysninger være tilgjengelige for de skattepliktige ved utfylling. Gjennom dialogfunksjoner vil skattepliktige kunne få tilpasset veiledning og tilbakemeldinger allerede ved levering av skattemeldingen. Dette vil styrke den skattepliktiges rettigheter, øke kvaliteten på innholdet i skattemeldingen og redusere Skatteetatens ressursbruk på kontroll og endringer. Ny dialogbasert skattemelding blir utviklet i perioden 2018–2021.

Digital saksbehandling frigjør ressurser og gir bedre kvalitet

Gjennom digital saksbehandling kan brukerne tilbys bedre tjenester med enklere søknadsprosesser og raskere svar. Offentlig sektor er kommet et stykke på vei, og det pågår omfattende digitaliseringsarbeid i en rekke sektorer.

- Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) lanserte i begynnelsen av 2018 den digitale tjenesten «Fellestjenester BYGG» på Altinn. Plattformen er åpen for kommersielle tjenesteleverandører som utvikler og drifter digitale sluttbrukerløsninger for utfylling og innsending av byggesøknader. De første løsningene for digital byggesak er nå i drift. Fellestjenesten tilrettelegger for sømløs digital informasjonsflyt mellom myndigheter, ansvarlige søkere og byggherrer, og det blir enklere for søkeren å levere komplette søknader til kommunen.
- Prosjektet DigiBarnevern er et samarbeidsprosjekt mellom staten og kommunesektoren som vil bidra til bedre digitale løsninger for det kommunale barnevernet og tjenestemottakerne. Det vil bli utviklet et digitalt kvalitetssystem som skal gi ansatte bedre tilgang på arbeidsstøtte og veiledning. Mye av dagens manuelle rapportering vil bli automatisert, noe som vil frigjøre ressurser i tjenestene og generere bedre og mer oppdatert styringsinformasjon for lederne i de kommunale tjenestene og på statlig nivå.
- Et viktig mål med regjeringens digitaliseringsstrategi er å utvikle fellesløsninger slik at kommuner og fylkeskommuner får mer effektiv ressursbruk. Feide, Felles elektronisk identi-

tet, er rullet ut i 401 kommuner og alle fylkeskommuner, noe som utgjør 98,2 pst. av brukerne. Videreutvikling av Feide er et viktig tiltak i digitaliseringsstrategien.

- Regjeringen vil etablere en ny gjennomføringsløsning for eksamener og prøver. Tiltaket vil medføre at eksamener og kartleggingsprøver blir digitalisert for de minste elevene og at digitale prøver og eksamener får en universell utforming.

Bedre bruk av offentlige data gir merverdi

Å gi tilgang til offentlige data betyr at næringsliv, forskere, sivilsamfunn og ikke minst offentlig sektor selv, kan nyttiggjøre informasjonen offentlig sektor forvalter. Hensynene til personvern og til forretningshemmeligheter må selvsagt ivaretas. Data kan likevel gjenbrukes til nye formål – for økt verdiskaping, økt effektivitet, samt økt åpenhet og transparens. Gode analyser av tilgjengelige data kan bidra til innovasjoner og økt produktivitet i både offentlig sektor og næringslivet.

- Helsedataprogrammet skal bidra til bedre utnyttelse, bedre kvalitet og enda sikrere håndtering av helsedata. I 2018 ble nettstedet helsedata.no lansert. Nettstedet samler informasjon om over 80 helseregistre for helse- og omsorgstjenesten, forskere og næringslivet. Nettstedet skal videreutvikles med nye tjenester og vil inngå som en del av arbeidet med å utvikle en helseanalyseplattform. I 2018 har Direktoratet for e-helse levert en utredning av ulike konsepter for realisering av en slik helseanalyseplattform.
- Statistikklovutvalget leverte sin utredning NOU 2018: 7 *Ny lov om offentlig statistikk og Statistisk sentralbyrå* den 19. mars. Utredningen hadde høringsfrist den 30. juni. Utvalget foreslår blant annet at datamaterialet SSB samler inn og bearbeider for statistikkformål, i større grad bør gjøres tilgjengelig for andre analyseformål enn å utarbeide offisiell statistikk. Regjeringen vil følge opp utvalgets utredning og høringsinstansene, og komme tilbake til Stortinget med forslag til ny statistikklov.

5.4 Næringsstøtte

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til reguleringer

Tabell 5.1 Oversikt over budsjettstøtte, skatteutgifter og -sanksjoner rettet mot næringslivet og annen næringsstøtte i 2017 fordelt på næringer. Mrd. 2017-kroner

	Budsjettmessig støtte	Skatteutgifter og -sanksjoner ¹	Annen næringsstøtte ²	Sum
Landbruk ³	15,7	1,1	10,1	26,9
Fiske og havbruk ⁴	0,1	1,0		1,0
Sjøfart og skipsbygging	1,9	4,0		5,9
Industri og tjenester (inkl.petroleum)	1,5	31,1	0,7	33,3
Horisontale ordninger ⁵	7,9	12,4		20,3

¹ Omfatter skatteutgifter og -sanksjoner fra tabell 5.4 unntatt skatteutgifter i merverdiavgiften. Skatteutgifter knyttet til merverdiavgiften er illustrert i tabell 5.5.

² Inkluderer skjermingsstøtte i jordbruket beregnet av OECD og støtte gjennom el-sertifikatordningen.

³ Budsjettmessig støtte til landbruket avviker noe fra OECDs tall for budsjettstøtte pga. noe ulike definisjoner.

⁴ Utviklingskonsesjoner for lakseoppdrett utgjør også et betydelig beløp, men er ikke tallfestet.

⁵ Inkluderer generelle ordninger, forskning- og utvikling og regionalstøtte. Budsjettmessig miljø- og energistøtte er ført under horisontale ordninger, mens skatteutgifter ved miljøavgifter er ført på aktuell næring.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

ger, reduserte skatter og avgifter eller skjerming fra utenlandsk konkurranse.

All næringsstøtte påvirker konkurransen mellom bedrifter og næringer, og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. I markeder med virksom konkurranse kan næringsstøtte vri ressursbruken mot støtteberettigede næringer og bedrifter, og dermed gi et samfunnsøkonomisk tap. I tillegg er det kostnader ved å finansiere næringsstøtten. I samfunnsøkonomiske analyser legges det til grunn en skattekostnad på 20 pst. for netto økt offentlig finansiering som følge av et offentlig tiltak.

For å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser og et næringsliv med evne til omstilling og innovasjon må næringsstøtten innrettes mot å utløse tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, for eksempel for å motvirke markedssvikt. Markedssvikt kan skyldes forhold som eksterne effekter (for eksempel miljøkostnader), kollektive goder, imperfekt konkurranse og asymmetrisk informasjon. Det bør likevel utvises tilbakeholdenhet med næringsstøtte også i tilfeller der det er påvist markedssvikt. I de fleste markeder vil det finnes en eller annen form for markedssvikt. Næringsstøtte vil normalt ikke være et effektivt virkemiddel. Staten bør i stedet legge til rette for økt konkurranse, for på den måten å redusere de direkte årsakene til markedssvikten. Begrunnelsene for likevel å bruke næringsstøtte er blant annet for å oppnå næringspolitiske og distriktpolitiske mål. Videre gis det næringsstøtte til energi- og miljøformål, FoU-investeringer og til små og mellomstore bedrifter.

Tabell 5.1 oppsummerer næringsstøtten i 2017 for ulike næringer og støttekategorier, men gir ikke en fullstendig oversikt over all næringsstøtte. Støtte i form av for eksempel reguleringer, konsesjonsordninger eller offentlig kjøp omfattes ikke av tabellen. Nedenfor er de enkelte støttekategoriene kort omtalt.

5.4.1 Budsjettstøtte

Finansdepartementets beregninger av budsjettstøtte omfatter ordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, det vil si tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Beregningene av statlig næringsstøtte omfatter ikke statens kjøp av varer og tjenester. Dette innebærer at overføringer til for eksempel kringkasting, jernbane, de regionale flyrutene, statens kjøp av posttjenester og buss ikke er tatt med.

Figur 5.8 illustrerer den samlede støtten over budsjettets utgiftsside fordelt etter mottakernæring. Også horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring. Den samlede budsjettstøtten er anslått til 27,1 mrd. kroner i 2017. Regnet i faste 2017-priser økte støtten med om lag 1,5 mrd. kroner fra 2016 til 2017. Økningen i budsjettstøtten skyldes særlig økt støtte til industri, bergverk og tjenester og ikke-næringsfordelt støtte. Budsjettstøtten målt som andel av BNP utgjorde 0,82 pst. i 2017, mens andelen i 2016 var 0,81 pst.

Tabell 5.2 Statlig budsjettstøtte etter formål. Nettokostnader. Mrd. 2017-kroner¹

Formål	2005	2015	2016	2017	Anslag 2018
<i>Horisontal støtte</i> ²	3,8	5,5	6,6	7,9	8,0
Herav:					
FoU ³	0,7	1,6	1,6	1,7	1,9
Regional ⁴	2,0	1,3	1,4	1,4	1,3
SMB ⁵	0,5	0,7	0,9	0,7	0,7
Miljø og energi	0,3	1,4	1,8	2,5	3,2
<i>Næringsrettet støtte</i> ⁶	18,9	19,2	19,0	19,2	19,3
Herav:					
Landbruk ⁷	16,1	15,8	15,6	15,7	15,7
Fiske og havbruk	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0
Skipsbygging	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sjøfart	1,5	1,8	1,8	1,9	2,0
Sum	22,7	24,7	25,6	27,1	27,4

¹ Deflatert med årlig prisendring for BNP for Fastlands-Norge.

² Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikariater).

³ Omfatter bare støtte til prosjekter der næringsaktører er direkte kontraktpartnere, det vil si direkte næringsrettet forskningsstøtte. Statens investeringer i teknologisenteret på Mongstad eller planleggingsutgifter knyttet til et fullskalaanlegg er ikke medregnet.

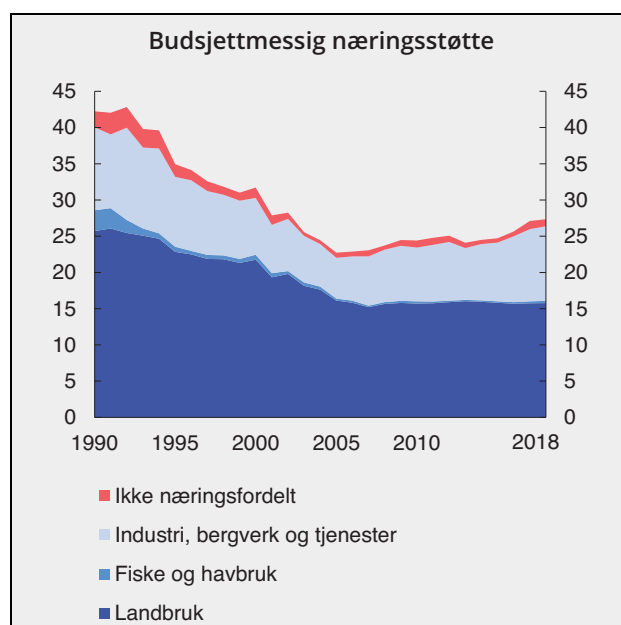
⁴ Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling.

⁵ Omfatter blant annet utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende utviklingstilskudd, veiledning, etablererstipend, program for eksport for små og mellomstore bedrifter og såkornfondene.

⁶ Omfatter blant annet utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten.

⁷ Budsjettmessig støtte til landbruket avviker fra OECDs tall for budsjettstøtte pga. noe ulike definisjoner.

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 5.8 Statlig budsjettstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2017-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

Landbruksstøtten utgjorde 15,7 mrd. kroner eller om lag 58 pst. av den samlede budsjettstøtten i 2017. Det meste av budsjettstøtten til landbruket gis gjennom jordbruksavtalen. En mindre del av landbruksstøtten går til reindriftsnæringen, den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien, reiseliv, skogbruk og produksjon av bioenergi. Realverdien av budsjettstøtten til landbruket eksklusive skatteutgifter, var om lag uendret fra 2016 til 2017.

Inntektsutviklingen målt per årsverk er et sentralt tema i de årlige jordbruksforhandlingene. Inntektsutviklingen henger blant annet sammen med utviklingen i markedet, støttenivået og kostnadsutviklingen i sektoren. I Prop. 94 S (2017–2018) om jordbruksoppkjøret 2018, ble det vist til at en for sterk prioritering av inntektsmuligheter i de årlige jordbruksoppkjørene har ført til oppbygging av overkapasitet og overproduksjon i mange sektorer. Uten et vesentlig bidrag fra markedsinntekter og produktivitetsvekst vil inntektsmulighetene og grunnlaget for måloppnåelse svekkes betydelig i årene som kommer.

For jordbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien utgjør også skjermingsstøtte en betydelig del av den samlede støtten. Dette kommer i tillegg til støtten som fremkommer i figur 5.8.

I tabell 5.2 er den samlede budsjettstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil nødvendigvis inneholde elementer av skjønn. En del støtteordninger skal blant annet oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten søkt plassert etter det primære formålet for den aktuelle ordningen. Det fremgår at støtte forbeholdt bestemte næringer fortsatt utgjør en vesentlig andel av næringsstøtten.

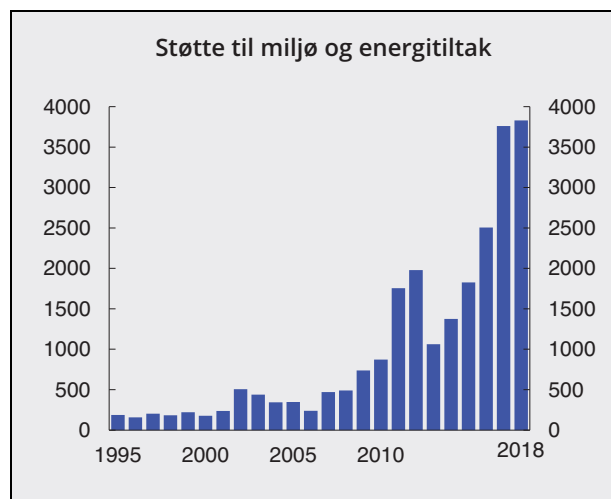
Hovedavtalen for *fiskeriene* ble avvirket fra 1. januar 2005. Enkelte mindre støtteordninger for fiskeriene videreføres likevel innenfor egne bevilgninger.

Regionalstøtten over budsjettets utgiftsside økte i 2009 og 2010, men har siden falt noe og utgjorde i 2018 om lag 1,3 mrd. kroner.

Budsjettstøtten til *forskning og utvikling* omfatter blant annet Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til forsknings- og utviklingskontrakter.

I næringsstøtteberegningene er flere av støtteordningene til innovasjon, kompetanse og nettverk kategorisert som støtte til *små og mellomstore bedrifter (SMB)*.

Veksten i støtte til *miljø- og energitiltak* har vært betydelig siden 2006, se figur 5.9 Hovedtyngden er støtte til energiomlegging og utvikling av energi- og klimateknologi gjennom Enova. Utbetalte midler er særlig knyttet til prosjekter innenfor fjernvarme, lokale energisentraler, utvikling av energi- og klimateknologi og energieffektivisering av industri, bygg og transportområdet. Utbetalt støtte fra Enova kan variere fra år til år avhengig av progresjonen i støttede prosjekter. Dette skyldes at støtten utbetales trinnvis etter at kostnader har påløpt. På oppdrag fra Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet har Menon Economics gjennomført en områdegjennomgang av klimarettede støtteordninger. Regjeringen vil følge opp områdegjennomgangen gjennom blant annet å spisse Enova som klimavirkemiddel i neste avtaleperiode, som starter 1. januar 2021. Regjeringen vil også vurdere om dagens målstruktur er hensiktsmessig, herunder Enovas arbeid med forsyningssikkerhet. Enova skal fortsatt styres på et overordnet nivå gjennom fireårige styringsavtaler med staten.



Figur 5.9 Støtte til miljø- og energitiltak. Mill. 2017-kroner

Kilder: Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet.

Det felles *elsertifikatmarkedet* mellom Sverige og Norge innebærer omfattende støtte til produksjon av elektrisitet basert på fornybare energikilder. Støtten finansieres ikke over statsbudsjettet, men overføres direkte til produsentene fra forbrukere av elektrisitet (unntatt kraftkrevende industri) og inngår derfor ikke i beregningene av statlig næringsstøtte. Elsertifikatordningen tilsvarer en avgift på kraftforbruk som er øremerket produsenter av fornybar kraft. Støtten gjennom elsertifikatordningen blir dermed ikke gjenstand for prioriteringer i statsbudsjettet, noe som er prinsipielt uheldig.

Prisen på elsertifikater dannes på bakgrunn av tilbud og etterspørsel etter sertifikater. Samlet støtte fra norske forbrukere til produsenter av fornybar elektrisitet i Norge og Sverige anslås til om lag 700 mill. kroner i 2017. Som følge av økning i elsertifikatprisen anstas støtten å øke betydelig i 2018. Prisen på elsertifikater dannes på bakgrunn av tilbud og etterspørsel etter sertifikater, der samlet etterspørsel er fastsatt av myndighetene og tilbudet avhenger av ny produksjon som kommer inn i systemet. Denne produksjonen kan i liten grad reguleres, noe som kan føre til store svingninger i prisen. Nye produksjonsanlegg i Norge vil ikke godkjennes inn i ordningen etter 2021. Godkjent produksjon som settes i drift innen fristen i 2021, vil motta elsertifikater i 15 år.

Skipsfarten mottar driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. I tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk kan rederier søke om tilskudd på grunnlag av innbetalt forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for tilskuddsberettiget

mannskap med arbeid om bord på skip i ordningen.

Regjeringen gjennomførte i 2016 og 2017 betydelige endringer i tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk. Ordningen består i dag av ni ulike tilskuddsmodeller med ulike vilkår og virkeområder. I 2017 ble det etablert en egen tilskuddsmodell for NIS-registrerte lasteskip som frakter olje, gass, kjemikalier eller ro/ro-last i utenriksfart. Tilskuddsmodellen for passasjerskip i NIS hadde ikke trådt i kraft i 2017.

Samlet sysselsettingsstøtte til skipsfarten utgjorde i 2017 om lag 1,85 mrd. kroner. Om lag 11 400 sjøfolk var omfattet av ordningen i 2017. Gjennomsnittlig støttebeløp per arbeidstaker til sjøs omfattet av ordningen var dermed om lag 163 000 kroner, se tabell 5.3.

Tilskuddet kompenserer delvis for kostnadsullempen ved å sysselsette sjøfolk fra Norge og de andre EØS-landene fremfor billigere arbeidskraft fra land utenfor EØS.

Den løpende støtten til *skipsbygging* er faset ut. Det eksisterer imidlertid en garantiordning for byggelån for skip, som forvaltes av Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK). Garantier for byggelån skal gis på markedsmessige vilkår. De statlige ordningene for langsiktig eksportfinansiering er også relevant for skipsbyggingssektoren. Ordningene forvaltes av GIEK og Eksportkreditt Norge, og skal være et supplement til kommersielle finansinstitusjoner og i henhold til internasjonalt regelverk på området. I statsbudsjettet for

2018 ble det etablert en ny midlertidig garantiordning for kjøp av skip fra verft i Norge når disse skipene skal brukes i Norge, med en ramme for nye og gjeldende tilbud om garantier (tilsagn) på til sammen 10 mrd. kroner i 2018. Ordningen vil inkludere for eksempel ferger, fiskebåter, brønnbåter og hurtigbåter. Ordningen forvaltes av GIEK og Eksportkreditt Norge. Ordningen er treårig, og skal evalueres. Formålet med ordningen er å bidra til at redere i Norge får finansiert sin virksomhet og dermed bidra til økt aktivitet for skipsverft i Norge. Under den statlige eksportkredittordningen tilbys fastrentelån på gunstige vilkår (såkalte CIRR-lån) i overensstemmelse med en avtale tilknyttet OECD.

Forbrukere av elektrisk kraft har en lovpålagt plikt til å kjøpe *elsertifikater* for en bestemt andel av sitt forbruk. Kraftkrevende industri er imidlertid ikke pålagt sertifikatplikt. Dette er en form for indirekte næringsstøtte som ikke fremkommer av støtteberegningene. Fritaket for elsertifikatplikten utgjør en støtte på om lag 200 mill. kroner i 2017 til kraftkrevende industri. Kraftkrevende industri nyter også godt av leieavtaler med Statkraft på myndighetsbestemte vilkår. Disse leieavtalene er knyttet til avtaler fra 1960-tallet om foregripet hjemfall.

Kompensasjonsordningen for CO₂-innslaget i kraftprisen (CO₂-kompensasjon) innebærer at norsk industri delvis kompenseres for økte kraftpriser som følge av EUs kvotesystem for CO₂-utslipp. Ordningen omfatter industrivirksomheter

Tabell 5.3 Oversikt over tilskuddsordningen (nettolønnsordningen) for sysselsetting av sjøfolk i 2017

Fartøygruppe	Antall rederier	Refusjonsberet- tignede sjøfolk	Utbetaling 2017 (mill. kroner)
Skip i NOR	116	2957	563
Petroleumsskip i NOR.....	26	4 125	655
Passasjerskip i utenriksfart i NOR	1	1 439	296
Passasjerskip strekningen Bergen- Kirkenes	1	1 234	168
Seilskip i NOR.....	3	74	10
Skip i NIS	29	583	38
Lasteskip i utensiksfart i NIS.....	5	181	14
Passasjerskip i utensiksfart i NIS.....	-	-	-
NIS konstruksjonsskip	8	797	110
Sum.....	189	11 390	1 857

¹ Totalbeløpet avviker noe fra summen av de enkelte kategoriene.

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet.

i 15 sektorer som, i tråd med EUs retningslinjer for CO₂-kompensasjon, har mulighet til å få støtte. Dette inkluderer blant annet produsenter av aluminium, ferrolegeringer, kjemiske produkt og treforedling. Denne industrien vil dermed ikke stå overfor den reelle kvoteprisen. For støtteåret 2017 er det så langt utbetalt 469 mill. kroner i CO₂-kompensasjon for støtteåret 2017. De forventede utbetalingene på 2019 budsjettet (for støtteåret 2018) er på 526 mill. kroner.

5.4.2 Skatteutgifter- og sanksjoner

Nettokostnadene ved *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er vist i tabell 5.4. I tabellen er beregnede skatteutgifter i 2017 og 2018 fordelt etter formål. Bare den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot næringsaktører er med i tabellen. Både den næringsspesifikke støtten, den regionale støtten og den bedriftsrettede forskningsstøtten øker vesentlig når støtte i form av skatte- og avgiftslemninger medregnes. For en grundigere omtale av skatteutgifter vises det til Prop. 1 LS (2018–2019) *Skatter og avgifter 2019*, vedlegg 1.

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.¹ Mill. kroner

	2017	2018
<i>Horisontal (generell)</i>	-340	-340
– Dokumentavgift – innbetalinger fra næringsvirksomhet	-670	-670
– Skatteinsentivordning for investeringer i oppstartsselskap	330	330
<i>Regional</i>	8 685	9 030
– Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift	8 560	8 900
– Elavgift – redusert sats for Nord-Troms og Finnmark ²	105	110
– Distriktsrettet investeringsstøtte under KMD	20	20
<i>FoU</i>	4 390	4 590
– Skattefradrag for FoU-kostnader	4 300	4 500
– Fradrag for tilskudd til vitenskapelig forskning og yrkesopplæring	90	90
<i>Skipsfart</i>	3 956	3 622
– Særskilte skatteregler for rederier	1 100	1 100
– Høy avskrivningssats for skip mv.	190	170
– Særfradrag for sjømenn	395	280
– Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	140	-
– Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ³	625	650
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	660	670
– Fritak for CO ₂ -avgift på naturgass og LPG ⁴	120	-
– Fritak for grunnavgift på mineralolje	725	750
– Elavgift – redusert sats	1	2

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.¹ Mill. kroner

	2017	2018
<i>Fiske</i>	955	980
– Høy avskrivningssats for fiskefartøy mv.	80	70
– Særfradrag for fiskere	240	230
– Redusert sats i CO ₂ -avgiften for fiske og fangst i nære farvann	180	210
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	110	120
– Fritak for grunnavgift på mineralolje	345	350
<i>Landbruk</i>	1 093	1 033
– Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk	755	725
– Avskrivning av IBU-tilskudd ved investeringsstøtte i det distriktpolitiske virkeområdet.....	75	75
– Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket.....	40	-
– Skogfondsordningen	120	125
– Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer	35	35
– Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten	5	5
– Særfradrag for reindrift	8	8
– Elavgift – fritak for veksthusnæringen	35	40
– CO ₂ -avgift på gass – fritak for veksthus	20	20
<i>Overnattingsvirksomhet</i>		
– Avskrivningssats hoteller, bevertningssteder og losjihus	130	130
<i>Informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet</i>		
– Elavgift – redusert sats for store datasentre	2	50
<i>Industri</i>	7 569	7 740
– Elavgift – fritak for kjemisk reduksjon, elektrolyse, metallurgisk og mineralogisk	5 150	5 300
– Elavgift – redusert sats for øvrige produksjonsprosesser	2 250	2 350
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	60	60
– CO ₂ -avgift – fritak og redusert sats for gass i ikke-kvotepliktig industri ..	75	-
– CO ₂ -avgift på naturgass for kvotepliktig industri	-15	-15
– CO ₂ -avgift for ikke-kvotepliktig fiskemel- og sildemelindustri mv. lavere enn generell sats.....	4	-
– Grunnavgift på mineralolje – redusert sats for treforedling og pigmentproduksjon, fritak for fiskemelindustri	45	45

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.¹ Mill. kroner

	2017	2018
<i>Energiforsyning</i>	735	985
– Elavgift – redusert sats for produksjon av fjernvarme	185	185
– Nedre grense for grunnrenteskatt	550	800
<i>Petroleumssektoren og tilknyttede tjenester</i>	5 999	8 230
– CO ₂ -avgift ⁵	-5 331	-5 485
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale ⁵	910	920
– Elavgift – redusert sats ⁶	680	705
– Fritak for grunnavgift på mineralolje	1 175	1 175
– Petroleumsskatt – raske avskrivninger i ordinær skatt ⁷	1 340	1 560
– Petroleumsskatt – investeringsfradrag i særskatt ⁷	7 635	9 155
– Høy avskrivningssats for skip, rigger mv. i tjenester tilknyttet petroleumsvirksomhet	120	110
– Petroleumsskatt – rentetillegg i fremføringsrente	170	90
<i>Luftfart</i>	1 955	1 930
– CO ₂ -Avgift for innenriks kvotepliktig luftfart	-430	-500
– CO ₂ -avgift for innenriks ikke-kvotepliktig luftfart lave enn generell CO ₂ -avgiftssats	5	-
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	30	30
– Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk	2 350	2 400
<i>Transport vei</i>	3 000	3 285
– Lav veibruksavgift på autodiesel ⁸	3 000	3 300
– Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-40	-45
– Omregistreringsavgift for typiske næringskjøretøy	-130	-130
– Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon)	i.b.	i.b.
– Høy avskrivningssats for busser, vogntog og varebiler	170	160
<i>Tog og annen skinnegående transport</i>	135	140
– Fritak for elavgift	95	100
– Fritak for grunnavgift på mineralolje	30	30
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	10	10

¹ Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhetens skatte- og avgiftsinnbetaling, se. Prop. 1 LS (2018–2019), vedlegg 1. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

² Næringer utenom industri, petroleumsvirksomhet og bergverk.

- ³ Estimert skatteutgift knyttet til særavgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord i ferger. I tillegg er disse varene fritatt fra merverdiavgift, noe som innebærer en ytterligere skatteutgift.
- ⁴ Utenriks skipsfart og luftfart og fiske i fjerne farvann betaler ikke CO₂-avgift, men er ikke regnet med.
- ⁵ Netto inntektstap/-gevinst utgjør bare om lag 16 pst. av bruttoanslaget siden avgifter er fradragsberettiget i ordinær skatt og særskatt, og SDØE betaler deler av avgiften.
- ⁶ Landanlegg for petroleumsvirksomheten. Elektrisk kraft fra land til sokkelen er ikke regnet som skatteutgift.
- ⁷ De investeringsbaserte fradragene (avskrivninger i ordinær skatt samt rentefradrag og friinntekt i særskatt) er for sjenerøse, se omtale i Prop. 150 LS (2012–2013). Etter reduksjonen i friinntekt dekker selskapene kun om lag 12 pst. av investeringene, mens de skulle dekket 23 pst. ved nøytral petroleumsbeskatning. Skatteutgiften er beregnet ved å multiplisere den for høye fradragsverdien med selskapenes aktiverbare investeringer i investeringsåret.
- ⁸ Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell mellom veibruksavgiftene på bensin- og autodiesel målt per MJ teoretisk energiinnhold. Det legges til grunn at næringsvirksomhet bruker 60 pst. av total mengde omsatt avgiftspliktig autodiesel.

Kilde: Finansdepartementet.

I tillegg til skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhet, vil også en del av skatteutgiftene ved fritak, nullsats og lav sats i merverdiavgiften kunne tilfalle næringslivet. Skatteutgifter som følge av unntak fra merverdiavgiften, fremgår av tabell 5.5. Det er blant annet betydelige skatteutgifter av fritak og reduserte satser innenfor næringsmiddelindustrien og jordbruk, handels- og servicenæringen, herunder finansiell sektor, samt kultur og idrett. I hvilken grad næringslivet eller konsumentene nyter godt av reduserte merverdiavgiftssatser avhenger av om næringen velter avgiftslettelsen over i lavere produktpriser eller tar lettelsen i form av økte overskudd. Graden av overvelting vil generelt avhenge av tilbuds- og etterspørselsforhold i de aktuelle markedene. I markeder preget av virksom konkurranse antas det normalt at hele skatteutgiften kommer forbruker til god. For en grundigere omtale av skatteutgifter knyttet til merverdiavgiftssystemet vises det til Prop. 1 LS (2018–2019) *Skatter og avgifter 2019*, vedlegg 1.

5.4.3 Annen næringsstøtte, toll og ikke-tariffære handelshindre

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som verken kommer frem på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler som begrenser etableringer innenfor en næring, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter. Nedenfor omtales konkurransebegrensende virkemidler, toll og ikke-tariffære handelshindre.

Konkurransebegrensende virkemidler

Unntak fra konkurranseloven innebærer en form for næringsstøtte blant annet fordi næringen kan samarbeide om høyere priser sammenlignet med en situasjon med virksom konkurranse. Omset-

ning av bøker og omsetning og produksjon av landbruks- og fiskeriprodukter er unntatt fra sentrale bestemmelser i konkurranseloven.

Konkurransebegrensende og -vridende virkemidler benyttes i enkelte næringer og medfører indirekte en form for næringsstøtte. I *drosjenæringen* er den såkalte behovsprøvingen et eksempel på dette.

I *medienæringen* påvirker NRKs lisensfinansiering de private medieaktørers mulighet til å tilby tilsvarende tjenester som NRK, ettersom private aktører er avhengig av inntekter fra kunder og annonsører. I Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst* ble det konkludert med at NRKs tilbud kan videreføres, men at NRK skal ha et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet.

I Meld. St. 15 (2016–2017) ble det foreslått å etablere et fireårig styringssignal for NRKs økonomiske rammer fra og med 2019. I forbindelse med fastsettelsen av styringssignalet skal Kulturdepartementet blant annet vurdere om det er behov for endringer i allmennkringkastingsoppdraget, og hvordan NRK sitt tilbud påvirker kommersielle medier og det totale medietilbudet til publikum. Medietilsynet ble derfor bedt om å utarbeide en rapport om NRKs bidrag til mediemangfold. Rapporten ble levert 10. april 2018. Hovedkonklusjonen er at NRK bidrar positivt til det totale mediemangfoldet i Norge, og at NRKs tilstedeværelse på nett ikke ser ut til å medføre vesentlige konkurransebegrensninger i markedene som er analysert. I mars 2017 leverte Mediemangfoldsutvalget sin NOU. Utvalget foreslo en rekke endringer i mediestøtten, og forslagene skal vurderes i en stortingsmelding.

Regjeringen kunngjorde i juni 2017 muligheten til å søke om å inngå avtale med staten om å tilby kommersiell allmennkringkasting. Avtalen har en varighet på fem år, og kompensasjonen er på inntil 135 mill. kroner årlig. TV2s søknad om å bli tildelt oppdraget som kommersiell allmennkringkaster er til behandling i Kulturdepartementet. Allmennkringkastingsoppdraget omfatter

Tabell 5.5 Skatteutgifter ved unntak, nullsats og lave satser i merverdiavgiften. Mill. kroner

Formål	2017	2018
<i>Regional</i>	900	1000
– Nullsats i merverdiavgiften for elektrisk kraft i Nord-Norge.....	900	1000
<i>Næringsmiddelindustri, handels- og servicenæringen</i>	34 750	36 210
– Lav merverdiavgiftssats for matvarer	13 650	14 000
– Lav merverdiavgiftssats for persontransport	4 050	3 600
– Lav merverdiavgiftssats for overnatting	1 750	1 550
– Unntak fra merverdiavgift for finansielle tjenester	6 610	6 230
– Unntak fra merverdiavgift for kjøreskoler	890	930
– Unntak for merverdiavgift for tannhelsetjenester	850	885
– Nullsats i merverdiavgiften for elbiler	2300	3200
– Fritak fra engangsavgift for elbiler	1000	700
– Redusert årsavgift for elbiler	250	300
<i>Kultur og idrett</i>	5373	5445
– Nullsats i merverdiavgiften for aviser	2100	2200
– Nullsats i merverdiavgiften for tidsskrifter	500	500
– Nullsats i merverdiavgiften for bøker	1500	1500
– Fritak for merverdiavgift for musikk og scenekunst	48	50
– Fritak for merverdiavgift for treningssentre	790	830
– Lav merverdiavgiftssats for kino	190	155
– Lav merverdiavgiftssats for museer	65	55
– Lav merverdiavgiftssats for fornøylesparker mv.	65	55
– Lav merverdiavgiftssats for idrettsarrangement med store billettinntekter .	115	100

Kilde: Finansdepartementet.

blant annet krav om å levere egenproduserte, riksdekkende nyhetsprogrammer med base i den sentrale nyhetsredaksjonen, norskspråklige programmer for barn og unge, og førstegangsvisninger av norsk film- og tv-drama.

I statsbudsjettet for 2018 ble det opprettet en ny tilskuddsordning som særlig skal rettes mot de små lokalmediene. Tilskuddsordningen skal fremme mediemangfold og stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling. Medietilsynet skal forvalte ordningen.

Forskriften som forbød bonusopptjening på innenriks *luffart*, ble opphevet 16. mai 2013. Selv

om myndighetene ikke delte ESAs rettslige vurderinger om at bonusforbudet var i strid med EØS-avtalen, valgte daværende regjering å fjerne forbudet. Bonusprogrammer kan bidra til å låse kundene fast til bestemte flyselskaper og redusere deres prisfølsomhet. Dette gir svakere konkurranse, økte priser, dårligere rutetilbud og økte etableringshindre for nye flyselskaper.

Implisitte statsgarantier

Fordi finanskriser kan ha vidtrekkende skadevirkninger i økonomien, kan *finansforetak* nyte godt av

implisitte statsgarantier. Forventninger om at myndighetene vil gripe inn med tiltak for å avbøte eller forhindre økonomiske problemer i finansforetak, kan blant annet redusere finansforetakenes innlånskostnader. Strengere soliditetskrav og nye regler om krisehåndtering av banker mv., som er eller vil bli innført i blant annet Norge og EU på bakgrunn av erfaringene fra den internasjonale finanskrisen, kan bidra til å redusere verdien av implisitte statsgarantier. Implisitte statsgarantier er omtalt i Meld. St. 22 (2014–2015) *Finansmarknadsmeldinga 2014* avsnitt 3.1 og boks 3.2.

Internasjonal handel og konsekvenser for næringsstøtten

For Norge, som har en liten åpen økonomi med begrenset hjemmemarked og spesialisert produksjon, er multilateralt handelssamarbeid og åpen, regelbasert internasjonal handel svært viktig. Internasjonal handel bidrar til økonomisk vekst nasjonal og globalt. Åpen handel gir økt konkurranse som stimulerer effektivisering og anvendelse av ny teknologi, og bedre muligheter for å utnytte stordriftsfordeler. Utnyttelse av stordriftsfordeler kan redusere kostnader og øke konkurranseevnen. Handel og investeringer over landegrensene er også en viktig kanal for spredning av ny teknologi. Det gjør organisasjoner som WTO viktige for Norge.

Toll og ikke-tariffære handelshindre

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddelsektoren er det få næringer som er støttet gjennom importvern. Nesten all import av industriprodukter til Norge er nå tollfri. Klær og enkelte andre tekstiler har imidlertid fortsatt en viss tollbeskyttelse. Tollsatsene er til dels meget høye for jordbruksvarer som produseres i Norge, mens det er tollfrihet for mange jordbruksvarer som ikke produseres her i landet, og for produkter det i perioder av året ikke omsettes norskprodusert vare.

EØS-avtalen sikrer norske virksomheter adgang til EUs indre marked. Nedbyggingen av ikke-tariffære handelshindre i EØS-området er kommet langt:

- For varer er de fleste ikke-tariffære handelshindre fjernet. For å fjerne gjenstående tekniske handelshindre har EU vedtatt et overordnet regelverk om produksjon og markedsføring av varer (den såkalte «varepakken»). I tilfeller der det ikke finnes felles europeiske

regler og standarder, angir varepakken prosedyrer som myndighetene må følge.

- EUs tjenstedirektivet gjør det enklere å utveksle tjenester over landegrensene. Videre legger forordningen om europeisk standardisering til rette for utveksling av tjenester i EØS.

Norges deltakelse i det indre marked gjennom EØS-avtalen har en positiv effekt både på grensekryssende økonomisk aktivitet og på nasjonal økonomisk regulering og næringspolitikk. Reglene om de fire friheter har ført til færre restriksjoner på handel, direkte investeringer og næringsetablering, og færre hindringer for effektiv næringsutøvelse på nasjonalt nivå.

Landbruksnæringen

Landbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien vil over tid møte økt konkurranse, blant annet som følge av internasjonale avtaler. Produktutvikling, god ressursutnyttelse og kostnadsreduksjoner er nødvendig for at det skal være mulig å opprettholde en jordbruksproduksjon på et høyt nivå i tråd med landbrukspolitiske mål. Etter 2014 har det blitt iverksatt flere tiltak som styrker effektivitet og lønnsomhet i næringen. Norsk jordbruk er imidlertid fortsatt dominert av forholdsvis små enheter med et høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk.

Figur 5.10 viser at skjeringsstøtten utgjør en betydelig del av støtten til jordbruket. Det totale støttenivået var relativt stabilt frem til 2007, men deretter økte støttenivået frem til 2016. Fallet fra 2016 til 2017 skyldes i hovedsak redusert skjeringsstøtte som følge av valutakursendringer, stigende verdensmarkedspriser på melk/meieriprodukter og fallende innenlandske priser på sauekjøtt.

Tall fra OECD viser at norsk landbruk er blant de mest beskyttede i OECD-området. OECDs årlige beregning av jordbruksstøtten, Producer Support Estimate (PSE), omfatter både budsjettstøtte og virkning av importbeskyttelse (skjeringsstøtte målt som forskjellen mellom verdensmarkedspris og norsk pris). PSE skal i prinsippet være et totalmål for støtte til produsentene, og omfatter også enkelte næringsspesifikke skatte- og avgiftslettelse. For Norges del er jordbruksfradraget og avgiftsfritak på diesel eksempler på skatte- og avgiftslettelse som er inkludert i beregningene. Samlet støtte til norsk jordbruk i prosent av brutto næringsinntekt har falt noe siden 1980-årene ifølge OECDs beregninger, se tabell 5.6.

Tabell 5.6 Samlet støtte, PSE¹, i prosent av brutto næringsinntekt² i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–1988	2015–2017	2015	2016	2017 ³
Australia	10	2	2	2	2
Canada.....	36	9	9	10	10
EU ⁴	39	19	19	21	18
Island	77	58	57	60	56
Japan	63	46	42	47	49
Korea	70	52	52	51	54
New Zealand	10	1	1	1	1
Norge.....	70	57	60	60	53
Sveits.....	76	56	59	58	51
USA.....	21	10	10	10	10
Gjennomsnitt OECD	37	18	18	19	18

¹ PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Skjermingsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjermingsstøtten er fratrukket foravgifter og omsetningsavgift.

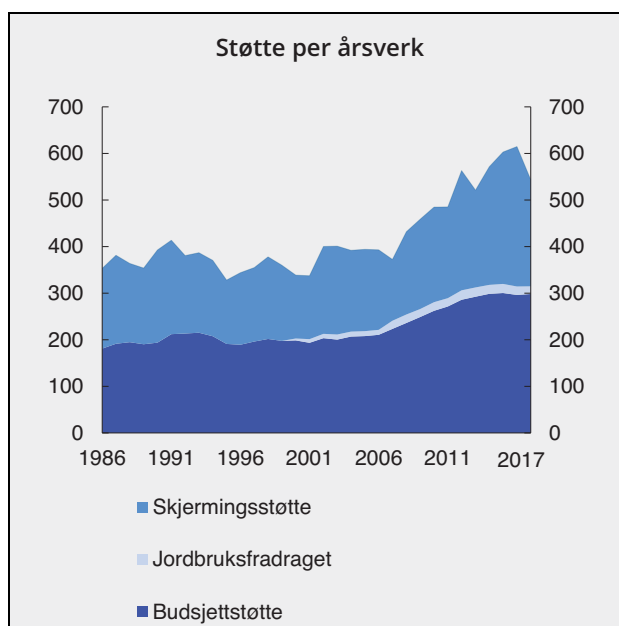
² Bruttonæringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

³ Foreløpig anslag

⁴ EU-12 i 1986-94, EU-15 i 1995-2003, EU-25 i 2004-2006, EU-27 for 2007-13, EU28 fra 2014.

Kilde: OECD.

Støtteprosenten i gjennomsnitt for OECD-landene var 18 pst. i 2017.



Figur 5.10 Norsk jordbruksstøtte per årsverk. 1986–2017. Tusen 2017-kroner

Kilder: Finansdepartementets beregninger basert på tall fra OECD og Budsjettnemnda for jordbruket.

Importvernet påvirker ikke bare primærproduksjonen, men også konkurranse, struktur og effektivitet i resten av verdikjeden. Et lite og skjermet norsk marked begrenser mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler i næringsmiddelindustrien og etablering av utenlandske konkurrenter i både foredling og detaljhandel. Effektivitetstap som følge av skjerming av verdikjeden utover primærjordbruket, er imidlertid lite kartlagt. Undersøkelser viser at forbrukerprisene på mange landbruksvarer er vesentlig høyere i Norge enn i våre naboland. Lavinntektsgrupper påvirkes i sterkere grad av høye matvarepriser enn husholdninger med høy inntekt. Det skyldes at lavinntektsgrupper bruker en større andel av sine inntekter på matvarer.

Fiskerinæringen

For norsk fiskerinæring er det viktig med forbedringer i WTO-avtalen som omfatter tollreduksjoner, innstramminger i muligheten til vilkårlig bruk av handelstiltak og reduksjon av subsidier som fører til overkapasitet og overfiske. Fisk og fiskevarer er et av de mest beskyttede vareområdene i internasjonal handel, ofte med høye tollsat-

ser over gjennomsnittlig industritoll. Norsk eksport av sjømat møter også anti-dumpingtiltak og dårlig begrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav. Bedret markedsadgang og beskyttelse mot vilkårlig anvendelse av handelstiltak har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen, som eksporterer om lag 95 pst. av produksjonen.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret toll-

frihet gjennom EØS-avtalen, men tollfrihet gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, blant annet laks, makrell, sild og reker. Ettersom handel med sjømat ikke er en del av EØS-avtalen kan norsk fiskeeksport bli møtt med handelstiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side.

6 Norges oppfølging av bærekraftsmålene

6.1 Innledning

FNs medlemsland vedtok 2030-agendaen og bærekraftsmålene i 2015. Intensjonen bak målene er å legge til rette for et godt og trygt liv uten fattigdom for alle mennesker. I alt består bærekraftsmålene av 17 hovedmål og 169 delmål, se boks 6.1. Målene gjelder for alle land, og alle land har ansvar for å bidra til å nå dem. Ambisjonen er å utrydde ekstrem fattigdom og sult innen 2030.

Norge var blant de første landene som i 2016 rapporterte til Høynivåforumet i FN om status for egen oppfølging. Norge har i 2017 og 2018 utarbeidet en rapport som er delt ut til FN og internasjonale partnere.

I regi av FN er det utviklet indikatorer for mange av delmålene. Eurostat har etablert et sett med 100 bærekraftsindikatorer på de områdene som anses mest relevant for EU. Det presenteres

data for alle land som deltar i det europeiske statistikk-samarbeidet, herunder for Norge. Statistisk sentralbyrå har laget en oversikt over tilgjengelige norske data for bærekraftsindikatorerne.

Oppfølging av bærekraftsmålene er integrert i regjeringens ordinære politiske arbeid. For hvert av de 17 bærekraftsmålene er det et departement som er ansvarlig for koordinering av oppfølgingen. Departementene rapporterer om oppfølgingen av målene de har ansvar for i sine budsjett-dokumenter. Utenriksdepartementet koordinerer oppfølgingen internasjonalt, og Finansdepartementet summerer opp hovedpunktene i rapporteringen i nasjonalbudsjettet. Nedenfor beskrives status for arbeidet med å følge opp de ulike målene. I tillegg gis en nærmere omtale av mål 8 (om økonomisk vekst og sysselsetting) og 10 (om å redusere ulikhet i og mellom land) som Finansdepartementet har koordineringsansvar for.

Boks 6.1 Bærekraftsmålene er:

1. Utrydde alle former for fattigdom i hele verden
2. Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk
3. Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder
4. Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle
5. Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling
6. Sikre bærekraftig vannforvaltning og tilgang til vann og gode sanitærforhold for alle
7. Sikre tilgang til pålitelig, bærekraftig og moderne energi til en overkommelig pris
8. Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle
9. Bygge robust infrastruktur, fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og bidra til innovasjon
10. Redusere ulikhet i og mellom land
11. Gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige
12. Sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre
13. Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem
14. Bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling
15. Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av artsmangfold
16. Fremme fredelige og inkluderende samfunn for bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer
17. Styrke gjennomføringsmidlene og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling

6.2 En samlet fremstilling av arbeidet med bærekraftsmålene

Mål 1 – om å utrydde fattigdom

I et internasjonalt perspektiv har de fleste i Norge høy levestandard, og inntektsforskjellene er små. De aller fleste har nytt godt av en lang periode med stigende inntekter.

En indikator som ofte brukes for å belyse hvor mange som er utsatt for fattigdom, er andelen av befolkningen som gjennom en treårsperiode har inntekt under 60 pst. av medianinntekten. Målt på denne måten lå andelen med vedvarende lavinntekt på 9,4 pst. i perioden 2014-2016, som er den siste perioden vi har tall for. Det har over tid vært en økning i antall barn som lever i lavinntektshusholdninger. En vesentlig forklaring er økt innvandring. Forekomsten av lavinntekt er relativt liten i Norge sammenliknet med de fleste andre land. Samtidig reduseres forskjellene i levekår og livsmuligheter av tilgang til gratis eller sterkt subsidierte helsetjenester, utdanning og andre velferdsgoder. En studie indikerer at andelen med lavinntekt i Norge reduseres med om lag en tredjedel dersom gratis eller subsidierte offentlige tjenester regnes med.

Den viktigste årsaken til lavinntekt er manglende eller lav deltakelse i arbeidslivet. Deltakelse i arbeidslivet er derfor det viktigste virkemidlet for å bedre inntekt og levekår. Universell tilgang til utdanning og en inkluderende arbeidsmarkedspolitik legger til rette for at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Regjeringen har tatt initiativ til en inkluderingsdugnad for å få flere i arbeidslivet. Inntektssikringsordningene gir økonomisk trygghet for de som ikke kan arbeide. Regjeringen legger vekt på å utforme virkemidler og velferdsordninger slik at det skal lønne seg å arbeide.

I den internasjonale oppfølgingen av mål om å utrydde fattigdom legger Norge stor vekt på støtte til utdanning og helse. Menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, klima og miljø og anti-korrupsjon er tverrgående hensyn i norsk utviklingspolitikk.

Mål 2 – om matsikkerhet

Matsikkerheten er god i Norge, hovedsakelig som følge av høy matvareproduksjon, trygg mat og god tilgang til internasjonale markeder. Norge er i stor grad selvforsynt med kjøtt og meieriprodukter, mens vi i større grad er avhengig av import av planteprodukter. Som en stor eksportør

av sjømat bidrar Norge til det globale tilbudet av næringsrik og bærekraftig mat.

Ernæringsstatusen til norske innbyggere er god. Det er likevel utfordringer, primært knyttet til ernæringsfattige dietter og mangel på fysisk aktivitet. Usunt kosthold er en risikofaktor for sykdom og tidlig død. Regjeringen arbeider, blant annet gjennom tverrsektorielle handlingsplaner, for bedre kosthold i befolkningen. I den gjeldende kostholdshandlingsplanen (for 2017-2021) er det blant annet tiltak for skoler, barnehager og helse-tjenesten. Det offentlige og industrien samarbeider godt om tiltak for bedre helse og ernæring.

Internasjonalt jobber Norge gjennom FN-systemet for å følge opp 2030-agendaen og målet om matsikkerhet. Norge støtter internasjonal landbruksforskning og innovasjon. Genetiske ressurser er viktige for å bidra til global matsikkerhet, og Norge har tatt et spesielt ansvar blant annet gjennom driften av Svalbard Globale frøhvelv. Her gis frø fra hele verden sikker langtidslagring i kalde og tørre fjellhaller. Frøhvelvet reduserer faren for tap av genetiske variasjon innen verdens matplanter.

Mål 3 – om å sikre god helse

Det norske helsesystemet er godt utbygd, og den generelle helsetilstanden for nordmenn er god. Levealderen har økt betydelig de siste tiårene og var i 2017 var 80,9 år for menn og 84,3 år for kvinner. Det er relativt høyt i internasjonal sammenheng. God helse i befolkningen er også avhengig av utviklingen på andre områder, blant annet ernæring, fysisk aktivitet, trafikksikkerhet, lokal luftforurensing og eksponering mot andre skadelige stoffer.

I Norge er arbeidet med oppfølgingen av bærekraftsmål 3 konsentrert om delmålene om smittsomme og ikke smittsomme sykdommer, psykisk helse, forebygging og behandling av misbruk, reduksjon av rusmisbruk og røyking. Tobakk bidrar fortsatt i stor grad til sykefravær og redusert levetid Norge. Det arbeides for å begrense bruken av tobakk blant annet ved at alle røypakker og snusbokser fra 1. juli 2018 må ha en standardisert innpakning.

Oppfølgingen i Norge av enkelte av de øvrige bærekraftsmålene vil også ha innvirkning på folkehelsen. Det gjelder blant annet ernæring (under bærekraftsmål 2), rent vann og gode sanitærforhold (mål seks), lik tilgang for alle til helse-tjenester (mål 10) og ansvarlig medisinbruk for å motvirke antibiotikaresistens. Å begrense utviklingen av resistens mot antibiotika er viktig, men

krevende både i Norge og internasjonalt. Norge ligger an til å nå nasjonalt mål om redusert bruk av antibiotika innen 2030.

Helse er ett av fem prioriterte områder for norsk utviklingssamarbeid. Norge gir betydelig støtte til organisasjoner som arbeider for å fremme helse, inkludert helsearbeid som vaksineringsring. Norge bidrar aktivt i oppfølgingen av målene blant annet gjennom støtte til FNs særorganisasjoner som behandler helserelaterte problemstillinger. Samarbeidet om global vaksineringsring har gitt gode resultater.

Mål 4 – om å sikre god utdanning og livslang læring

Utdanning er et prioritert område for regjeringen både nasjonalt og i utviklingspolitikken. Norge har et høyt utdanningsnivå. Alle barn i Norge fullfører 10-årig grunnskole, og nesten alle går direkte til videregående opplæring. Jenter oppnår klart bedre skolerresultater enn gutter på de fleste nivåer.

Frafallet i videregående utdanning er relativt høyt, særlig blant gutter. Av de som startet videregående opplæring høsten 2012 hadde 74,5 pst. fullført og bestått etter 5 år. Det er en økning på 1,4 prosentpoeng sammenliknet med 2011-kullet. Men andelen er fortsatt lav og klart lavere enn gjennomsnittet i OECD-området. Regjeringen har tatt flere initiativ for å redusere frafallet. Et eksperutvalg ser på hvorfor gutter har høyere frafall enn jenter.

Gjennom flere år har Pisaundersøkelsen vist resultater som har vært svakere enn gjennomsnittet blant OECD-landene. De siste årene har resultatene bedret seg noe, og i 2015 oppnådde norske 15-åringer for første gang bedre resultater enn gjennomsnittet blant OECD-landene både i lesing, matematikk og naturfag.

Utdanning er prioritert i norsk bistand. Særlig gjelder det tilgang til utdanning i områder i krise og konflikt. Norge har en ledende rolle og bidrar til global mobilisering av ressurser.

På verdensbasis er antall barn som ikke får skolegang sterkt redusert gjennom flere tiår. De siste årene har imidlertid fremgangen stagnert. 9 pst. av barn i grunnskolealder får ikke skolegang. Globalt partnerskap for utdanning er viktig for å fremme universell grunnskole og videregående opplæring,

Mål 5 – om likestilling mellom kjønn

Norge har høy grad av likestilling mellom kjønnene, og kvinners yrkesdeltakelse er svært høy i

internasjonal sammenheng. Flere universelle velferdsordninger bidrar til å gjøre det lettere å kombinere familieliv og arbeid. Særlig viktig er omfattende ordninger for statlig betalt permisjon for nybakte foreldre og god tilgang til rimelige barnehageplasser.

Kvinner utsettes i større grad enn menn for vold i nære relasjoner, for seksuell trakassering, voldtekt, sterk sosial kontroll, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. Regjeringen prioriterer arbeidet med å forebygge og avdekke slike overgrep.

Internasjonalt er Norge er en tydelig stemme for styrking av jenters og kvinners stilling og rettigheter. Prioriterte områder er jenters utdanning, politisk og økonomisk deltakelse, bekjempelse av vold og seksuell og reproduktiv helse og rettigheter.

Mål 6 – om å sikre tilgang på vann og avløp

I Norge er det god tilgang på rent drikkevann og tilfredsstillende sanitærforhold. Utslipp av farlige stoffer som kan påvirke drikkevannet, er strengt regulert. Omfattende regulering av avfallshåndtering bidrar også til å beskytte drikkevannet. Under 3 pst. av befolkningen er tilknyttet avløpsløsninger med urensset utslipp.

Tilgangen på vann er meget god i Norge. Enkelte steder er det begrensninger i kapasitet og standard på det lokale ledningsnett for vann og avløp. Gjennomføring av regionale vannreguleringsplaner skal sikre god kjemisk og økologisk tilstand i de fleste vannforekomster innen 2033. På grunn av uvanlig lite nedbør sommeren 2018 var det noen steder knapphet på vann.

Internasjonalt støtter Norge aktiviteter i en rekke land for å bedre tilgang til trygt drikkevann og tilfredsstillende sanitærforhold.

Mål 7 – om å skaffe energi for alle

Energimålet og de tilhørende delmålene er enten oppnådd nasjonalt eller er i tråd med nasjonale mål. I Norge er alle, så langt det er formålstjenlig, sikret tilgang på energi. Det aller meste av produksjonen av elektrisitet i Norge er basert på fornybare kilder, i hovedsak vannkraft. Medregnet transportsektoren utgjør fornybar energi 69 pst. av samlet energiforbruk. Dette er svært høyt i internasjonal sammenheng. Virkemidler både på tilbuds- og forbrukssiden støtter opp om ytterligere overgang fra fossil til fornybar energi og en mer effektiv energibruk. Det er strenge energikrav til nye bygg. Bruk av fossil energi er ilagt høye avgifter.

Internasjonalt arbeider Norge for å fremme tilgang til fornybar energi for å redusere utslipp av klimagasser. Regjeringen legger vekt på å bruke bistandsmidler slik at den kan utløse privat kommersiell kapital. Norfund er et viktig instrument for å bidra til utbygging av fornybar kraft i utviklingsland. Gjennom EØS-ordningene har Norge i mange år gitt støtte til økt produksjon av fornybar energi og mer effektiv energibruk i de nye EU-landene.

Mål 8 – om å fremme inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst og sysselsetting

Gjennom de siste 25 årene har Norge hatt høyere økonomisk vekst, høyere sysselsettingsgrad og lavere arbeidsledighet enn de fleste andre industriland. God makroøkonomisk styring og et fleksibelt arbeidsmarked, med en høy deltagelse av kvinner, har bidratt til dette. Samtidig har norsk økonomi mottatt sterke etterspørselsimpulser fra petroleumssektoren. Fremover må økonomien i større grad finne grunnlaget for vekst i andre markeder.

Stabile og oversiktlige rammevilkår for næringslivet, allmenn tilgang til utdanning og et velfungerende arbeidsmarked er bærebjelker i politikken for å fremme økonomisk vekst og sysselsetting. Norge har gjennom sin arbeidslivsmo- dell en helhetlig tilnærming hvor beskyttelse av arbeidstakerrettigheter og et trygt og sikkert arbeidsmiljø for alle er en viktig del. Arbeidslivets parter spiller en sentral rolle i å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi.

Stor grad av åpenhet mot internasjonale markeder øker konkurransen for næringslivet, gir grunnlag for å utnytte egne komparative fortrinn og gir tilgang til teknologi og kompetanse. Et enkelt skattesystem med brede grunnlag og tilsvarende lavere satser gir insentiver til å arbeide og investere i nye arbeidsplasser.

Regjeringen har gjennomført tiltak for å gjøre det lettere og tryggere for arbeidsgivere å ansette nye personer med begrenset arbeidslivserfaring, noe som særlig vil komme unge til gode.

Internasjonalt arbeider Norge for å fremme godt styresett og næringslivets samfunnsansvar. Norge søker å bidra til økonomisk vekst og sysselsetting i utviklingsland. Privat sektor må være en drivkraft i å skape lønnsomme arbeidsplasser og bidra til å løfte mennesker ut av fattigdom. Mange lavinntektsland lider under svakt utbygd infrastruktur. Dette henger ofte sammen med et lite effektivt skattesystem. Norge søker å bidra til at lavinntektsland kan bedre systemer for finansier-

ing og drift av offentlig sektor. Et eksempel er bistandsprogrammet Olje for utvikling, som skal bidra til økonomisk, sosial og miljømessig forsvarlig forvaltning av petroleumsressurser i utviklingsland. Arbeidet med å følge opp mål 8 er nærmere omtalt i avsnitt 6.3.

Mål 9 – om å bygge robust infrastruktur og bidra til innovasjon

Norge har gjennomgående en godt utbygd infrastruktur. Infrastruktur for transport, tilgang på energi og vann og effektiv formidling av informasjon har stor betydning for et velfungerende samfunn og et konkurransedyktig næringsliv. Regjeringen vil fortsette å bygge ut infrastruktur og fremme innovasjon og utvikling av ny teknologi.

Internasjonalt bidrar Norge med støtte til utbygging av fornybar energi, vann og avløp. De internasjonale utviklingsbankene er viktige kilder for finansiering av investeringer i infrastruktur i lavinntektsland. Norge bidrar til finansiering av bankene og har prosjektbasert samarbeid med dem.

Mål 10 – om å redusere ulikhet i og mellom land

Sammenliknet med de fleste andre land har Norge små inntektsforskjeller. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet innebærer at en stor andel av befolkningen deltar i inntektsskapende arbeid. Overføringer for å kompensere for tap av inntekt ved arbeidsledighet, sykdom og uførhet bidrar også til å redusere ulikhet i inntekt. Det samme gjør utformingen av skattesystemet, men skatte- nes viktigste bidrag til utjevning er å finansiere helse, utdanning og inntektssikringsordninger. Samtidig må skattesystemet utformes slik at det oppmuntrer til høy yrkesdeltagelse og verdiskapning. For å holde inntektsforskjellene nede er det viktig å unngå at unge faller utenfor skole og arbeidsmarked samtidig som innvandrere raskt må integreres i arbeidsmarkedet. Det krever også kontroll med det samlede innvandringsnivået.

Regnet per innbygger er Norge blant de land som gir mest bistand til utviklingsland. En stor del av bistanden går til verdens fattigste land. Videre gir Norge prioritet til de fattigste landene i utenrikshandelen. Norge arbeider også for utvikling og redusert ulikhet gjennom å støtte internasjonale organisasjoner, herunder Verdensbankens arbeid for å redusere fattigdom. I tillegg bidrar Norge til finansiering av Den afrikanske utviklingsbankens arbeid for inkluderende og

grønn vekst. Oppfølgingen av mål 10 er nærmere omtalt i avsnitt 6.3.

Mål 11 – om å fremme robuste og bærekraftige byer

Nesten alle som bor i norske byer har tilgang til tilfredsstillende boliger, godt drikkevann, velfungerende avløp, offentlig transport og pålitelige energiforsyning. Norge har få hjemløse, relativt lav kriminalitet og trygge byområder.

Forventet videre vekst i og rundt de største byene vil kreve en relativt sterk utbygging av alle typer infrastruktur. Gjennom forenklinger i plan- og bygningsloven har regjeringen bidratt til å redusere byggekostnadene. Ifølge Bygghanalyse AS vil lempingene kunne bidra til å redusere byggekostnadene med 100 000–130 000 kroner per bolig. Regjeringen har også styrket arbeidet med områdesatsinger i levekårsutsatte byområder. Gjennom økonomisk bidrag til kjøp av friluftsområder bidrar staten til at grønne områder i byer og tettsteder ivaretas og utvikles. Friluftsområder i nærmiljøet er prioritert.

Luftkvaliteten i norske byer har blitt gradvis bedre de siste tiårene, særlig som følge av renere kjøretøyer og redusert vedfyring. Regjeringen har skjerpet forurensingsforskriftens grenseverdier for utslipp av partikler og satt nye, mer ambisiøse, nasjonale mål for luftkvalitet. Norske byer har gjennomgående lavere nivå på luftforurensing enn byer i andre land. Tallet på dødsfall i trafikken er lavt i Norge, både i byer og ellers, sammenliknet med de fleste andre land.

Plan- og bygningsloven er det viktigste virkemidlet for å bidra til at byer og tettsteder blir trygge, rene og trivelige. Gjennom byvekst- og byutviklingsavtaler i de store byområdene bidrar regjeringen til mer effektiv og samlet arealbruk og transport. Mer enn 99 pst. av avfall blir samlet inn og håndtert på en miljømessig forsvarlig måte.

Et flertall av verdens befolkning bor i byer, og andelen er økende. Denne utviklingen skaper utfordringer, men også muligheter. Norge støtter arbeid for robuste og bærekraftige byer gjennom en rekke internasjonale utviklingsbanker og organisasjoner. Norge er for perioden 2017–2021 medlem av verdensarvkomiteen.

Mål 12 – om bærekraftig produksjon og forbruk

Målet innebærer at produsenter og forbrukere må ta hensyn til kostnader for miljøet av produksjon og forbruk. Myndighetene kan bidra til måloppnåelse ved bruk av avgifter og andre reguleringer.

I Norge har utslipp av farlige kjemikalier og avfall blitt sterkt redusert siden 1970-tallet. Materialgjenvinning har økt sterkt de siste tiårene. Farlig avfall blir samlet inn og håndtert særskilt. Avfallsmengden har økt i kjølvannet av økonomisk vekst og økt forbruk. Det er derfor økende oppmerksomhet om å redusere mengden avfall per produsert enhet.

Nesten en tredjedel av maten som produseres i verden blir ikke spist. Mindre matsvinn vil gjøre mer mat tilgjengelig for verdens voksende befolkning og gi mindre press på miljøet. Ulike initiativ internasjonalt og i Norge har som mål å redusere matsvinn og matavfall. Norske myndigheter har signert en intensjonsavtale med aktørene i matverdikjeden om å halvere matsvinn innen 2030. Norge finansierer også utviklingen av internasjonale FAO-retningslinjer for reduksjon av matsvinn i verdikjeden for fisk.

Arbeidet med å begrense helse- og miljøkonsekvenser av kjemikalier og avfall skjer til dels med streng regulering etter forurensingsloven og produktkontrollloven.

Mål 13 – om å bekjempe klimaendringer

Global oppfølging av Parisavtalen danner grunnlaget for å oppfylle bærekraftsmål 13. Norge har en betinget forpliktelse om å redusere utslipp av klimagasser i 2030 med minst 40 pst. sammenliknet med 1990. Stortinget vedtok i 2017 en klimalov hvor formålet er å fremme gjennomføring av Norges klimamål for 2030 og 2050. Loven pålegger regjeringen å rapportere til Stortinget om blant annet hvordan Norge kan nå lovens hovedmål, utvikling i utslipp av klimagasser og utslippsvirkningen av fremlagt budsjett.

De viktigste virkemidlene for å redusere utslipp av klimagasser i Norge er avgifter på utslipp og deltagelse i EUs kvotehandelssystem. Over 80 pst. av norske utslipp er priset, enten gjennom kvoteplikt eller avgift. Norge er blant landene med de høyeste avgiftene på fossil energi. Norge forhandler med EU om samarbeide om utslippsreduksjoner innenfor sektorer som ikke er omfattet av kvotesystemet. I tillegg til prising benyttes direkte reguleringer, standarder og stønader for å redusere utslippene.

Norge er blant landene som har lavest utslipp av klimagasser per enhet BNP. Bruk av virkemidler har over tid hatt betydelig effekt på utslipp av klimagasser i Norge.

Norge vil fortsette å være en betydelig langsiktig bidragsyter til finansiering av utslippsreduksjoner og klimatilpasning i utviklingsland. Siden 2009

har Norge bidratt med om lag 23 mrd. kroner til tiltak for å redusere avskoging i utviklingsland. Regjeringen har intensjon om å videreføre programmet frem mot 2030. Fornybar energi og landbruk er andre viktige satsingsområder.

Mål 14 – om bærekraftig forvaltning av hav

Norge har omfattende reguleringer for å sikre god forvaltning av havområdene rundt våre kyster. Petroleumsproduksjon, fiskeri, fiskeoppdrett, skipsfart og turisme er basert på utnyttelse av ressurser i og ved havet.

Regjeringen la i 2017 frem en Havstrategi. Strategien skal bidra til størst mulig bærekraftig verdiskaping og sysselsetting i havnæringene. Regjeringen vil stimulere til forskning, innovasjon og teknologiutvikling for å fremme både eksisterende og nye næringer med tilknytning til havet. I tillegg har regjeringen lagt frem en stortingsmelding om *Hav i utenriks- og utviklingspolitikken i 2017* (Meld. St. 22 (2016–2017)).

Norge investerer mye i forskning, kartlegging og overvåking knyttet til havområder. Norske utslipp av miljøfarlige kjemikalier til hav er sterkt redusert de siste tiårene. Norge har etablert marine verneområder og beskyttede områder i noen av de mest sårbare områdene.

De helhetlige forvaltningsplanene for norske havområder, viser at miljøtilstanden i Barentshavet og Norskehavet er god. For Nordsjøen og Skagerak er imidlertid tilstanden fortsatt bekymringsfull selv om tilstanden er bedret de siste tiårene. Rapporteringen av vanntilstand fra 2016 viser at deler av Skageraks indre kyst, på tross av bedring siden 2007, fremdeles ikke har god nok tilstand.

Norske havområder er viktige for matproduksjon. Norge legger stor vekt på en kunnskapsbasert fiskeri- og havbruksforvaltning, der en bærekraftig, langsiktig utnyttelse av naturressursene legges til grunn. Kystvakten samarbeider med russiske myndigheter, og i løpet av det siste tiåret har uregistrert og ulovlig fiske i Barentshavet blitt sterkt redusert. I 2017 inngikk de arktiske kyststatene samt fem andre land en avtale for å bekjempe uregulert fiske i Arktis. Regjeringen har etablert et oljevern- og miljøseater i Svolvær.

Internasjonalt er overfiske, forurensning, forsøpling og ødeleggelser av viktige leveområder for marine organismer de viktigste truslene mot bærekraftige havområder. Marin forsøpling og mikroplast i havene er en kilde til økt bekymring. Norge er aktiv i internasjonale organisasjoner som arbeider for bærekraftig forvaltning av verdenshavene. Gjennom Fisk for utvikling bistår

Norge utviklingsland med kompetanse slik at de kan styrke forvaltningen av deres havressurser. Norge har også bistått utviklingsland i å forberede saker for å fastslå grensen for landenes kontinentalsokkel. Forskningsskipet Fritjof Nansen bidrar til å kartlegge havressurser i utviklingsland.

I 2018 lanserte statsminister Solberg et internasjonalt høynivåpanel for bærekraftig havøkonomi under norsk ledelse. Havpanelet består av stats- og regjeringsledere fra en rekke kyststater.

Mål 15 – om å sikre bærekraftige økosystemer og stanse tap av arts mangfold

Norge har gjort mye for å ivareta våre økosystemer, og de er i en relativt god tilstand. Likevel står også vi overfor utfordringer, og for å opprettholde god tilstand i økosystemene må god forvaltning videreføres.

Norge sikter mot å nå nasjonale mål for naturmangfold gjennom tiltak for å sikre god tilstand i økosystemene, beskytte truede arter og langsiktig beskytte et representativt utvalg av norsk natur. Et representativt utvalg av økosystemer til fjells er vernet. Regjeringen vil videreføre arbeidet med frivillig vern av skog og marine områder.

Gjennom bærekraftig skogforvaltning og en konkurransedyktig skog- og trenæring arbeider regjeringen for å styrke skogens rolle i å sikre velferd og sysselsetting, redusere klimaendringer og ta vare på biodiversitet og andre miljømessige og sosiale verdier.

Spredning av fremmede arter er en av de største truslene mot naturmangfoldet. En oppdatert «svarteliste» over fremmede arter i norsk natur ble lagt frem i 2018.

Klima- og skoginitiativet er Norges viktigste internasjonale bidrag til å nå bærekraftsmål 15. Initiativets hovedmål er å redusere utslipp av klimagasser ved å bidra til å redusere avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Disse skogene har et svært stort arts mangfold.

Mål 16 – om å fremme rettsvern og gode institusjoner

Demokrati, menneskerettigheter og likhet for loven er en grunnpilar i det norske samfunnet. Grunnloven er et fundament for å sikre ytringsfrihet og grunnleggende rettsvern. Norge har et vel fungerende rettsvesen og godt utbygde og velfungerende institusjoner.

Norge deltar i arbeid mot korrupsjon gjennom FN og andre internasjonale organisasjoner, blant annet OECD. Gjennom programmet Olje for

utvikling hjelper Norge fattige oljestater med å bygge opp systemer for god forvaltning av ressursene og inntektene fra uttappingen. Korrupsjon er straffbart for norske borgere både i Norge og i utlandet.

Fred og sikkerhet er forutsetninger for økonomisk fremgang. Norge støtter arbeid for å forebygge og megle i konflikter både bilateralt og gjennom FN. Norge bidrar også til internasjonal sikkerhet gjennom deltagelse i FN-støttede militære operasjoner. Utvikling av velfungerende og ansvarlige organisasjoner følges opp gjennom bilateralt og multilateralt engasjement.

Mål 17 – om å styrke gjennomføringsevne og globalt partnerskap

Utfordringene er gjennomgående størst i de fattigste landene, men alle land må strekke seg for å nå bærekraftsmålene.

For alle land vil økonomisk fremgang gjennom bedre utnyttelse av egne ressurser være den viktigste bidragsyter til å nå bærekraftsmålene. Velfungerende styre av staten og av markeder for arbeidskraft og investeringer er svært viktig. Selv for de fattigste landene kan bistand bare være en begrenset kilde til finansiering av tiltak for å nå bærekraftsmålene.

Mange av de fattigste landene vil imidlertid vanskelig kunne nå målene innen 2030 uten bistand utenfra. Norge er blant de landene som gir størst andel av inntekten i bistand, om lag 1 pst. av bruttonasjonalinntekten. Gjennomsnittet blant OECD-land er om lag 0,3 pst. Norge vil fortsette å gi betydelige støtte til utvikling i fattige land. Samtidig vil vi legge øke vekt på resultatene av bistanden.

En fri internasjonal handel er en forutsetning for at land skal kunne utnytte sine komparative fortrinn og gir deltakerne økt tilgang til ny teknologi. Norge støtter arbeidet for å liberalisere handel med varer og tjenester i globale institusjoner som Verdens handelsorganisasjon (WTO) og Det internasjonale pengefondet (IMF). I tillegg gir Norge tollpreferanser til de minst utviklede landene for å bidra til å integrere disse bedre i verdenshandelen.

6.3 Nærmere om oppfølgingen av mål 8

Bærekraftsmål 8 sikter mot å opprettholde økonomisk vekst per innbygger og samtidig unngå at veksten fører til skade på miljøet. Gjennom de

siste 25 årene har Norge hatt høyere økonomisk vekst, høyere sysselsettingsandel og lavere ledighet enn de fleste andre industriland. God makroøkonomisk styring, et fleksibelt arbeidsmarked og samarbeid mellom arbeidslivets parter har understøttet denne utviklingen.

Norge har fått betydelige vekstimpulser fra oljevirkosomheten. Det sterke prisfallet på olje i 2014 og 2015 bidro til å dempe veksten i norsk økonomi. Denne utviklingen førte til økt arbeidsledighet og redusert sysselsettingsrate for personer i arbeidsdyktig alder (20–64 år). Ekspansiv finanspolitikk, en betydelig svekkelse av den norske kronen og noe lavere lønnsvekst enn tidligere dempet utslaget. Det siste året har oljeprisen steget fra om lag 50 til rundt 80 dollar per fat. Det har bidratt til økt aktivitet i næringer knyttet til petroleumssektoren.

Det siste halvannet året har sterkere økonomisk vekst resultert i betydelig økt sysselsetting og arbeidsledigheten har gått ned. Ledigheten er nå kommet ned på om lag samme nivå som før oljeprisfallet. Sysselsettingsraten har tatt seg noe opp det siste året, men ligger fortsatt noe under nivået før fallet i oljeprisen.

Innenlandsk oppfølging

Høy økonomisk vekst og full sysselsetting oppnås best med åpenhet mot andre økonomier og konkurransebaserte markeder. Stabile rammevilkår for næringsliv og enkeltpersoner gir insentiver til innovasjon, teknologiutvikling, kompetansebygging og arbeidsinnsats.

Fri handel med varer og tjenester gir land mulighet til å utnytte sine relative fortrinn og er en viktig drivkraft for vekst i inntekter og levestandard. Sterk konkurranse, både mellom nasjonale og internasjonale aktører, fremmer høyere produktivitet, god utnyttelse av våre ressurser og jevnere inntektsfordeling.

Et skattesystem med brede grunnlag og tilsvarende lave satser gjør det mer lønnsomt å arbeide og investere i ny teknologi og arbeidsplasser. Universelle stønadsordninger fanger opp de som faller utenfor, men må utformes slik at de ikke undergraver insentiver til utdanning og arbeid.

Regjeringen ønsker å redusere tid og kostnader som bedrifter må bruke på å rapportere til offentlige myndigheter. Regjeringens forenklingsarbeid bidrar til dette. Reduksjonen i formuesskatten bidrar til økt sparing og lettere tilgang til kapital for bedrifter som er avhengig av det norske kapitalmarkedet. Lavere skatt på bedriftenes over-

skudd vil gjøre det mer lønnsomt å investere i norske bedrifter.

Et delmål handler om å bryte koblingen mellom vekst og miljøskader. Norge har gjennomgående effektive virkemidler for å redusere miljøproblemer knyttet til økonomisk aktivitet. Både avgifter og direkte reguleringer benyttes. I Norge er over 80 pst. av utslipp av klimagasser underlagt en pris. Det er også tiltak rettet mot å redusere utslipp fra kilder uten utslippspris. For andre miljøproblemer enn utslipp av klimagasser benyttes ofte andre typer reguleringer. For de fleste miljøproblemene er utfordringene mindre i Norge enn i de fleste andre industriland.

Fire av delmålene dreier seg om full sysselsetting, anstendig arbeid for alle, lik lønn for likt arbeid, ungdomssysselsetting og arbeidstakerrettigheter. Et fleksibelt arbeidsmarked og god makroøkonomisk styring støtter også opp under disse målene. Under støtte av lover og forskrifter beskytter den norske arbeidslivsmodellen arbeidstakeres rettigheter og fremmer et trygt arbeidsmiljø for alle. For de aller fleste norske arbeidstakere er dette delmålet oppfylt, men i noen deler av arbeidslivet er det utfordringer knyttet til blant annet sosial dumping og svart arbeid. Arbeidslivets parter spiller en sentral rolle i å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi.

Regjeringens har styrket innsatsen mot de useriøse aktørene i arbeidslivet. Det bidrar til likere konkurransevilkår for bedrifter og til å gi migranter og flykninger et bedre arbeidsliv. Videre er det etablert fem servicesentra for utenlandske arbeidstakere for informasjon, veiledning og lettere dialog mellom arbeidsmigranter og norske myndigheter.

Regjeringen har iverksatt en strategi mot arbeidslivskriminalitet. Det er etablert syv sentre hvor ulike etater er lokalisert sammen for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Godt tilrettelagt arbeidsinnvandring kan bidra til økonomisk utvikling, mens irregulær og ukontrollert innvandring har negativ virkning på utviklingen. Betydelige svingninger i nettoinnvandring fra land innenfor EØS-området har bidratt til økt fleksibilitet i det norske arbeidsmarkedet. Regjeringen arbeider for å begrense migrasjon fra land utenfor Schengenområdet.

Frafallet i videregående utdanning er relativt høyt i Norge. Regjeringen innførte i 2017 tiltak for å motivere unge som faller utenfor skole eller arbeid til raskt å komme over i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet. Det er gjennomført tiltak for å gjøre det lettere og tryggere for arbeidsgivere å ansette nye personer med

begrenset arbeidslivserfaring, noe som særlig vil komme unge til gode. Unge under 30 år prioriteres i Arbeids- og velferdsetatens tjenestetilbud, både ved oppfølging og ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak. Ungdomsinnsatsen videreføres i 2019.

Et konkurransekraftig og omstillingsdyktig næringsliv er avgjørende for å sikre vekstkraft og likeverdige levekår i hele landet. Regjeringen satser på vekstfremmende skattelettelser, utbygging av infrastruktur, forskning og innovasjon som vil fremme næringslivets konkurranseevne.

Norges internasjonale oppfølging

Internasjonalt arbeider Norge for bærekraftig økonomisk vekst og full sysselsetting blant annet ved å fremme fri internasjonal handel. Mange fattige land lider under svakt utbygd rettssystem, mangelfull beskyttelse av privat eiendomsrett, svakt utbygde infrastrukturer, utbredt korrupsjon, et lite effektivt system for å inndrive skatter og lav produktivitet i offentlig forvaltning.

Norge arbeider for å fremme godt styresett i fattige land. Dette skjer dels gjennom målrettede partnerskap i bistandspolitikken og dels gjennom utforming av vår deltagelse i internasjonale institusjoner som for eksempel FN, IMF og Verdensbanken. Norge søker å bidra til at lavinntektsland kan bedre sine systemer for finansiering og drift av offentlig sektor. Bistandsprogrammet Olje for utvikling skal bidra til økonomisk, sosial og miljømessig forsvarlig forvaltning av petroleumsressurser i utviklingsland.

6.4 Nærmere om oppfølgingen av mål 10

Sett i et internasjonalt perspektiv er inntekt, livskvalitet og levekår jevnt fordelt i Norge. Arbeidsledigheten er lavere enn i de aller fleste andre land og sysselsettingen er relativt høy. Norge har gode ordninger for å kompensere for tap av inntekt pga. arbeidsledighet, sykdom og uførhet. Sammen med høy sysselsetting bidrar det til å jevne ut ulikhet i inntekt. Skattesystemet bidrar også til å jevnere inntektsfordeling. Skattesystemets viktigste oppgave er imidlertid å finansiere offentlige goder, tjenester og overføringer. I Norge bidrar skatter og overføringer samlet til å redusere inntektsulikhetene med om lag 40 pst. Tilgang på gratis helsetjenester bidrar i betydelig grad til å redusere forskjeller i for-

bruksmuligheter. Det fanges ikke opp av vanlige mål på inntektsulikhet.

Inntektsulikheten i OECD-landene har økt de siste tiårene, men fra et historisk sett svært lavt nivå. De siste tiårene har inntektsforskjellene økt også i mange utviklingsland og fremvoksende økonomier. Studier, basert på noe usikre data, indikerer at forskjellene på individnivå ikke har økt i perioden når man ser verden under ett. Det skyldes at sterk inntektsvekst i mange fattige og fremvoksende økonomier har motvirket økte forskjeller innen de enkelte landene. Selv om inntektsulikheten har økt også i Norge siden 1980-tallet, er Norge fortsatt blant landene i verden med minst inntektsforskjeller og høyest levestandard.

OECD definerer lavinntekt som inntekt under 50 pst. av medianinntekten, mens EU setter lavinntektsgrensen ved 60 pst. Norge har ikke noen offisiell lavinnteksdefinisjon. De to nevnte internasjonale definisjonene blir brukt til å belyse tilstanden. Basert på EUs definisjon har andelen med vedvarende lavinntekt, definert som gjennomsnittsinntekt de siste tre år, økte fra knapt 8 pst. i 2006 til 9,4 pst. i 2016. Beregnet med utgangspunkt i OECDs definisjon har andelen i samme tidsrom økt fra om lag 3 pst. til 4,4 pst. Økningen må særlig ses i sammenheng med høy arbeidsinnvandring, familiegjennomføring og nye asylsøkere.

Innenlandsk oppfølging

Skal vi redusere ulikhet på lengre sikt, må vårt utdanningssystem gi barn og unge god kompetanse. Skattesystemet og stønadsordningene må utformes slik at de understøtter verdiskaping og høy deltakelse i arbeidslivet. Økt deltakelse i arbeid er det viktigste virkemidlet for ytterligere å forebygge varig lavinntekt og øke inntektene i lavinnteksgruppene. I et internasjonalt perspektiv har Norge høy sysselsetting og relativt lav arbeidsledighet. Ny uføretrygd fra 2015 gjør det enklere å kombinere arbeid og uføretrygd, og er et skritt i riktig retning. God makroøkonomisk styring, en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og koordinert lønnsdannelse bidrar også til å jevne ut inntektsulikhet.

Norge har de siste tiårene hatt høy innvandring fra lavinnteksland. Mange av disse migrantene har klart lavere yrkesdeltakelse enn befolkningen for øvrig, blant annet som følge av manglende utdanning og svakere norskkunnskaper. Dette gir tilstrømming til lavinnteksgruppene. Det kan også bidra til press nedover på lønninger for personer med lav utdanning. Norge søker å begrense og kontrollere innvandring samtidig

som vi søker å gi beskyttelse til personer som har krav på det. For å motvirke økte inntektsforskjeller er det særlig viktig å få til en rask integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet. Regjeringen innførte i 2015 gratis kjernetid, 20 timer per uke, i barnehage for fire- og femåringer i familier med lav inntekt. I 2016 ble ordningen utvidet til også å gjelde for treåringer. I 2017 ble inntektsgrensen økt til 450 000 kroner slik at ordningen omfatter flere barn.

Frafallet i den videregående skolen gir økt risiko for arbeidsledighet og svak tilknytning til arbeidslivet. Risikoen forsterkes av en vedvarende utvikling mot økende kvalifikasjonskrav i arbeidslivet, blant annet som følge av automatisering og raskt økende bruk av IKT. For å fremme arbeidslinjen og motvirke varig lavinntekt har regjeringen innført en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til personer under 30 år som mottar økonomisk stønad.

Norges internasjonale oppfølging

Norges bistand er rettet mot verdens fattigste land og bidrar dermed til utjevning av inntektsforskjeller mellom land. Norge er blant de land som, regnet per innbygger, gir mest bistand til utviklingsland. Norge gir dessuten preferanser til de minst utviklede land i vår utenrikshandel, blant annet tollpreferanser for import. Norge arbeider også for utvikling og redusert ulikhet gjennom støtte til internasjonale organisasjoner, blant annet Verdensbanken. Et fritt internasjonalt økonomisk samkvem bidrar til å redusere ulikhet, og Norge arbeider for å fremme frihandel.

6.5 Bærekraftsmål og livskvalitet

Arbeidet for å oppfylle bærekraftsmålene skal bidra til bedre levestandard og dermed bedre livskvalitet for mennesker over tid. Den enkeltes livskvalitet avhenger ikke bare av inntekt, men også av helse, familieforhold, sosiale relasjoner, miljø, trygghet og demokratiske rettigheter.

Flere internasjonale organisasjoner har utviklet statistikk som belyser ulike aspekter ved livskvalitet og levekår. Norge kommer generelt godt ut av sammenlikninger mellom land. FNs indikator for menneskelig utvikling (Human Development Index) inkluderer forventet levealder, utdanning og nasjonalinntekt per innbygger i en vurdering av et lands utvikling. I de fire siste tilgjengelige sammenstillingene, 2014–2017, er Norge rangert som land nummer 1.

7 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

7.1 Innledning

Formålet med Statens pensjonsfond er statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og å underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter. En langsiktig og god forvaltning legger til rette for at petroleumsformuen kan komme både dagens og fremtidige generasjoner til gode.

Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Norges Bank og Folketrygdfondet forvalter de respektive fondene innenfor mandater fastsatt av Finansdepartementet.

Statens pensjonsfond forvaltes med mål om å oppnå høyest mulig avkastning innenfor et risikonivå som skal være akseptabelt. Forvaltningen skal være åpen, ansvarlig, langsiktig og kostnadseffektiv. Det er bred politisk enighet om at fondet ikke skal være et virkemiddel i utenriks- eller klimapolitikken.

Investeringsstrategien er utviklet over tid basert på faglige utredninger, praktiske erfaringer og grundige vurderinger. Viktige veivalg er forankret i Stortinget. Det legger til rette for å holde fast ved strategien, også i perioder med uro i finansmarkedene. Investeringsstrategiene for SPU og SPN er uttrykt i mandatene for forvaltningen av de to fondene. I SPU økes andelen aksjer i den strategiske referanseindeksen fra 62,5 pst. til 70 pst. I SPN er andelen aksjer satt til 60 pst. Obligasjoner står for den resterende delen av referanseindeksene.

Åpenhet er en forutsetning for bred oppslutning om og tillit til forvaltningen av fondet. Norges Bank og Folketrygdfondet rapporterer jevnlig om resultatene i forvaltningen. Finansdepartementet legger frem en årlig melding til Stortinget om forvaltningen av fondet i vårsesjonen, se Meld. St. 13 (2017–2018) *Statens pensjonsfond 2018*. Stortingets behandling av disse meldingene bidrar til politisk forankring av viktige veivalg i forvaltningen. I nasjonalbudsjettet rapporteres det om resultatene i forvaltningen av Statens pensjonsfond i første halvår, samt orienteres om arbeidet med aktuelle saker.

7.2 Resultater i forvaltningen

7.2.1 Markedsverdien av Statens pensjonsfond

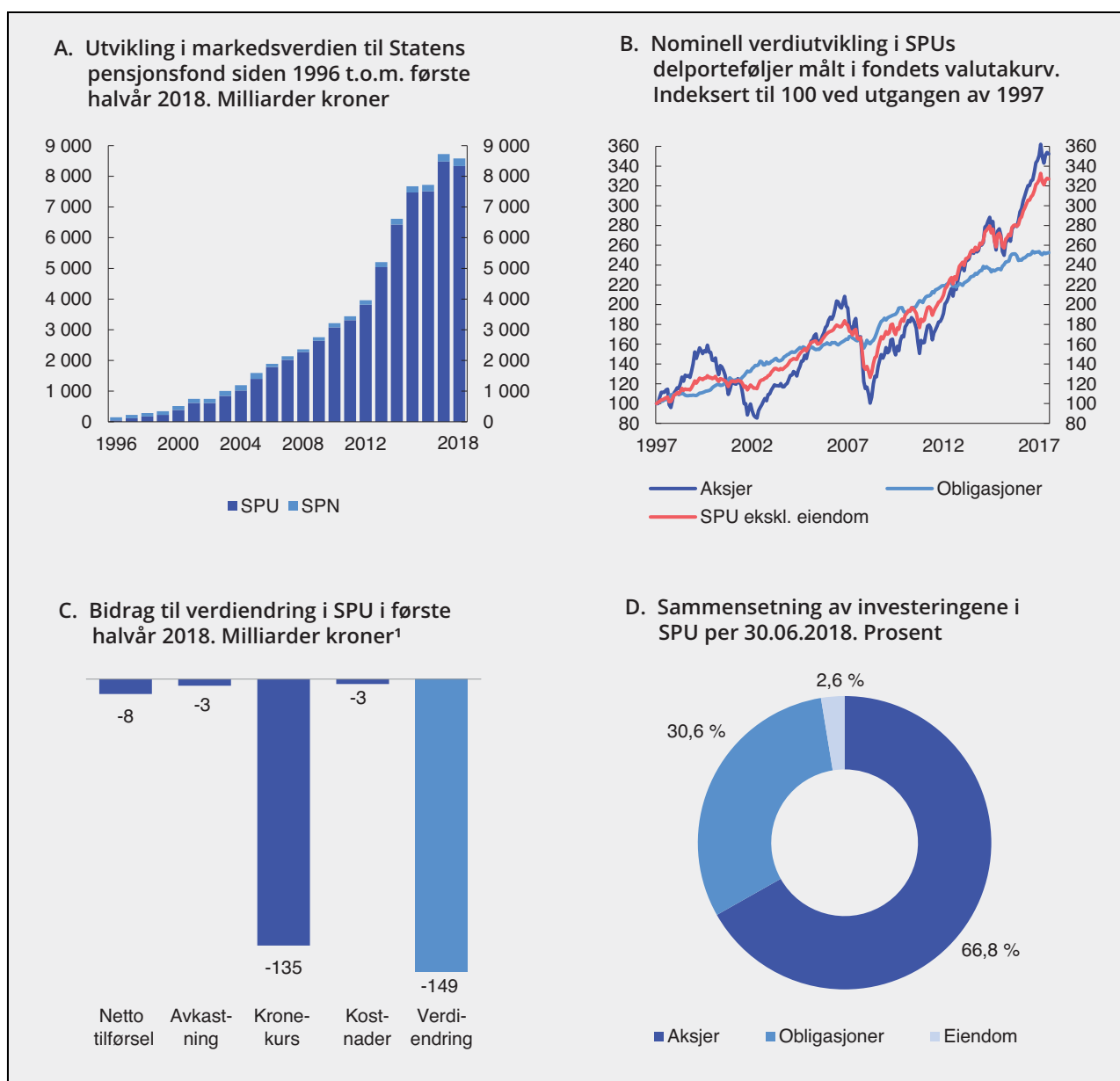
Ved utgangen av første halvår 2018 var den samlede markedsverdien av Statens pensjonsfond 8 585 mrd. kroner, se figur 7.1. Hoveddelen (97 pst.) av kapitalen var investert i SPU.

7.2.2 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

Markedsverdien av SPU ved utgangen av første halvår 2018 var 8 335 mrd. kroner. Det er en nedgang på 149 mrd. kroner siden inngangen til året. Investeringene var fordelt med 66,8 pst. i aksjer, 30,6 pst. i obligasjoner og 2,6 pst. i unotert eiendom. Den samlede avkastningen i første halvår var 0,3 pst. målt i fondets valutakurv og før fradrag for forvaltningskostnader. Avkastningen av fondets aksje-, obligasjons- og unoterte eiendomsportefølje var henholdsvis 0,4 pst., -0,4 pst. og 4,4 pst. Målt i norske kroner var samlet fondsavkastning i første halvår -1,6 pst. En noe lavere avkastning i norske kroner enn i fondets valutakurv skyldes at kronen styrket seg mot valutakurven i perioden. Det er avkastningen av investeringene målt i valutakurven som er relevant for utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft.

Siden 1998 har gjennomsnittlig årlig nominell avkastning av SPU vært 5,9 pst. målt i valutakurven. Netto realavkastning, målt som nominell avkastning fratrukket forvaltningskostnader og prisstigning, er beregnet til om lag 4,0 pst.

Norges Bank oppnådde i første halvår 2018 en avkastning av investeringene som var 0,04 prosentenheter lavere enn avkastningen av fondets referanseindeks fastsatt av Finansdepartementet. Avkastningen av aksjeinvesteringene var 0,20 prosentenheter lavere enn avkastningen til referanseindeksen for aksjer, mens obligasjonsinvesteringene hadde en avkastning som var 0,06 prosentenheter lavere enn avkastningen av referanseindeksen for obligasjoner.



Figur 7.1 Hovedtrekk ved utviklingen i Statens pensjonsfond

¹ Avkastningen målt i prosent og kroner beregnes med utgangspunkt i to ulike rammeverk, henholdsvis avkastningsberegning og regnskap. Norges Bank følger internasjonale standarder for begge. Disse rammeverkene bruker ulike metoder for å tilordne endringen i kapital til henholdsvis avkastning og valutakurseffekter, noe som innebærer at beregnet avkastning i prosent og kroner i enkeltperioder kan få ulikt fortegn.

Kilder: Norges Bank, Folketrygdfondet og Finansdepartementet.

Fra 1. januar 2017 er investeringer i unotert eiendom inkludert i rammen for forventet relativ volatilitet på 1,25 prosentenheter. Finansdepartementet har også fastsatt en øvre ramme for investeringer i unotert eiendom på 7 pst. av fondet. Det er delegert til Norges Bank å bestemme omfang og innretning av slike investeringer innenfor disse rammene. Avkastningen av de unoterte eiendomsinvesteringene var i første halvår 2018 noe høyere enn avkastningen av både fondets samlede referanseindeks og de aksjene og obligasjonene

som Norges Bank har solgt for å finansiere investeringene. Norges Bank har siden 1998 oppnådd en gjennomsnittlig årlig brutto meravkastning på 0,27 prosentenheter, se tabell 7.1.

7.2.3 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge

Marketsverdien av SPN ved utgangen av første halvår 2018 var 250,5 mrd. kroner. Det er en økning på 10,3 mrd. kroner sammenliknet med

Tabell 7.1 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland per 30. juni 2018. Årlige tall målt i fondets valutakurv. Prosent

	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Statens pensjonsfond utland					
Nominell avkastning	7,04	6,26	8,16	7,00	5,95
Prisstigning	2,30	1,55	1,40	1,55	1,80
Forvaltningskostnader	0,06	0,06	0,06	0,08	0,08
Realavkastning etter kostnader ¹	4,57	4,57	6,60	5,29	3,99
<i>Memo:</i>					
Brutto meravkastning	0,24	0,21	0,15	0,21	0,27

¹ Realavkastning etter kostnader er beregnet etter geometrisk metode og vil derfor ikke være lik nominell avkastning fratrukket prisvekst og forvaltningskostnader.

Kilder: Norges Bank og Finansdepartementet.

Tabell 7.2 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond Norge per 30. juni 2018. Årlige tall målt i norske kroner. Prosent

	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Statens pensjonsfond Norge					
Nominell avkastning	13,89	8,63	10,71	8,36	7,62
Prisstigning	2,55	2,72	2,54	2,19	2,13
Forvaltningskostnader	0,07	0,08	0,08	0,08	0,05
Realavkastning etter kostnader ¹	10,99	5,68	7,89	5,96	5,32
<i>Memo:</i>					
Brutto meravkastning	1,06	0,97	0,95	0,95	0,58

¹ Realavkastning etter kostnader er beregnet etter geometrisk metode og vil derfor ikke være lik nominell avkastning fratrukket prisvekst og forvaltningskostnader.

Kilder: Folketrygdfondet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

verdien ved inngangen til året. Fondets aksjeforfølge hadde på samme tid en markedsverdi på 153,9 mrd. kroner, tilsvarende 61,5 pst. av fondets kapital. Resterende kapital var investert i rentebærende papirer. Avkastningen av SPN var 4,3 pst. målt i norske kroner. Aksjeforføljen fikk en avkastning på 7,2 pst., mens obligasjonsporteføljens avkastning var -0,03 pst.

Folketrygdfondet oppnådde i første halvår en avkastning som var 0,79 prosentenheter høyere enn avkastningen av referanseindeksen fastsatt av Finansdepartementet. Aksjeforvaltningen oppnådde en meravkastning på 1,00 prosentenheter, mens det var meravkastning i obligasjonsforvaltningen på 0,46 prosentenheter. Siden 1998 har gjennomsnittlig årlig nominell avkastning av SPN vært 7,6 pst., mens gjennomsnittlig årlig realavkastning etter kostnader har vært 5,3 pst. Folketrygdfondet har i samme periode oppnådd en

gjennomsnittlig årlig brutto meravkastning på 0,58 prosentenheter i forvaltningen av SPN, se tabell 7.2.

7.3 Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond

Referanseindeksen for obligasjoner i SPU

I meldingen *Statens pensjonsfond 2018* orienterte Finansdepartementet om et arbeid med å gjennomgå rammeverket for obligasjonsinvesteringene i SPU. Bakgrunnen for denne gjennomgangen er Stortingets tilslutning til regjeringens forslag om å øke fondets aksjeandel fra 62,5 pst. til 70 pst., jf. Innst. 357 S (2016–2017). Som varslet i meldingen har departementet oppnevnt en ekspertgruppe, bestående av professor Ralph Koijen ved University of Chicago og professor

Jules van Binsbergen ved University of Pennsylvania. Gruppen er bedt om å analysere og vurdere flere forhold ved obligasjonsinvesteringene, herunder prinsipper for sammensetningen av referanseindeksen for obligasjoner, valg av valutaer og delsegmenter i indeksen, valg av løpetid og følsomhet overfor renteendringer, samt hvordan risikopremier som eventuelt ikke inngår i referanseindeksen kan rammes inn i mandatet til Norges Bank på en hensiktsmessig måte. Ekspertgruppen skal levere sin rapport høsten 2018.

Som ledd i arbeidet har Finansdepartementet også bedt om og mottatt råd fra Norges Bank. Ekspertgruppens mandat og brev fra Finansdepartementet og Norges Bank er tilgjengelige på departementets nettsider.

Finansdepartementet tar sikte på å legge frem sine vurderinger i meldingen om Statens pensjonsfond våren 2019.

Energiaksjer i SPU

Finansdepartementet oppnevnte 13. februar 2018 en ekspertgruppe for å vurdere om SPU bør være investert i energiaksjer. Ekspertgruppen har bestått av professor og rektor ved Norges Handelshøyskole Øystein Thøgersen, sjeføkonom Harald Magnus Andreassen og tidligere administrerende direktør i Folketrygdfondet Olaug Svarva. Gruppen overleverte sin utredning NOU 2018: 12 Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland til departementet 24. august 2018.

Bakgrunnen for ekspertgruppens utredning var et råd fra Norges Bank til Finansdepartementet i november 2017 om å ta olje- og gassektoren ut av referanseindeksen for SPU. Leverandøren av referanseindeksen for aksjer i SPU, FTSE Russell, har besluttet at sektorens navn fra 1. januar 2019 endres fra «olje og gass» til «energi». Navnebyttet gjenspeiler at sektoren omfatter energivirksomhet i bred forstand, og favner om lag 300 internasjonale energiselskaper med inntekter fra ulike virksomheter – fra fornybar energi til store, integrerte oljeselskaper med inntekter fra hele verdikjeden og fra mange land. Rådet fra Norges Bank ble sendt på høring i februar 2018, og banken ble samtidig bedt om å bidra med ytterligere informasjon.

Norges Banks begrunnelse for rådet er at å ta energisektoren ut av SPUs referanseindeks vil bidra til å redusere oljeprisrisikoen i statens formue. Banken viser til at rådet ikke er vurdert opp mot andre virkemidler som kan tas i bruk for å redusere oljeprisrisikoen for norsk økonomi og

peker på at en slik vurdering ligger utenfor rollen som Finansdepartementets rådgiver i spørsmål om SPUs investeringsstrategi.

Ekspertgruppen har lagt til grunn et bredere sett med hensyn enn Norges Bank for å vurdere om SPU bør investeres i energiaksjer, i tråd med mandatet fra Finansdepartementet. Gruppen har vurdert sårbarheten i norsk økonomi og nasjonalformuen for et varig fall i oljeprisen, samt nytten og kostnadene ved å ta energiaksjer ut av SPUs investeringer. Utvalget har også sett på alternative tiltak som kan redusere risikoen. Etter en samlet vurdering av ulike hensyn er ekspertgruppens vurdering at SPU fortsatt bør investeres i energiaksjer.

Brevene fra Norges Bank, mottatte høringsinnspill og ekspertgruppens utredning er tilgjengelige på Finansdepartementets nettsider.

Finansdepartementet sendte NOU 2018: 12 på høring 28. september 2018. Regjeringen ønsker et best mulig beslutningsgrunnlag for å kunne ta stilling til spørsmål som gjelder forvaltningen av SPU. Derfor sendes også ekspertgruppens utredning på høring. Regjeringen tar på denne bakgrunn sikte på å legge frem sine vurderinger for Stortinget tidlig i vårsesjonen 2019, fremfor høsten 2018 slik det tidligere var lagt opp til.

Gjennomgang av forvaltningen av SPN

Finansdepartementet gjennomgår regelmessig Folketrygdfondets forvaltning av SPN, se meldingene om Statens pensjonsfond våren 2011 (Meld. St. 15 (2010–2011)) og 2015 (Meld. St. 21 (2014–2015)). Departementet legger vekt på at slike gjennomganger er en forutsetning for et visst innslag av aktiv forvaltning.

Finansdepartementet har nå lagt opp til en ny gjennomgang av Folketrygdfondets forvaltning av SPN. Som ledd i dette arbeidet har departementet bedt Folketrygdfondet om å analysere og vurdere gjennomføringen av forvaltningen av SPN, herunder beskrive og vurdere investeringsstrategiene som benyttes i forvaltningen, analysere og vurdere resultatene som er oppnådd, analysere den aktive risikotakingen samt vurdere om den økte markedsverdien av SPN i perioden siden 2007 har påvirket mulighetene for verdiskaping i forvaltningen. Det er også bedt om en redegjørelse for Folketrygdfondets arbeid med ansvarlig forvaltning av SPN.

Finansdepartementet tar sikte på å legge frem sine vurderinger i meldingen om Statens pensjonsfond våren 2019.

Miljømandatene i SPU – Regulering og investeringsunivers

I meldingen *Statens pensjonsfond 2018* la Finansdepartementet opp til å vurdere om investeringer i unotert infrastruktur for fornybar energi kan gjennomføres innenfor rammene av de særskilte miljørelaterte investeringsmandatene, med krav til åpenhet, avkastning og risiko som for øvrige investeringer i SPU. Det ble også lagt opp til å gjennomgå reguleringen av miljømandatene mer generelt, herunder mandatenes størrelse. I innstillingen fra finanskomiteen om meldingen (Innst. 370 S (2017–2018)) stod det: «Komiteen viser til at investeringsmulighetene innen unotert infrastruktur har vært diskutert og vurdert flere ganger, blant annet investeringsmulighetene innen utvikling av fornybare energikilder. Komiteen vil på denne bakgrunn be departementet komme tilbake til Stortinget senest i neste års melding med et konkret forslag til mandat for investeringer i unotert infrastruktur for fornybar energi under miljømandatet, med krav til åpenhet, avkastning og risiko som for øvrige investeringer.» Komiteens flertall ba i den forbindelse departementet vurdere om rammene for miljømandatene bør økes.

Finansdepartementet ba i brev 22. juni 2018 om Norges Banks vurderinger av miljømandatenes regulering og hvordan en kan utvide mandatenes investeringsunivers til unotert infrastruktur for fornybar energi. Det er en forutsetning at det skal legges til grunn samme krav til åpenhet, avkastning og risiko som for øvrige investeringer. Saken vil legges frem for Stortinget i meldingen om Statens pensjonsfond våren 2019.

Ansvarlig forvaltningsvirksomhet

I finanskomiteens innstilling om meldingen *Statens pensjonsfond 2018* (Innst. 370 S (2017–2018)) uttrykker komiteen et ønske om en vurdering av om dagens kriterier for uttrekk fra kullselskaper er tilstrekkelige med tanke på å ekskludere selskaper med en betydelig kullrelatert virksomhet. På bakgrunn av dette fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (nr. 871): «Stortinget ber regjeringen legge frem en vurdering i neste års stortingsmelding om Statens pensjonsfond av om dagens kriterier for uttrekk av kullselskaper fra SPU er tilstrekkelige med tanke på å ekskludere selskaper med en betydelig kullrelatert virksomhet.» Norges Bank ble i brev fra Finansdepartementet 28. juni 2018 bedt om å beskrive sitt arbeid

med å vurdere observasjon og utelukkelse av selskaper under kullkriteriet.

Finanskomiteen henviste også i sin innstilling til at Stortinget 7. mai 2018 vedtok følgende anmodningsvedtak (nr. 693): «Stortinget ber regjeringen utrede grunnlaget for å trekke Statens pensjonsfond utland (SPU) ut av pengespillselskaper med sikte på en vurdering i forbindelse med den årlige forvaltningsmeldingen om fondet.» Norges Bank ble i brev 28. juni 2018 bedt om å gjøre rede for omfanget av pengespillselskaper i fondets referanseindeks og beskrive selskapenes virksomhet, herunder forskjeller mellom selskapene. Videre ble Etikkrådet i brev fra Finansdepartementet 28. juni 2018 bedt om å vurdere om det kan være forhold ved slike selskaper som kan omfattes av gjeldende kriterier i retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU.

Finanskomiteen uttalte videre i sin innstilling at når SPUs referanseindeks utvides til å omfatte land hvor det er grunn til bekymring for menneskerettighetssituasjonen generelt, er det viktig at retningslinjene for observasjon og uttrekk gjennomgås og operasjonaliseres slik at de er tilstrekkelig robuste i forhold til utfordringene i disse markedene. Etikkrådet ble i brevet 28. juni 2018 bedt om å gjøre rede for sitt arbeid med det atferdsbaserte menneskerettighetskriteriet for observasjon og utelukkelse av selskaper.

Representantforslaget om å etablere et etikkråd for SPN etter modell fra SPU ble behandlet av Stortinget 11. juni 2018. Finansdepartementet ba Etikkrådet i brevet 28. juni 2018 om å vurdere hva som vil være en hensiktsmessig organisering av en eventuell etikkrådsfunksjon for SPN. Etikkrådet ble også bedt om å vurdere om forskjeller mellom SPN og SPU, samt statens direkte eierskap i flere av selskapene SPN er investert i, ville hatt betydning for en slik funksjon. Videre ble Folketrygdfondet i brev 28. juni 2018 fra departementet bedt om å redegjøre for sitt arbeid med ansvarlig forvaltning og eierskapsutøvelse, herunder hvilke virkemidler som benyttes og hvordan dette arbeidet er integrert i forvaltningen. Folketrygdfondet ble også bedt om å vurdere om det er hensiktsmessig med en etikkrådsfunksjon for SPN.

Departementet har også til behandling et forslag fra Etikkrådet (gitt i brev 12. februar 2018) om endringer i retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU knyttet til behandling av personopplysninger.

Departementet tar sikte på å komme tilbake til disse sakene i meldingen om Statens pensjonsfond våren 2019.

*Oppfølging av NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov.
Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond
utland*

Regjeringen satte 10. april 2015 ned et offentlig utvalg som skulle fremme forslag til ny sentralbanklov. Utvalget ble også bedt om å vurdere organiseringen av Norges Bank og forvaltningen av SPU. Utvalget, som ble ledet av Svein Gjedrem, overleverte sin utredning (NOU 2017: 13) til Finansdepartementet 23. juni 2017. Utredningen ble sendt på høring samme dag med frist 15. oktober 2017.

Regjeringen ser det som viktig med bred enighet om hvordan Norges Bank og forvaltningen av SPU bør organiseres og styres. Regjeringen tar derfor sikte på å legge frem for Stortinget en egen melding om denne saken i oktober 2018.

*Tilbakevekting av aksjeandelen i referanseindeksen
i SPU*

Over tid kan prisutviklingen på aksjer og obligasjoner innebære at aksjeandelen i den faktiske referanseindeksen til SPU beveger seg bort fra den strategiske andelen. For å unngå at denne andelen blir vesentlig høyere eller lavere enn den

strategiske, er det fastsatt regler om tilbakevekting av aksjeandelen i referanseindeksen når avviket overskrider en viss grense. Finansdepartementet fastsetter denne grensen samt regler for hvordan referanseindeksen skal justeres tilbake mot den strategiske aksjeandelen.

I meldingen *Statens pensjonsfond 2018* skrev departementet at det kan være behov for å justere reglene for tilbakevekting. Departementet viste til at økningen i aksjeandelen fra 62,5 pst. til 70 pst. har betydning for antall forventede tilbakevektninger, og at økt markedsverdi på fondet påvirker kostnadene med disse. I den forbindelse ble Norges Bank i brev 5. mars 2018 bedt om å vurdere om dagens regler for tilbakevekting bør justeres. I brev 28. august 2018 anbefaler Norges Bank endringer i reglene. Departementet vil komme tilbake til dette i meldingen om Statens pensjonsfond våren 2019.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet 28. september 2018 om Nasjonalbudsjettet 2019 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse**

Det samlede overskuddet på offentlige budsjetter kan endre seg betydelig fra år til år uten at dette er uttrykk for endringer i budsjettpolitikken. For å få et best mulig bilde av den underliggende innretningen av budsjettet er det hensiktsmessig å se på utviklingen i budsjettbalansen utenom inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten (oljekorrigert budsjettbalanse). I tillegg er det hensiktsmessig å korrigere for blant annet virkningene av økonomiske svingninger på skatter, avgifter og ledighetstrygd, slik at en får frem den underliggende utviklingen i budsjettbalansen i en normalsituasjon (*strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse*). For å komme fra den oljekorrigerte til den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen gjøres følgende korreksjoner:

- For å justere for virkningen av at konjunkturrene avviker fra en normalsituasjon, beregnes budsjettvirkningene av at ulike skatte- og avgiftsinntekter avviker fra sine trendverdier. Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen.
- Det korrigeres for forskjellen mellom de faktiske nivåene og de anslåtte normalnivåene på statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende budsjettbalansen. Videre korrigeres det for avviket mellom faktiske pensjonspremier i helseforetakene og anslåtte normalnivåer, se nærmere omtale i vedlegg 1 i Nasjonalbudsjettet 2017.

Oppdelingen av offentlige inntekter og utgifter i en konjunkturrell og en strukturell del kan ikke baseres på direkte observasjoner, men må anslås med utgangspunkt i analyser av regnskapstall, økonomisk statistikk og prognoser for årene fremover. Vanligvis trekkes skillet mellom konjunkturrelle og strukturelle endringer med utgangspunkt i beregnede trendnivåer for de størrelsene som inngår. Resultatene vil kunne påvirkes av nye tall

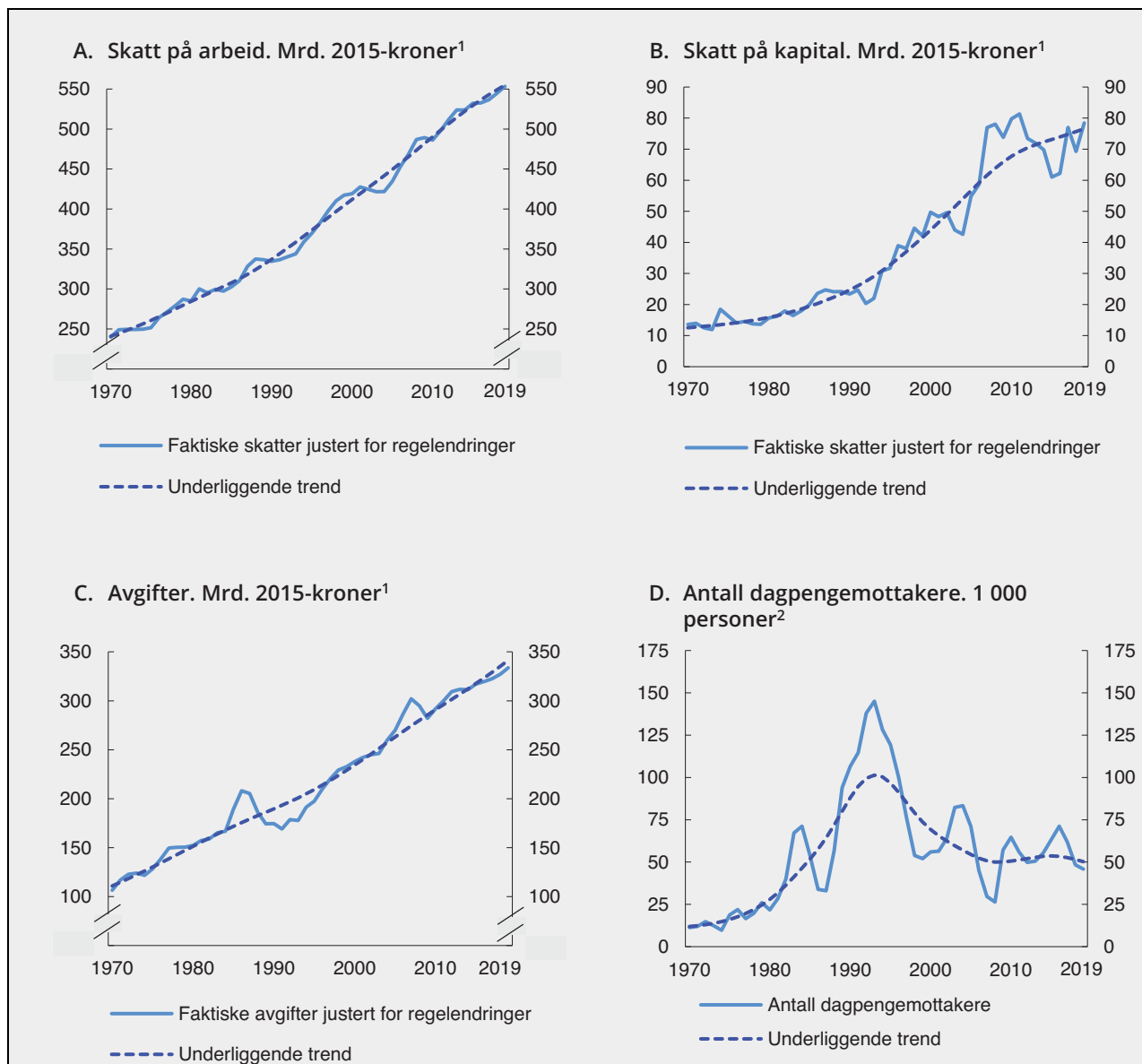
for den økonomiske utviklingen, også etter at statsregnskapet for det enkelte år foreligger.

Beregningen av strukturelle skatter og avgifter tar utgangspunkt i data for faktiske, inntektsførte tall i statsregnskapet, samt anslag for prognoseperioden. Beregningene omfatter også skatt på inntekt og formue til kommuneforvaltningen og dekker regnskapsdata i perioden 1960–2017, forlenget med anslag frem til 2025. For fremskrivingsperioden er det tatt utgangspunkt i Finansdepartementets mellomlangsigtede fremskrivninger og videreføring av det foreslåtte skatte- og avgiftsopplegget for 2019. Punktvis kan forutsetningene oppsummeres slik:

- *Skatt på arbeid*. Kategorien omfatter arbeidsgiveravgift til folketrygden og personskatter, inklusive formuesskatt fra personer. Utviklingen i antall sysselsatte normalårsverk er en viktig indikator for utviklingen i arbeidsgiveravgift til folketrygden og samlede personskatter. I fremskrivingene legges det til grunn en vekst i sysselsatte normalårsverk på 1,6 pst. i 2018 og 1,3 pst. i 2019.
- *Skatt på kapital*. Kategorien omfatter etter-skuddsskatter fra selskaper og andre ikke-personlige skattytere utenom petroleumsvirksomhet og kildeskatt. Det er lagt til grunn at skatter fra foretak utenom petroleumsvirksomheten vil holde seg om lag uendret som andel av BNP for Fastlands-Norge etter 2019.
- *Avgifter*. Kategorien omfatter merverdiavgift, engangsavgift på motorkjøretøyer og øvrige særavgifter, herunder dokumentavgift og diverse sektoravgifter. Utviklingen i privat konsum er særlig viktig for utviklingen i avgiftene

På budsjettets utgiftsside korrigeres utgiftene til arbeidsledighetstrygd for utviklingen i konjunkturrene. Disse justeringene tar utgangspunkt i beregnede trendavvik for antall dagpengemottakere.

Finansdepartementets metode for å beregne det strukturelle underskuddet avviker fra metodene som benyttes av internasjonale organisasjoner som OECD, IMF og EU-kommisjonen. Årsaken er først og fremst at departementet har tilgang til mer detaljert informasjon om skatte-



Figur 1.1 Underliggende trender i skatter, avgifter og antall dagpengemottakere

¹ For årene frem til og med 2017 vises faktiske skatter ifølge statsregnskapet justert for endringer i skattesatser og skattegrunnlag og omregnet til faste 2015-kroner.

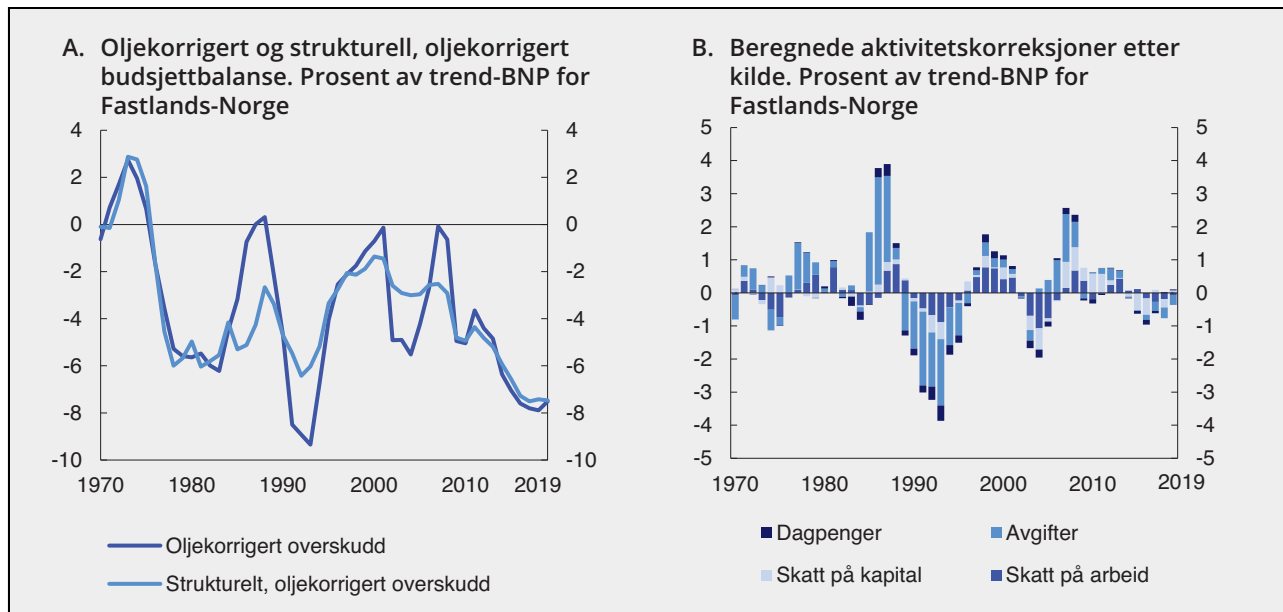
² Det korrigeres for at dagpengemottakere kan være delvis ledige ved å regne om antall mottakere til heltidsekvivalenter.

Kilder: Finansdepartementet og NAV.

grunnlagene, noe som gir mulighet til en mer disaggregert aktivitets- og oppleggskorrigerende av skattegrunnlagene. OECD, IMF og EU-kommisjonen benytter forholdsvis aggregerte metoder basert på utviklingen i BNP. Dette må ses i sammenheng med behovet disse organisasjonene har for sammenlignbare analyser for flere land og tilgang til mindre detaljerte data om enkeltlandene.

Utviklingen i de tre hovedgruppene av skatter og avgifter, samt antall dagpengemottakere, er vist i figur 1.1A-1.1D. Skatt på arbeid og skatt på kapital anslås i 2019 å ligge nær trendnivået, mens avgiftene fortsatt ligger litt under trenden.

Utviklingen i det oljekorrigererte og det strukturelle, oljekorrigererte overskuddet på statsbudsjettet fremgår av tabell 1.1. Overskuddene i årene 1987–1988 og de små underskuddene i 2001 og 2007 må ses i sammenheng med at dette var år på slutten av langvarige og kraftige oppgangskonjunkturer. Med unntak av disse årene har statsbudsjettet etter 1975 stort sett vist et betydelig løpende underskudd når inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten og Statens pensjonsfond utland holdes utenfor, men med store variasjoner gjennom perioden. Målt ved det strukturelle, oljekorrigererte underskuddet har



Figur 1.2 Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

Kilde: Finansdepartementet.

bruken av oljeinntekter økt noe frem til 2017 til 7,5 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det strukturelle underskuddet har siden 2017 holdt seg om lag uendret rundt 7,5 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, se figur 1.2A.

Svingningene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet over en lengre periode må ses i sammenheng med at budsjettet i perioder aktivt er blitt brukt til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Figuren viser at utslagene i det oljekorrigerte underskuddet er klart større enn utslagene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Dette skyldes at en har søkt å la de automatiske stabilisatorene i budsjettet få virke.

De beregnede aktivitetskorreksjonene er vist i figur 1.2B.

Erfaringer viser at det er vanskelig å skille virkningen av konjunkturer fra den underliggende trendutviklingen i skatteinntektene. Anslaget på det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet kan derfor bli betydelig revidert i lys av ny informasjon. Tabell 1.2 gir en oversikt over revisjonene i anslagene over budsjettets stilling siden 2004. Finansdepartementets metode for beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse er nærmere forklart i et arbeidsnotat som kan lastes ned fra departementets hjemmeside (www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk-okonomi/arbeidsnotater/).

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

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
NB04	-3,9															
RNB04	-4,2															
NB05	-4,5	-4,9														
RNB05	-4,5	-4,8														
NB06	-4,4	-4,6	-4,6													
RNB06	-4,2	-4,0	-4,5													
NB07	-3,9	-3,8	-4,3	-4,6												
RNB07	-3,6	-3,7	-3,8	-4,3												
NB08	-3,2	-3,3	-3,6	-4,3	-4,5											
RNB08	-3,0	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3											
NB09	-3,2	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3	-5,0										
RNB09	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2										
NB10	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2	-7,8									
RNB10	-3,7	-3,9	-3,6	-3,4	-3,9	-6,0	-6,8									
NB11	-3,7	-3,8	-3,5	-3,3	-3,8	-5,9	-6,4	-6,3								
RNB11	-3,4	-3,4	-3,0	-3,0	-3,5	-5,5	-5,7	-5,5								
NB12	-3,4	-3,4	-3,0	-2,9	-3,4	-5,4	-5,5	-5,3	-5,6							
RNB12	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,2							
NB13	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,2	-5,1	-5,1	-4,4	-5,2	-5,3						
RNB13	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,1	-5,1	-4,3	-5,2	-5,3						
NB14	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,0	-5,0	-4,2	-4,7	-5,2	-5,5					
RNB14	-3,5	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,4	-4,9	-5,1	-5,8					
NB15	-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	-3,4	-3,4	-3,0	-3,0	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4				
NB16	-3,4	-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	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-4,9	-4,3	-4,9	-5,1	-5,9	-6,4	-7,5			
NB17	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,4	-4,8	-5,2	-5,9	-6,5	-7,5	-7,9		
RNB17	-3,1	-3,1	-2,7	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,5	-4,9	-5,2	-5,9	-6,5	-7,2	-7,7		
NB18	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,4	-4,9	-5,2	-5,9	-6,6	-7,2	-7,7	-7,7	
RNB18	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,8	-5,0	-4,4	-4,9	-5,2	-5,9	-6,6	-7,3	-7,5	-7,6	
NB19	-3,0	-3,0	-2,6	-2,5	-2,9	-4,8	-4,9	-4,4	-4,8	-5,2	-5,9	-6,6	-7,3	-7,5	-7,4	-7,5

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

Tabell 1.2 Det strukturelle, oljekorrigerede overskuddet på statsbudsjettet. Mill. kroner

	Olje- korrigeret over- skudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå (B)	Særskilte regnskaps- forhold (C)	Aktivitets- korreksjoner (D)	Strukturelt, oljekorrigeret overskudd		
					Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands- Norge	Endring fra året før, prosentpoeng
1980	-15 305	-2 304	-14	492	-13 479	-5,0	0,7
1981	-16 559	-1 200	-67	2 953	-18 245	-6,0	-1,1
1982	-20 139	-510	-129	22	-19 522	-5,8	0,2
1983	-23 204	-1 127	-795	-620	-20 662	-5,5	0,3
1984	-18 488	1 297	703	-3 350	-17 137	-4,2	1,4
1985	-14 378	2 141	805	6 683	-24 008	-5,3	-1,1
1986	-3 641	3 962	-208	17 959	-25 353	-5,1	0,2
1987	44	1 876	128	20 983	-22 943	-4,3	0,9
1988	1 840	8 221	335	8 756	-15 472	-2,7	1,6
1989	-13 517	12 914	-151	-5 291	-20 989	-3,4	-0,7
1990	-31 182	13 603	-1 162	-12 483	-31 139	-4,7	-1,3
1991	-59 212	10 675	-10 778	-20 999	-38 109	-5,5	-0,8
1992	-65 372	5 052	332	-23 712	-47 043	-6,4	-1,0
1993	-71 896	2 212	2 053	-29 758	-46 403	-6,0	0,4
1994	-54 499	994	1 470	-15 119	-41 844	-5,2	0,9
1995	-34 436	-803	7 581	-12 797	-28 417	-3,3	1,8
1996	-22 730	-2 864	5 276	-482	-24 659	-2,8	0,6
1997	-20 068	-9 087	1 181	7 321	-19 483	-2,1	0,7
1998	-17 454	-11 940	-1 923	17 736	-21 326	-2,1	-0,1
1999	-12 066	-7 287	1 770	13 336	-19 885	-1,9	0,3
2000	-7 943	1 255	-6 712	12 792	-15 278	-1,4	0,5
2001	-1 640	2 472	3 436	9 711	-17 259	-1,4	-0,1
2002	-62 392	-8 402	-19 356	-1 709	-32 926	-2,6	-1,1
2003	-66 150	-9 686	5 334	-22 563	-39 235	-2,9	-0,3
2004	-79 246	-11 940	1 994	-26 162	-43 138	-3,0	-0,1
2005	-64 763	-10 719	792	-9 531	-45 305	-3,0	0,0
2006	-44 002	-16 791	1 645	12 906	-41 762	-2,6	0,4
2007	-1 342	-4 457	2 292	44 476	-43 653	-2,5	0,0
2008	-11 797	-2 461	858	43 466	-53 661	-2,9	-0,4
2009	-96 561	-7 065	-6 058	10 312	-93 750	-4,8	-1,9
2010	-104 070	-7 536	-1 146	6 411	-101 799	-4,9	-0,1

Tabell 1.2 Det strukturelle, oljekorrigerede overskuddet på statsbudsjettet. Mill. kroner

	Olje- korrigeret over- skudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå (B)	Særskilte regnskaps- forhold (C)	Aktivitets- korreksjoner (D)	Strukturelt, oljekorrigeret overskudd		
					Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands- Norge	Endring fra året før, prosentpoeng
2011	-79 399	-4 132	4 500	15 105	-94 872	-4,4	0,6
2012	-100 898	-6 395	-1 526	17 401	-110 378	-4,8	-0,5
2013	-116 454	-8 151	-6	16 527	-124 824	-5,2	-0,4
2014	-160 008	-7 788	-685	-2 471	-149 064	-5,9	-0,7
2015	-185 312	1 373	-604	-13 456	-172 624	-6,6	-0,6
2016	-208 388	16 961	317	-26 271	-199 395	-7,3	-0,7
2017	-222 826	9 825	-3 102	-14 981	-214 568	-7,5	-0,2
2018 ¹	-234 703	7 166	860	-22 026	-220 703	-7,4	0,1
2019 ¹	-232 494	3 592	3 207	-8 046	-231 247	-7,5	0,0

¹ Tallene i de to siste kolonnene i tabellen er avrundet med en desimal. Strukturelt underskudd i prosent av trend-BNP er i overkant av 7,4 pst. i 2018 og i underkant av 7,5 pst. i 2019, slik at impulsvirkingen til 2019 er målt til 0,0 prosentpoeng.

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 2**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 2.1 BNI. Mill. kroner

	2017	2018	2019
Bruttonasjonalprodukt.....	3 304 439	3 533 488	3 645 730
BNP Fastlands-Norge	2 798 110	2 900 324	3 025 717
Rente- og stønadsbalansen	82 002	108 633	113 311
Overskudd på driftsbalansen	186 223	293 235	266 465
Bruttonasjonalinntekt	3 441 558	3 683 833	3 802 833

Kilder: Finansdepartementet og SSB.

Tabell 2.2 Produktivetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

	Årlig gjennomsnitt					
	1971–1980	1981–1990	1991–2015	1971–2017	2018	2019
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	3,3	1,7	1,8	2,1	1,3	1,4
Private fastlandsnæringer ²	3,0	1,7	2,0	2,1	2,0	1,4
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	2,1	0,7	1,4	1,4	0,8	1,0
Private fastlandsnæringer ²	2,0	0,7	1,5	1,5	1,7	1,1

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2019. Prosentvis endring fra året før

		BNP Fast- lands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet ¹
Danske Bank.....	Jun 2018	2,3	1,6	3,5	..
DNB	Aug 2018	2,0	1,7	3,1	3,6
Handelsbanken	Apr 2018	2,0	1,5	3,2	3,5
LO.....	Sep 2018	2,2	2,0	..	3,8
Nordea.....	Sep 2018	2,7	1,3	3,3	3,2
Norges Bank	Sep 2018	2,5	1,3	3,2	3,4
NHO	Aug 2018	2,1	3,6
OECD	Jun 2018	2,1	1,9	..	3,6
SEB	Sep 2018	2,4	1,4	3,2	3,5
Statistisk sentralbyrå.....	Sep 2018	2,4	1,7	3,3	3,8
Swedbank	Sep 2018	2,5	1,4	3,3	3,3
Gjennomsnitt.....		2,3	1,6	3,3	3,5
Finansdepartementet	Sep 2018	2,7	1,5	3¼	3,7

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

Tabell 2.4 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
USA	2,3	2,9	2,7	2,1	2,5	2,2	4,3	3,8	3,4
Japan	1,7	1,0	0,9	0,5	1,2	1,3	2,8	2,9	2,9
Euroområdet.....	2,4	2,0	1,9	1,5	1,7	1,7	9,1	8,4	8,1
Tyskland.....	2,2	1,9	1,9	1,7	1,8	1,8	3,8	3,5	3,4
Frankrike.....	2,2	1,7	1,7	1,1	1,9	1,8	9,4	8,8	8,5
Italia	1,5	1,2	1,0	1,3	1,3	1,4	11,2	10,8	10,5
Spania.....	3,0	2,7	2,3	2,0	1,8	1,8	17,2	15,6	14,7
Nederland.....	2,9	2,8	2,6	1,3	1,4	1,6	4,3	3,9	3,8
Storbritannia	1,7	1,3	1,5	2,7	2,5	2,2	4,4	4,3	3,4
Sverige.....	2,1	2,8	2,1	2,0	2,2	2,1	6,7	6,2	6,2
Danmark.....	2,3	1,8	1,9	1,1	1,4	1,7	5,7	5,4	5,3
Finland.....	2,8	2,7	2,2	0,9	1,2	1,7	8,6	7,7	7,4
Russland	1,5	1,7	1,8	3,7	2,8	5,7	5,2	5,5	5,5
Kina.....	6,9	6,6	6,4	1,6	2,2	2,5	-	-	-

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 2.5 Fremskrivning av norsk tremåneders pengemarkedsrente¹. Prosent

	2018	2019
Revidert nasjonalbudsjett 2018	1,1	1,4
Nasjonalbudsjettet 2019	1,1	1,4

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

Kilder: Macrobond, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 2.6 Finansdepartementets anslag for 2018 på ulike tidspunkter.¹ Prosentvis endring fra året før

	RNB18	NB19
<i>Handelspartnerne</i>		
BNP	2,8	2,6
<i>Norge</i>		
BNP Fastlands-Norge	2,5	2,3
Sysselsatte personer	1,3	1,6
Arbeidsledighetsrate (AKU), nivå	3,8	3,8
Årslønn	2,8	2,8
Konsumprisindeksen (KPI)	2,1	2,5
KPI-JAE ²	1,6	1,3
Råoljepris, kroner per fat, nivå ³	519	578
<i>Statsbudsjettet</i>		
Overskudd, mrd. kroner, nivå ⁴	190,5	237,6
Underliggende, reell utgiftsvekst	1,7	1,2
Strukturelt, oljekorrigert underskudd ⁵	7,6	7,4

¹ Revidert nasjonalbudsjett 2018 (RNB18) og Nasjonalbudsjettet 2019 (NB19).

² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

³ Løpende priser.

⁴ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁵ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.7 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner 2017	2018	2019
Offentlig konsum.....	797,4	1,6	1,5
Statlig.....	401,3	1,6	2,0
Kommunalt	396,1	1,6	1,0
Offentlige investeringer.....	175,1	3,6	1,2
Statlig.....	104,0	4,1	2,1
Kommunalt	71,1	3,0	0,0
Bruttoprodukt.....	614,7	1,4	1,2
Statlig.....	285,7	1,2	1,2
Kommunalt	329,1	1,5	1,2
Sysselsetting, mill. timeverk	1105,5	0,8	0,5
Statlig.....	460,1	0,6	0,5
Kommunalt	645,4	0,9	0,5

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.8 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2015	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	
A. Totale inntekter	1710 557	1708 811	1817 472	1979 499	2057 267	-0,1	6,4	8,9	3,9	
Formuesinntekter	375 588	344 466	380 132	425 175	439 276	-8,3	10,4	11,8	3,3	
Skatt- og pensjonspremier.....	1198 913	1208 296	1285 388	1396 406	1464 797	0,8	6,4	8,6	4,9	
2.1 Oljeskatter	76 200	45 848	97 128	154 500	172 000	-39,8	111,8	59,1	11,3	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge.....	367 231	384 884	403 166	424 605	440 934	4,8	4,7	5,3	3,8	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge.....	755 483	777 563	785 094	817 301	851 863	2,9	1,0	4,1	4,2	
Andre overføringer, bøter mv.	21 075	37 404	28 179	27 899	21 435	77,5	-24,7	-1,0	-23,2	
Gebyrinntekter mv	114 981	118 646	123 774	130 019	131 759	3,2	4,3	5,0	1,3	
B. Totale utgifter	1521 630	1583 600	1650 391	1715 010	1779 996	4,1	4,2	3,9	3,8	
Renteutgifter og utbytte	20 322	16 035	13 999	16 224	18 104	-21,1	-12,7	15,9	11,6	
Overføringer til utlandet	35 747	36 145	34 460	35 808	38 400	1,1	-4,7	3,9	7,2	
Subsidier mv.	65 735	69 523	71 167	73 135	76 317	5,8	2,4	2,8	4,4	
Stønader til husholdninger.....	457 142	475 090	489 777	502 569	521 507	3,9	3,1	2,6	3,8	
Overføringer til ideelle organisasjoner.....	48 266	50 125	55 494	57 555	59 625	3,9	10,7	3,7	3,6	
Lønnskostnader.....	462 530	477 809	499 356	517 333	536 912	3,3	4,5	3,6	3,8	
Produktinnsats	206 011	216 051	230 253	242 422	249 536	4,9	6,6	5,3	2,9	
Produktkjøp til husholdninger.....	71 651	75 336	76 428	79 906	83 016	5,1	1,4	4,6	3,9	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	151 875	165 507	175 770	187 251	193 722	9,0	6,2	6,5	3,5	
Netto kjøp av tomter og grunn	-2 236	-2 239	-813	-1 906	-2 157	-	-	-	-	
Kapitaloverføringer	4 587	4 218	4 500	4 713	5 016	-	-	-	-	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	188 927	125 211	167 081	264 489	277 270	-33,7	33,4	58,3	4,8	
Memo:										
Konsum i offentlig forvaltning.....	729 140	759 468	797 492	830 288	863 659	4,2	5,0	4,1	4,0	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.9 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2015	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	
A. Totale inntekter	1440 107	1428 038	1529 723	1681 461	1746 620	-0,8	7,1	9,9	3,9	
Formuesinntekter	355 854	327 056	363 307	407 721	419 938	-8,1	11,1	12,2	2,3	
Skatt- og pensjonspremier	1014 536	1012 877	1084 419	1188 449	1251 793	-0,2	7,1	9,6	5,3	
2.1 Oljeskatter	76 200	45 848	97 128	154 500	172 000	-39,8	111,8	59,1	11,3	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	355 645	371 918	388 930	409 980	425 970	4,6	4,6	5,4	3,9	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	582 692	595 110	598 361	623 969	653 823	2,1	0,5	4,3	4,8	
Overføringer innen offentlig forvaltning	2 845	2 705	2 909	2 932	3 046	-	-	-	-	
Andre overføringer, bøter mv.	14 832	31 633	23 065	22 452	15 659	113,3	-27,1	-2,7	-30,3	
Gebyrinntekter mv	52 040	53 768	56 024	59 907	59 184	3,3	4,2	6,9	-1,2	
B. Totale utgifter	1241 380	1290 087	1346 685	1394 706	1444 334	3,9	4,4	3,6	3,6	
Renteutgifter og utbytte	10 130	6 681	5 136	6 986	7 836	-34,0	-23,1	36,0	12,2	
Overføringer til utlandet	35 747	36 145	34 460	35 808	38 400	1,1	-4,7	3,9	7,2	
Subsidier mv.	49 562	53 130	54 588	55 980	58 601	7,2	2,7	2,6	4,7	
Stønader til husholdninger	443 506	459 926	473 062	485 179	503 540	3,7	2,9	2,6	3,8	
Overføringer til ideelle organisasjoner	32 444	33 078	37 271	38 596	40 038	2,0	12,7	3,6	3,7	
Overføringer innen offentlig forvaltning	217 046	228 516	243 702	249 736	253 621	5,3	6,6	2,5	1,6	
Lønnskostnader	204 471	208 954	217 890	225 382	233 965	2,2	4,3	3,4	3,8	
Produktinnsats	109 999	117 323	124 029	131 491	135 820	6,7	5,7	6,0	3,3	
Produktkjøp til husholdninger	45 514	47 834	47 687	49 857	51 971	5,1	-0,3	4,6	4,2	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	89 061	95 207	104 118	111 383	116 185	6,9	9,4	7,0	4,3	
Netto kjøp av tomter og grunn	1 060	138	1 205	594	343	-	-	-	-	
Kapitaloverføringer	2 840	3 155	3 537	3 713	4 016	11,1	12,1	5,0	8,2	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	198 727	137 951	183 038	286 755	302 286	-30,6	32,7	56,7	5,4	

Memo:

Konsum i statsforvaltningen	368 690	384 255	401 304	417 685	436 456	4,2	4,4	4,1	4,5
-----------------------------------	---------	---------	---------	---------	---------	-----	-----	-----	-----

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.10 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2015	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	
A. Inntekter i alt	485 354	511 467	536 916	551 854	567 164	5,4	5,0	2,8	2,8	
Formuesinntekter	19 367	17 071	16 486	17 104	21 988	-11,9	-3,4	3,7	28,6	
Skatteinntekter	177 471	194 165	203 169	208 355	212 104	9,4	4,6	2,6	1,8	
Skatt på inntekt og formue	165 885	181 199	188 933	193 730	197 140	9,2	4,3	2,5	1,8	
Produksjonsskatter	11 586	12 966	14 236	14 625	14 964	11,9	9,8	2,7	2,3	
Overføringer fra statsforvaltningen	219 332	229 582	244 397	250 836	254 721	4,7	6,5	2,6	1,5	
Gebyrinntekter mv.	62 941	64 878	67 750	70 112	72 575	3,1	4,4	3,5	3,5	
Andre overføringer	6 243	5 771	5 114	5 447	5 776	-7,6	-11,4	6,5	6,0	
B. Totale utgifter	500 195	525 049	550 330	572 973	592 329	5,0	4,8	4,1	3,4	
Renteutgifter	10 192	9 354	8 863	9 238	10 268	-8,2	-5,2	4,2	11,1	
Overføringer til private	45 631	48 604	51 517	53 504	55 270	6,5	6,0	3,9	3,3	
Overføringer til statsforvaltningen	2 899	3 020	2 922	2 932	3 046	4,2	-3,2	0,3	3,9	
Lønnskostnader	258 059	268 855	281 466	291 951	302 947	4,2	4,7	3,7	3,8	
Produktinnsats	96 012	98 728	106 224	110 931	113 716	2,8	7,6	4,4	2,5	
Produktkjøp til husholdninger	26 137	27 502	28 741	30 049	31 045	5,2	4,5	4,6	3,3	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	62 814	70 300	71 652	75 868	77 537	11,9	1,9	5,9	2,2	
Netto kjøp av tomter og grunn	-3 296	-2 377	-2 018	-2 500	-2 500	-	-	-	-	
Andre kapitaloverføringer	1 747	1 063	963	1 000	1 000	-39,2	-9,4	3,8	0,0	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-14 841	-13 582	-13 414	-21 119	-25 165	-	-	-	-	
Memo:										
Konsum i kommuneforvaltningen	360 450	375 213	396 188	412 603	427 203	4,1	5,6	4,1	3,5	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.11 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen.....</i>	1 014 536	1 012 877	1 084 419	1 188 449	1 251 793
Skatt på inntekt, formue og kapital.....	326 643	302 959	347 623	414 754	445 530
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning).....	29 486	47 126	56 937	71 383	82 260
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum	69 715	39 335	91 000	147 500	164 700
Fellesskatt.....	215 445	201 981	181 935	179 309	178 870
Finansskatt.....	-	-	2 590	3 420	4 525
Annen skatt på inntekt, formue og kapital .	11 997	14 517	15 161	13 142	15 175
Produksjonsskatter	362 129	378 431	395 058	416 980	433 270
Merverdiavgift.....	255 181	269 215	282 784	300 032	315 961
Avgifter på oljeutvinning	6 485	6 513	6 128	7 000	7 300
Andre produksjonsskatter.....	100 464	102 703	106 146	109 948	110 008
Trygde- og pensjonspremier.....	325 764	331 486	341 738	356 715	372 993
Fra arbeidstakere.....	134 207	137 633	139 699	144 791	150 150
Fra arbeidsgivere	191 557	193 853	202 039	211 924	222 843
 <i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner .</i>	 184 377	 195 419	 200 969	 207 957	 213 004
Skatt på inntekt og formue	172 791	182 453	186 733	193 332	198 040
Produksjonsskatter	11 586	12 966	14 236	14 625	14 964
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning.....</i>	1 198 913	1 208 296	1 285 388	1 396 406	1 464 797
Skatter som andel av BNP	38,4	38,7	38,9	39,5	40,2
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	42,8	42,9	42,5	42,8	42,7

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.12 Finanspolitiske indikatorer

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	409,9	359,8	311,7	225,0	113,0	148,6	237,6	279,0
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-100,9	-116,5	-160,0	-185,3	-208,4	-222,8	-234,7	-232,5
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-110,4	-124,8	-149,1	-172,6	-199,4	-214,6	-220,7	-231,2
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge ²	-4,8	-5,2	-5,9	-6,6	-7,3	-7,5	-7,4	-7,5
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før	1,6	2,5	3,1	2,8	2,6	1,9	1,2	1,3
Utgiftsdeflator statsbudsjettet	3,2	3,3	3,0	2,3	2,5	2,1	2,7	2,7
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	410,6	331,3	275,3	188,9	125,2	167,1	264,5	277,3
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP	13,8	10,8	8,7	6,1	4,0	5,1	7,5	7,6
Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP Fastlands-Norge	-4,5	-5,5	-6,8	-7,1	-7,2	-8,3	-7,9	-7,9
Påløpte skatter. Prosent av BNP	41,5	39,9	38,8	38,4	38,7	38,9	39,5	40,2
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	43,4	42,9	42,3	42,8	42,9	42,5	42,8	42,7
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	42,9	44,0	45,8	48,8	50,8	49,9	48,5	48,8
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	55,4	55,8	56,7	58,1	58,4	59,0	59,1	58,8
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ¹	161,6	201,1	243,6	280,3	284,6	303,4	289,6	294,0
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	133,7	169,1	210,3	245,6	247,6	264,0	253,4	259,5
Offentlig gjeld. Prosent av BNP	29,0	29,6	27,2	31,7	35,3	35,9	34,7	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	26,9	25,4	25,4	25,5	27,3	27,1	26,5	-

¹ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.² Tallene er avrundet med en desimal. Strukturelt underskudd i prosent av trend-BNP er i overkant av 7,4 pst. i 2018 og i underkant av 7,5 pst. i 2019, slik at impuls virkningen til 2019 er målt til 0,0 prosentpoeng.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.13 Indikatorene for kommuneøkonomien

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	13,4	13,5	13,6	13,8	13,8	14,2	14,2	14,1
Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	17,4	17,5	17,4	17,8	18,2	18,6	18,4	18,0
Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet	15,8	15,8	15,7	15,8	16,1	16,3	16,3	16,2
Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet	18,8	18,9	18,8	18,8	19,0	19,1	19,1	18,9
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹	2,3	1,3	1,4	3,8	2,8	1,9	0,6	-0,1
Kommunal deflator. Prosent endring	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,0	2,8
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter	75,3	74,7	74,0	73,4	73,5	73,0	72,4	72,5
Frie inntekter, reell endring fra året før ¹	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	-0,4	0,0
Aktivitetsendring i pst. fra året før	0,3	2,5	1,1	2,0	2,7	2,0	1,2	-
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter	12,7	13,2	13,4	13,5	14,2	13,8	14,2	14,2
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekasser	3,1	2,9	1,3	3,0	4,0	3,6	-	-
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekonsern	3,5	3,3	1,5	3,2	4,2	3,9	-	-
Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter	-3,9	-5,1	-5,6	-3,2	-2,7	-2,6	-3,9	-4,6
Netto gjeld. Prosent av inntekter ²	32,0	30,9	32,6	30,9	29,1	26,8	-	-
Netto gjeld utan pensjonsreserver. Pst av inntekter ³	41,3	43,3	47,8	47,8	47,6	48,2	-	-

¹ Innenfor det økonomiske opplegget for kommuneøkonomien. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer.

² Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.14 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner

	2017	2018	2019
Inntekter	364 216	464 146	502 922
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	167 847	258 946	285 822
– Renteinntekter og utbytte mv	196 369	205 200	217 100
Utgifter	231 394	234 703	232 494
– Overføring til statskassen	231 394	234 703	232 494
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	132 822	229 443	270 428
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	8484 090	8700 016	9194 790

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.15 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2017	2018	2019
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland...	1 225 888	1 347 088	1 430 398
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.....	194 411	283 946	312 822
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet.....	71 177	123 602	163 302
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet.....	123 234	160 344	149 520
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet.....	86 620	116 500	107 900
– Renteinntekter.....	3 568	3 300	2 900
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd.....	24 648	26 000	22 100
– Andre petroleumsinntekter.....	8 398	14 544	16 620
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 031 477	1 063 142	1 117 576
Skatter fra Fastlands-Norge.....	943 577	978 185	1 031 285
– Skatt på inntekt, formue og kapital.....	567 800	574 755	609 885
– Produksjonsavgifter.....	375 777	403 430	421 400
Overført fra Norges Bank.....	17 726	14 333	12 000
Renteinntekter.....	12 286	14 250	15 051
Andre inntekter.....	57 889	56 375	59 239
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland.....	1 280 867	1 322 845	1 377 070
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet.....	26 564	25 000	27 000
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet.....	26 564	25 000	27 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet.....	0	0	0
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 254 303	1 297 845	1 350 070
Kjøp av varer og tjenester.....	210 329	219 291	223 299
– Sivile formål.....	158 555	162 909	164 686
– Forsvarsformål.....	51 774	56 382	58 613
Overføringer.....	1 043 974	1 078 554	1 126 771
– Til kommuneforvaltningen.....	233 156	238 458	242 254
– Renteutgifter.....	8 861	9 257	10 570
– Til private og utlandet.....	801 957	830 839	873 947
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland.....	-54 979	24 243	53 328
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet.....	167 847	258 946	285 822
C.2 Oljekorrigert overskudd.....	-222 826	-234 703	-232 494
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland.....	231 394	234 703	232 494
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner.....	8 568	0	0
D Lånetransaksjoner, netto.....	43 456	-60 634	77 143
1 Utlån.....	-7 503	-80 634	628
2 Gjeldsavdrag.....	50 959	20 000	76 515
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3).....	34 888	-60 634	77 143

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.16 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner¹

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eiendeler	396	469	937	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152	6 403	7 769	8 844	9 026	10 061
60. Kontantbeholdning	98	93	85	110	160	148	147	138	137	82	131	89	116	101	147	162
61. Spesielle fond og forsikringer	2	8	421	1 418	1 908	2 154	2 404	2 887	3 321	3 543	4 076	5 308	6 626	7 671	7 736	8 743
<i>hvorav:</i>																
<i>Statens pensjonsfond utland</i>	0	2	387	1 390	1 783	2 018	2 280	2 642	3 081	3 308	3 825	5 032	6 431	7 461	7 510	8 484
<i>Statens pensjonsfond Norge</i>	0	0	12	12	107	117	88	117	135	129	145	168	186	198	212	240
62. Verdipapir	9	11	53	93	93	97	159	365	364	301	277	226	150	151	157	176
<i>hvorav:</i>																
<i>Obligasjoner med fortrinnsrett</i>	0	0	0	0	0	0	46	240	224	160	133	81	0	0	0	0
63. Utlån og utestående krav	145	182	191	222	227	238	255	274	305	332	387	445	489	481	487	479
<i>hvorav:</i>																
<i>Statsbankene</i>	140	153	170	192	196	203	213	225	238	250	265	285	300	314	325	339
64. Ordinære fond	0	0	8	51	67	88	97	122	132	133	55	77	106	151	197	196
65. Forskudd	1	1	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
66. Kapital i statsbankene	6	8	3	2	1	1	1	3	3	3	1	1	1	1	1	1
68. Fast kapital i statsvirksomhetene	128	168	176	148	155	160	165	180	185	190	197	213	227	233	233	238
<i>hvorav:</i>																
<i>SDØE</i>	55	113	151	129	134	139	143	151	154	158	163	176	193	193	192	195
69. Egenbeholdning av statspapirer	0	0	0	14	15	14	41	36	48	41	45	60	64	68	82	78
70-73. Mellomværender	8	6	0	-10	-7	-9	-5	-7	-6	-4	-2	-4	-1	-3	-4	-3
77. Overkurs/underkurs statspapir	0	-3	0	-4	-3	-3	-2	-1	-1	-3	-7	-8	-9	-10	-10	-9
78. Kurs og tryggingselement	0	-5	-1	0	0	0	-5	-13	-10	-8	-7	-4	0	0	0	0

Tabell 2.16 forts.

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gjeld og egenkapital	396	469	937	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152	6 403	7 769	8 844	9 026	10 061
80. Statsgjelden	165	291	286	334	269	265	350	628	653	557	617	604	485	483	516	522
81. Kontolån fra ordinære fond	3	3	10	56	73	95	103	129	140	142	64	86	116	162	208	208
82. Virksomheter med spesielle fullmakter	0	0	1	8	9	9	10	10	11	12	13	14	16	17	18	19
84. Deposita og avsetninger	6	13	16	7	18	18	41	31	9	1	13	-1	6	-8	6	3
85. Utstedte gjeldsbrev, grunnfond statsbanker	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
87. Overførte ubrukte bevilgninger	7	15	9	7	10	9	7	12	11	44	13	14	12	11	14	15
99. Avslutningskonto (egenkapital)	211	147	615	1 631	2 235	2 492	2 747	3 172	3 654	3 853	4 432	5 685	7 133	8 180	8 266	9 294
Memo:																
Egenkapital utenom Statens pensjonsfond	209	139	206	215	330	342	347	390	439	416	462	485	517	521	544	570
Korrigert for kontolån ²	211	178	285	326	345	356	379	413	439	416	462	485	517	521	544	570

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

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

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2018. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner

	1	2	3	4	5	6=5-1 Memo: Endring fra saldert budsjett
	Saldert budsjett	Endring	Revidert Nasjonal budsjett	Endring	Nasjonal- budsjettet 2019	
A Inntekter utenom petroleumsinntekter	1047 616	7 469	1055 085	8 057	1063 142	15 526
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	973 905	-693	973 212	4 972	978 185	4 279
Renteinntekter	12 260	1 261	13 520	729	14 250	1 990
Overføringer fra Norges Bank	14 500	-167	14 333	0	14 333	-167
Andre inntekter	46 951	7 069	54 020	2 355	56 375	9 424
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet....	1302 982	-2 484	1300 498	-2 653	1297 845	-5 137
Renteutgifter	8 933	49	8 983	274	9 257	324
Dagpenger	13 433	-1 738	11 695	-790	10 905	-2 528
Andre utgifter	1280 616	-796	1279 820	-2 137	1277 683	-2 933
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-255 366	9 954	-245 412	10 710	-234 703	20 663
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten	183 049	41 300	224 349	34 597	258 946	75 897
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D)	-72 317	51 254	-21 063	45 307	24 243	96 560
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	213 600	-2 000	211 600	1 800	213 400	-200
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F)	141 283	49 254	190 537	47 107	237 643	96 360

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.18 Nøkkeltall Nasjonalbudsjettet 2019. Prosentvis volumendring fra året før der ikke annet er angitt

	2017	2018	2019	2020
<i>Realøkonomien</i>				
Privat konsum.....	2,2	2,6	2,9	2,9
Offentlig konsum	2,5	1,6	1,5	..
Bruttoinvestering i fast kapital	3,6	1,1	3,0	3,2
Herav: Offentlig forvaltning.....	3,6	3,6	1,2	..
Oljeutvinning og rørtransport	-3,8	4,8	8,3	6,9
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ¹	3,3	1,9	2,3	2,3
Ekspport.....	-0,2	1,7	2,2	5,5
Herav: Varer utenom olje og gass.....	1,7	4,6	5,6	5,4
Import.....	1,6	4,7	3,0	3,1
Bruttonasjonalprodukt	2,0	1,7	2,3	3,3
Herav: Fastlands-Norge.....	2,0	2,3	2,7	2,8
<i>Arbeidsmarkedet</i>				
Sysselsetting, vekst i personer	1,1	1,6	1,3	0,9
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)	4,2	3,8	3,7	3,7
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå)	2,7	2,3	2,2	2,2
<i>Priser og lønninger. Prosentvis endring fra året før</i>				
Årslønn	2,3	2,8	3¼	..
KPI.....	1,8	2,5	1,5	1,7
KPI-JAE	1,4	1,3	1,8	2,1
Råoljepris, kroner per fat (løpende priser)	445	578	583	562
<i>Rente og valutakurs</i>				
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ²	0,9	1,1	1,4	1,8
Importveid kursindeks, årlig endring i pst. ³	-0,8	-0,2	-0,7	0,0
<i>Nøkkeltall for statsbudsjettet:</i>				
Oljekorrigert underskudd, mrd. kroner.....	222,8	234,7	232,5	..
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, mrd. kroner.....	214,6	220,7	231,2	..
Prosent av fondskapitalen	2,9	2,6	2,7	..
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge.....	7,5	7,4	7,5	..
Budsjettimpuls, prosentenheter ^{4 5}	0,2	-0,1	0,0	..
Reell, underliggende utgiftsvekst, pst.....	1,9	1,2	1,3	..

¹ Utenom lagerendring.² Beregningsteknisk forutsetning basert på terminpriser i august.³ Positivt tall angir svakere krone.⁴ 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.⁵ Tallene i tabellen er avrundet med én desimal. Strukturelt underskudd i prosent av trend-BNP er i overkant av 7,4 pst. i 2018 og i underkant av 7,5 pst. i 2019, slik at impulsvirkingen til 2019 er målt til 0,0 prosentpoeng.

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

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Anagram design

Foto: Getty Images

Trykk: 07 Media – 10/2018

