



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

# Meld. St. 1

(2016–2017)

Melding til Stortinget

---

## Nasjonalbudsjettet 2017





# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi</b> .....	5	5.2	Et mer produktivt næringsliv	102
			5.3	Effektivisering av offentlig sektor	110
			5.4	Urbanisering – kommunereform og regionreform	120
			5.5	Næringsstøtte	122
<b>2</b>	<b>De økonomiske utsiktene</b> .....	16	<b>6</b>	<b>Makroovervåking og -tilsyn i finansmarkedene</b> .....	136
2.1	Norsk økonomi	16	6.1	Innledning	136
2.2	Boligpriser og gjeld	20	6.2	Systemrisiko og virkemidler	136
2.3	Arbeidsmarkedet	22	6.3	Kapitalkrav for banker	143
2.4	Internasjonal økonomi	24	6.4	Lånegrenser for husholdningene	147
2.5	Petroleumssektoren	30	6.5	Andre virkemidler	149
<b>3</b>	<b>Den økonomiske politikken</b> .....	37	<b>7</b>	<b>Norges oppfølging av FNs bærekraftsmål</b> .....	150
3.1	Budsjettpolitikken	37	7.1	Innledning	150
3.2	Kommuneforvaltningens økonomi	52	7.2	En samlet framstilling av arbeidet med bærekraftsmålene	151
3.3	Pengepolitikken	59	7.3	Nærmere om oppfølgingen av mål 8	156
3.4	Tiltak mot risiko i boligmarkedet	60	7.4	Nærmere om oppfølgingen av mål 10	158
3.5	Finansmarkedene og regelverksutvikling	62	7.5	Bærekraftsmål og livskvalitet	160
3.6	Sysselsettings- og inntektspolitikken	67	<b>8</b>	<b>Forvaltningen av Statens pensjonsfond</b> .....	162
3.7	Statens gjeldsforvaltning	72	8.1	Innledning	162
3.8	Klimapolitikken og et grønt skatteskiift	75	8.2	Resultater i forvaltningen	162
			8.3	Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland	164
<b>4</b>	<b>Hovedtrekk i skatte- og avgiftspolitikken</b> .....	90	<b>Vedlegg</b>		
4.1	Regjeringens skatte- og avgiftspolitik	90	1	Beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse	166
4.2	Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2017	91	2	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	171
4.3	Dynamiske virkninger	92			
4.4	Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer	94			
4.5	Fordelingsprofilen på skatteopplegget	96			
<b>5</b>	<b>Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi</b> .....	99			
5.1	Produktivitet og effektiv ressursbruk	99			





DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

# Meld. St. 1

(2016–2017)

Melding til Stortinget

---

## Nasjonalbudsjettet 2017

*Tilråding fra Finansdepartementet av 23. september 2016,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

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

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

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

Gjennom flere tiår har økt aktivitet i petroleumsnæringen vært en viktig drivkraft for den økonomiske veksten i Norge. Økt etterspørsel fra oljenæringen har trukket opp aktiviteten i fastlandsøkonomien og bidratt til høye inntekter og stadig flere godt betalte jobber. Petroleumsnæringen vil være viktig for norsk økonomi i tiår fremover, men den vil bety stadig mindre. Derfor må det legges til rette for nye vekstnæringer som kan overta.

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

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

Norsk økonomi er i bedring. Veksten er understøttet av en ekspansiv økonomisk politikk. Utviklingen i stemningsindikatorer peker i retning av videre oppgang. Både husholdninger og bedrifter ser lysere på fremtiden, og den registrerte arbeidsledigheten faller i et flertall av fylkene. Samtidig har den økonomiske veksten så langt vært moderat. AKU-ledigheten har gått opp, og utviklingen i sysselsettingen har ikke holdt tritt med befolkningsveksten. Risikoen for et mer alvorlig tilbakeslag i norsk økonomi synes likevel lavere enn i vinter og i vår.

Regjeringen har som mål å sikre høy sysselsetting og lav ledighet. Det økonomiske opplegget for 2017 møter utfordringene på kort og på lang sikt:

- Regjeringen fortsetter gjennomføringen av skattereformen i tråd med skatteforliket. Selskapskattesatsen har blitt redusert fra 28 pst. i 2013 til 25 pst. i 2016, og Regjeringen foreslår videre reduksjon, til 24 pst. i 2017. Ifølge skatteforliket reduseres satsen videre til 23 pst. i 2018. Det foreslås også lettelse i formuesskatten som vil styrke norsk privat eierskap og vri investeringene fra eiendom til arbeidsplasser. Det innføres en verdsettingsrabatt for aksjer og driftsmidler på 10 pst. i 2017 og 20 pst. i 2018. Den varslede ordningen med utsatt betaling av formuesskatt for eiere av virksomheter som går med underskudd gjennomføres med virkning for inntektsårene 2016 og 2017. Endringene i skattesystemet vil fremme investeringer i norsk næringsliv, legge grunnlag for økt sysselsetting og gi bedre beskyttelse av det norske skattegrunnlaget.
- Regjeringen fortsetter den finanspolitiske innsatsen med tiltak for aktivitet, arbeid og omstilling i 2017. Samlet gir statsbudsjettet et bidrag til økt etterspørsel etter varer og tjenester tilsvarende 0,4 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Finanspolitikken stimulerer dermed fortsatt den økonomiske aktiviteten, men bidraget er lavere enn i årets og fjorårets budsjett, noe som må ses i sammenheng med at veksten i norsk økonomi ser ut til å være på vei opp. Bruken av olje- og fondsinntekter øker til 3,0 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland.
- Regjeringen foreslår 4 mrd. kroner til særskilte tiltak mot ledighet. Tiltakene er rettet mot Sør- og Vestlandet og bransjer som er mest rammet av tilbakeslaget i petroleumsnæringen. Tiltakene er innrettet slik at de skal være lette å reversere når den økonomiske situasjonen bedres. Regjeringen har høy beredskap for å forsterke innsatsen dersom utviklingen tilsier det.

- Regjeringen forsterker satsingen på investeringer i infrastruktur, forskning og innovasjon. I tråd med Regjeringens politiske plattform og budsjettene for de tre siste årene inneholder budsjettet for neste år nye satsinger som vil redusere næringslivets transportkostnader, styrke nyskapingen og heve kompetansen i befolkningen. Det er viktige tiltak for å styrke Norges vekstevne og for å oppnå en vellykket omstilling av norsk økonomi.

Svakere krone bidrar til vekst i konkurranseutsatt næringsliv, mens lav rente og ekspansiv finanspolitikk trekker opp veksten i innenlandsk etterspørsel. Vi har ennå ikke sett den fulle effekten av den ekspansive økonomiske politikken som nå føres. Både svekkelsen av kronen og de gjennomførte skattereduksjonene har effekter også i 2017.

Budsjettpolitikken må innrettes slik at vi får mer ut av pengene som brukes i offentlig sektor. Offentlig virksomhet skal bli mer effektiv. Regjeringen ønsker derfor større oppmerksomhet om resultater og hva vi får igjen for pengene. Produktivtvekst i offentlig sektor betyr at tjenestetilbudet kan forbedres uten utgiftsøkninger, noe som også fremmer konkurransekraft og legger til rette for ny virksomhet i privat sektor.

I tråd med handlingsregelen er mer av den økte bruken av oljepenger vridd i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt vekstfremmende skattelettelse. Regjeringen styrker velferden idag og trykker Norge for fremtiden.

*Norsk økonomi er i bedring, men det er fortsatt behov for omstilling*

Oljeprisfallet for to år siden innledet et kraftig tilbakeslag i norsk økonomi, og tiden etterpå har vært preget av lav inntektsvekst, oppsigelser og omstilling. Den siste tiden har veksten i fastlandsøkonomien tatt seg gradvis opp, og det ser nå ut til at økonomien passerte et vendepunkt sist vinter. Skulle utviklingen fortsette slik det nå ser ut til, med en registrert ledighet godt under gjennomsnittet de siste 25 årene, har norsk økonomi kommet seg gjennom denne lavkonjunkturen bedre enn man kunne frykte da oljeprisen falt så kraftig. Veksten i økonomien er foreløpig ikke sterk. Sysselsettingen har utviklet seg svakt, og ledigheten målt ved arbeidskraftundersøkelsen (AKU) er klart høyere enn den registrerte ledigheten. Høyere oljepris har likevel bidratt til at risikoen for et mer alvorlig tilbakeslag i norsk økonomi synes lavere enn i vinter og vår.

Oljeprisen har tatt seg opp siden i vinter, og prisene i terminmarkedet tyder på fortsatt pris-

oppgang fremover. Det bidrar til bedre inntjening i oljeselskapene og noe bedre utsikter for leverandørnæringen. Investeringene i petroleumssektoren ventes likevel å falle også neste år, men mindre enn i år.

Kronen er blitt markert svakere etter at oljeprisen falt. Det er en klar fordel for eksportbedrifter, leverandører til oljevirkksomheten og andre bedrifter som møter konkurranse fra utlandet i det norske hjemmemarkedet. Det kan ta noe tid før bedret konkurranseevne virker, men det har allerede ført til økt aktivitet innen blant annet reiselivsnæringen. I tillegg har norske leverandørbedrifter vunnet en stor andel av oppdragene knyttet til utbyggingen av Johan Sverdrup-feltet, og inntektene for eksportører av fisk har økt betydelig. Kronesvekkelsen er en viktig støttemper for økonomien, og vi venter at eksporten fra fastlandsøkonomien vil ta seg opp fremover.

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

Forbrukerne er blitt mer optimistiske i sine vurderinger av de økonomiske utsiktene. Det må dels ses på bakgrunn av at rentene er lave og at husholdningene nyter godt av skattelettelser, men det gjenspeiler også at norsk økonomi er i bedring. Den kraftige oppgangen i boligprisene er også et uttrykk for at mange husholdninger nå ser lysere på fremtiden. Svak reallønnsvekst ventes likevel å bidra til lav vekst i privat konsum i år. Veksten i husholdningenes samlede etterspørsel etter varer og tjenester ventes å ta seg opp i årene fremover. Oppgangen i antall igangsettingstillatelser for nye boliger trekker i retning av høy vekst i boliginvesteringene i år.

Også bedriftene ser lysere på fremtiden enn de gjorde før sommeren og venter at produksjonen vil ta seg opp fremover. Vekst i offentlig etterspørsel, bedret konkurranseevne og dempet fall i etterspørselen fra petroleumssektoren har bidratt til den positive utviklingen.

Selv om flere forventningsindikatorer viser en god utvikling, er utviklingen i sysselsettingen fortsatt svak. Oppsigelser i petroleumsrelaterte næringer har trukket sysselsettingen ned, men virkningen på arbeidsledigheten er blitt dempet av at ungdom har gått over til utdanning og ved at arbeidsinnvandringen har gått ned. Utviklingen i arbeidsledigheten har vist en klar todeling etter

2014. På Sør- og Vestlandet, og særlig i Rogaland, har ledigheten økt mye. I et flertall av fylkene har likevel den registrerte ledigheten gått ned de siste tolv månedene.

Usikkerheten om utviklingen i europeisk økonomi har økt i løpet av sommeren etter folkeavstemningen om Storbritannias EU-medlemskap. Det vil kunne ta flere år før Storbritannias videre økonomiske forhold til EU-landene og til Norge vil være avklart. I USA var veksten i første halvår uventet svak, men den ventes å ta seg opp de kommende kvartalene. I Sverige er veksten klart høyere enn gjennomsnittet for de siste 20 årene. I Kina er veksten svakere enn i tidligere år, og usikkerheten er stor på grunn av store ubalanser i økonomien.

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

Anslagene er usikre. En langvarig bedring av bytteforholdet overfor utlandet som følge av stigende priser på olje og gass ble raskt snudd til en markert forverring. Etterspørselen fra petroleumsnæringen vil avta målt mot størrelsen på fastlandsøkonomien, en utvikling som er blitt fremskyndet av prisetallet. Det vil kreve omstillinger, særlig i næringer som leverer varer og tjenester til sokkelen. I tillegg falt veksten i produktiviteten i midten av forrige tiår ned til et lavere nivå, og aldringen av befolkningen vil trolig gi lavere vekst i arbeidsstyrken fremover. Veksten vil bli lavere fremover enn i de siste 10–15 årene før oljeprisen begynte å falle sommeren 2014.

Selv om spareraten har falt noe det siste året, har de fleste husholdningene en god økonomi. Investeringnivået i bedriftene er dessuten nokså lavt. Isolert sett kan begge disse forholdene føre til at etterspørselen etter varer og tjenester øker mer enn vi nå ser for oss. På den annen side, dersom den sterke veksten i boligprisene varer ved, er det økende risiko for at utviklingen i boligmarkedet etter hvert kan utløse et nytt tilbakeslag i norsk økonomi.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

### *En godt tilpasset økonomisk politikk*

Sundvolden-plattformen understreker at bruken av oljepenger skal tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsregelens rammer. Det er nå tegn til bedring i norsk økonomi. Veksten i

norsk fastlandsøkonomi ligger an til å ta seg opp. For landet sett under ett anslås arbeidsledigheten å bli liggende rundt dagens nivå ut året og avta noe neste år. Fremover blir det viktig å unngå at arbeidsledigheten biter seg fast. Situasjonen på Sør- og Vestlandet er likevel alvorlig på grunn av lavere aktivitet i petroleumsnæringen og krever fortsatt målrettet innsats.

Pengepolitikken er førstelinjeforsvaret ved konjunkturtilbakeslag. Renten kan endres raskt dersom de økonomiske utsiktene tilsier det. Styringsrenten er rekordlav, og kronen har svekket seg markert. Den lave renten innebærer at det ikke er et stort rom for flere eller større rentereduksjoner. Over tid innebærer en svært lav rente også en risiko for oppbygging av finansielle ubalanser og økt risikotaking i finanssektoren.

Finans- og pengepolitikken må virke sammen når økonomien rammes av svakere konjunkturer. For inneværende år øker bruken av oljepenger med 1 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, som er betydelig mer enn gjennomsnittet de siste 10–15 årene. Også for neste år vil Regjeringen legge opp finanspolitikken med sikte på å motvirke lavkonjunkturen, men i mindre målestokk enn i år. Samtidig foreslår Regjeringen særskilte tiltak mot ledighet på 4 mrd. kroner rettet mot områder og bransjer som rammes mest av tilbakeslaget i petroleumsnæringen. Regjeringens forslag gir en etterspørselsimpuls fra statsbudsjettet neste år tilsvarende 0,4 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

En vesentlig del av Regjeringens politikk er vekstfremmende lettelser i skatter og avgifter hvor det normalt tar noe tid før virkningen på økonomien kommer til syne. Beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG peker i retning av at finanspolitikken for i år og neste år trekker opp BNP for Fastlands-Norge i 2017 med  $\frac{3}{4}$  pst. Utslaget er større for privat næringsvirksomhet, med en anslått økning i bruttoproduktet i private fastlandsnæringer i 2017 på  $1\frac{1}{4}$  pst.

Den kraftige svekkelsen av kronen bedrer næringslivets konkurransevne, men på samme måte som for skatte- og avgiftslettelsene, tar det tid før dette slår ut i økt økonomisk aktivitet.

Sett under ett virker den økonomiske politikken nå svært ekspansivt. De samlede impulsene består både av en markert svakere krone, en rekordlav rente og en betydelig finanspolitisk stimulan. Mens en svakere krone er viktig for å få ny vekst i konkurranseutsatt næringsliv, drar lavere rente og ekspansiv finanspolitikk opp veksten i innenlandsk etterspørsel. Finanspolitikken

er utformet både for å støtte opp under aktiviteten på kort sikt og for å bidra til omstilling og nyskaping.

Lavere etterspørsel etter varer og tjenester fra oljevirksomheten er en varig, strukturell endring. I årene som kommer vil derfor norsk økonomi trenge flere ben å stå på. Vår fremste utfordring er nå å styrke det private næringslivet og legge til rette for vekst og sysselsetting i konkurranseutsatt sektor. Med en lav oljepris har omstillingene kommet raskere enn vi tidligere så for oss. I budsjettet for 2017 forsterker vi innsatsen for aktivitet og sysselsetting i de områder som er hardest rammet av lavere oljepris. Samtidig har vi tilpasset finanspolitikken i en mindre ekspansiv retning for å unngå at offentlig sektor vokser på bekostning av privat virksomhet. En mer ekspansiv finanspolitikk vil kunne bremse tilpasningen til et mer konkurransedyktig lønns- og kostnadsnivå, svekke mobiliteten i arbeidsmarkedet og flytte arbeidskraft fra olje- og gassnæringen til skjermet sektor, i stedet for til annen konkurranseutsatt virksomhet. En slik utvikling er ikke et godt svar på de strukturelle utfordringene norsk økonomi står overfor.

Lavere petroleumspriser reduserer inntektene til Statens pensjonsfond utland og dermed den langsiktige handlefriheten i finanspolitikken. Med store, svingende og forbigående inntekter fra naturressurser er det viktig for Norge å ha et troverdige ankerfeste for budsjettpolitikken. Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen legger til rette for stabilitet og høy verdiskaping i fastlandsøkonomien og for at også fremtidige generasjoner skal kunne bruke av olje- og fondsinntektene.

De siste årene har kapitalen i pensjonsfondet vokst svært raskt, målt i norske kroner. Men nærmere halvparten av oppgangen i fondsverdien de siste tre årene fram til utgangen av 2015 skyldes svekkelse av kronen og gir ikke økt kjøpekraft i utlandet. Siden årsskiftet har fondet falt i verdi som følge av at kronen har styrket seg noe igjen. Vi må være forberedt på betydelige svingninger i fondets verdi fremover.

Selv om rammeverket vårt bidrar til å skjerme norsk økonomi fra kortsiktige svingninger i oljeprisen, innebærer en lavere oljepris at både Norge som nasjon og staten er blitt fattigere. Lave renter internasjonalt har svekket utsiktene for realavkastningen i fondet. Vi må være forberedt på at realavkastningen de neste 10–15 årene vil bli lavere enn 4 pst. Rommet for ytterligere økt bruk av olje- og fondsinntekter er dermed begrenset. Om få år vil fondsavkastningen mest sannsynlig følge



en nedadgående bane målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Den årlige bruken av fondsmidler må tilpasses konjunktursituasjonen, samtidig som det må tas hensyn til forventninger om svakere fondsavkastning og at en aldrende befolkning vil øke utgiftene i statsbudsjettet fremover.

Vår økonomi og konkurranseevne påvirkes av hvor mye olje- og fondsinntekter vi bruker, men også av *hvordan* vi bruker dem. Stortingsmelding nr. 29 (2000–2001) om retningslinjer for den økonomiske politikken, lagt fram av Stoltenberg I-regjeringen, fremhevet at handlingsrommet burde prioritere skatte- og avgiftslettelse, infrastruktur og forskning og utvikling for å fremme langsiktig vekstevne og konkurransekraft. Stortinget sluttet seg til dette og understreket at økningen i bruken av oljeinntekter bør rettes inn mot tiltak som kan heve produktiviteten, og dermed vekstevnen, i resten av økonomien. En enstemmig finanskomité pekte på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning er viktig for å få en mer velfungerende økonomi. Regjeringen viderefører prioriteringen av disse områdene i budsjettet for 2017.

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

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

Fremover vil aldring av befolkningen gi markert høyere utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Bare en mindre del av de økte utgiftene kan finansieres av inntektene fra pensjonsfondet. Pensjonsreformen er utformet for å gi langsiktige innsparinger og økt arbeidstilbud, men den er ikke tilstrekkelig til å lukke gapet mel-

lom 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 2017*

Regjeringens forslag til budsjett for 2017 innebærer en bruk av oljeinntekter på 225,6 mrd. kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Det svarer til 3,0 pst. av anslått kapital i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Bruken av olje- og fondsinntekter over statsbudsjettet anslås til 7,9 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2017. Det utgjør drøyt 42 000 kroner per innbygger. Hver syvende krone som brukes over offentlige budsjetter, hentes nå fra pensjonsfondet. Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 1,7 pst., som er på linje med 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 olje- og fondsinntekter med 15 mrd. kroner fra 2016 til 2017, hvorav de særskilte tiltakene mot ledighet utgjør om lag 4 mrd. kroner. Målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet gir statsbudsjettet en etterspørselsimpuls tilsvarende 0,4 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Den samlede satsingen på kunnskap, samferdsel og skattelettelse i perioden 2014–2017 har vært klart større enn under den forrige regjeringen, i tråd med regjeringens mål. For fireårsperioden sett under ett er om lag 14 pst. av det samlede handlingsrommet i budsjettet brukt til skatte- og avgiftslettelse, mens 21 pst. er benyttet til satsing på kunnskap og samferdsel. I tillegg har økte utgifter i folketrygden lagt beslag på 27 pst. av handlingsrommet, mens knapt 17 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 kapittel 3.

#### *Skatte- og avgiftsopplegget*

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

Regjeringen foreslår i 2017-budsjettet skatte- og avgiftsendringer som gir insentiver til å spare, investere og arbeide. Regjeringen foreslår også et grønt skatteskipt der forurenser i større grad skal betale for kostnadene de påfører samfunnet, og der inntekter fra miljøavgifter gis tilbake til skattyterne i form av sektorvise reduksjoner i skatter og avgifter og kompensasjoner over budsjettets utgiftsside. Samlede nye skattelettelser i 2017 som følge av regjeringens forslag er om lag 2,8 mrd. kroner påløpt og 1,7 mrd. kroner bokført.

Regjeringen legger vekt på at skattereformen følges opp i tråd med forliket på Stortinget. Skattesatsen på alminnelig inntekt for selskap og personer foreslås redusert fra 25 til 24 pst. i 2017, og ifølge skatteforliket reduseres satsen videre til 23 pst. i 2018. Petroleums-skatten og grunnrenteskatten for vannkraft justeres innenfor en provenytnøytral ramme. Den samlede marginals-katten på aksjeutbytte opprettholdes på dagens nivå når en ser selskapskatt og personlig utbytteskatt i sammenheng. Skjermingsrenten i aksjonær-, deltaker- og foretaksmodellen økes med 0,5 prosentenheter før skatt, og det foreslås en ordning med aksjesparekonto for børsnoterte aksjer og aksjefond som innebærer at gevinster ikke beskattes løpende. Lettelser i skatten på alminnelig inntekt finansieres et stykke på vei av økt trinnskatt, men likevel slik at det gis skattelettelser på alle inntektsnivåer. Det foreslås at reduksjonen i marginals-katt er størst for de laveste inntektsnivåene. I tillegg foreslår Regjeringen å øke satsen og øvre grense i minstefradraget i lønn og trygd og å øke frikortgrensen.

Regjeringen foreslår nye lettelser i formuesskatten for å styrke norsk privat eierskap. Det innføres en 10 pst. rabatt ved formuesverdsettingen av aksjer og driftsmidler, samtidig som verdien av tilordnet gjeld reduseres tilsvarende. Videre innføres en ordning med utsatt betaling av formuesskatt (for inntektsårene 2016 og 2017) for eiere av virksomheter som går med regnskapsmessig underskudd. Forslagene vil begrense de negative virkningene formuesskatten har for norsk eierskap og næringsliv.

I tråd med skatteforliket i Stortinget foreslår Regjeringen å innføre en finansskatt på lønn og overskudd. Finansskatten på lønnsgrunnlaget settes til 5 pst. I tillegg videreføres overskuddsskatten for finansforetak på 2016-nivå. Dette inne-

bærer at finansforetak ikke omfattes av den generelle reduksjonen i skatt på alminnelig inntekt i 2017. Hensikten med finansskatten er å beskatte merverdien i finansiell tjenesteyting som i dag er unntatt fra merverdiavgift. Videre følger Regjeringen opp forslaget i Skattemeldingen om å fjerne startavskrivningene for maskiner. Samtidig utvides Skattefunn-ordningen slik at det blir enda mer attraktivt for bedrifter å investere i FoU.

Forslaget om et grønt skatteskipt er en del av oppfølgingen av Grønn skattekommisjon. Dette innebærer økte avgifter på utslipp av klimagasser og bruk av drivstoff. Avgiftsøkningene mer enn motsvares av kompensasjoner i form av en sektorvis reduksjon av andre skatter og avgifter, samt kompenserende tiltak. Videre følger regjeringen opp forliket om 2016-budsjettet ved å foreslå økt veibruksavgift på autogass (LPG) og økt omsetningskrav for biodrivstoff. Engangsavgiften for kjøretøy foreslås lagt ytterligere om i miljøvennlig retning.

Skatte- og avgiftsopplegget omtales nærmere i kapittel 4 i denne meldingen og i Prop. 1 LS (2016–2017) Skatter, avgifter og toll 2017.

#### *Regjeringens satsinger*

Regjeringen har i budsjettet for 2017 prioritert tiltak som fremmer flere jobber, bedre velferd og en trygg hverdag. Tiltakene møter konjunkturedgangen på kort sikt og legger til rette for en langsiktig omstilling med nye arbeidsplasser i konkurranseutsatt sektor etter hvert som oljenæringen gradvis vil bli en mindre viktig vekstmotor for økonomien.

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

– *Konkurranseskraft for norske arbeidsplasser.* Fallet i etterspørselen fra oljenæringen setter vår evne til omstilling på prøve. Lavere aktivitet i oljenæringen er ikke bare et kortvarig konjunkturfenomen, men en mer langvarig strukturell endring. For å bedre den langsiktige vekstevnen foreslår Regjeringen lavere skatter og økt satsing på infrastruktur, innovasjon, forskning og kunnskap. Regjeringen vil prioritere generelle, landsdekkende ordninger innen næringsrettet forskning og innovasjon. Slik kan vi bidra til at de beste prosjektene når opp i konkurransen om støtte, og at en mindre del av bevilgningene benyttes til administrasjon. I tillegg til å øke rammen for Innovasjon Norges landsdekkende innovasjonslånord-

ning, foreslås det blant annet å videreføre bevilgningene til Brukerstyrt innovasjonsarena og Forny 2020, som ble økt betydelig i 2016-budsjettet. Det foreslås også utvidelser i Skattefunn-ordningen. Som et ledd i arbeidet med å digitalisere og modernisere offentlig sektor, foreslår Regjeringen å starte arbeidet med nytt saksbehandlingssystem i Brønnøysundregistrene. Det nye systemet vil komme næringslivet til gode gjennom forenklinger og besparelser.

- *Regjeringen vil bygge landet.* Den sterke satsingen på veier, bane og kollektiv fortsetter. Reduserte transportkostnader bedrer konkurransevnen for næringslivet og legger til rette for et velfungerende bo- og arbeidsmarked over hele landet. Budsjettforslaget gir en betydelig overoppfylling av rammene i første fireårsperiode i Nasjonal Transportplan 2014–2023 (NTP). I 2017 er det lagt opp til oppstart av to nye, store riksvegprosjekter under Statens vegvesen. Bevilgningen til utbyggingsselskapet Nye Veger foreslås økt i tråd med Regjeringens ambisjon om 5 mrd. kroner årlig tilskudd til selskapet i 2018. Større effektivitet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i transportsektoren er et mål for Regjeringen. Budsjettforslaget vil gi bedre forvaltning av eksisterende infrastruktur gjennom økte ressurser til drift og vedlikehold. Det foreslås et årlig tilskudd på 500 mill. kroner for å redusere bompengetakstene utenfor byene. Videre foreslås økt tilskudd til statlig delfinansiering av kollektivprosjekter i byene. Regjeringen viderefører satsingen på vedlikehold og fornying av jernbanen. Budsjettforslaget sørger for god fremdrift på alle igangsatte jernbaneprosjekter og for planlegging av nye prosjekter. Det legges til rette for gjennomføring av jernbanereformen i 2017. Under Kystverket foreslås det å opprette en treårig forsøksordning med tilskudd til overføring av gods fra veg til sjø.
- *Kunnskap gir muligheter til alle.* Kunnskap tilignes gjennom hele livet. Derfor har Regjeringen høye ambisjoner for kvaliteten i alle ledd fra barnehage via skole til høyere utdanning og forskning. Slik gir vi muligheter for alle og gode forutsetninger for økt konkurransekraft, verdiskaping og velferd. Et lovforslag om tidlig innsats i skolen vil bli sendt på høring, og kommunene får økte midler for å forsterke arbeidet med tidlig innsats. Arbeidet mot mobbing i barnehage og skole styrkes. Regjeringen vil i forbindelse med strategien Lærerløftet innføre nye, femårige grunnskolelærerutdanninger på

mastergradsnivå fra 2017. Planen om å utvide perioden for utdanningsstøtte til elleve måneder følges opp ved at heltidsstudenter i høyere utdanning og fagskole våren 2017 får utbetalt støtte for en kvart måned mer enn det som følger av gjeldende regelverk. Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning følges opp blant annet ved 120 nye rekrutteringsstillinger, ny forskningsinfrastruktur, økte stimuleringsmidler for deltakelse i Horisont 2020 og økte forskningsbevilgninger.

- *En enklere hverdag for folk flest.* Regjeringen vil legge større vekt på frihet for den enkelte. Lavere skatter vil gi den enkelte større frihet til å disponere egen inntekt. Digitalisering åpner for at offentlige tjenester kan gjøres mer brukerrettet og rapportering kan forenkles. Nærmere 70 pst. av næringslivets rapportering til myndighetene skjer nå digitalt, en økning fra vel 50 pst. for fire år siden. Regjeringens forenklingsprosjekt skal identifisere forenklingstiltak i offentlig forvaltning og redusere bedriftenes kostnader med å følge opp myndighetspålagte rapporteringskrav og reguleringer. Regjeringens tiltak, samt tiltak i Altinn for å forenkle kommunikasjonen mellom næringsliv og forvaltning, har så langt gitt besparelser for næringslivet på 11 mrd. kroner årlig, hvorav 6 mrd. kroner i denne regjeringsperioden. Det foreslås å bevilge 440 mill. kroner til modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten. Brukernes kontakt med forvaltningen skal digitaliseres, og de lokale NAV-kontorene skal få større lokal handlefrihet og større kompetansemiljøer. Elektronisk tinglysning vil være operativt for profesjonelle brukere våren 2017. Folk flest må også kunne sette seg inn i hvordan staten bruker skattepengene. Regjeringen vil publisere nøkkeltall for å kunne sammenlikne ressursbruken til administrative tjenester på tvers i staten.
- *Trygghet i hverdagen og styrket beredskap.* Budsjettforslaget legger til rette for at kapasiteten i politidistriktene økes og at alle nyutdannede fra Politihøgskolen skal kunne tilbys jobb i politiet. Dagens politihelikoptre er gamle, og det settes i gang kjøp av to nye, med opsjon på et tredje. Samlet vil dette bidra til et mer synlig politi med kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger. Det foreslås midler til modernisering av IKT-løsningene i politiet og nytt analysesystem i PST. Det legges til rette for å bedre PSTs evne til å avverge spionasje og sabotasje i det digitale rom. Straffegjennomføringen gjøres mer effektiv ved å

øke kapasiteten for elektronisk soning, prosjektering av nytt fengsel i Agder, ferdigstilling av nye plasser ved fengslene i Ullersmo og på Eidsberg og ved å fortsette innleie av fengselsplasser i Nederland. Videre økes kapasiteten i domstolene, blant annet gjennom digitalisering av rettsprosesser. I tråd med forslaget til ny langtidsplan for forsvaret legges det opp til økt aktivitet og større beredskapsbeholdninger i Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet. Det foreslås et nytt jegerkompani tilknyttet Garnisonen i Sør-Varanger og økt vedlikehold i Sjøforsvaret. Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Cyberforsvaret gis bedre evne til å avdekke og håndtere IKT-angrep. Det er stor usikkerhet om utviklingen i antall asylkomster fremover. Regjeringen vil beholde en del av den økte kapasiteten i UDI, IMDi, politiet, Sivilforsvaret og PST som ble opprettet i forbindelse med de økte asylkomstene høsten 2015. Dette bidrar til bedre beredskap og nedbygging av restanser i utlendingsforvaltningen. Det foreslås også å videreføre det økte tilskuddet til vertskommuner for asylmottak og ekstratilskuddene for bosetting av flyktninger og enslige mindreårige. Integreringsfremmende tiltak styrkes. Regjeringen prioriterer returarbeid ved å opprettholde et høyt måltall for tvangsreturer og øke ressursene til returarbeid i asylmottak. Det foreslås også økt satsing på ID-arbeid i politiet og i utlendingsforvaltningen. Norge har bidratt til å avhjelpe flyktnings situasjonen i Middelhavet, og det norske bidraget til Frontex-operasjonene Triton og Poseidon videreføres.

- *Et velferdsloft for syke og eldre.* Regjeringens mål er at alle skal ha tilgang til likeverdige helsetjenester av god kvalitet. Regjeringen ønsker å redusere unødvendig og ikke-medisinsk begrunnet venting for pasientene og prioritere tilbudet til pasienter innen psykisk helse og rus. Budsjettforslaget gir rom for en vekst i pasientbehandlingen på sykehusene på om lag 2,1 pst., som er en fortsatt høy vekst. Det foreslås å gi investeringslån til nytt sykehus i Stavanger, oppgraderinger av sentralblokkene ved Haukeland universitetssykehus, nytt psykiatribygg ved Sørlandet sykehus og oppgraderinger ved Helse Førde. Opptrappingsplanen for habilitering og rehabilitering legges fram samtidig med dette budsjettforslaget, og det foreslås 200 mill. kroner til opptrappingsplanen, hvorav 100 mill. kroner som vekst i kommunenes frie inntekter. Tilbudet til personer med rusproblemer bedres ved at de regionale helseforeta-

kene skal prioritere tverrfaglig spesialisert rusbehandling, samt at 300 mill. kroner av veksten i kommunenes frie inntekter begrunnes med Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016–2020). Det legges til rette for utbygging av flere heldøgns omsorgsplasser ved at det kan gis tilskudd om investeringstilskudd til 1 800 plasser i 2017. Tilskuddsordningen legges gradvis om slik at det fra og med 2021 kun gis tilskudd til investeringer som gir netto tilvekst av plasser. Det legges også til rette for flere plasser til dagtilbud for hjemmeboende med demens.

- *Et sterkere sosialt sikkerhetsnett.* Vi må hindre at mennesker faller utenfor arbeidsmarkedet og viktige sosiale arenaer. Derfor opprettholdes det ekstraordinært høye nivået på arbeidsmarkedstiltak, og muligheten for å få dagpenger under permittering er utvidet. En ny ungdomsinnsats skal gi arbeidssøkere under 30 år et arbeidsrettet tilbud etter åtte ukers ledighet. Dette innføres først på Sør- og Vestlandet. Det etableres et hurtigspor inn i arbeidsmarkedet for flyktninger som har en etterspurt kompetanse, ved hjelp av blant annet lønnsstilskudd i kombinasjon med norskopplæring. Det er viktig å hindre at unge går inn i en passiv tilværelse. Regjeringen foreslår derfor at det innføres en aktivitetsplikt for mottakere av sosialhjelp under 30 år. Videre foreslår Regjeringen å utvide pleiepengeordningen og gjøre den mer fleksibel slik at det blir lettere å kombinere pleieoppgaver og yrkesdeltakelse. Vi må sørge for at alle barn får en trygg og god oppvekst. Innsatsen styrkes for å redusere forekomst av vold i nære relasjoner og ivareta barn utsatt for vold og overgrep. Bevilgningene til det statlige barnevernet økes for å håndtere aktivitetsvekst gjennom kjøp av private barneverntjenester.
- *Levende lokaldemokrati.* Regjeringen vil fornye og forbedre kommunestrukturen, slik at sterkere kommuner kan løse fremtidens velferdsoppgaver bedre. Parallelt gjennomføres en regionreform etter vedtak i Stortinget hvor målet er om lag ti nye folkevalgte regioner. Det legges opp til å gjennomføre kommunereformen og regionreformen samtidig, slik at nye kommuner og nye regioner kan tre i kraft fra 1. januar 2020. En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver. Realveksten i kommunenes frie inntekter i 2017 er opp mot 4,1 mrd. kroner og veksten i samlede inntekter på 3,4 mrd. kroner, regnet fra anslått inntektsnivå i 2016 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2016.

Veksten i frie inntekter er høyere enn øvre grense i det varslede vekstintervallet i Kommuneproposisjonen 2017, mens veksten i samlede inntekter er innenfor det signaliserte intervallet. Innenfor veksten i frie inntekter er enkelte formål særskilt ivaretatt. For kommunene begrunnes 300 mill. kroner av veksten med en satsing på rusomsorg, 200 mill. kroner med opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering, 150 mill. kroner med tidlig innsats i grunnskolen og 50 mill. kroner med en styrking av helsestasjoner og skolehelsetjenesten. Veksten i frie inntekter er høyere enn det som er nødvendig for å dekke formålene ovenfor, samt anslåtte demografi- og pensjonskostnader. Av veksten i fylkeskommunenes frie inntekter begrunnes 200 mill. kroner med opprusting og fornying av fylkesvegene.

En særlig utfordring er at mange nå har mistet jobben i næringer og fylker som berøres sterkest av den reduserte oljeprisen. Som en del av budsjettet legger Regjeringen fram en *tiltaksplan mot ledighet* på 4 mrd. kroner. Tiltakene er særlig rettet mot Sør- og Vestlandet og næringer knyttet til oljevirkingskraften. Regjeringen har lagt vekt på å prioritere midlertidige tiltak som kan virke raskt, samtidig som de kan reverseres når situasjonen tilsier det. Tiltakene gjelder blant annet tilskudd til vedlikehold i kommuner og helseforetak på Sør- og Vestlandet, dekkelegging av veg, gang- og sykkelveger, flom- og skredtiltak, forskningsprogrammet DEMO 2000, oppgradering av forskningsfartøy, vedlikehold i Sjøforsvaret, samt tilskudd til vedlikehold av kirker og utbedring ved museer. Tiltakene omfatter dessuten videreføring av arbeidsmarkedstiltakene på et høyt nivå, utvidet rett til dagpenger under permittering og stimuleringsstilskudd for permitterte og oppsagte lærlinger. Midlertidige rekrutteringsstillinger ved universiteter og høyskoler og nye studieplasser videreføres fra 2016-budsjettet. Generelle ordninger rettet mot næringslivet videreføres på et høyt nivå. Regjeringen vil også fremskynde anskaffelsen av nye kystvaktfartøy med to år. Anskaffelsen forbeholdes norsk industri av nasjonale sikkerhetshensyn og gir økt aktivitet for norske verft fra 2018.

Regjeringen vil forvalte skattebetalernes penger med respekt og motarbeide sløsing med offentlige midler. Regjeringen vil derfor videreføre avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen i 2017. Kravet om mindre byråkrati og mer igjen for pengene frigjør ressurser til prioriterte formål.

#### *Finansiell stabilitet og boligmarkedet*

For å bidra til finansiell stabilitet legger norske myndigheter vekt på å fremme soliditet, likviditet og god atferd gjennom offentlig regulering og myndighetstilsyn. Regelverket for finansnæringen i Norge bygger i stor grad på EU- og EØS-regler.

God utvikling i norsk økonomi har bidratt til gode resultater og god inntjening i norske finansinstitusjoner. Særlig i bankene har inntektene, kapitaldekningen og lønnsomheten vært god. Markedsandelen til norske banker i det norske bankmarkedet har holdt seg ganske stabil siden 2008. Opptrapping av kapitaldekningen for å tilpasse seg nye kapitalkravene som trådte i kraft sommeren 2013, pågår fortsatt. De gode resultatene tyder på at bankene vil ha gode muligheter til å styrke soliditeten ytterligere. For livsforsikrings-selskaper er kombinasjonen av garanterte ytelser, økt levealder og vedvarende lave renter utfordrende. Innføring av nye soliditetsregler gjør at selskapene over tid blir underlagt kapitalkrav som bedre reflekterer den risikoen de står overfor.

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

Den kraftige veksten i boligprisene kan innebære en fare for den finansielle stabiliteten. Avdempingen i boligprisveksten i fjor høst og i vinter er blitt fulgt av ny, sterk vekst gjennom våren og sommeren. På landsbasis har boligprisene steget med 8,8 pst. det siste året. De regionale forskjellene er fortsatt til stede, men det er nå bare i Rogaland fylke at boligprisene er lavere enn for et år siden. Mens boligprisene det siste året har steget med 15 pst. i Oslo, har de falt med om lag 6 pst. i Stavanger. Husholdningenes gjeld vokser fremdeles betydelig raskere enn inntektene, og med fortsatt sterk vekst i boligprisene er det utsikter til at gjeldsveksten tar seg ytterligere opp. Mange som opplever bortfall av inntekt, vil måtte stramme betydelig inn på konsumet eller selge boligen for å kunne betjene gjelden sin. Det kan bidra til å utløse boligprisfall, forsterke tilbakeslaget i norsk økonomi og true den finansielle stabiliteten.

Regjeringen har satt inn en rekke tiltak for å dempe oppgangen i boligmarkedet og gjøre finanssystemet robust overfor et fall i boligprisene. Kapitalkravene til bankene er økt. Kravene til god kredittpraksis ved utlån til boligformål er skjerpet, og Finanstilsynet har nylig foreslått videre innstramming. Forslagene fra Finanstilsynet er sendt på høring, og Regjeringen vil komme tilbake til saken i løpet av høsten. I formuesskatten er verdsettingsrabatten for sekundærboliger redusert til 20 pst., og Regjeringen foreslår nå en tilsvarende reduksjon av verdien av gjeld tilordnet sekundærbolig.

Regjeringen har fremmet en rekke forslag for å gjøre det lettere og raskere å regulere til bygging av nye boliger. I tillegg har regjeringen fremmet forslag som reduserer nybyggingskostnadene. Til sammen vil dette gi lavere utbyggingskostnader, sterkere konkurranse i boligbyggingssektoren og et mer fleksibelt boligmarked som raskere kan svare på økte priser og etterspørsel. Boligbyggingen har tatt seg opp i 2016, og oppgangen ventes å fortsette i 2017, noe som over tid vil bidra til bedre balanse i boligmarkedet.

Regjeringens tiltak mot risiko i boligmarked er nærmere omtalt i avsnitt 3.4, mens omtale av finansmarkedene og regulering av finansmarkedene er gitt i avsnitt 3.5. Makroovervåking og -tilsyn i finansmarkedene omtales nærmere i kapittel 6.

#### *Sysselsettings- og inntektspolitikken*

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

Arbeidsmarkedstiltak utgjør en viktig del av innsatsen for å hjelpe ledige med å komme raskt tilbake i jobb når konjunktorene er svake, og for å unngå at utsatte grupper med svak eller lite etterspurt kompetanse varig faller utenfor arbeidslivet. Antall tiltaksplasser er trappet betydelig opp, og Regjeringen foreslår å videreføre det høye nivået i 2017. Ungdom, innvandrere fra land utenfor EØS-området og personer som er blitt ledige som følge av nedgangen i oljeindustrien på Sør- og Vestlandet, prioriteres for tiltak i 2017.

Regjeringen vil styrke innsatsen overfor utsatte unge ledige og personer med nedsatt arbeidsevne under 30 år. Dagens ungdomsgarantier vil bli erstattet med en ny ungdomsinnsats. Hensikten er bedre tilpasset oppfølging ved NAV-kon-

turene med sikte på å motivere til jobbsøking og raskere overgang til arbeid og utdanning.

Regelverket for dagpenger under permittering ble ytterligere utvidet fra 1. juli i år i lys av den krevende situasjonen i deler av arbeidsmarkedet og fordi partene i arbeidslivet fremholdt dette som et viktig virkemiddel. Det er også gjort endringer som gjør det enklere å ta utdanning med dagpenger. Når ledigheten varierer mye mellom ulike deler av landet, er det viktig å håndheve mobilitetskravene i dagpengeregelverket.

Pensjonsreformen er utformet for å gi økt arbeidstilbud, slik at pensjonssystemet kan bli mer robust etter hvert som levealderen øker. Effektene av reformen begrenses av at pensjonsordningene i offentlig sektor ikke er endret. Regjeringen er innstilt på å videreføre arbeidet med partene i arbeidslivet om en løsning i tråd med prinsippene i pensjonsreformen.

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

Cappelen-utvalget, som så på konsekvensene for lønnsdannelsen av lavere oljepris og høy flyktningeinnvandring, leverte sin innstilling 20. september. Innstillingen er sendt på høring, og Regjeringen kommer tilbake til saken i Revidert nasjonalbudsjett 2017.

Sysselsettings- og inntektspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.

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

Den svake produktivitetsutviklingen i Norge er bekymringsfull. Regjeringen bygger sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser, og legger stor vekt på arbeidet med å heve produktiviteten i norsk økonomi. En god ressursutnyttelse i privat og offentlig sektor bidrar til høy verdiskaping, og er derfor viktig for levestandard og velferdsordningene. Samtidig vil en god omstillingsevne bidra til at norsk økonomi

står bedre rustet til å møte endrede internasjonale rammevilkår. Regjeringen legger vekt på at effektiviseringsarbeidet skal pågå kontinuerlig.

Produktivitetskommisjonen vurderte i sine to rapporter (NOU 2015: 1 og NOU 2016: 3) et bredt spekter av områder og kom med mange forslag til tiltak for å bedre produktivitsveksten. Et område som særlig ble trukket fram, var behovet for effektivisering av offentlig sektor. En mer hensiktsmessig forvaltningsstruktur, herunder kommunereformen og betydelige effektiviseringsgevinster ved å realisere beste praksis, ble trukket fram. Effektivisering av offentlig sektor er også viktig for produktivitsutviklingen i privat sektor. Kommisjonen pekte blant annet på at IKT-satsingen i offentlig sektor kan gi potensielt store gevinster for bedrifter og husholdninger.

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

### *Klimapolitikken*

Klimautfordringen er global og løses best globalt. På klimakonferansen i Paris i desember 2015 ble det oppnådd enighet om en global klimaavtale. Hovedformålet med avtalen er å styrke verdens innsats mot klimaendringene slik at den gjennomsnittlige temperaturøkningen kan holdes godt under 2 °C sammenliknet med før-industrielt nivå, og å tilstrebe at temperaturøkningen begrenses til 1,5 °C. For å oppnå dette setter avtalen opp et kollektivt utslippsmål. Partene tar sikte på at økningen i de globale utslippene av klimagasser snarest mulig skal snus til en rask reduksjon, slik at det blir balanse mellom menneskeskapte utslipp og optak av klimagasser i andre halvdel av dette århundret (klimanøytralitet).

Norge ratifiserte avtalen 20. juni. Så langt har 29 parter, som står for i underkant av 40 pst. av utslippene, sluttet seg til avtalen. Parisavtalen trer i kraft når 55 land som representerer minst 55 pst. av utslippene har ratifisert den.

Norges har en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenliknet med utslippsnivået i 1990. Det er i tråd med anslagene fra FN's klimapanel for hva som kreves for å nå et togradersmål, og det tilsvarer EUs forpliktelse. Norge er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen.

Regjeringen fører en offensiv klimapolitikk og forsterker klimaforliket. De viktigste virkemid-

lene i klimapolitikken er avgifter og deltakelse i det europeiske klimakvotesystemet. Klimapolitikken styrkes i årets budsjett. Regjeringen fremmer forslag om et grønt skatteskit som del av oppfølgingen av Grønn skattekommisjon. Forslaget innebærer økte avgifter på utslipp av klimagasser og på bruk av drivstoff på til sammen 1,6 mrd. kroner. Blant annet vil økt veibruksavgift på auto-diesel og bensin bidra til bedre prising av de eksterne kostnadene ved veitrafikk. Avgiftsøkningene mer enn motsvares av en sektorvis reduksjon av andre skatter og avgifter og direkte kompensasjoner. Bilister og transportører gis netto lettelser og kompensasjoner på i alt 900 mill. kroner gjennom redusert årsavgift, reduserte bompenger, økt reisefradrag og økte avskrivningssatser. Regjeringen fortsetter satsingen på utvikling av energi- og klimateknologi blant annet gjennom Enova og ved etableringen av et nytt investerings-selskap. Klimarelatert forskning styrkes og CO<sub>2</sub>-håndtering fremmes. Jernbanesatsingen fortsetter.

Klimapolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.6. Der omtales også oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak 868 om utslippsbaner mv. for ikke-kvotepiktig sektor.

### *Oppfølging av FN's bærekraftsmål*

FN vedtok i september 2015 nye bærekraftsmål for verden for perioden fram mot 2030. De 17 målene og 169 delmålene dekker de fleste samfunnsområder. Det overordnede målet er å utrydde ekstrem fattigdom og sult. Det er også en rekke andre universelle mål, blant annet om å ivareta menneskerettigheter, naturmiljøet og økonomisk fremgang og om å redusere ulikhet. Målene er en videreføring av de åtte tusenårsmålene som FN vedtok i år 2000 for perioden 2000–2015.

Regjeringen har utpekt et koordineringsansvarlig departement for hvert av de 17 bærekraftsmålene. De koordineringsansvarlige departementene rapporterer om oppfølgingen av målene i sine budsjettproposisjoner. Finansdepartementet har koordineringsansvar for hovedmål 8 (om økonomisk vekst og sysselsetting) og hovedmål 10 (om å redusere ulikhet).

Kapittel 7 inneholder en sammenfatning av oppfølgingen av de ulike målene, samt en nærmere omtale av mål 8 og 10.

## 2 De økonomiske utsiktene

### 2.1 Norsk økonomi

Norsk økonomi er i bedring. Veksten i aktiviteten i fastlandsøkonomien har tatt seg gradvis opp, og det ser ut til at et vendepunkt ble passert sist vinter. Høyere oljepris har bidratt til at risikoen for et mer alvorlig tilbakeslag i norsk økonomi synes lavere nå enn i vinter og vår. Både husholdninger og bedrifter ser lysere på de økonomiske utsiktene, og den registrerte ledigheten faller i et flertall av fylkene. Samtidig har den økonomiske veksten så langt vært moderat. AKU-ledigheten har fortsatt å stige, og sysselsettingen har ikke holdt tritt med befolkningsveksten.

Den økonomiske politikken virker nå kraftig på aktiviteten i norsk økonomi. Styringsrenten er satt betydelig ned. Svakere krone og moderate lønnsoppgjør bedrer lønnsomheten i konkurranseutsatte næringer. Også ekspansiv finanspolitikk, herunder særskilte tiltak rettet mot Sør- og Vestlandet, har hjulpet norsk økonomi i møtet med det kraftige fallet i prisene på olje og gass.

Usikkerheten om utviklingen i europeisk økonomi økte i løpet av sommeren. Det skyldtes særlig at et flertall i folkeavstemningen i Storbritannia stemte for at landet skal melde seg ut av EU. Se nærmere omtale av internasjonal økonomi i avsnitt 2.4. Storbritannia er en viktig handelspartner for Norge, og usikkerhet om Storbritannias fremtidige handelsforbindelser kan bidra til lavere vekst både der og hos andre europeiske handelspartnere. I Sverige er veksten klart høyere enn gjennomsnittet for de siste 20 årene. I Kina er veksten fortsatt sterk, selv om den er svakere enn i tidligere år og usikkerheten er stor på grunn av store ubalanser i økonomien. Samlet sett ligger det an til litt lavere etterspørselsvekst hos våre handelspartnere enn tidligere anslått. Det kan påvirke norske eksportbedrifter.

Oljeprisen har tatt seg opp siden i vinter. Prisene i terminmarkedet tyder på prisoppgang også fremover, se figur 2.1A. Den videre utviklingen i oljeprisen vil blant annet avhenge av veksten i Kina, OPECs tilpasning og hvor raskt amerikanske skiferoljeprodusenter justerer opp produksjonen når prisene stiger.

Etterspørselen etter varer og tjenester fra *petroleumsnæringen* fortsetter å falle. Informasjon fra selskapene tyder på at fallet neste år kan bli litt større enn tidligere lagt til grunn, men likevel mindre enn i år. Lave olje- og gasspriser gjør at selskapene fortsetter å redusere kostnader. Det bidrar til at leverandørenes inntekter faller. Der som forventningene om prisene på olje og gass faller tilbake, kan utviklingen i petroleumsinvesteringene bli svakere enn det som legges til grunn i denne meldingen.

Norges Bank satte i mars styringsrenten ned til rekordlave 0,5 pst. Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.3. *Kronen* har styrket seg siden nyttår, men den er fortsatt langt svakere enn før oljeprisen falt.

*Konsumprisveksten* har tatt seg opp gjennom våren og sommeren. Prisveksten i sommer var den høyeste siden høsten 2008. Den høye prisveksten er særlig drevet av utviklingen i prisene på elektrisitet og importerte varer. Etter hvert som veksten i elektrisitetsprisene avtar og effekten av svakere krone på prisveksten tømmes ut, ventes veksten i konsumprisene å gå ned.

*Lønnsoppgjørene* så langt i år har partene kommet til enighet innenfor en ramme på 2,4 pst. for årslønnsveksten. Det vil gi reallønnsnedgang i år. I takt med høyere aktivitet i norsk økonomi og økt etterspørsel etter arbeidskraft, er lønnsveksten ventet å ta seg opp. Neste år ventes lønningene igjen å stige raskere enn konsumprisene.

Svekkelsen av kronen og den moderate lønnsveksten har styrket *konkurranseevnen* til norsk næringsliv, se figur 2.2A. Det kan ta noe tid før en svakere krone slår ut i høyere aktivitet og investeringer, men allerede nå er det tegn til vekst i enkelte konkurranseutsatte næringer. Innen reiseliv har antall hotellovernattinger økt markert, og eksportører av norsk sjømat opplever sterk vekst i sine inntekter. Bedret konkurranseevne har bidratt til at norske leverandørbedrifter har vunnet en stor andel av oppdragene knyttet til utbyggingen av Johan Sverdrup-feltet.

*Bedriftene* i Norges Banks regionale nettverk ser lysere på fremtiden nå enn de gjorde før sommeren og venter at produksjonen vil ta seg noe



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

	Mrd. kroner <sup>1</sup>				
	2015	2015	2016	2017	2018
Privat konsum . . . . .	1 341,3	2,1	1,4	2,3	2,6
Offentlig konsum . . . . .	727,3	2,1	2,6	1,7	-
Bruttoinvesteringer i fast kapital . . . . .	729,6	-3,8	0,0	1,6	1,8
Herav: Oljeutvinning og rørtransport . . . . .	187,2	-15,0	-14,0	-10,0	-6,8
Bedrifter i Fastlands-Norge. . . . .	225,5	-1,6	1,8	4,4	4,8
Boliger. . . . .	162,5	1,6	8,7	5,6	4,0
Offentlig forvaltning . . . . .	152,4	3,0	5,3	5,1	-
Etterspørsel fra Fastlands-Norge <sup>2</sup> . . . . .	2 609,0	1,8	2,5	2,6	2,7
Eksport . . . . .	1 165,5	3,7	-0,3	-0,4	0,9
Herav: Råolje og naturgass . . . . .	448,7	3,2	1,7	-4,1	-3,6
Tradisjonelle varer . . . . .	371,6	5,8	-1,5	4,6	5,9
Tjenester utenom olje og utenriks sjøfart	211,5	6,7	-2,3	3,7	5,0
Import . . . . .	996,3	1,6	-0,5	3,0	3,4
Herav: Tradisjonelle varer . . . . .	581,0	1,9	0,0	3,6	4,4
Bruttonasjonalprodukt. . . . .	3 117,4	1,6	1,2	0,6	1,3
Herav: Fastlands-Norge. . . . .	2 620,0	1,1	1,0	1,7	2,4
Andre nøkkeltall:					
Sysselsetting, personer . . . . .		0,3	0,2	0,7	1,1
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) . . . . .		4,4	4,7	4,6	4,3
Arbeidsledighetsrate, registrert. . . . .		3,0	3,1	3,1	3,0
Årslønnsvekst. . . . .		2,8	2,4	2,7	3,0
Konsumprisvekst (KPI). . . . .		2,1	3,4	2,0	1,9
Vekst i KPI-JAE. . . . .		2,7	3,0	2,1	2,0
Råoljepris, kroner per fat <sup>3</sup> . . . . .		430	371	425	447
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. <sup>4</sup> . . . . .		1,3	1,1	1,0	1,0
Importveid kursindeks, årlig vekst i pst. <sup>5</sup> . . . . .		9,4	2,8	0,1	1,0

<sup>1</sup> Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.

<sup>2</sup> Utenom lagerendring.

<sup>3</sup> Nivå i løpende priser.

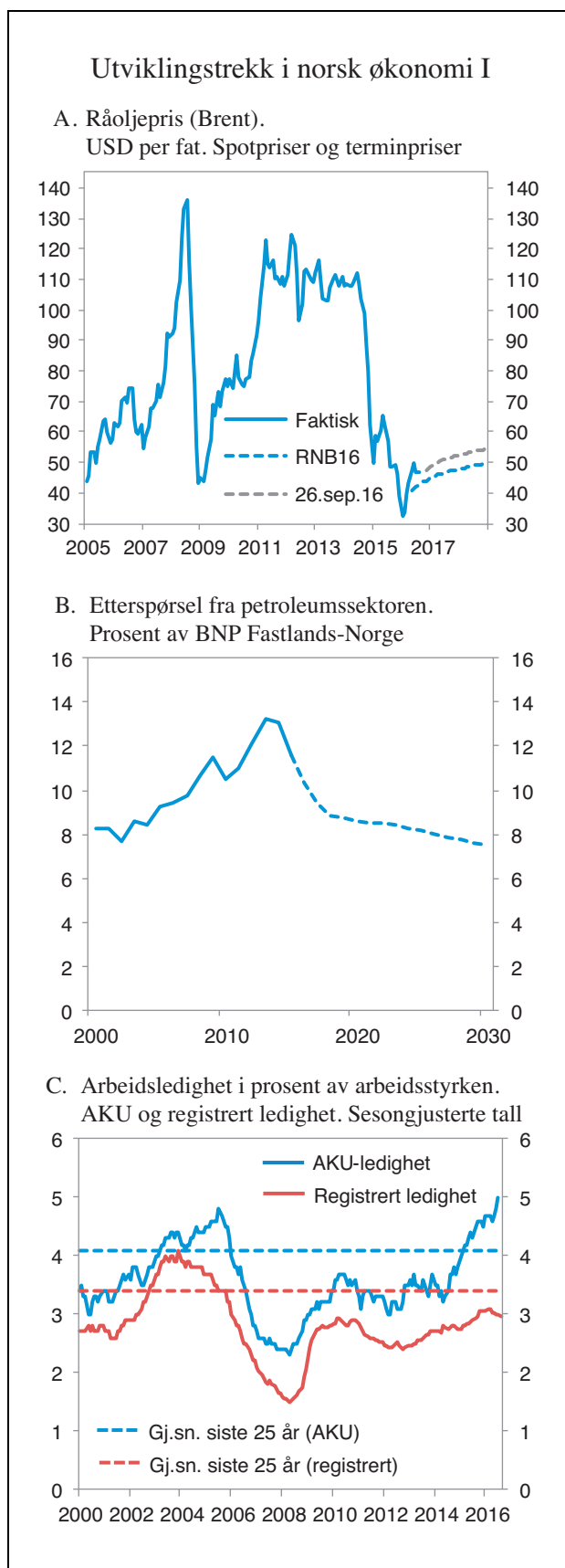
<sup>4</sup> Beregningsmessig forutsetning basert på terminpriser i september.

<sup>5</sup> Positivt tall angir svakere krone.

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

opp. Fremover venter bedriftene at etterspørselen fra petroleumssektoren vil falle videre, og at etterspørselen fra offentlig sektor vil fortsette å stige. Nettverket meldte i august om høyere aktivitet de

siste tre månedene, og utviklingen har vært litt bedre enn bedriftene så for seg i mai. Oppgangen var sterkest innen husholdningsrettet tjenesteyting, bygg og anlegg og tradisjonell industri, se



Figur 2.1 Utviklingstrekk i norsk økonomi I

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

figur 2.2B. Vekst i offentlig etterspørsel, bedret konkurransevne og dempet fall i etterspørselen fra petroleumssektoren har bidratt til den positive utviklingen.

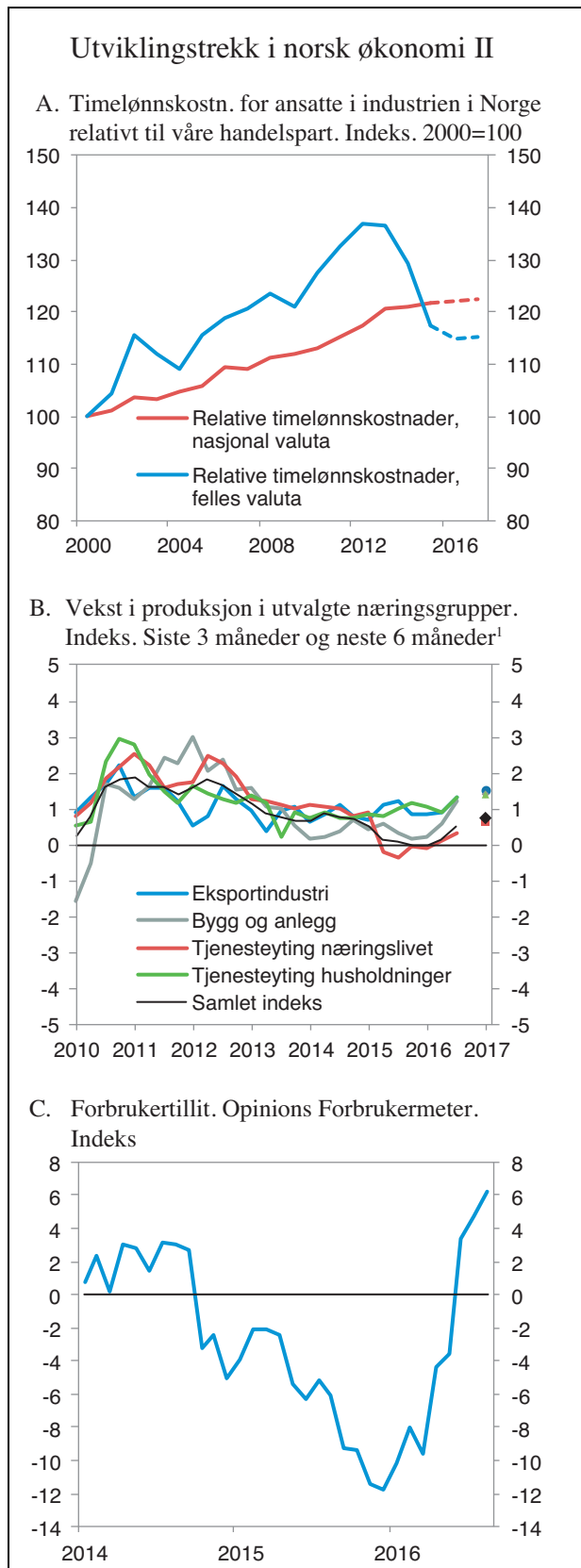
*Forbrukerne* er i løpet av sommeren blitt mer optimistiske i sine vurderinger av de økonomiske utsiktene, se figur 2.2C. Rentene er lave, og husholdningene nyter godt av skattelettelse. Real-lønnsfall ventes likevel å bidra til svak utvikling i privat konsum i år. Samtidig trekker oppgangen i antall igangsettningstillatelser til nye boliger i retning av høy vekst i boliginvesteringene. Veksten i husholdningenes samlede etterspørsel etter varer og tjenester ventes å ta seg opp i årene fremover, mens spareraten er ventet å gå ned.

Avdempingen i *boligprisveksten* i fjor høst og i vinter er blitt fulgt av ny, sterk vekst gjennom våren og sommeren. På landsbasis har boligprisene steget med 9,1 pst. det siste året. De regionale forskjellene er betydelige, men det er nå bare i Rogaland fylke at boligprisene er lavere enn for ett år siden, se figur 2.3A. Særlig i Oslo har boligprisveksten vært høy i denne perioden, med en oppgang på vel 16 pst. Også i Hamar, Drammen, Asker og Bærum har boligprisene steget med i overkant av 10 pst. det siste året. Samtidig fortsetter husholdningenes gjeld å vokse raskere enn deres inntekter. Gjeldsbelastningen er aldri blitt målt høyere, se figur 2.3C. Høy vekst i boligprisene og høy gjeld i husholdningssektoren utgjør en fare for den finansielle stabiliteten og kan bidra til å utløse eller forsterke en nedgang i norsk økonomi. Boligpriser og husholdningenes gjeld er nærmere omtalt i avsnitt 2.2.

*Arbeidsledigheten* registrert ved NAV-kontorene har avtatt de siste månedene, og summen av registrerte ledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak, bruttoledigheten, har vært nokså stabil. Samtidig har AKU-ledigheten fortsatt å stige, se figur 2.1C. Siden ledigheten begynte å øke i 2014 har oppgangen vært sterkere i AKU-ledigheten enn i registrert ledighet.

Det er fortsatt store regionale forskjeller i ledighetsutviklingen. På Sør- og Vestlandet, og særlig i Rogaland, har den registrerte ledigheten økt mye, men økningen har vært mindre de siste månedene. I et flertall av fylkene har bruttoledigheten stått stille eller gått ned det siste året, selv om veksten i antall tiltaksdeltakere fortsatt er høy. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.3.

Etter flere år med stor tilstrømming av utenlandsk arbeidskraft har *arbeidsinnvandringen* avtatt. Nettoinnvandringen i 2015 var langt lavere



Figur 2.2 Utviklingstrekk i norsk økonomi II

<sup>1</sup> Indeksen går fra -5 til +5, der -5 indikerer stort fall, mens +5 indikerer kraftig vekst.

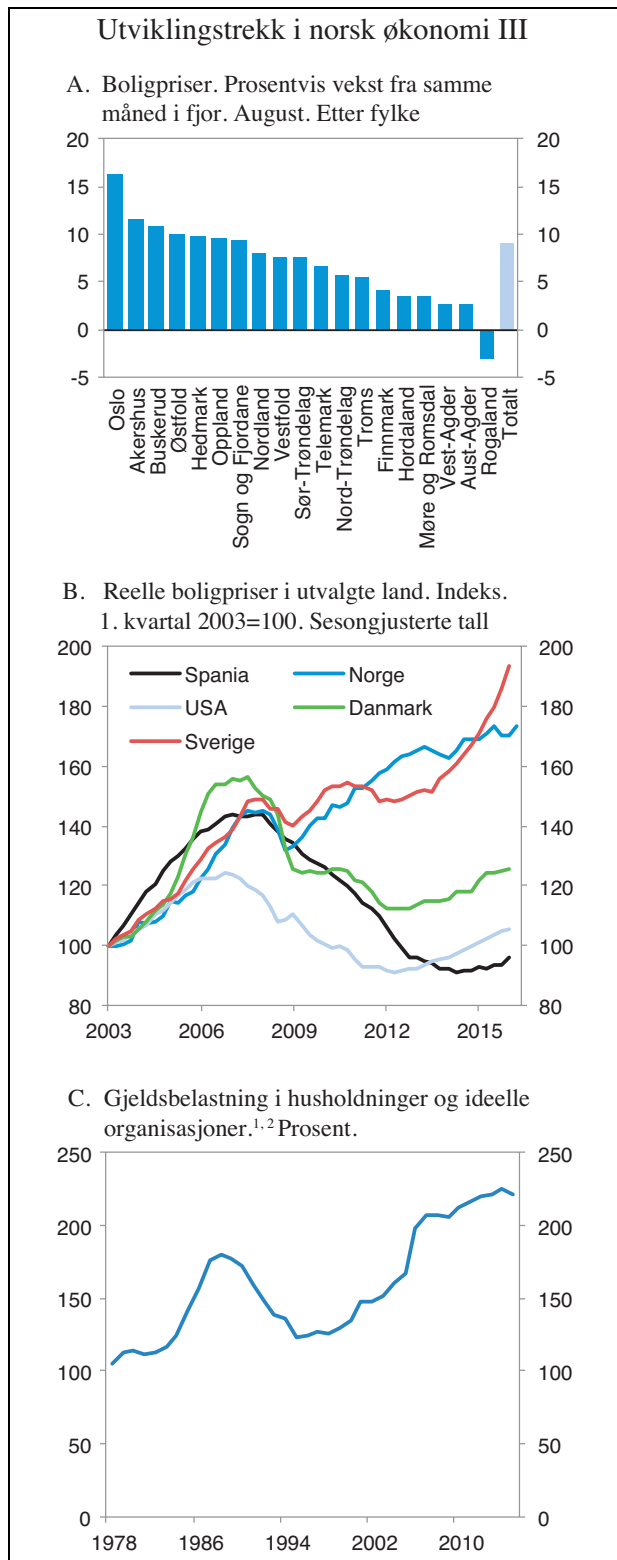
Kilder: Norges Bank, Statistisk sentralbyrå, Opinion, Det tekniske beregningsutvalget for innektsoppgjørene og Finansdepartementet.

enn i de foregående årene, selv om nivået fortsatt er høyt historisk sett.

Samlet sett anslås veksten i *fastlands-BNP* å ta seg opp fremover, fra 1,0 pst. i år, til 1,7 pst. neste år, for deretter å ta seg videre opp til et nivå noe høyere enn trendveksten i økonomien, se tabell 2.1 og boks 2.2. Oppgangen må ses i sammenheng med at den økonomiske politikken nå virker sterkt og at fallet i etterspørselen etter varer og tjenester fra petroleumsnæringen fremover trolig vil bidra mindre negativt til veksten enn i inneværende år. Den krevende situasjonen for virksomheter som leverer til oljesektoren ventes å bidra til at lønnsveksten blir moderat, men tiltakende de neste årene. Samtidig anslås veksten hos våre handelspartnere etter hvert å ta seg opp. Det vil bidra til økende etterspørsel etter norske produkter. Lavere selskaps- og personbeskatning vil bidra til å trekke veksten i fastlandsøkonomien opp i 2017. Veksten i etterspørselen fra bedrifter og husholdninger er ventet å ta seg gradvis opp i årene fremover.

Veksten i norsk økonomi vil trolig være litt lavere fremover enn i de siste par tiårene. Det har sammenheng med lavere arbeidstilbud, som følge av en aldrende befolkning, og lavere vekst i produktiviteten i fastlandsøkonomien. Veksten i norsk økonomi fremover vil også avhenge av hvor dyktige norske bedrifter, husholdninger og myndigheter er til å tilpasse seg at petroleumsvirksomheten ikke lenger vil være den vekstmotoren vi har vært vant til. Regjeringen vil gå nærmere inn på disse langsiktige strukturelle forholdene i *perspektivmeldingen*, som legges fram i mars 2017.

Erfaringer viser at det er stor *usikkerhet* i anslag for den økonomiske utviklingen, se boks 2.3. Det kraftige fallet i oljeprisen siden sommeren 2014 har illustrert hvor raskt de økonomiske utsiktene kan endre seg. Et annet eksempel på usikkerheten er utviklingen i asylkomster. Den store tilstrømmingen av asylsøkere, som preget arbeidet med statsbudsjettet for 2016, har hittil i år avtatt og vært lavere enn ventet. At britene melder seg ut av EU kan trekke ned veksten hos våre handelspartnere. Her hjemme er utviklingen i boligprisene og husholdningenes gjeld en stor risikofaktor. Etter flere år med sterk vekst i boligpriser og gjeld kan selv mindre bortfall av inntekt tvinge husholdninger til å stramme inn på konsumet for å betjene gjelden sin. Fall i boligprisene vil også redusere husholdningenes formue, og kan i seg selv gi lavere konsumvekst, som igjen kan ramme omsetningen i næringslivet. Veksten i norsk økonomi kan også bli sterkere enn lagt til



Figur 2.3 Utviklingstrekk i norsk økonomi III

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

<sup>2</sup> Nedgangen i gjeldsbelastningen fra 2014 til 2015 må ses i sammenheng med at store uttak av aksjeutbytte i husholdningene, trolig som følge av tilpasning til økt skatt på utbytte i 2016, bidro til å trekke husholdningenes inntekter midlertidig opp.

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

grunn i denne meldingen, for eksempel hvis oljeprisen stiger mer eller raskere enn ventet.

## 2.2 Boligpriser og gjeld

Veksten i boligprisene har tatt seg opp de siste månedene. I Oslo steg boligprisene med 16,3 pst. fra august 2015 til august 2016. Også i andre deler av Østlandet har prisene steget med over 10 pst. det siste året, se figur 2.4A. Med så høy prisstigning i boligmarkedet vil en forventet potensiell salgsgevinst overstige kostnader til normalt vedlikehold og betjening av gjeld. Det kan føre til videre prispress. Høy boligprisvekst kan øke husholdningenes gjeld som andel av disponibel inntekt og over tid innebære en tiltakende risiko for finansiell ustabilitet. Med stor gjeld i husholdningssektoren kan selv mindre bortfall av inntekt tvinge husholdninger til å stramme inn på konsumet for å betjene gjelden sin. Da vil bedriftenes produksjon, lønnsomhet og evne til å betjene sine lån i bankene svekkes, og arbeidsledigheten øke. Erfaringer fra både Norge og andre land viser at økonomiske tilbakeslag blir dypere og mer langvarige når de har rot i finansielle ubalanser. Det er særlig husholdninger med høy gjeld og lav gjeldsbetjeningsevne som vil kunne få økonomiske problemer ved inntektsbortfall eller fall i boligprisene.

Det er krevende å anslå hvilket boligprisenivå som er rimelig, men det er flere grunner til at boligprisene i Norge vil være høye, særlig i svært attraktive områder med begrenset tilgang på areal. Anundsen<sup>1</sup> finner at utviklingen i rentenivå, inntekter og boligbygging kan forklare boligprisveksten i Norge fra årtusenskiftet og fram til 2014. Også ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) er det trolig ikke en boligprisboble i Norge, men byrået peker samtidig på at boligprisene likevel kan falle.<sup>2</sup> Beregninger gjort av SSB viser at en oppgang på 2 prosentenheter i de kortsiktige rentene til husholdningene kan bidra til at boligprisene faller med 11 pst.<sup>3</sup> IMF har, basert på modellberegninger og indikatorer for boligprisutviklingen i forhold til inntekt og husleie, anslått at norske boligpriser kan være 40 pst. for høye.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Anundsen, A.K (2016) *Detecting imbalances in house prices: What goes up must come down?* Working Paper 11/2016, Norges Bank.

<sup>2</sup> SSB (2016) Økonomiske analyser 4/2016, s. 24–25.

<sup>3</sup> Fallet er beregnet fra 1. kvartal 2017 til 4. kvartal 2019 for en renteoppgang fra begynnelsen av 2017, under forutsetning om upåvirket valutakurs og finanspolitikk.

Det er erfaringer både i Norge og i andre land for at rask vekst i boligpriser og gjeld øker risikoen for finansiell ustabilitet.<sup>5</sup> Tidligere finanskriser har dessuten nesten alltid vært preget av en allmenn oppfatning i perioden før krisen om at pris- og gjeldsoppgangen er riktig og kan forklares.

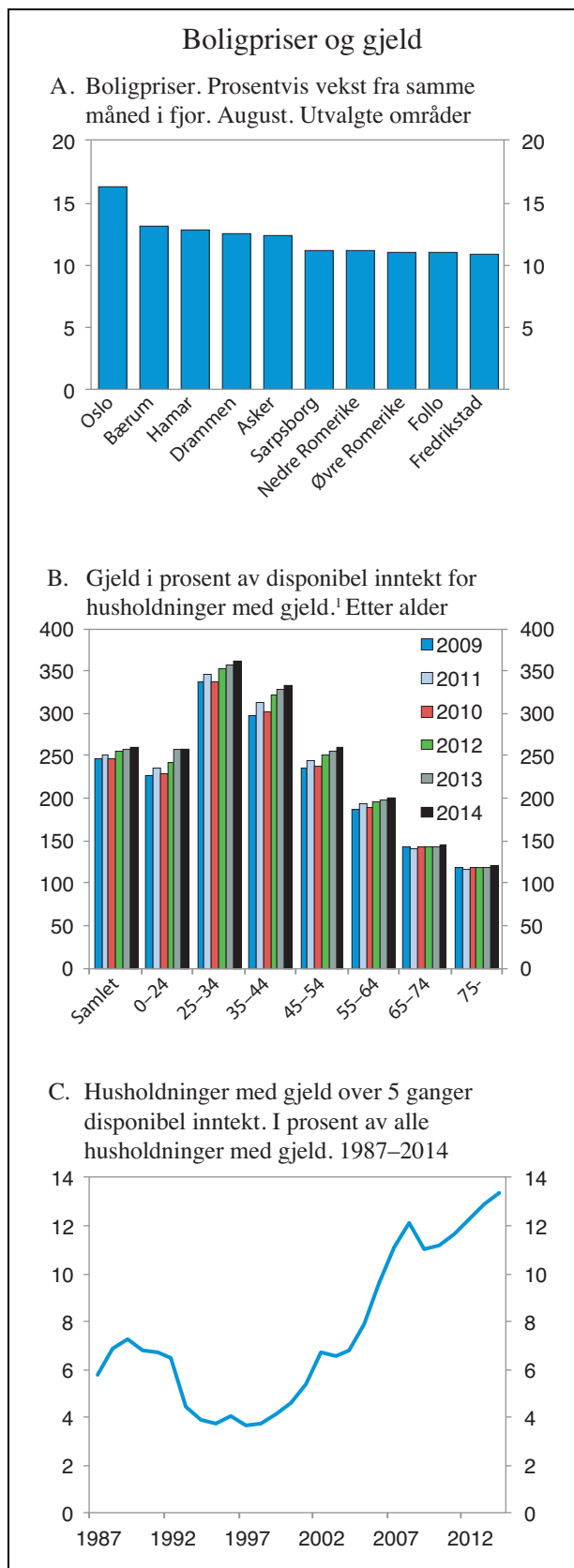
Boligbyggingen har tatt seg opp. Det vil i år bli bygget anslagsvis 34 000 nye boliger, et vesentlig høyere tall enn de foregående årene. Boligbyggingen anslås å holde seg høy også fremover. Det vil over tid bidra til å dempe prisstigningen.

Det ser ikke ut til at etterspørselen etter boliger er blitt dempet av forholdsvis lav inntektsvekst i år. Oppgangen kan delvis forklares med at renten etter skatt på boliglån er svært lav og forventninger om at renten vil ligge lavt lenge. Husholdningene er dessuten blitt mer positive til den økonomiske utviklingen. Etter en lang periode med oppgang i prisene kan det ha festnet seg en oppfatning blant mange husholdninger om at boligprisene vil fortsette å stige. Mange kan ønske å komme inn i boligmarkedet, eller kjøpe en større bolig, før det blir for dyrt. Forventninger om fortsatt høy prisvekst, kombinert med lave kostnader ved å betjene gjeld, gir også insentiver til å plassere penger i bolig. Mange kjøper nå bolig uten å skulle bo der selv. For eksempel viser tall fra Eiendomsverdi for 1. kvartal i år at 44 pst. av omsatte boliger under 60 kvadratmeter i Oslo ble kjøpt av en annen person enn den som bor i boligen. Det er en økning fra 37 pst. i 1. kvartal 2015.

Husholdningenes gjeld er kommet opp på svært høye nivåer. I gjennomsnitt sitter norske husholdninger med en gjeld som er mer enn to ganger større enn deres disponible inntekt. Mange husholdninger har langt større gjeld enn dette. I 2014 var gjelden i aldersgruppen 25–34 år i gjennomsnitt mer enn tre og en halv gang større enn disponible inntekt, se figur 2.4B. Andelen husholdninger med en gjeld over fem ganger disponible inntekt har mer enn doblet seg siden slutten av 1980-tallet, fra i underkant av 6 pst. i 1987 til i overkant av 13 pst. i 2014, se figur 2.4C. I samme periode har andelen husholdninger med en gjeld over ti ganger disponible inntekt økt fra 1,1 pst. til 2,4 pst., eller til i overkant av 55 000 husholdninger.

<sup>4</sup> IMF (2016) Staff report for the 2016 Article IV Consultation, June 2016.

<sup>5</sup> Anundsen, A. K., Gerdrup, K., Hansen, F., Kragh-Sørensen, K.: *Bubbles and crises: The role of house prices and credit*, Working paper 14/2014, Norges Bank.



Figur 2.4 Boligpriser og gjeld

<sup>1</sup> Disponibel inntekt fratrukket renteutgifter.

Kilde: Eiendom Norge, Eiendomsverdi, Finn.no, Norges Bank og Finansdepartementet.

Mange har høy belåning på boligen. Mer enn hvert fjerde nye nedbetalingslån til boligkjøp var høyere enn 85 pst. av boligens verdi i Finanstilsynets boliglånsundersøkelse 2015,<sup>6</sup> og over en tredel av disse hadde en belåningsgrad høyere enn boligens verdi. Når det tas hensyn til tilleggssikkerhet, faller andelen nedbetalingslån til boligkjøp med belåningsgrad over 85 pst. til 13 pst. Særlig unge husholdninger har høy belåning på boligen. Hele 36 pst. av nye nedbetalingslån til boligkjøp til låntakere under 35 år hadde en belåningsgrad over 85 pst., og for i overkant av en tredel av disse oversteg lånene boligens verdi. Når tilleggssikkerhet regnes med, faller andelen lån med belåningsgrad utover 85 pst. til 20 pst. for denne gruppen.

### 2.3 Arbeidsmarkedet

Fallet i oljeprisen og lavere etterspørsel fra petroleumssektoren preger fortsatt utviklingen i arbeidsmarkedet, men det er tegn til bedring.

Den registrerte ledigheten har gått ned de siste månedene. Det ser dermed ut til at den registrerte ledigheten nådde en topp i vinter, på et nivå som var 0,3 prosentenheter høyere enn før oljeprisfallet, men fortsatt lavt i et historisk perspektiv, jf. figur 2.1C. Nedgangen i den registrerte ledigheten i år må ses i sammenheng med at flere ledige nå er på arbeidsmarkedstiltak. I august utgjorde arbeidsledigheten ved NAV-kontorene 2,9 pst. av arbeidsstyrken, korrigert for normale sesongvariasjoner.

Samtidig viser Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) at ledigheten har fortsatt å stige og ligget mellom 4¾ og 5 pst. av arbeidsstyrken de siste månedene, etter en markert oppgang gjennom fjoråret. Erfaringsmessig er det stor usikkerhet og vilkårlige svingninger i AKU-tallene fra måned til måned, mens det er mindre variasjon i tallene for den registrerte ledigheten i NAV, se figur 2.1C.

Det siste halvannet året har forskjellen mellom de to ledighetsmålene vært større enn normalt. Noe av oppgangen i AKU-ledigheten skyldes unge som ønsker jobb, men som ikke melder seg som ledige hos NAV fordi de ikke har dagpengerettigheter. Når deltakere på arbeidsmarkedstiltak tas med i NAV-tallene, var forskjellen mellom ledighetsmålene nokså stabil fra begynnelsen av 2015

til sommeren 2016. Hittil i 3. kvartal har forskjellen igjen økt.

Arbeidsmarkedet i ulike deler av landet har utviklet seg ganske forskjellig siden oljeprisen begynte å falle. I sør og vest har den registrerte arbeidsledigheten fortsatt å stige det siste året, men oppgangen er blitt mindre. Det er også blitt stadig flere arbeidssøkere på tiltak etter at tiltaksbevilgningene ble økt. I andre deler av landet er utviklingen mer positiv, og i de fleste fylkene er den registrerte ledigheten lavere enn for ett år siden. Figur 2.5A viser de store regionale forskjellene i ledighetsutviklingen. Det er flest menn og personer med yrkesbakgrunn som ingeniør eller industriarbeider som har mistet jobben siden sommeren 2014.

Samlet sett ventes den registrerte ledigheten å ligge rundt 3 pst. i årene som kommer, mens AKU-ledigheten ventes å være 4¾ pst. i år, for så å gå ned til om lag 4½ pst. i 2017 og 4¼ pst. i 2018.

Sysselsettingen holdt seg lenge oppe, til tross for oppsigelser i oljerelaterte næringer. De siste tallene fra kvartalsvis nasjonalregnskap viser en svakere utvikling i sysselsettingen enn tidligere. Det er store forskjeller mellom næringer, som vist i figur 2.5B. Virksomheter knyttet til petroleumsnæringen har hatt en stor nedgang i sysselsettingen de siste to årene. Også innen forretningsmessig tjenesteyting har det vært en nedgang. Denne bransjen inkluderer blant annet utleie av arbeidskraft, som sysselsetter mange arbeidsinnvandrere. Andre næringer har hatt vekst. Det gjelder særlig bygg og anlegg og overnattings- og serveringsvirksomhet, som påvirkes av boligmarkedet og oppgangen innen reiseliv.

Sysselsettingen holder ikke tritt med befolkningsutviklingen. I årene etter finanskrisen har andelen av befolkningen i aldersgruppen 15–74 år som er sysselsatt gått ned. Denne utviklingen ser ut til å fortsette fremover.

Med lavere etterspørsel etter arbeidskraft var det i første halvår i år en svak nedgang i personer som jobber eller søker arbeid, og arbeidsstyrken vokste saktere enn befolkningen i arbeidsdyktig alder, som vist i figur 2.5C. Nedgangen i yrkesdel-takelsen var særlig stor blant unge under 25 år, men det var også nedgang i aldersgruppen fra 25 til 74 år. Denne utviklingen kan nå være i ferd med å snu. I de siste månedene har det igjen vært oppgang i arbeidsstyrken og yrkesfrekvensen for både unge og voksne arbeidstakere.

Unge søker seg ofte til utdanning når arbeidsmarkedet svekkes, og utviklingen det siste året har vært i tråd med dette bildet. Nedgangen i sysselsettingen blant unge er i stor grad blitt mot-

<sup>6</sup> Totalt ble det innhentet opplysninger om i overkant av 8000 nye nedbetalingslån og rammekreditter innvilget etter 1. august 2015. Dataene ble rapportert til Finanstilsynet med frist 30. september 2015.

Tabell 2.2 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

	Nivå 2015	Årlig gj.snitt 2010–2014	2015	2016	2017	2018
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>						
Utførte timeverk, mill. ....		1,1	0,3	-0,1	0,4	0,7
Sysselsetting, 1000 personer <sup>1</sup> .....	2 753	1,1	0,3	0,2	0,7	1,1
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>						
Befolkning 15–74 år, 1000 personer.....	3 896	1,6	1,2	1,2	...	...
Arbeidsstyrken, 1000 personer <sup>2</sup> .....	2 772	1,1	1,4	0,6	0,7	0,9
<i>Nivå:</i>						
Yrkesandel (15–74 år) <sup>3</sup> .....		71,4	71,1	70,8	70,6	70,5
Yrkesandel (15–64 år) <sup>3</sup> .....		78,4	78,1	...	...	...
Sysselsettingsandel (15–74 år) .....		71,5	70,7	70,0		
AKU-ledige .....		3,4	4,4	4,7	4,6	4,3
Gjennomsnitt siste 25 år.....		4,1				
Registrerte arbeidsledige .....		2,7	3,0	3,1	3,1	3,0
Gjennomsnitt siste 25 år.....		3,4				

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen.

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

svart av flere i utdanning, og oppgangen i ungdomsledigheten har vært nokså moderat.

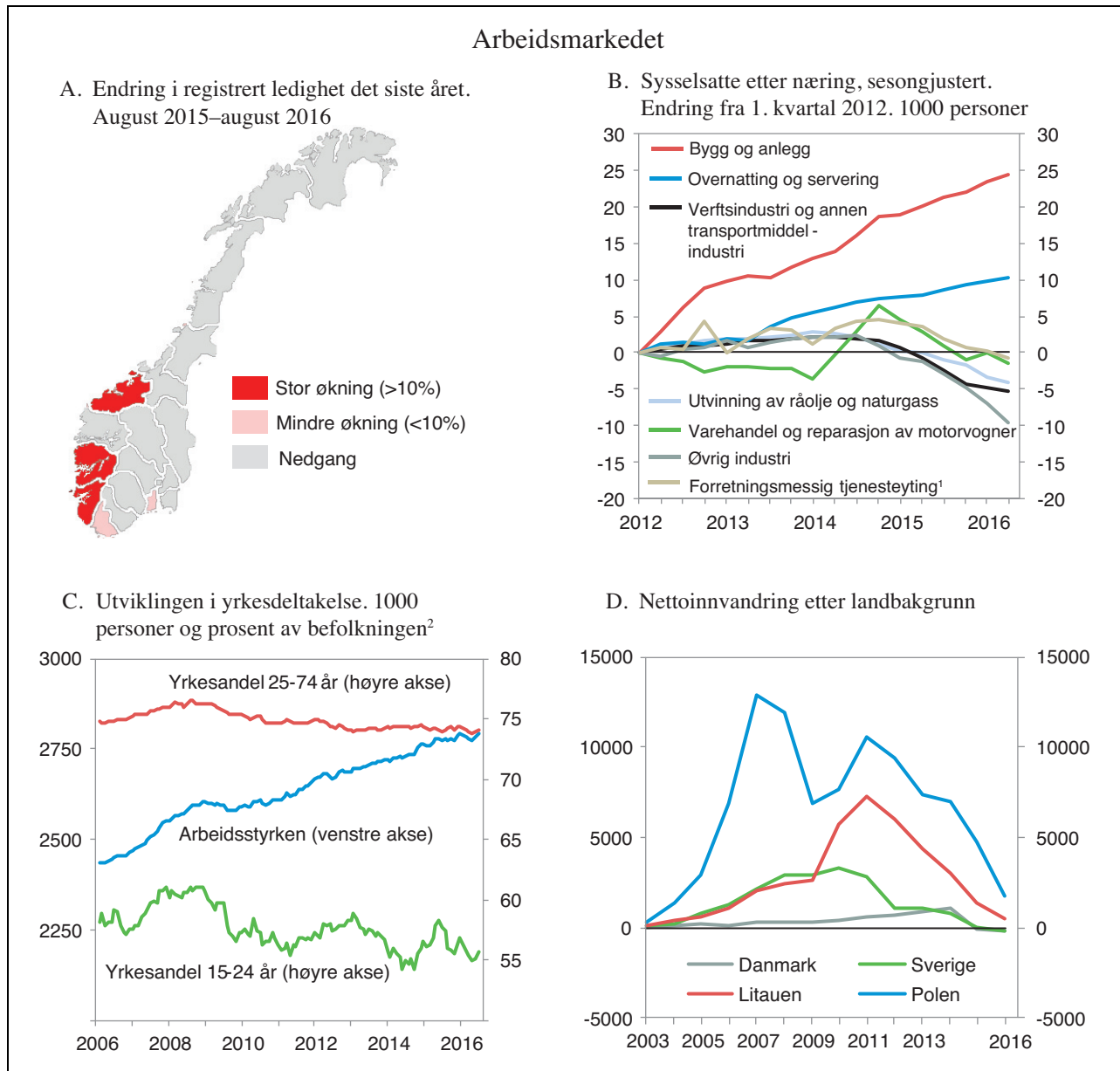
Både for unge arbeidstakere og de over 24 år nådde yrkesdeltakelsen en topp i 2008, etter flere år med sterk vekst. Nedgangen etter finanskrisen var markert for begge grupper. Siden har yrkesdeltakelsen for de over 24 år vært mer stabil, mens den har svingt en del for de unge arbeidstakerne. Samlet sett var yrkesandelen 71,1 pst. i 2015, mot 71,9 pst. i 2010.

Lavere etterspørsel etter arbeidskraft har også preget nettoinnvandringen, som var vesentlig lavere i fjor enn tidligere år, se figur 2.5D. Nivået på innvandringen er fortsatt høyt i et lengre perspektiv. En svak krone har gitt lavere verdi på norske lønninger målt i utenlandsk valuta, og det har trolig bidratt til nedgangen. Samtidig er den økono-

miske situasjonen i avsenderlandene bedre enn for noen år tilbake. Nettoinnvandringen fra Sverige og Danmark har bremsert opp. Utviklingen de siste årene viser hvordan arbeidsinnvandring bidrar til fleksibilitet i arbeidsstyrken. Arbeidsinnvandringen bidro til å øke arbeidsstyrken og holde igjen kostnadsveksten i årene med sterk vekst i etterspørselen etter arbeidskraft.

Etter hvert som den økonomiske aktiviteten tiltar, ventes både sysselsettingen og veksten i arbeidsstyrken å ta seg gradvis opp. Samtidig legges det til grunn at AKU-ledigheten vil avta, mens den registrerte ledigheten vil holde seg om lag på dagens nivå, som er godt under det historiske gjennomsnittet.

Utviklingen og utsiktene for arbeidsmarkedet er oppsummert i tabell 2.2.



Figur 2.5 Arbeidsmarkedet

<sup>1</sup> Forretningsmessig tjenesteyting omfatter utleie av arbeidskraft. Mange arbeidsinnvandrere som jobber i industri og bygg- og anleggsnæringen blir registrert i denne sektoren.

<sup>2</sup> Justert for brudd i 2006. Sesongjusterte månedstall.

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

## 2.4 Internasjonal økonomi

Veksten i internasjonal økonomi ventes å ta seg forsiktig opp fremover, etter at den i 2015 var på det laveste siden kriseåret 2009. Ekspansiv pengepolitikk i mange land, sammen med bedre utvikling i råvareeksporterende fremvoksende økonomier, er ventet å bidra til oppgangen. Betydelig lavere vekst i verdenshandelen kan på den annen side dempe oppgangen. I de tradisjonelle industrilandene tynges dessuten den økonomiske veksten fortsatt av høy gjeld i både privat og offentlig

sektor, svak vekst i arbeidsstyrken på grunn av en aldrende befolkning, svak vekst i investeringene og svak utvikling i produktiviteten.

Utfallet av folkeavstemningen i Storbritannia 23. juni overrasket de globale finansmarkedene. Etter et kraftig fall rett etter avstemningen, har internasjonale børsindekser hentet seg inn igjen, mens britiske pund fortsatt er klart svakere enn før 23. juni. Bank of England og en rekke andre sentrale prognosemakere har justert ned sine anslag for britisk økonomi. Særlig ventes lavere investeringer. Så langt er det få tegn i løpende statis-



**Boks 2.1 Brexit**

En britisk utmeldelse av EU («brexit») vil ha betydelige konsekvenser for Storbritannia og EU-samarbeidet. Brexit vil også ha konsekvenser for Norge. De konkrete konsekvensene vil først avtegne seg etter at forhandlingene om en utmeldingsavtale kommer i gang. Det vil skje når britene har utløst artikkel 50 i Traktaten om den europeiske union (TEU), noe som forventes tidligst i første halvår 2017. Etter det har partene to år på å bli enige om en utmeldingsavtale. Toårsfristen kan forlenges dersom de øvrige 27 EU-landene er enige om det. Forholdet mellom Storbritannia og EU etter uttreden forutsettes fastlagt i én eller flere nye avtaler. Det er ingen tidsfrist for å bli enige om nye avtaler.

Når Storbritannia forlater EU, forlater landet også EØS. Det betyr blant annet at de omfattende rettighetene og pliktene etter EØS-avtalen for innretting av det nasjonale regelverket for finanssektoren faller bort. Regulering av det bilaterale økonomiske forholdet mellom Norge og Storbritannia må deretter baseres på et nytt sett med avtaler. Utviklingen i finanssektoren er viktig for norsk økonomi, og norsk finansnæring får mye av sin finansiering via markedet i London. Usikkerheten rundt hvilke tilknytningsformer Storbritannia vil få overfor omverden etter brexit, hva slags tilknytning det blir mellom

Norge og Storbritannia, og når den kommer på plass, skaper uforutsigbarhet for norske finans- og verdipapirforetak, først og fremst for norske foretak etablert i Storbritannia og britiske foretak etablert i Norge. Britisk utmeldelse av EU vil også kunne påvirke regelverksutviklingen i EU og EØS, både for finanssektoren og på andre områder.

Forhandlinger mellom Storbritannia og andre land om nye avtaler på handelsområdet kan formelt først starte etter at Storbritannia har trådt ut av EU. Norges handelspolitiske forhold til Storbritannia reguleres inntil dette gjennom EØS-avtalen, samt egne avtaler med EU for handel med fisk og landbruksvarer.

Regjeringen har startet kartlegging av norske interesser med tanke på et fremtidig bilateralt avtaleverk og samarbeid med Storbritannia. En tverrdepartemental embetsgruppe for å vurdere norske interesser som følge av brexit er satt ned under ledelse av Utenriksdepartementet. To hovedprinsipper ligger til grunn for Regjeringens oppfølging av brexit: EØS-avtalen og øvrige avtaler med EU ligger fast, og Norge skal sikte mot at samarbeidet med Storbritannia etter brexit skal være minst like godt og basert på størst mulig grad av frihandel som i dag.

tikk til at den økonomiske utviklingen er vesentlig påvirket, men utfallet av folkeavstemningen innebærer økt økonomisk, politisk og institusjonell usikkerhet. Utfallet av folkeavstemningen ventes først og fremst å påvirke britisk økonomi, men kan ha negative konsekvenser også for andre europeiske land. Utenfor Europa ventes virkningene å være små. På litt lengre sikt vil de økonomiske konsekvensene avhenge av hvor raskt Storbritannia får avklart det avtalemessige forholdet til sine partnere og innholdet i de nye avtalene.

Til tross for litt svakere utvikling globalt tok veksten i BNP hos *Norges handelspartnere* seg noe opp i fjor, se tabell 2.3. Sterk vekst i Sverige og i enkelte andre europeiske land Norge handler mye med, bidro til dette. For 2016 og 2017 antas veksten hos handelspartnerne å avta til 2,1 pst. Det er noe lavere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2016. Nedjusteringen skyldes i hovedsak dempet vekst i USA, Sverige og enkelte andre europeiske land så langt i år, samt usikker-

heten utfallet av folkeavstemningen i Storbritannia har skapt. Anslagene er basert på at denne usikkerheten avtar etter hvert som de økonomiske og politiske konsekvensene blir klarere, og at økonomiske barrierer mellom Storbritannia og EU ikke øker vesentlig.

I *eurområdet* ventes den moderate oppgangen å fortsette. Svært ekspansiv pengepolitikk, lettere tilgang på kreditt, lav oljepris og en viss finanspolitisk stimulans trakk veksten opp i første halvår i år. Veksten i innenlands etterspørsel var sterk. Også investeringene tok seg noe opp. Den høye arbeidsledigheten er ventet å fortsette å falle, men i et litt lavere tempo enn i 2015, etter som vekst i arbeidsstyrken i noen grad antas å motvirke den sterkere sysselsettingsveksten. Prisveksten i eurområdet har blitt presset ned mot null av lav økonomisk aktivitet og fall i olje- og gasspriser. Fremover ventes den å ta seg vesentlig opp, blant annet som følge av at effekten av oljeprisfallet ikke lenger påvirker vekstratene. Den

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

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Handelspartnerne <sup>1</sup> .....	2,2	2,4 <sup>2</sup>	2,1	2,1	2,3
Euroområdet .....	0,9	1,9	1,6	1,4	1,6
USA .....	2,4	2,4	1,6	2,3	2,4
Sverige .....	2,4	3,8	3,3	2,5	2,5
Japan .....	0,0	0,5	0,4	0,6	0,4
Kina .....	7,3	6,9	6,6	6,2	6,0
<i>Konsumpriser:</i>					
Handelspartnerne <sup>3</sup> .....	1,2	0,9	1,1	1,8	2,0
Euroområdet .....	0,4	0,0	0,2	1,2	1,6
USA .....	1,6	0,1	1,3	2,0	2,4
Sverige .....	0,5	0,9	1,5	1,9	2,1
Japan .....	2,7	0,8	-0,2	0,5	1,0
<i>Arbeidsledighet<sup>4</sup>:</i>					
Handelspartnerne <sup>3</sup> .....	7,4	6,9	6,5	6,4	6,4
Euroområdet .....	11,6	10,9	10,1	9,8	9,5
USA .....	6,2	5,3	4,9	4,6	4,8
Sverige .....	7,9	7,4	6,7	6,4	6,8
Japan .....	3,6	3,4	3,1	3,1	3,3
<i>Memo:</i>					
BNP-vekst i verdensøkonomien <sup>5</sup> .....	3,4	3,1	3,1	3,4	3,5
<i>Herav:</i>					
Fremvoksende økonomier .....	4,6	4,0	4,1	4,5	4,6
OECD-området .....	1,9	2,0	1,7	1,9	2,1

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

<sup>2</sup> Justert for omlegging i nasjonalregnskapet for Irland som ga et engangsløft i BNP.

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

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

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

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

europaiske sentralbankens mål om konsumprisvekst nær, men under, 2 pst., ventes imidlertid ikke å nås før etter 2018.

I USA var den økonomiske veksten i første halvår uventet svak. Svakere nettoeksport som følge av sterk dollarkurs, samt lav aktivitet i petroleumssektoren og tilknyttede næringer, bidro til

dette. Den lave oljeprisen vurderes likevel som positiv for amerikansk økonomi fordi den bedrer husholdningenes kjøpekraft. Utviklingen i arbeidsmarkedet er god, og husholdningenes konsum vokser betydelig. Veksten i BNP ventes å ta seg opp igjen det kommende året, understøttet av

lavere gjeldsbelastning i privat sektor og bedring i boligmarkedet.

Veksten i *svensk økonomi* er klart høyere enn gjennomsnittet for de siste 20 årene, selv om den har avtatt noe de siste månedene. I tillegg til svært ekspansiv pengepolitikk bidrar også finanspolitikken til å holde veksten oppe. Offentlig etterspørsel av varer og tjenester har økt markert i år, blant annet som følge av flyktningkrisen. Det ventes en oppgang i boliginvesteringene og en moderat økning i privat konsum. Sterk vekst i boligprisene, spesielt i noen av de større byene, trekkes av mange observatører fram som en risikofaktor.

Mens *fremvoksende økonomier* fremdeles bidrar tungt til veksten i verdensøkonomien, har det vært avtakende vekst i disse økonomiene hvert år siden 2010 når man ser dem under ett. I Kina har ekspansiv finans- og pengepolitikk ført til noe sterkere vekst enn ventet så langt i år. Økende vekst i tjenesteproduksjonen har motvirket fallende vekst i industriproduksjonen. Veksten i investeringene har falt i tråd med behovet for å redusere overkapasitet, blant annet i eiendomsmarkedet og i produksjon av kull, stål og sement. Dette har ført til lavere vekst i importetterspørselen. Husholdningenes forbruk holdes oppe av høy vekst i inntektene og positiv utvikling i arbeidsmarkedet. Overkapasitet og overinvesteringer i enkelte sektorer, sammen med kraftig vekst i bolig- og eiendomspriser, skaper imidlertid usikkerhet om utviklingen fremover. Det er lagt til grunn at den sterke BNP-veksten i Kina gradvis vil dempe seg, se tabell 2.3.

Svakere vekst i etterspørselen fra Kina har bidratt til lavere priser på råvarer på verdensmarkedet. I oljeimporterende land, som India, har lavere oljepris økt husholdningenes kjøpekraft og styrket offentlige finanser. India har nå sterkere økonomisk vekst enn Kina, og BNP ventes å vokse med om lag 7½ pst. både i år og neste år. For råvareeksportører er fallet i verdensmarkedspriser negativt. I store, fremvoksende økonomier, som Russland og Brasil, har det ført til kraftige økonomiske tilbakeslag. Det er likevel tegn til at produksjonsfallet i disse landene er i ferd med å ebbe ut, og at Russland, og kanskje Brasil, vil kunne oppleve ny vekst i 2017.

Lavere *priser på olje og andre råvarer* har ikke løftet veksten i verdensøkonomien like mye som tidligere anslått. Prisleilet førte som ventet til kraftig nedgang i investeringene i olje- og gassutvinning. I tillegg ble etterspørselen etter varer og tjenester negativt påvirket av en rask og kraftig innstramming i offentlige budsjetter i mange eksportland. De positive virkningene på etterspørselen

gjennom økt realdisponibel inntekt for konsumentene synes imidlertid så langt å ha vært mindre enn tidligere antatt. Dette skyldes blant annet at husholdninger har benyttet økningen i realinntekt til å redusere gjeld, og at offentlig sektor i importland har benyttet anledningen til å kutte i subsidier, slik at prisfallet i mindre grad har nådd fram til forbrukerne. Mens oljeprisfallet i 2014 for en stor del ble forklart med overproduksjon av olje, og derfor i hovedsak ble sett på som et tilbudssidesjokk isolert til oljemarkedet, tyder senere nedgang i råvarepriser på at svak etterspørselsvekst i verdensøkonomien etter hvert har fått større betydning, se figur 2.6F.

*Arbeidsmarkedet* er i bedring i OECD-området. I euroområdet har ledigheten falt gradvis de siste tre årene, men den er fremdeles klart høyere enn før finanskrisen, se figur 2.6B. Det er store forskjeller mellom landene. I Tyskland har ledigheten falt til rekordlave nivåer, mens den fremdeles ligger på rundt 10 pst. i Frankrike og Italia og over 20 pst. i Spania og Hellas. Høy ledighet over tid innebærer en fare for at mange mister fotfeste i arbeidsmarkedet. I USA og Storbritannia er veksten i sysselsettingen sterk, og ledigheten har gått betydelig ned. I USA har det skjedd samtidig som yrkesdeltakelsen har falt markert siden finanskrisen. En vesentlig del av fallet i yrkesdeltakelsen kan ikke forklares med endringer i alderssammensetningen i befolkningen, noe som betyr at mange i arbeidsdyktig alder har trukket seg ut eller er skjøvet ut av arbeidsmarkedet.

Til tross for fallende arbeidsledighet i OECD-området de siste tre årene er *lønnsveksten* fremdeles lav. For Norges handelspartnere sett under ett anslår OECD lønnsveksten til rundt 2 pst. i både 2015 og 2016, mot gjennomsnittlig årsvekst på drøyt 3 pst. i tiåret før finanskrisen.

Nedgang i råvareprisene bidro til at *konsumprisveksten* i de tradisjonelle industrilandene i 2015 var den laveste siden finanskrisen, se tabell 2.3. Utenom energi- og matvarer har veksten i konsumprisene tatt seg noe opp det siste året. I euroområdet, Sverige, Japan og Kina ventes den ekspansive pengepolitikken å løfte prisveksten fremover. I USA kan et strammere arbeidsmarked bidra til det samme. Videre vil også virkningen på prisveksten av fallet i energipriser etter hvert ebbe ut. For handelspartnere anslås konsumprisveksten å trekkes opp til drøyt 1 pst. i år og om lag 1¾ pst. neste år.

*Pengepolitikken* er fortsatt svært ekspansiv i store deler av OECD-området, med styringsrenter som er nær eller endog under null. Den europeiske sentralbanken (ESB) har siden mars i fjor

gjennomført omfattende kjøp av statsobligasjoner i euroområdet med sikte på å holde også de langsiktige rentene lave. I mars i år valgte ESB å utvide de månedlige verdipapirkjøpene. De to viktigste styringsrentene, refinansieringsrenten og innskuddsrenten, er holdt uendret på henholdsvis 0 og -0,4 pst. så langt i år. ESB uttalte 8. september at styringsrentene i eurolandene ventes å forbli på dette nivået eller lavere for en lengre periode fremover. ESB har også besluttet å fortsette med verdipapirkjøp til og med 1. kvartal 2017, eventuelt lenger dersom ESBs mål om inflasjon opp mot 2 pst. på mellomlang sikt ikke er nådd.

Sentralbanken i Storbritannia besluttet i august i år å senke styringsrenten fra 0,5 til 0,25 pst. for blant annet å motvirke negative virkninger på britisk økonomi av folkeavstemningen om EU-medlemskap. I tillegg ble et nytt låneprogram for bankene og et nytt program for kjøp av obligasjoner i markedet lagt fram.

Også Sveriges Riksbank og sentralbanken i Japan har omfattende programmer for kjøp av statsobligasjoner. Riksbanken har holdt styringsrenten uendret på -0,5 pst. siden februar i år, og sier den har beredskap for å gjøre pengepolitikken enda mer ekspansiv om nødvendig. Viktige usikkerhetsmomenter for banken er den videre utviklingen i internasjonal økonomi, særlig følgene av Storbritannias avgjørelse om å forlate EU, samt utviklingen til den sterke svenske kronen. Også i Danmark og Sveits er styringsrenten negativ. Den amerikanske sentralbanken hevet derimot sitt intervall for styringsrenten fra 0–0,25 pst. til 0,25–0,50 pst. i desember i fjor. Rentehevingen var den første siden 2006. Markedet ventet nye økninger i løpet av andre halvår i år.

Det var betydelige bevegelser i *internasjonale finansmarkeder* i første halvår i år. Ved inngangen til året medvirket trolig usikkerhet om kinesisk økonomi og OECD-landenes handlingsrom i den økonomiske politikken til uro i markedene. Europiske bankaksjer ble særlig berørt, noe som må ses på bakgrunn av nedjusterte vekstutsikter og ny oppmerksomhet om bankenes balanser og omfanget av misligholdte lån. Internasjonale børsindekser tok seg opp igjen i løpet av våren, men falt brått etter at resultatet fra folkeavstemningen i Storbritannia ble kjent 23. juni. Den umiddelbare reaksjonen var sterkest i europeiske børsindekser, se figur 2.6C. Etter dette har internasjonale børsindekser hentet seg inn igjen, mens britiske pund fortsatt er klart svakere enn før 23. juni. Flere fremvoksende økonomier har opplevd kapitalutgang og betydelig svekkelse av sine valutaer de siste årene. Særlig for oljeeksporterende land

er det blitt dyrere for stater og bedrifter å hente kapital i internasjonale markeder. Usikkerhet i markedene, samt endringer i pengepolitikken, har ført til økt etterspørsel etter tyske, japanske, britiske og amerikanske statsobligasjoner. Statsrentene i disse landene har falt markert det siste året, og både Tyskland og Japan har opplevd negative markedsrenter, se figur 2.6E.

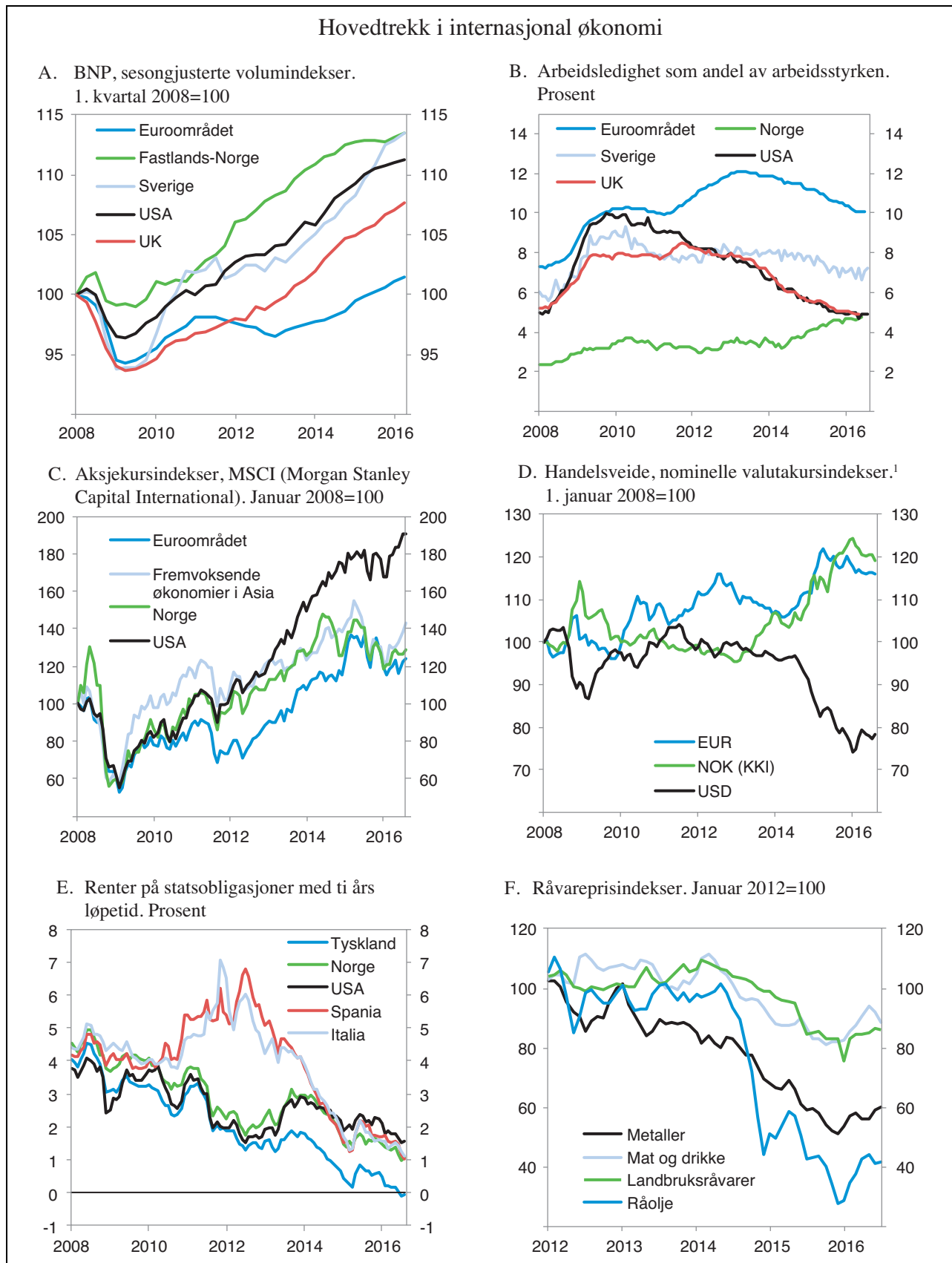
ESBs ekspansive pengepolitikk har bidratt til nedgang i bankenes utlånsrenter de siste årene. Likevel står foretak i mange søreuropeiske land fortsatt overfor høyere renter på lån enn for eksempel tyske og franske foretak, men differansen har minnet. Høye renter på lån og lav kredittvekst gjenspeiler at mange av bankene i disse landene har lav egenkapital og betydelige innslag av dårlige lån på sine balanser.

De siste årene har stram *finanspolitikk* i de tradisjonelle industrilandene brakt underskuddene på offentlige budsjetter betydelig ned. Svak økonomisk vekst og lav inflasjon gjør det likevel vanskelig for landene å redusere gjeldsnivået målt som andel av BNP.

I fremvoksende økonomier økte underskuddene i offentlige budsjetter kraftig i fjor. Målt som andel av BNP har underskuddene i disse landene ikke vært større siden 1990-tallet. Lave råvarepriser har redusert de offentlige inntektene for råvareeksporterende land. Også kapitalutgang og mindre etterspørsel etter landenes statspapirer i internasjonale markeder har gjort situasjonen mer krevende. Flere fremvoksende økonomier vil måtte stramme inn offentlige budsjetter i tiden fremover.

For de tradisjonelle industrilandene sett under ett ventes en mer ekspansiv finanspolitikk i 2016. For USA anslår IMF at finanspolitikken vil være på den ekspansive siden i år, mens det for neste år ventes nye innstramminger. I Japan anslås en mer nøytral finanspolitikk i 2016, og innstrammingerne ventes å fortsette i Storbritannia, men med noe mindre styrke fremover enn lagt til grunn før folkeavstemningen. For euroområdet sett under ett ligger finanspolitikken an til å bli nøytral i år. De fleste euroland har lagt det meste av budsjettinnstrammingerne bak seg. Landene ligger likevel langt unna kravet i EUs stabilitets- og vekstpakt om en bruttogjeld i offentlig forvaltning på maksimalt 60 pst. av BNP. EUs regler krever derfor at gjeldsgraden bygges videre ned fremover. Det høye gjeldsnivået begrenser landenes handlefrihet i finanspolitikken.

Det er risiko for en svakere utvikling internasjonalt enn lagt til grunn i denne meldingen. Blant viktige usikkerhetsmomenter er:



Figur 2.6 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

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

Kilde: Macrobond.

- *Storbritannias fremtidige avtaleforhold med sine handelspartnere.* At et flertall i folkeavstemningen i Storbritannia stemte for å melde Storbritannia ut av EU, har økt økonomisk, politisk og institusjonell usikkerhet i Europa. På kort sikt kan dette føre til at investerings- og sysselsetningsbeslutninger utsettes. På lengre sikt vil konsekvensene avhenge av hva de nye avtalene vil innebære for Storbritannia og dets handelspartnere, og hvordan EUs indre marked vil utvikle seg uten Storbritannia.
- *Vedvarende svak vekst i de tradisjonelle industrilandene.* Det er en risiko for at langvarig svak vekst i privat etterspørsel kan gi vedvarende lav produksjon og lav inflasjon. Vedvarende lav inflasjon vil kunne trekke inflasjonsforventningene ned og den forventede realrenten opp, noe som vil virke negativt på investeringer og forbruk og dermed vil kunne danne en ond sirkel.
- *Ubalanser i Kina.* Gjeldsnivået i privat sektor er høyt, og bedriftenes overskudd har falt de seneste årene. Samtidig er det overkapasitet og overinvesteringer i enkelte næringer. Det er derfor fare for at Kinas omlegging mot en mer tjenesteproduserende økonomi ikke vil gå så glatt som forutsatt, noe som kan gi lavere etterspørselsvekst i Kina og påvirke priser og handelsvolumer globalt.
- *Geopolitisk uro.* En eventuell eskalering av væpnede konflikter i Ukraina, Midtøsten og Afrika kan virke negativt på internasjonal økonomi. Flyktningstrømmen til europeiske land kan gi større samfunnsøkonomiske effekter enn lagt til grunn. Dersom landene ikke lykkes i å integrere immigranterne i arbeidsmarkedet på en god måte, vil det svekke den økonomiske utviklingen på sikt.

## 2.5 Petroleumssektoren

Oljeprisen har falt kraftig siden sommeren 2014 og nådde et bunnpunkt på under 30 dollar per fat i januar i år, se figur 2.1A. Siden har prisen tatt seg en del opp, med unntak av noen svingninger i løpet av sommeren. I begynnelsen av september var oljeprisen i underkant av 50 dollar per fat, om lag som da Revidert nasjonalbudsjett ble lagt fram i mai. Nivået er fortsatt lavere enn gjennomsnittlig realoljepris de siste 20 årene, som har vært om lag 65 dollar per fat.

Oljemarkedet har de siste årene vært preget av et betydelig tilbudsoverskudd, blant annet som følge av økt produksjon av skiferolje i USA. Det

har ført til fallende priser på olje. Balansen mellom produksjon og forbruk er nå bedre, men lagernivåene er fortsatt høye. Samtidig vokser etterspørselen, mens produksjonen falt i 1. og 2. kvartal i år, se figur 2.7A. Fremover ventes det derfor en gradvis nedgang i oljelagrene og økende oljepris.

I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at oljeprisen tar seg opp fremover i tråd med prisene i terminmarkedet slik de ble notert i slutten av august, se figur 2.7B. Videre er det lagt til grunn at oljeprisen øker gradvis til 510 kroner per fat fra og med 2025 (målt i faste 2017-kroner). Med dollarkurs i slutten av september tilsvarer dette i overkant av 60 dollar per fat.

Oljeprisen er usikker og kan svinge raskt. Utviklingen fremover vil blant annet avhenge av veksten i verdensøkonomien, tilpasningen hos store produsentland, den langsiktige effekten på oljeproduksjonen av oljeprisfallet, kostnadene ved å bygge ut ny produksjon og den teknologiske utviklingen. Enigheten om produksjonskutt i OPEC kan påvirke oljeprisen fremover.

Spotprisen på gass i Europa falt gjennom 2015 og nådde et bunnpunkt i april i år. Nivået er nå om lag som da Revidert nasjonalbudsjett ble lagt fram, se figur 2.7C. Fallet i gassprisen i Europa det siste året har sammenheng med et høyt tilbud av gass, både rørledningsgass og flytende naturgass (LNG). Lavere oljepriser påvirker også det europeiske gassmarkedet, blant annet fordi prisen på en betydelig andel av gassen som selges i Europa, er knyttet opp mot prisen på olje.

I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at den gjennomsnittlige prisen på norsk gasseksport går ned fra rundt 2,0 kroner per Sm<sup>3</sup> i 2015 til rundt 1,5 kroner i år og neste år (målt i faste 2017-kroner). Anslagene for begge årene er justert ned siden Revidert nasjonalbudsjett. Fra og med 2019 legges det til grunn en gasspris på 1,85 kroner per Sm<sup>3</sup>. Usikkerheten er stor. Fremover vil blant annet den økonomiske veksten, prisutviklingen for andre energikilder, tilgangen på LNG og energi- og klimapolitikken i sentrale importland for norsk gass kunne påvirke prisene.

Fallet i prisene på olje og gass de to siste årene har ført til et markert lavere investeringsnivå i petroleumsnæringen både internasjonalt og på norsk sokkel. Samtidig har selskapene, etter flere år med sterk kostnadsvekst, redusert kostnader til drift og satt i verk tiltak for å øke produktiviteten. Innsparinger ble satt i gang allerede før oljeprisen begynte å falle.

*Petroleumsinvesteringene* på norsk sokkel falt med rundt 15 pst. i fjor, se figur 2.7D. I denne mel-

dingen er det lagt til grunn at fallet i petroleumsinvesteringene vil bli gradvis mindre de nærmeste to årene. Etter 2018 anslås investeringene å stabilisere seg målt i faste priser, mens de vil fortsette å gå noe ned målt mot størrelsen på fastlandsøkonomien.

Investeringsanslagene er justert noe ned siden Revidert nasjonalbudsjett. Effektivisering og lavere priser på innsatsfaktorer bidrar til økt lønnsomhet for prosjekter under utbygging og prosjekter som ennå ikke er godkjent. Samtidig inngås nye kontrakter til en lavere pris, og flere eksisterende kontrakter er blitt reforhandlet. De store endringene i oljenæringen og i olje- og gassprisene de siste to årene gjør usikkerheten i investeringsanslagene stor, også på kort sikt. Forventninger om utviklingen i oljeprisen på lengre sikt vil være avgjørende både for selskapenes inntekter og lønnsomheten til nye investeringsprosjekter. Effektiviseringstiltak og fokus på kostnader bidrar til at prosjekter på norsk sokkel er blitt lønnsomme med lavere olje- og gasspriser enn før.

Samtidig som priser og investeringer falt, økte produksjonen av petroleum i fjor, se figur 2.7E. Oppgangen skyldtes særlig økt produksjon av gass, der nivået var det høyeste noensinne. Oljeproduksjonen steg for andre år på rad, etter gjennomgående å ha falt siden årtusenskiftet. Oljeproduksjonen var likevel hele 50 pst. lavere enn da den nådde toppen i 2000, mens samlet petroleumproduksjon var om lag 14 pst. lavere enn toppnivået i 2004. Ved inngangen til 2016 var 82 felt i produksjon på norsk sokkel. Av disse ligger 65 felt i Nordsjøen, 16 i Norskehavet og ett i Barentshavet. I løpet av 2015 ble fire nye felt satt i produksjon, og ytterligere ni felt var under utbygging ved årsskiftet 2015/2016. I fremskrivingene er produksjonen av petroleum relativt stabil fram til midten av 2020-tallet, for så å avta gradvis, som vist i figur 2.7E.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 125 mrd. kroner i 2016, se figur 2.7F. Av dette utgjør skatter og avgifter 46 pst., nettoinntektene fra SDØE 45 pst. og utbytte fra Statoil 9 pst. Anslaget for statens netto kontantstrøm er justert ned siden Revidert nasjonalbudsjett for både i år og neste år, med henholdsvis vel

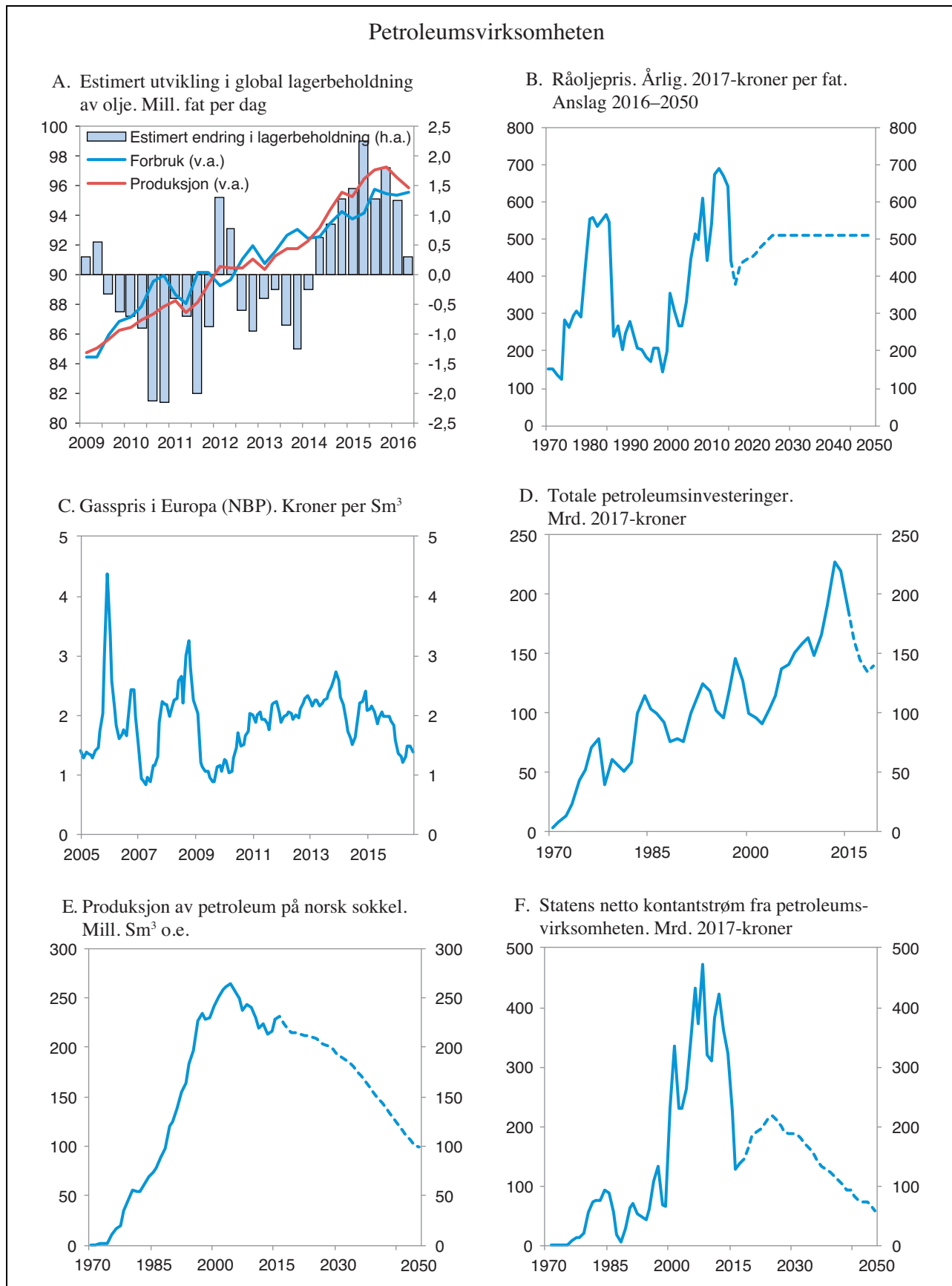
7 og 3 mrd. kroner. Nedjusteringen må blant annet ses i sammenheng med at anslaget på aksjeutbytte fra Statoil er justert ned. Det har skjedd som følge av etableringen av Statoils ubytteaksjeprogram, som gir aksjonærene anledning til å motta nyutstedte aksjer i selskapet i stedet for kontantutbytte. For 2017 anslås statens netto kontantstrøm til 138 mrd. kroner.

En enkel virkningsberegning for betydningen av endringer i oljeprisen indikerer at dersom oljeprisen i 2017 blir 10 kroner høyere enn lagt til grunn her, gir det en økning på 4,3 mrd. i statens netto kontantstrøm, se tabell 2.4. Ved en eventuelt lavere oljepris anslås virkningen å bli den samme, men med motsatt fortegn.

Den totale formuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av fremtidig årlig kontantstrøm fra virksomheten fra og med 2017, kan anslås til i underkant av 3 650 mrd. 2017-kroner. I tråd med tidligere praksis er det lagt til grunn en realrente på 4 pst. i beregningen av formuen. Formuesanslaget er basert på forutsetningene om produksjon, priser og kostnader som er lagt til grunn i denne meldingen. Dersom oljeprisen fra og med 2017 blir 100 kroner lavere enn lagt til grunn, og gassprisen samtidig reduseres prosentvis like mye, kan formuen anslås til i underkant av 1 900 mrd. 2017-kroner. I motsatt fall, dersom prisene endrer seg tilsvarende i positiv retning sammenliknet med prisene som her er lagt til grunn, blir formuesanslaget vel 5 400 mrd. kroner.<sup>7</sup>

Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås i denne meldingen til rundt 3 150 mrd. 2017-kroner. Det gir grunnlag for en permanentinntekt på rundt 125 mrd. kroner per år. Det kommer i tillegg til avkastningen av kapitalen som allerede er opptjent i Statens pensjonsfond utland.

<sup>7</sup> I beregningene er det teknisk lagt til grunn at verken kostnader eller produksjon endres som følge av endrede petroleumspriser, selv om det erfaringsmessig pleier å være en positiv sammenheng mellom petroleumspriser, kostnader og produksjon. Beregningene er også betinget på at de anslåtte ressursene i Oljedirektoratets ressursregnskap fullt ut utvinnes.



Figur 2.7 Petroleumsvirksomheten

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



Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2015	2016	2017	2018	Virkning av en endring i olje- prisen på 10 kroner i 2017 på kontantstrøm i 2017 <sup>1</sup>
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat . . . . .	430	371	425	447	
Råoljepris, 2017-kroner pr. fat . . . . .	444	379	425	438	
Produksjon, mill. Sm <sup>3</sup> o.e. . . . . .					
– Råolje og NGL . . . . .	113	115	110	105	
– Naturgass . . . . .	115	117	113	113	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Betalte skatter og avgifter . . . . .	110	58	59	70	2,5
Netto inntekt SDØE . . . . .	93	56	70	69	1,8
Statens netto kontantstrøm . . . . .	218	125	138	149	4,3

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

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

### Boks 2.2 Anslag på trendvekst i økonomien

Den underliggende trendveksten i økonomien kan ikke observeres direkte, men kan anslås med utgangspunkt i statistikk og analyser. Trendveksten avhenger av utviklingen i produktivitet, tilgang på kapital og arbeidskraft. Anslag for trenden er usikre og kan revideres etter hvert som man får ny informasjon om den økonomiske utviklingen. Da konjunktorene snudde under finanskrisen, erfarte mange land at trendveksten hadde vært anslått for høyt for de foregående årene, se figur 2.8A. Den økonomiske utviklingen hadde vært 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.

Den økonomiske politikken er rettet inn mot å bidra til høy trendvekst i økonomien, samtidig som den sikter mot å jevne ut mer kortsiktige svingninger i produksjon og sysselsetting. Kraftige høykonjunkturer og dype lavkonjunkturer kan bidra til å undergrave økonomiens vekstevne. For å kunne bidra til å jevne ut svingninger må beslutningene i den økonomiske politikken bygge på en sammenlikning av den faktiske veksten i økonomien og den anslåtte trendveksten. Trendveksten er også nyttig som en indikator for hvor effektivt vi klarer å utnytte ressursene i norsk økonomi.

Det er mange metoder for å beregne trendveksten i verdiskapingen. Figur 2.8B viser tre

ulike trendberegninger<sup>1</sup>. Forskjellen mellom dem er graden av glatting. Ved valg av en stiv trend antas det at veksten i produksjonskapasiteten endres lite over tid, og at trendveksten ligger nær det historiske gjennomsnittet. Ved valg av en mer føyelig trend antas veksten i produksjonskapasiteten å variere mer, og trendveksten nærmer seg den faktiske veksten i økonomien. Ifølge Finansdepartementets beregninger var trendveksten i fastlandsøkonomien rundt 3 pst. ved årtusenskiftet og har deretter avtatt. For 2017 anslås trendveksten til rundt 2 pst. Det er på linje med trendberegninger gjort av Statistisk sentralbyrå og Norges Bank. De fleste OECD-land har, på samme måte som Norge, opplevd et markert fall i produktivitetsveksten fra midten av forrige tiår. Det trekker trendveksten i økonomien ned.

Det er stor usikkerhet knyttet til beregningen av trendveksten. Perioden med høy oljepris etter årtusenskiftet og den høye arbeidsinnvandringen slår ut i estimatene. Den høye oljeprisen trakk i denne perioden opp veksten i fastlandsøkonomien. Det gikk sammen med høy arbeidsinnvandring. Når oljeprisen nå har falt kraftig, er det usikkert hvordan det vil slå ut i trendveksten i økonomien, herunder både i den trendmessige veksten i produktivitet og arbeidstilbud. Tabell 2.5 viser anslag for trendveksten og noen hovedstørrelser for norsk økonomi i årene fram til 2019.

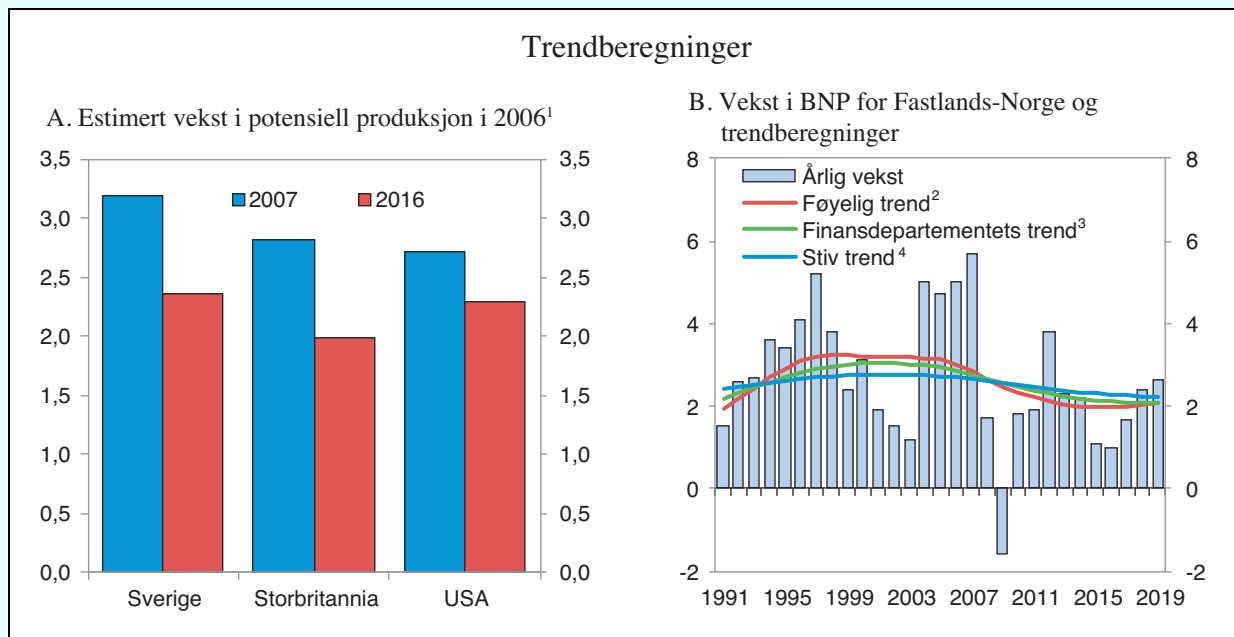
Tabell 2.5 Anslag for trendvekst og prosentvis vekst i noen økonomiske hovedstørrelser 2015–2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Bruttonasjonalprodukt, Fastlands-Norge . . . . .	1,1	1,0	1,7	2,4	2,6
Trendvekst . . . . .	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Sysselsetting, personer . . . . .	0,3	0,2	0,7	1,1	1,4
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) . . . . .	4,4	4,7	4,6	4,3	4,1
Arbeidsledighetsrate, registrert . . . . .	3,0	3,1	3,1	3,0	2,9

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

## Boks 2.2 forts.



Figur 2.8 Trendberegninger

<sup>1</sup> Tall for året 2006 fra Economic Outlook 2007 og Economic Outlook 2016.

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

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

<sup>4</sup> Lambda=1600.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, OECD og Finansdepartementet.

### Boks 2.3 Usikkerhet i makroøkonomiske anslag

Makroøkonomiske prognoser er usikre. Dels er informasjonen om den økonomiske situasjonen mangelfull, dels kan det inntreffe hendelser som var vanskelig å forutse på prognosetidspunktet. Økonomiens virkemåte er heller ikke fullt ut kjent.

I ettertid kan prognosenes treffsikkerhet vurderes ved å sammenlikne dem med den faktiske utviklingen. Finansdepartementets anslag for veksten i BNP Fastlands-Norge for budsjettåret har i gjennomsnitt vært godt i tråd med foreløpige regnskapstall.<sup>1</sup> Vanligvis er det likevel avvik i det enkelte år, og prognosene har hatt en tendens til å undervurdere konjunktursvingningene, se figur 2.9A.

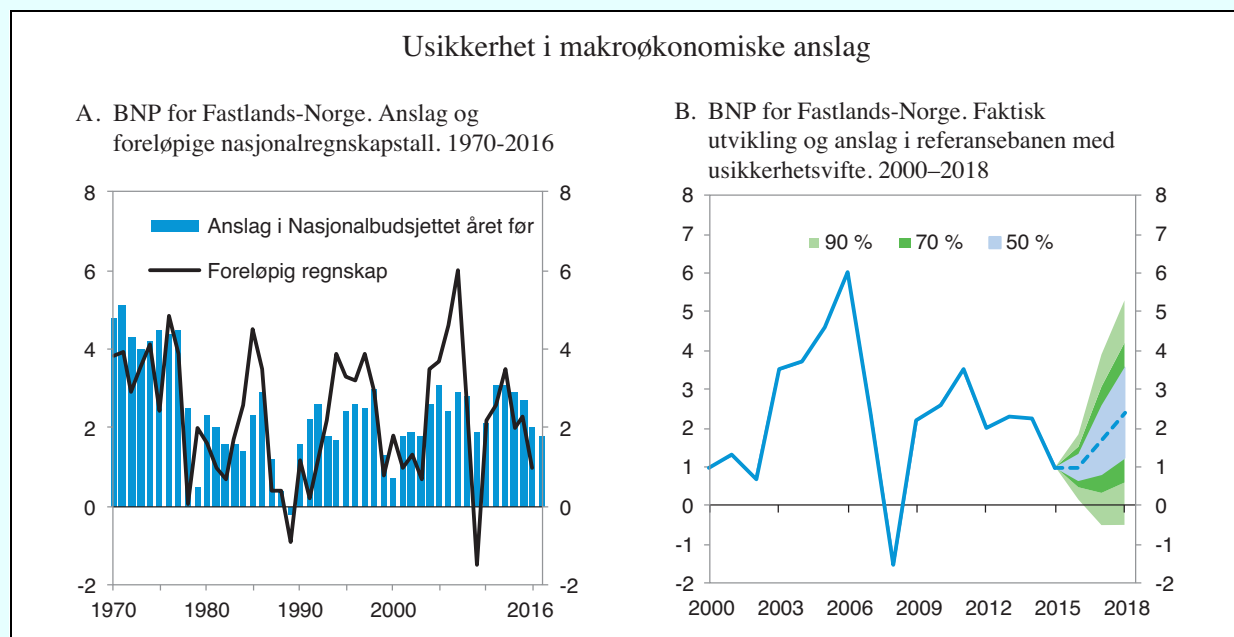
Målt i absoluttverdi har anslagene for BNP-vekst og sysselsetting i gjennomsnitt bommet med rundt 1 prosentenheter både i forhold til foreløpige og endelige nasjonalregnskapstall.<sup>2</sup> For konsumprisene er avviket mindre, i underkant av ¾ prosentenheter.

Tidligere prognosefeil kan tjene som en illustrasjon på usikkerheten rundt anslagene i denne

meldingen. Figur 2.9B viser anslag for veksten i fastlands-BNP med tilhørende usikkerhetsvifter.<sup>3</sup> Usikkerheten i anslagene øker jo lenger fram i tid prognoseåret ligger. Prediksjonsintervall beregnet ut fra tidligere prognosefeil tilsier at veksten i BNP Fastlands-Norge i 2016 med 50 pst. sannsynlighet vil ligge mellom 0,6 og 1,3 pst. For 2017 øker usikkerheten. Da vil veksten med 50 pst. sannsynlighet ligge mellom 0,8 og 2,6 pst.

Nasjonalregnskapstallene fra Statistisk sentralbyrå, som Finansdepartementets anslag måles opp mot, er gjenstand for revisjoner. De regelmessige revisjonene omfatter blant annet publisering av endelige tall som følger foreløpige.

Videre utfører SSB hovedrevisjoner med ujevne mellomrom. Her innarbeides nye datakilder og metoder. Hovedrevisjonene skal sikre konsistens i tidsserier som strekker seg over et langt tidsrom og bidra til at makroøkonomisk statistikk fra ulike land er sammenliknbar.



Figur 2.9 Usikkerhet i makroøkonomiske anslag

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

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

<sup>3</sup> Usikkerhetsviften er beregnet under en antakelse om at anslagsfeilene er t-fordelt og uavhengige. For anslag for samme året som budsjettet legges fram, og for budsjettåret, omfatter dataene årene 1980 til 2014. For anslag for året etter budsjettåret omfatter dataene årene 1996 til 2014.

## 3 Den økonomiske politikken

### 3.1 Budsjettpolitikken

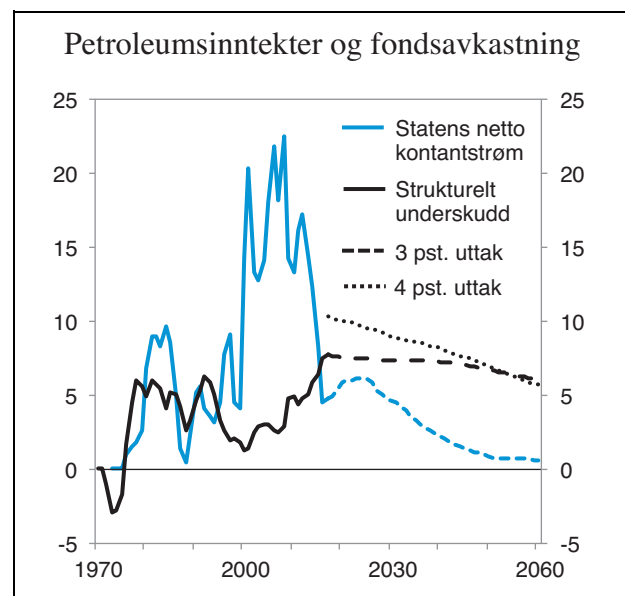
#### 3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

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

Det kraftige fallet i oljeprisen siden sommeren 2014 har redusert statens inntekter fra petroleumsvirksomheten med om lag 60 pst. Det er i slike utfordrende tider at styrken i vårt finanspolitiske rammeverk fullt ut kommer til syne. Mens de aller fleste andre oljeeksporterende land har måttet stramme inn i offentlige budsjetter etter fallet i oljeprisen, har vi kunnet bruke finanspolitikken aktivt for å støtte opp under aktivitet og sysselsetting. Statsbudsjettet har bidratt vesentlig til å dempe tilbakeslaget, med målrettede tiltak mot områder og næringer som er særlig hardt rammet. Den økte pengebruken over statsbudsjettet i 2015 og 2016 har vært større enn fallet i etterspørselen etter varer og tjenester fra petroleumssektoren. Sammen med lave renter og en svakere kronkurs har den ekspansive finanspolitikken bidratt til at veksten i norsk økonomi nå ser ut til å være på vei opp igjen.

Den økonomiske politikken tar utgangspunkt i at mindre drahjelp fra oljevirkosomheten er en varig, strukturell endring i norsk fastlandsøkonomi. Utfordringene kan ikke møtes med kortsiktige tiltak alene eller med en storstilt utbygging av offentlig sektor. I årene fremover vil norsk næringsliv trenge flere ben å stå på. Bedret konkurransevne gir det viktigste bidraget til omstilling ved å

stimulere til økt produksjon og høyere investeringer i bedrifter som møter internasjonal konkurranse. Det er nå riktig å tilpasse finanspolitikken i en mindre ekspansiv retning for å unngå at den positive utviklingen i økonomien undergraves gjennom press på kronkursen eller ved at offentlig sektor vokser på bekostning av privat virksomhet. Samtidig forsterker Regjeringen innsatsen for arbeid, aktivitet og omstilling, se boks 3.1. I 2017-budsjettet følger Regjeringen opp skattereformen, med reduksjoner både i skatten for selskaper og personer. Lavere skatt på overskudd i næringslivet styrker konkurransevnen. Det satses videre på samferdsel, innovasjon, forskning og utdanning. På den måten legger finanspolitikken grunnlaget for et mangfoldig og vekstkraftig næringsliv også i fremtiden.



Figur 3.1 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, strukturelt, oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet og finansieringsbidrag fra fondet ved 3 og 4 pst. uttak. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge<sup>1</sup>

<sup>1</sup> I framskrivningen av fondet er det lagt til grunn en årlig realavkastning på 3 pst. de første 15 årene og deretter 4 pst.

Kilde: Finansdepartementet.

### Boks 3.1 Et budsjett for arbeid, aktivitet og omstilling

Regjeringen fører en politikk for høy sysselsetting og lav ledighet. Vi ser nå klare tegn til at den økonomiske politikken virker og at veksten i norsk økonomi tar seg opp. Svakere krone bidrar til ny vekst i konkurranseutsatt næringsliv, og lav rente og ekspansiv finanspolitikk trekker opp veksten i innenlandsk etterspørsel. Det er likevel store regionale forskjeller, og på Sør- og Vestlandet er utviklingen fortsatt svak.

Den fremste utfordringen for Norge er nå å skape nye, lønnsomme arbeidsplasser i privat, konkurranseutsatt sektor. Det økonomiske opplegget for 2017 møter utfordringene på kort og på lang sikt:

- Regjeringen fortsetter den finanspolitiske innsatsen med tiltak for aktivitet, arbeid og omstilling. Budsjettet for 2017 inneholder en tiltakspakke mot ledighet på til sammen 4 mrd. kroner. Tiltakene er rettet mot de områder og bransjer som er hardest rammet av lavere oljepris. En del av tiltakspakken er øremerket Sør- og Vestlandet, som for eksempel tilskudd til vedlikehold i kommuner med ledighet over landsgjennomsnittet, dekkelegging av veg, gang og sykkelveger og tilskudd til vedlikehold i sykehusbygg. Andre tiltak i pakken er rettet mot særlig berørte bransjer uavhengig av geografisk beliggenhet, som for eksempel petroleumsforskning og annen næringsrelevant forskning. I tillegg videreføres et ekstraordinært høyt nivå på arbeidsmarkedstiltakene. Det er lagt vekt på at tiltakene skal kunne virke raskt, og at de kan reverseres når situasjonen tilsier det.
- Samlet gir statsbudsjettet for 2017 et bidrag til økt etterspørsel etter varer og tjenester tilsvarende 0,4 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Finanspolitikken stimulerer dermed aktiviteten i økonomien, men fordi veksten i norsk økonomi er på vei opp er budsjettet mindre ekspansivt enn i år og i fjor. Det reduserer

faren for at det legges press på kronekursen eller at offentlig sektor vokser på bekostning av privat virksomhet.

- Skattereformen gjennomføres i tråd med skatteforliket. Selskapsskattesatsen har blitt redusert fra 28 pst. i 2013 til 25 pst. i 2016, og Regjeringen foreslår videre reduksjon, til 24 pst. i 2017 og 23 pst. i 2018. Det foreslås også lettelse i formuesskatten som vil styrke norsk privat eierskap og vri investeringene fra eiendom til arbeidsplasser. Den varslede ordningen med utsatt betaling av formuesskatt for eiere av virksomheter som går med underskudd gjennomføres med virkning for inntektsårene 2016 og 2017. Endringene i skattesystemet vil fremme investeringer i norsk næringsliv, legge grunnlag for økt sysselsetting og gi bedre beskyttelse av det norske skattegrunnlaget.
- Regjeringen forsterker satsingen på investeringer i infrastruktur, forskning og innovasjon. I tråd med Regjeringens politiske plattform og budsjettene for de tre siste årene, inneholder budsjettet for neste år nye satsinger som vil redusere næringslivets transportkostnader, styrke nyskapingen og heve kompetansen i befolkningen. Det er viktige tiltak for å styrke Norges vekstevne og for å oppnå en vellykket omstilling av norsk økonomi.
- Skal vi opprettholde om lag den samme veksten i levestandard som vi har vent oss til gjennom de siste 40 årene, må produktiviteten vokse raskere enn i de senere årene. Regjeringen følger opp produktivitetskommissjonens to rapporter, med sikte på å få opp veksten i produktiviteten og sikre at fellesskapets inntekter brukes fornuftig. Regjeringen har iverksatt en rekke målrettede reformer i offentlig forvaltning og resten av økonomien.

Ser vi fremover, er rommet for videre økt bruk av olje- og fondsinntekter begrenset, se figur 3.1. Selv om rammeverket vårt bidrar til å skjerme norsk økonomi fra kortsiktige svingninger i oljeprisen, innebærer en lavere oljepris at både Norge som nasjon og staten er blitt fattigere. I tillegg har lave renter internasjonalt svekket utsiktene for realavkastningen i fondet. Vi må være forberedt

på at realavkastningen de neste 10–15 årene vil bli lavere enn 4 pst. Samtidig som den årlige bruken av fondsmidler må tilpasses konjunktursituasjonen, må det tas hensyn til forventninger om svakere fondsavkastning de nærmeste årene og at en aldrende befolkning vil øke utgiftene i statsbudsjettet fremover.

### Boks 3.2 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland

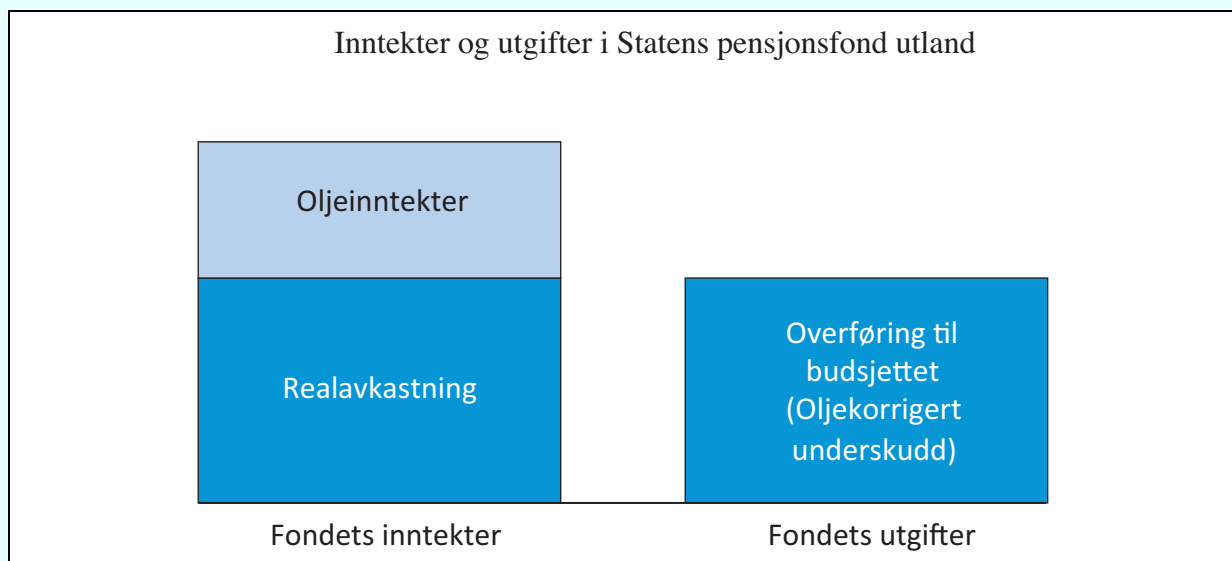
Da Statens petroleumsfond ble opprettet i 1990, besluttet Stortinget at statens inntekter fra petroleumsvirksomheten i sin helhet skal overføres fra statsbudsjettet til fondet, se lyseblå boks i figur 3.2, mens fondets avkastning inntektsføres direkte i fondet (mørkeblå boks). Videre ble det bestemt at det eneste uttaket fra fondet skal være en overføring tilbake til budsjettet etter vedtak i Stortinget. Overføringen fra fondet dekker det oljekorrigerede underskuddet (mørkeblå i figuren), slik dette underskuddet anslås i nysalderingen av statsbudsjettet. På denne måten bidrar fondet til å skille bruken av oljeinntekter fra opptjeningen av dem og skjerme statsbudsjettet og norsk økonomi mot svingninger i oljeinntektene. Fondet, og reglene om fondets inntekter og utgifter, sikrer samtidig en god oversikt over hvor mye av statens oljeinntekter som årlig brukes over budsjettet.

I 2001 sluttet Stortinget seg til handlingsregelen for finanspolitikken, som fastlegger at uttaket fra fondet over tid skal svare til forventet realavkastning av fondet. Det betyr at kapitalen i

fondet vil vokse så lenge staten mottar netto oljeinntekter, for så å stabilisere seg målt i faste kroner. På den måten får også fremtidige generasjoner glede av oljeformuen.

Fra den første overføringen i 1996 og fram til i fjor var statens oljeinntekter større enn det oljekorrigerede underskuddet, og denne differansen ble dermed overført fra statsbudsjettet til fondet. Med lavere oljepris er vi nå kommet over i en ny fase, der det oljekorrigerede underskuddet vil være høyere enn de årlige oljeinntektene. Dermed vil det regnskapsføres en netto overføring fra fondet til statsbudsjettet. En slik utvikling har vært ventet. Så lenge uttaket over tid ikke overstiger realavkastningen i fondet vil vi ikke tære på fondskapitalen. Så langt under denne regjeringen har uttaket i gjennomsnitt tilsvart 2,8 pst. av fondets verdi, som er godt innenfor de retningslinjene som er trukket opp.

Som følge av svingninger i internasjonale finansmarkeder og i kronkursen vil markedsværdien av fondet kunne variere kraftig, og fra tid til annen også avta fra et år til det neste.



Figur 3.2 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland

Kilde: Finansdepartementet.

Utsikter til lav realavkastning de nærmeste 10–15 årene ble også pekt på av Thøgersen-utvalget, som et av flere forhold som tilsier en mer gradvis innfasing av oljeinntekter i årene fremover enn i perioden fra 2001 og fram til i dag. Regjeringen vil i forbindelse med perspektivmeldingen,

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

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2016 gitt på ulike tidspunkt.<sup>1</sup> Mrd. Kroner

	Saldert	Endring	RNB16	Endring	NB17
Oljekorrigert underskudd.....	209,0	6,9	215,9	4,3	220,2
Strukturelt, oljekorrigert underskudd.....	195,2	10,4	205,6	0,0	205,6
Forventet realavkastning (4 %-banen).....	281,0	17,4	298,4	0,0	298,4
Avstand til 4 %-banen.....	-85,8	-7,0	-92,8	0,0	-92,8
<i>Memo (prosentenheter):</i>					
Budsjettimpuls <sup>2</sup> .....	0,7	0,4	1,1	-0,1	1,0
Reell, underliggende utgiftsvekst.....	3,2	0,3	3,5	-0,2	3,3

<sup>1</sup> Saldert budsjett 2016 vedtatt høsten 2015 (saldert), Revidert nasjonalbudsjett 2016 (RNB16) og Nasjonalbudsjettet 2017 (NB17).

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

Kilde: Finansdepartementet.

Med lavere oljeinntekter enn tidligere er vi nå kommet inn i en ny fase med betydelig netto overføring fra fondet til statsbudsjettet. Utviklingen er i tråd med rammeverket for bruk av olje- og fondsinntekter, se boks 3.2.

### 3.1.2 Gjennomføringen av budsjett-politikken i 2016

Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet i 2016 anslås til 205,6 mrd. kroner, det samme som i Revidert nasjonalbudsjett 2016, se tabell 3.1.

Anslaget for statens skatte- og avgiftsinntekter i 2016 er satt ned med drøyt 6 mrd. kroner sammenliknet med anslaget i Revidert nasjonalbudsjett. Nedjusteringen skydes særlig svak utvikling i selskapsskattene, men også inntektene fra bilavgifter har vært lavere enn ventet (engangsavgift, autodieselavgift og CO<sub>2</sub>-avgift), blant annet som følge av en kraftig økning i antall hybridbiler. I motsatt retning trekker en oppjustering av inntektene fra merverdiavgift. Det meste av skattesvikten anslås å være knyttet til konjunkturrelle forhold. Anslaget for *strukturelle skatter og avgifter* er redusert med 1½ mrd. kroner siden revidert budsjett, knyttet til en svak utvikling i statens inntekter fra bilavgiftene. Lavere strukturelle skatter motsvares av anslagsendringer for øvrige utgifts- og inntektsposter.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2016 anslås nå til 2,8 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Budsjettimpulsen, dvs. endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås til 1,0 pro-

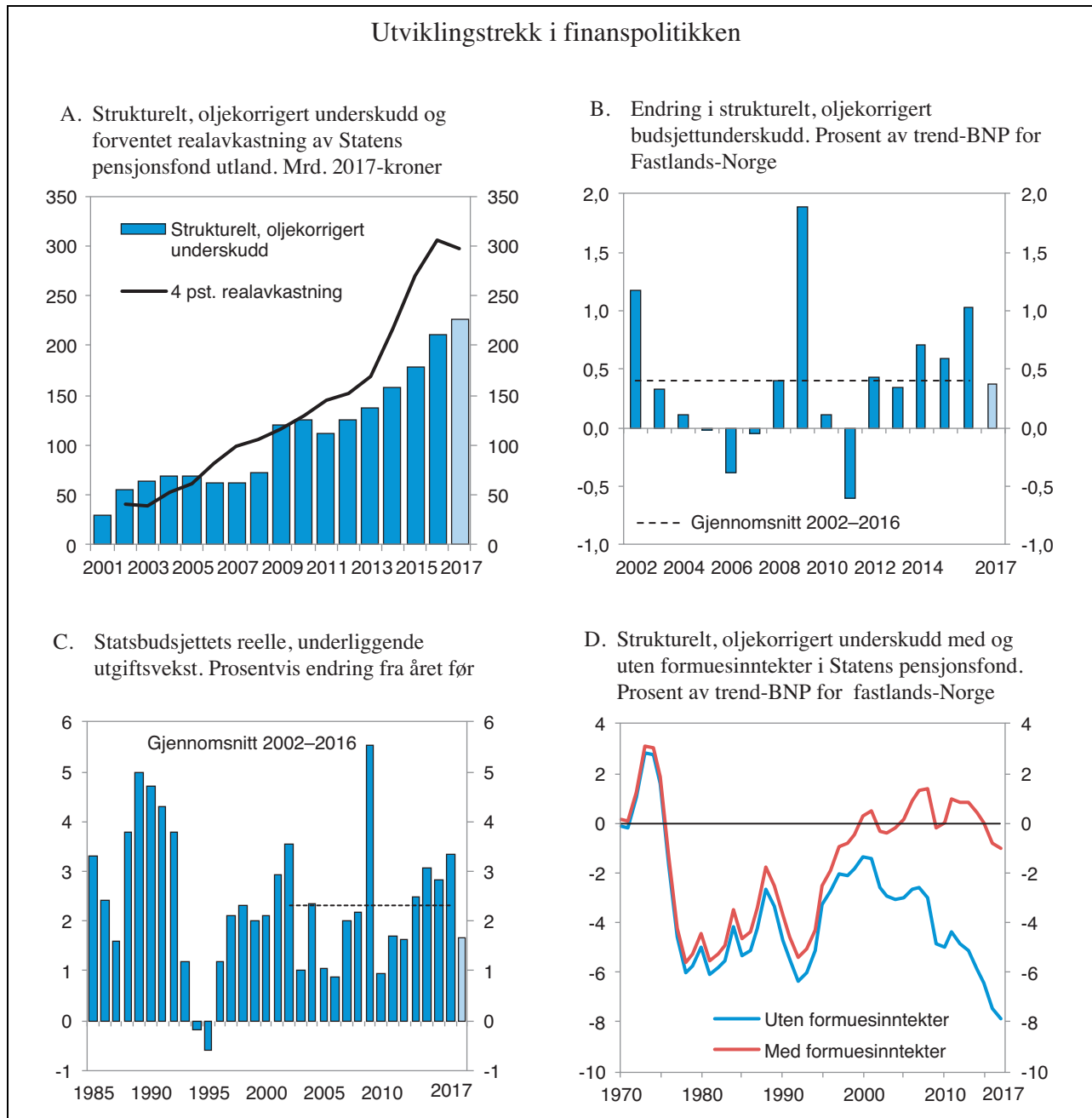
sentenhet, ned fra 1,1 prosentenheter i Revidert nasjonalbudsjett.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter i 2016 anslås til 3,3 pst., ned fra 3,5 pst. i Revidert nasjonalbudsjett. Målt i løpende kroner anslås den underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter til 5,9 pst. i 2016.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2016 anslås til 7 420 mrd. kroner. Det er rundt 270 mrd. kroner høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett og rundt 30 mrd. kroner lavere enn ved inngangen til året. Anslaget tar utgangspunkt i markedsverdien av fondet i norske kroner i første halvdel av september. Oppgangen siden Revidert nasjonalbudsjett skyldes både svakere krone og noe oppgang i finansmarkedene internasjonalt gjennom sommeren.

Staten har betydelige og økende forpliktelser, ikke minst til pensjoner. Utgiftene til alderspensjoner i folketrygden kommer først til syne på statsbudsjettet etter hvert som pensjonene utbetales. Verdien av forpliktelsene kan anslås med utgangspunkt i utbetalingene fremover. Disse anslagene er følsomme for forutsetningene om forskjellen mellom fremtidig lønnsvekst og rentenivå, den såkalte nettorenten. Dersom en legger til grunn en nettorente på 1 pst., slik det gjøres i kommunesektoren, kan verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjoner fra folketrygden ved utgangen av 2016 anslås til 7 955 mrd. kroner. Det er mer enn kapitalen i Statens pensjonsfond. I tillegg har staten forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden og til opptjente rettigheter i Statens pensjonskasse. Med en nettorente på 1 pst. utgjorde forpliktelsene i Statens pensjons-





Figur 3.3 Utviklingstrekk i finanspolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

kasse ved utgangen av 2015 vel 10 pst. av kapitalen i pensjonsfondet.

Anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2016 er nedjustert med vel 7 mrd. kroner sammenliknet med revidert budsjett, til 124,5 mrd. kroner. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond anslås til 108 mrd. kroner i 2016, se tabell 3.2.

### 3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2017

Regjeringens forslag til budsjett for 2017 gir et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 225,6 mrd. kroner. Bruken av olje- og fondsinntekter øker reelt med 15 mrd. 2017-kroner fra 2016. Uttaket fra fondet utgjør drøyt 42 000 kroner per innbygger.

Budsjettet for 2017 bidrar til å støtte opp under aktivitet og sysselsetting i norsk økonomi med en

### Boks 3.3 Virkninger av finanspolitikken på norsk økonomi

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

- *Aktiviteten i norsk økonomi på kort sikt.* Økt bruk av olje- og fondsinntekter vil normalt stimulere aktiviteten i økonomien på kort sikt. Forskjellige offentlige utgifts- og inntektsposter vil kunne ha noe ulike virkninger på aktiviteten i økonomien, og virkningene kan både komme raskt eller mer gradvis. For eksempel vil økt offentlig sysselsetting gjennomgående slå noe raskere ut i aktivitet og i arbeidsmarkedet enn lettelse i skatter og avgifter, mens skattelettelse kan bidra til langsiktig omstilling og gjøre det mer lønnsomt å investere, spare og arbeide. Virkningen av ulike tiltak vil også kunne avhenge av situasjonen i økonomien.
- *Næringsstruktur og økonomiens vekstevne.* For å opprettholde sysselsetting, aktivitet og balanse i utenriksøkonomien etter hvert som aktiviteten i oljevirksomheten avtar, må det legges til rette for vekst i annen konkurranseutsatt virksomhet. Lav rente og svakere kronkurs gir det viktigste bidraget til omstilling, ved å stimulere til økt produksjon og investering i konkurranseutsatte bedrifter. Finanspolitikken kan bidra til å lette denne prosessen dersom budsjettet rettes inn mot tiltak som styrker vekstevnen i økonomien. Utformingen av skatte- og avgiftssystemet, samt prioritering av områder som kunnskap og samferdsel, er av stor betydning for økonomiens evne til omstilling, og for insentivene til å arbeide, spare og investere i nye arbeidsplasser. Ordninger for inntektssikring kan også lette omstilling. I tillegg er effektiv konkur-

ransen og velfungerende produkt- og arbeidsmarkeder avgjørende for vekstevnen i økonomien. Det vil vanligvis ta noe tid før en ser utslagene i økonomien av tiltak som øker evnen til omstilling, sysselsetting og vekst.

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

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

etterspørselsimpuls rettet mot fastlandsøkonomien på 0,4 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Blant annet foreslår Regjeringen særskilte tiltak mot ledighet på om lag 4 mrd. kroner. Tiltakene er rettet mot Sør- og Vestlandet og næringer som har vært spesielt rammet av lavere oljepriser. Impulsen er lavere enn i budsjettet for 2016, noe som må ses i sammenheng med at norsk økonomi er i bedring. Det er fortsatt behov for en ekspansiv finanspolitikk. Samtidig legger Regjeringen vekt på å normalisere finanspolitikken etter hvert som veksten i økonomien tar seg opp, slik at ikke oppgangen undergraves gjennom press på krone-

kursen eller ved at offentlig sektor vokser på bekostning av privat sektor.

For å belyse hvordan budsjettet påvirker økonomien på kort sikt, supplerer Finansdepartementet den enkle budsjettindikatoren med beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG. Beregningene omfatter også det økonomiske opplegget for kommunene. Som sammenlikningsgrunnlag brukes et forløp der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning anslås å vokse i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. Finanspolitikken virker på norsk økonomi gjennom flere kanaler og kan gi aktivitetsvirkninger over flere år, se boks 3.3. Et flerårig

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

	2015	2016	2017
Totale inntekter .....	1 227,4	1 158,1	1 179,9
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.....	247,2	152,5	163,8
1.1 Skatter og avgifter .....	110,2	57,9	59,2
1.2 Andre petroleumsinntekter.....	137,1	94,6	104,6
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter .....	980,2	1 005,5	1 016,1
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge.....	892,6	913,2	935,1
2.2 Andre inntekter .....	87,6	92,4	81,0
Totale utgifter.....	1 194,5	1 253,8	1 301,1
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet.....	29,0	28,0	25,5
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 165,5	1 225,8	1 275,6
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland .....	32,9	-95,7	-121,2
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.....	218,3	124,5	138,3
= Oljekorrigert overskudd .....	-185,3	-220,2	-259,5
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland .....	186,1	220,2	259,5
= Overskudd på statsbudsjettet .....	0,8	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland .....	32,2	-95,7	-121,2
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond <sup>1</sup> .....	192,0	204,1	207,5
= Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond <sup>1</sup> ....	225,0	108,4	86,3
Memo:			
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland <sup>2</sup> .....	7 461	7 420	7 671
Markedsverdien av Statens pensjonsfond <sup>2</sup> .....	7 659	7 621	7 886
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner <sup>2,3</sup> .....	7 700	7 955	8 242

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

<sup>2</sup> Ved utgangen av året.

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

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

perspektiv er særlig viktig i en situasjon med kraftige tiltak i finanspolitikken, og hvor en del av tiltakene er lettelse i skatter og avgifter som normalt virker på aktivitetsnivået i økonomien i flere år etter at de er gjennomført. Beregninger på MODAG peker i retning av at forslaget til budsjett for 2017, sammen med budsjettoplegget for 2016, trekker opp BNP for Fastlands-Norge i 2017 med om lag  $\frac{3}{4}$  pst. Utslaget er større for privat næringsvirksomhet, med en anslått økning i bruttoproduktet i private fastlandsnæringer i 2017 på  $1\frac{1}{4}$  pst. Over

tid vil skatte- og avgiftslettelsene også bidra til vekstevnen i økonomien.

Regjeringens forslag til budsjett inneholder nye skatte- og avgiftslettelse neste år på 2,8 mrd. kroner påløpt. De nye bokførte skatte- og avgiftslettelsene i 2017 utgjør 1,7 mrd. kroner. I tillegg kommer helårsvirkningen av skatte- og avgiftslettelsene i 2016 på 4,8 mrd. kroner bokført, se nærmere omtale i kapittel 4.

Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til drøyt 20 mrd. 2017-kroner, som

svarer til 1,7 pst. Det er betydelig lavere enn i de foregående årene. Den nominelle utgiftsveksten er anslått til 4,1 pst., mens prisveksten i statsbudsjettets utgifter er anslått til 2,4 pst., se tabell 3.4. Prisveksten beregnes fra kostnadssiden med lønnsvekst som viktigste enkeltkomponent, og tar dermed ikke hensyn til vekst i produktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon. Dermed undervurderes realveksten i tjenesteproduksjonen.

Bruken av midler fra Statens pensjonsfond utland i 2017 anslås å svare til 3,0 pst. av kapitalen i fondet ved inngangen til året.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til vel 138 mrd. kroner til neste år. Med et anslått oljekorrigert underskudd på nesten 260 mrd. kroner gir det en netto overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet på 121 mrd. kroner i 2017. En slik netto overføring er i tråd med rammeverket for finanspolitikken. I tillegg kommer kontantavkastningen fra fondet som fører til at det samlet sett fortsatt er betydelige netto inntekter i fondet.

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

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

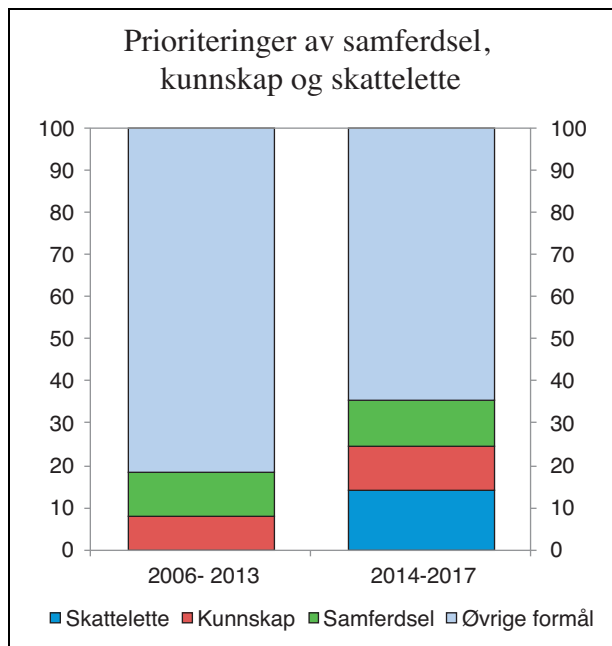
Da handlingsregelen ble innført i 2001, ble det lagt vekt på at handlingsrommet fra innfasingen av oljeinntektene måtte brukes til å øke vekstevnen i norsk økonomi. Både i St.meld. nr. 29 (2000–2001) og i finanskomiteens innstilling ble det pekt på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur,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

støtte opp under vekstevnen i fastlandsøkonomien.

Innfasing av olje- og fondsinntekter øker handlingsrommet i budsjettene utover det som følger av den underliggende veksten i skatter og avgifter. For fireårsperioden 2014–2017 sett under ett er om lag 14 pst. av det samlede handlingsrommet i budsjettet brukt til skatte- og avgiftslettelse, se figur 3.4. Det er en betydelig satsing, men innebærer likevel at 86 pst. av handlingsrommet er benyttet til andre formål. Også under Regjeringen Bondevik II ble skatte- og avgiftsnivået redusert. For perioden 2002–2017 sett under ett er 12 pst. av det samlede handlingsrommet benyttet til skatte- og avgiftslettelse.

Regjeringen har også prioritert kunnskap og samferdsel. Over 21 pst. av handlingsrommet i perioden 2014–2017 er benyttet til satsing på kunnskap og samferdsel, mot vel 18 pst. i perioden 2006–2013. I tillegg har økte utgifter i folketrygden lagt beslag på 27 pst. av handlingsrommet i perioden 2014–2017. I underkant av 17 pst. av handlingsrommet er blitt anvendt til å styrke kommuneøkonomien, medregnet satsinger på kunnskap og samferdsel i kommunal regi.

Den samlede satsingen på kunnskap, samferdsel og skattelettelse i perioden 2014–2017 har dermed vært klart større enn under den forrige regjeringen, i tråd med denne regjeringens mål.



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

Kilde: Finansdepartementet.

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

	2015	2016	2017
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet . . . . .	185 312	220 248	259 506
+ Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend . .	716	17 937	7 185
+ Særskilte regnskapsforhold. . . . .	-989	-281	-6 155
+ Skatter og ledighetstrygd. Avvik fra trend. . . . .	-15 223	-32 296	-34 927
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd . . . . .	169 815	205 607	225 609
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge. . . . .	6,5	7,5	7,9
Endring fra året før i prosentenheter (budsjettimpuls) <sup>2</sup> . . . . .	0,6	1,0	0,4
Memo:			
Formuesinntekter i Statens pensjonsfond. <sup>3</sup> Anslått trend. . . . .	171 155	184 490	196 987
Strukturelt underskudd medregnet formuesinntekter . . . . .	-1 339	21 117	28 622
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge. . . . .	-0,1	0,8	1,0

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Inneholder ikke kursgevinster eller –tap.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst<sup>1</sup> fra 2016 til 2017. Anslag i mill. kroner og prosentvis endring

	2016	2017
Statsbudsjettets utgifter . . . . .	1 253 780	1 301 086
- Statlig petroleumsvirksomhet . . . . .	28 000	25 500
- Dagpenger til arbeidsledige . . . . .	15 535	16 380
- Renteutgifter . . . . .	10 330	11 658
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter . . . . .	1 199 915	1 247 548
- Flyktninger i Norge finansiert over bistandsrammen . . . . .	7 372	3 743
- Økte utgifter til merverdiavgift ved jernbanereformen . . . . .	–	4 240
- Oppgjør av feriepengeforpliktelser i Den norske kirke . . . . .	–	125
+ Korreksjon for pensjonspremier mv. helseforetak . . . . .	-986	-148
- Avvikling av kapitalelement for husleie i forsvarsbygg . . . . .	1 091	–
= Underliggende utgifter. . . . .	1 190 467	1 239 292
Verdiendring i pst. . . . .		4,1
Prisendring i pst. . . . .		2,4
Volumendring i pst. . . . .		1,7

<sup>1</sup> Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, renter og dagpenger til arbeidsledige utenfor. For å gjøre utgiftene sammenliknbare over tid er det på vanlig måte korrigert for ekstraordinære endringer og enkelte regnskapsmessige forhold, blant annet økte utgifter til merverdiavgift pga. jernbanereformen og oppgjør av feriepengeforpliktelser i Den norske kirke.

Kilde: Finansdepartementet.

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

### 3.1.4 Budsjettpolitikken i årene fremover

Sett over noen år bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken i hovedsak av tre forhold; utviklingen i skatteinntektene fra fastlandsøkonomien, bindinger i budsjettet fra tidligere vedtak og den forventede realavkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland.

*Den underliggende årlige realveksten i skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien* anslås til vel 16 mrd. 2017-kroner. Anslaget har blitt satt litt ned de siste årene, noe som må ses i sammenheng med at anslaget for trendveksten i norsk økonomi er nedjustert. I årene fremover kan vi ikke vente det samme sterke vekstbidraget til fastlandsøkonomien fra norsk sokkel som i årene før omslaget i oljemarkedet.

Utviklingen i fastlandsøkonomien er usikker. Dersom veksten i norsk økonomi skulle bli vesentlig svakere enn lagt til grunn, kan også anslaget for den underliggende veksten i skatteinntektene bli ytterligere nedjustert, og det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet vil da isolert sett bli større. Virkningen på offentlige finanser vil dempes dersom lavere sysselsettingsvekst skyldes lavere arbeidsinnvandring.

I de nærmeste årene legger flere forhold *bindinger på budsjettets utgifts- og inntektsside*. Blant annet anslås utgiftene i folketrygden å stige med om lag 10 mrd. 2017-kroner i gjennomsnitt per år de nærmeste årene, mot knapt 8 mrd. 2017-kroner per år siden årtusenskiftet. Det er særlig utgiftene til alderspensjon som øker. Befolkningsutviklingen vil også øke utgiftene i kommunene og helseforetakene med anslagsvis om lag 4 mrd. kroner årlig ved videreføring av dagens standarder og dekningsgrader. Det er da ikke tatt hensyn til at produksjonen kan bli mer effektiv eller at bedre helse kan redusere behovene. Som det framgår av kapittel 5 i Gul bok (Prop. 1 S (2016–2017)), er det også bindinger på andre utgifts- og inntektsposter. I tillegg vil gjennomføringen av skattereformen i tråd med skatteforliket i Stortinget isolert sett innebære lettelse som reduserer handlingsrommet de nærmeste årene.

Det er stor usikkerhet om hvilke bindinger som vil gjøre seg gjeldende på budsjettets utgifts- og inntektsposter i årene fremover. Den uventede

og kraftige økningen i tilstrømmingen av asylsøkere gjennom høsten 2015 er en god illustrasjon på dette. I tilleggsnummeret til statsbudsjettet for 2016 ble den økte tilstrømmingen anslått å medføre 9,5 mrd. kroner i økte utgifter i 2016. Anslaget var basert på 33 000 ankomster både i 2015 og 2016. I de åtte første månedene i år kom det 2 248 asylsøkere til Norge. Usikkerheten om den videre utviklingen er stor. Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen legger til grunn et årsanslag på 10 750 asylankomster i både 2016 og 2017. Det er vesentlig lavere enn tidligere anslag, og medfører i så fall lavere utgifter på innvandrings- og integreringsområdet i 2017. God integrering i arbeidsmarkedet er avgjørende for det offentliges nettokostnader ved innvandring over tid. Regjeringen har satt ned et eget utvalg for å analysere langsiktige konsekvenser av høy innvandring (Brochmann-utvalget).

*Bruken av olje- og fondsinntekter* har økt markert siden 2001 og blitt en stadig viktigere finansieringskilde i de årlige statsbudsjettene. Om lag hver syvende krone som brukes over offentlige budsjetter i 2017 vil hentes fra Statens pensjonsfond utland. Fordi fondet har økt kraftig de siste årene, blant annet som følge av svakere krone, anslås likevel uttaket fra fondet i 2017 ikke å overstige 3 pst. av fondskapitalen.

I årene fremover er veksten i fondet ventet å avta, se tabell 3.5. Det skyldes lavere tilførsel til fondet som følge av lavere utvinning på norsk sokkel, lavere olje- og gasspriser, samt utsikter til lavere avkastning de neste 10–15 årene. I tillegg har det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet, og dermed uttaket fra fondet, økt. Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, vil 4-prosentbanen mest sannsynlig gå ned, se referanseforløpet i figur 3.5A. Rommet for ytterligere økt bruk av oljeinntekter er dermed begrenset. For de nærmeste årene vil et uendret nivå på det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge gi en økning i bruken av olje- og fondsinntekter på om lag 4 mrd. kroner per år.

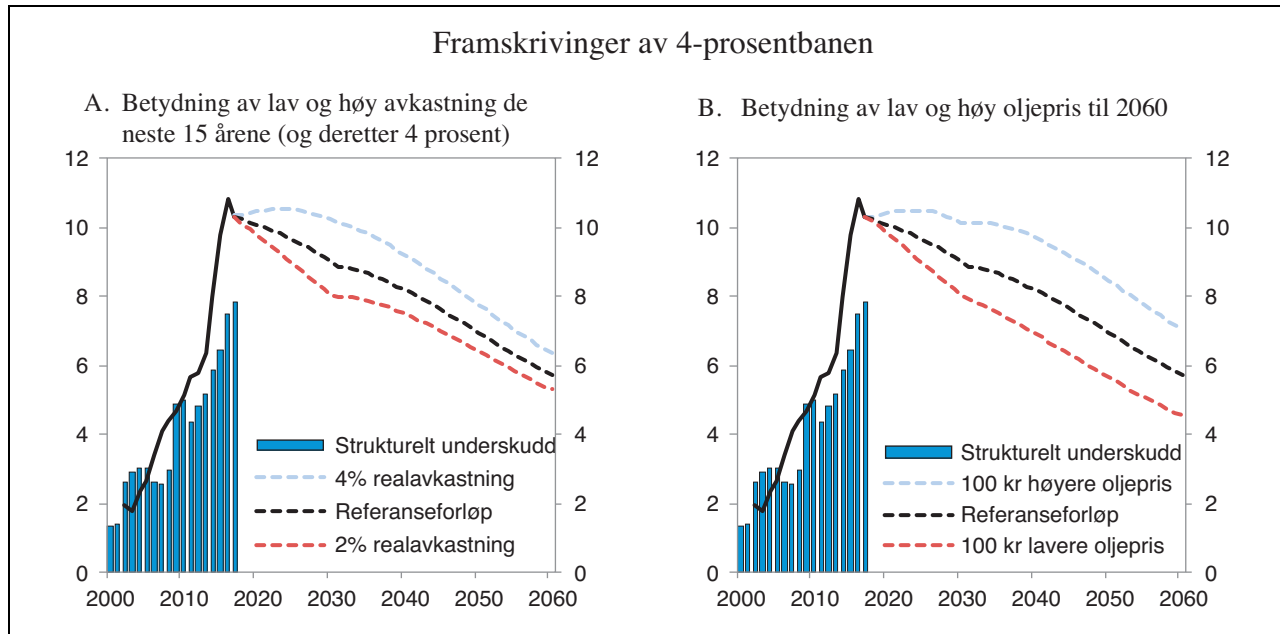
Figur 3.5 viser betydningen av ulike forutsetninger om avkastning og oljepris. I referansebanen er det beregningsteknisk lagt til grunn en realavkastning i fondet på 3 pst. de neste 15 årene og deretter 4 pst., og en oljepris på 510 norske kroner per fat fra 2025. Som det framgår av figur 3.5A, vil realavkastningen i fondet oppnå i årene fremover være vesentlig for handlingsrommet i budsjettpolitikken på mellomlang og lang sikt. Figur 3.5B viser at forutsetningene om 100 kroner opp eller ned på oljeprisen også har stor betyd-

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

	Løpende priser			Faste 2017-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året <sup>1</sup>	4 pst. av fondskapitalen	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	4 pst. av fondskapitalen	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 4 pst. banen	Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Pst. av fondskapitalen
2001	386,6	–	17,1	–	29,8	–	1,4	–
2002	619,3	24,8	33,0	41,4	55,1	13,7	2,6	5,3
2003	604,6	24,2	39,5	38,9	63,5	24,7	2,9	6,5
2004	847,1	33,9	43,7	52,9	68,2	15,3	3,0	5,2
2005	1 011,5	40,5	46,1	61,3	69,8	8,5	3,0	4,6
2006	1 390,1	55,6	42,7	81,3	62,5	-18,8	2,6	3,1
2007	1 782,8	71,3	44,7	99,5	62,4	-37,1	2,6	2,5
2008	2 018,5	80,7	54,8	106,2	72,0	-34,2	3,0	2,7
2009	2 279,6	91,2	94,7	115,5	120,0	4,5	4,9	4,2
2010	2 642,0	105,7	102,5	129,2	125,3	-3,8	5,0	3,9
2011	3 080,9	123,2	95,1	145,4	112,2	-33,1	4,4	3,1
2012	3 307,9	132,3	110,0	151,2	125,7	-25,5	4,8	3,3
2013	3 824,5	153,0	123,6	169,2	136,6	-32,5	5,2	3,2
2014	5 032,4	201,3	147,3	216,1	158,1	-58,0	5,9	2,9
2015	6 430,6	257,2	169,8	269,9	178,2	-91,7	6,5	2,6
2016	7 460,8	298,4	205,6	305,6	210,5	-95,0	7,5	2,8
2017	7 420,0	296,8	225,6	296,8	225,6	-71,2	7,9	3,0
2018	7 671,4	306,9	–	299,0	–	–	–	–
2019	7 939,3	317,6	–	300,4	–	–	–	–
2020	8 236,0	329,4	–	302,6	–	–	–	–
2021	8 559,6	342,4	–	304,1	–	–	–	–
2022	8 886,0	355,4	–	305,4	–	–	–	–
2023	9 214,0	368,6	–	306,2	–	–	–	–
2024	9 545,7	381,8	–	306,8	–	–	–	–
2025	9 888,5	395,5	–	307,4	–	–	–	–

<sup>1</sup> I framskrivningen av fondskapitalen er det beregningsteknisk forutsatt en årlig realavkastning på 3 pst. de nærmeste 15 årene og deretter 4 pst. Videre er det for årene etter 2017 lagt til grunn en årlig budsjettimpuls på 0,3 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge til uttaket fra fondet er tilbake på 4-prosentbanen.

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 3.5 Framskrivinger av 4-prosentbanen<sup>1</sup>. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

<sup>1</sup> I referanseforløpet er det beregningsteknisk forutsatt en årlig realavkastning på 3 pst. de nærmeste 15 årene og deretter 4 pst. Videre er det for årene etter 2017 i alle fremskrivingene lagt til grunn en årlig budsjettimpuls på 0,3 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge til uttaket fra fondet er tilbake på 4-prosentbanen.

Kilde: Finansdepartementet.

ning for det framtidige handlingsrommet i finanspolitikken.

Erfaringer viser at anslagene for fondsverdien kan endre seg betydelig og at endringene kan gå begge veier. Endringene kan komme brått og gi store utslag i verdien av fondet, slik vi har sett de siste årene, se boks 3.4.

*Det samlede handlingsrommet i budsjettet i årene fremover, dvs. veksten i skatte- og fondsinntekter fratrukket vekst i bundne utgifter, er usikkert, men vil trolig være mindre enn i årene vi har*

bak oss. Basert på anslagene ovenfor kan handlingsrommet før effektivisering og omprioritering anslås til 6–7 mrd. kroner per år de nærmeste årene fremover, se tabell 3.6. Det er da tatt hensyn til at lavere oljeinntekter og utsikter til lavere avkastning i fondet de neste 10–15 årene vil gi et mer begrenset rom for økt bruk av oljepenger. Med et uendret strukturelt, oljekorrigert underskudd som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge vil uttaket fra fondet kunne øke reelt med anslagsvis 4 mrd. kroner per år. Det er betydelig

Tabell 3.6 Handlingsrommet i budsjettet de nærmeste årene. Mrd. 2017-kroner

	2018–2020
Inntekter .....	20,5
Underliggende skattevekst .....	16,3
Bruk av olje- og fondsinntekter <sup>1</sup> .....	4,2
Utgifter .....	14,0
Folketrygden .....	10,0
Demografikostnader i kommuner og helseforetak .....	4,0
<b>Handlingsrom før effektivisering og omprioritering .....</b>	<b>6,5</b>

<sup>1</sup> Som en beregningsteknisk forutsetning er det lagt til grunn uendret bruk av olje- og fondsinntekter som andel av trendt-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.



### Boks 3.4 Store svingninger i fondets avkastning

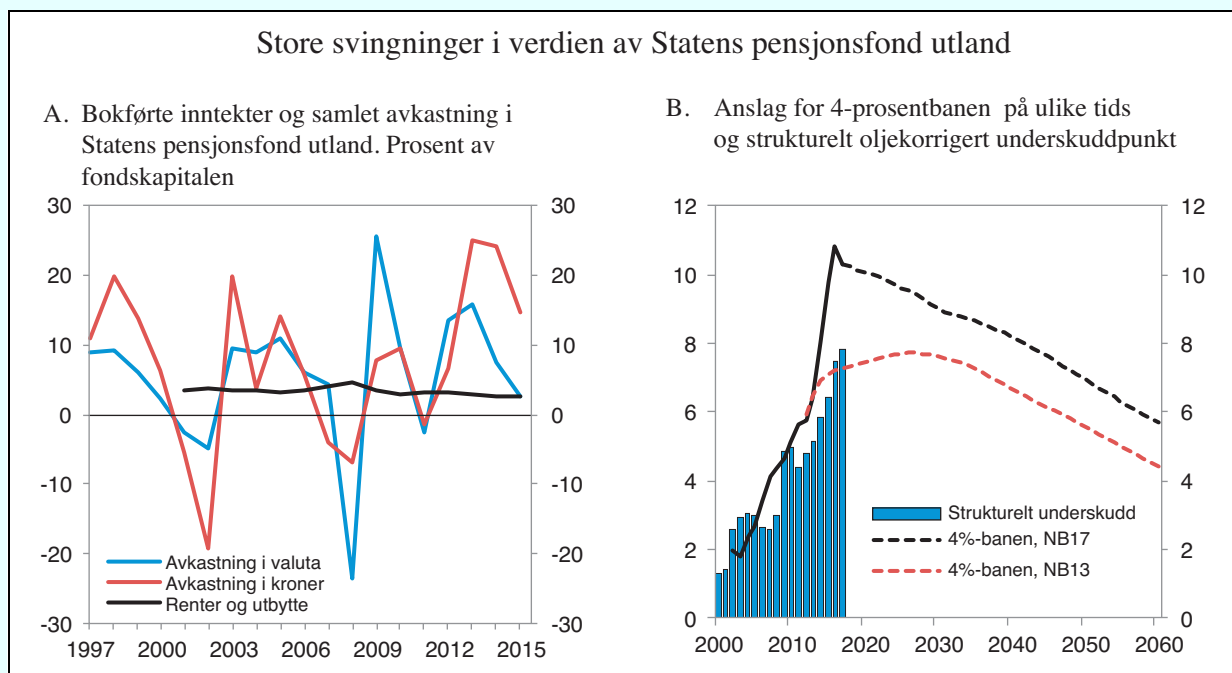
Kapitalen i Statens pensjonsfond utland er plassert i aksjer, obligasjoner og eiendom i en rekke land. Avkastningen i disse markedene svinger. I tillegg er kronekursen viktig for fondets verdi målt i norske kroner, men påvirker ikke fondets internasjonale kjøpekraft. Med en markedsverdi på nesten tre ganger verdiskapingen i fastlandsøkonomien, kan svingningene i fondets verdi bli store sett i forhold til norsk økonomi.

Utvikling siden i fjor høst illustrerer at markedsverdien av fondet kan bli vesentlig endret i løpet av forholdsvis kort tid, og at endringene kan gå begge veier. Ved inngangen til 2016 var verdien av fondet 450 mrd. kroner høyere enn anslått i budsjettet for 2016, som ble publisert høsten 2015. Oppgangen skyldtes først og fremst svakere krone. Ved nyttår snudde kronekursen, og sammen med nedgang i internasjonale aksjemarkeder bidro det til å redusere verdien av fondet med 600 mrd. kroner i løpet av halvannen måned. Siden midten av februar har fondet igjen økt i verdi, men var i første halvdel av september fortsatt på et lavere nivå enn ved inngangen til året.

Som det framgår av figur 3.6, har den årlige nominelle avkastningen til fondet svingt fra minus 20–30 pst. til pluss 20–30 pst., både målt i

valuta (blå linje) og målt i kroner (rød linje). I 2002 og 2013–2015 bidro endringer i kronens verdi til å forsterke svingningene målt i kroner. En svakere krone stod for om lag halvparten av oppgangen i fondsverdien i årene 2013–2015 – en periode der fondet nær ble doblet i verdi. I andre år, som i 2008 og 2009, har endringer i kronekursen bidratt til å dempe utslaget i fondets kroneavkastning. Som det framgår av figuren, har fondets bokførte rente-, utbytte- og leieinntekter variert forholdsvis lite fra år til år målt i prosent av fondets verdi.

Svingninger i fondets verdi har betydning for fremskrivingene av finansieringsbidraget fra fondet (4-prosentbanen). Som vist i figur 3.6B, er anslaget for 4-prosentbanen de nærmeste årene løftet med 2½–3 pst. av fastlands-BNP sammenliknet med anslaget i Nasjonalbudsjettet 2013. Det tilsvarer rundt 75 mrd. kroner. Volatiliteten i fondets verdi, og dermed i 4-prosentbanen, er langt større enn i statens øvrige inntekter og utgifter. I utformingen av finanspolitikken må det tas høyde for denne usikkerheten for å unngå at svingninger i anslagene for fondet blir en kilde til ustabilitet i finanspolitikken og norsk økonomi.



Figur 3.6 Store svingninger i Statens pensjonsfond utland

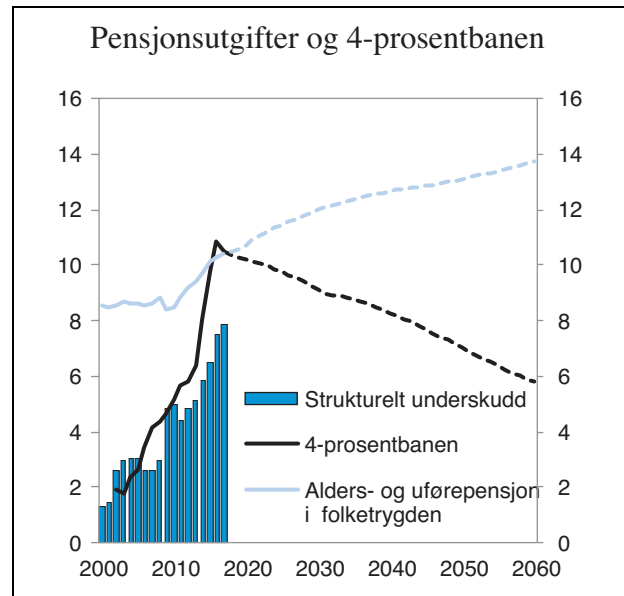
Kilde: Finansdepartementet.

lavere enn gjennomsnitt siden 2001, som har vært nesten 12 mrd. kroner per år. Videre er det tatt hensyn til den underliggende veksten i skatter og avgifter (16 mrd. kroner), veksten i folketrygdens utgifter (-10 mrd. kroner) og demografikostnadene i kommuner og helseforetak (-4 mrd. kroner).

Omtalen av flerårige budsjettkonsekvenser i Gul bok viser at utgiftene utenom folketrygden går ned i årene fremover. Nedgangen er blant annet knyttet til kraftig reduserte anslag for framtidige asylankomster. Det er stor usikkerhet om disse tallene.

Innenfor statsbudsjettets samlede ramme på 1 200 mrd. kroner er det rom for effektivisering. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen forventes å gi årlige innsparinger på 1½-2 mrd. kroner i årene 2018–2020. Ytterligere effektivisering vil gi et større handlingsrom. Rommet for nye satsinger kan også økes gjennom omprioriteringer innenfor budsjettets totale ramme. Det samlede handlingsrommet blir da større enn det som framgår av tabellen. Samtidig legger politiske målsetninger som kommer til uttrykk i intensjonserklæringer, stortingsmeldinger og flertallsmerknader i Stortinget mv. betydelige føringer på fremtidige budsjetter. Flere av disse er forholdsvis konkrete, slik som skattereformen, Nasjonal transportplan og Langtidsplanen for forsvaret. Satsing på disse og eventuelle andre områder må innpasses innenfor det samlede handlingsrommet i budsjettet.

På lengre sikt står vi overfor betydelige utfordringer i budsjettpolitikken som følge av en aldrende befolkning. De siste par tiårene har befolkningsutviklingen i Norge vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser, men utviklingen har nå snudd. Etter å ha falt jevnt siden tidlig på 1990-tallet, begynte antall eldre (67 år og over) å øke i 2010 målt som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder. Denne utviklingen vil fortsette i tiårene fremover og medføre markert økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg, mens finansieringsbidraget fra fondet vil avta målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, se figur 3.7. Overføringen fra fondet vil dermed ikke bidra til å dekke inn de økte aldersrelaterte utgiftene i tiårene fremover. Et slikt bidrag var heller ikke forventet da Stortinget sluttet seg til handlingsregelen i 2001. Det vil heller ikke være hensiktsmessig, og knapt nok mulig, å dekke opp de økte utgiftene som følger med aldring av befolkningen, ved økt sparing i dag. Aldringen må først og fremst møtes med reformer som gjør offentlige finanser mer robuste overfor økt levealder, spesielt tiltak som



Figur 3.7 Pensjonsutgifter og 4-prosentbanen. Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

øker arbeidstilbudet og fremmer økt produktivitet i offentlig sektor. Pensjonsreformen er et eksempel på et slikt tiltak.

Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om langsiktige perspektiver for norsk økonomi tidlig i 2017. Perspektivmeldingen vil vektlegge analyser av fremtidige rammebetingelser for norsk økonomi og betydningen av disse for politiske beslutninger de nærmeste årene. Utfordringene knyttet til statsfinansielle konsekvenser av aldringen av befolkningen, behovet for omstilling og produktivitetsvekst, konsekvenser av gradvis nedgang i petroleumsutvinningen og oljepri-sendringer, samt økt migrasjon, vil være sentrale. Behovet for å mobilisere arbeidskraft og andre strategier for å møte de langsiktige utfordringene vil bli drøftet.

### 3.1.5 Utvikling i offentlige finanser de siste årene

For 2017 anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning – for stats- og kommuneforvaltningen sett under ett – til knapt 98 mrd. kroner eller 3,0 pst. av BNP, se tabell 3.7. Nettofinansinvesteringene har avtatt de siste årene som følge av en nedgang i oljeinntektene. Overskuddet i offentlig forvaltning er om lag like høyt som det gjennomsnittlige nivået fra 1985 til slutten av 1990-tallet, og fortsatt høyere enn i andre land, se figur 3.8A. OECD anslår at medlemslandene i 2017 vil ha un-

derskudd i offentlig forvaltning tilsvarende 2,4 pst. av BNP. Det er litt mindre enn anslått for i år og vesentlig mindre enn på toppen i 2009.

Utviklingen i offentlig sektors nettofordringer avhenger ikke bare av det løpende over- eller underskuddet, men også av endringer i markedsværdien på beholdningen av utestående fordringer og gjeld, som for eksempel aksjekursgevinster. Medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til om lag 8 900 mrd. kroner ved utgangen av 2017 eller 272 pst. av BNP, se figur 3.8B. For OECD-landene sett under ett anslås offentlig forvaltning å ha negative nettofordringer tilsvarende vel 72 pst. av BNP. Ved siden av Norge er det kun fem OECD-land der offentlig forvaltning har positive nettofordringer, blant dem Sverige og Finland.

De samlede offentlige utgiftene i Norge anslås å tilsvare 58,5 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2017. Det er om lag samme nivå som i Danmark, og noe høyere enn i Sverige og euroområdet, se figur 3.8C. Skatte- og avgiftsnivået i fastlandsøkonomien har avtatt noe de siste 15 årene, og er på linje med nivået i Sverige og noe lavere enn i Danmark, se figur 3.8D. Ved sammenlikning av skatte- og utgiftsnivå i Norge og andre land må det tas hensyn

til at Norge har betydelige formuesinntekter i Statens pensjonsfond. Dermed kan vi ha et høyere utgiftsnivå eller lavere skattenivå enn andre land uten at offentlige finanser svekkes.

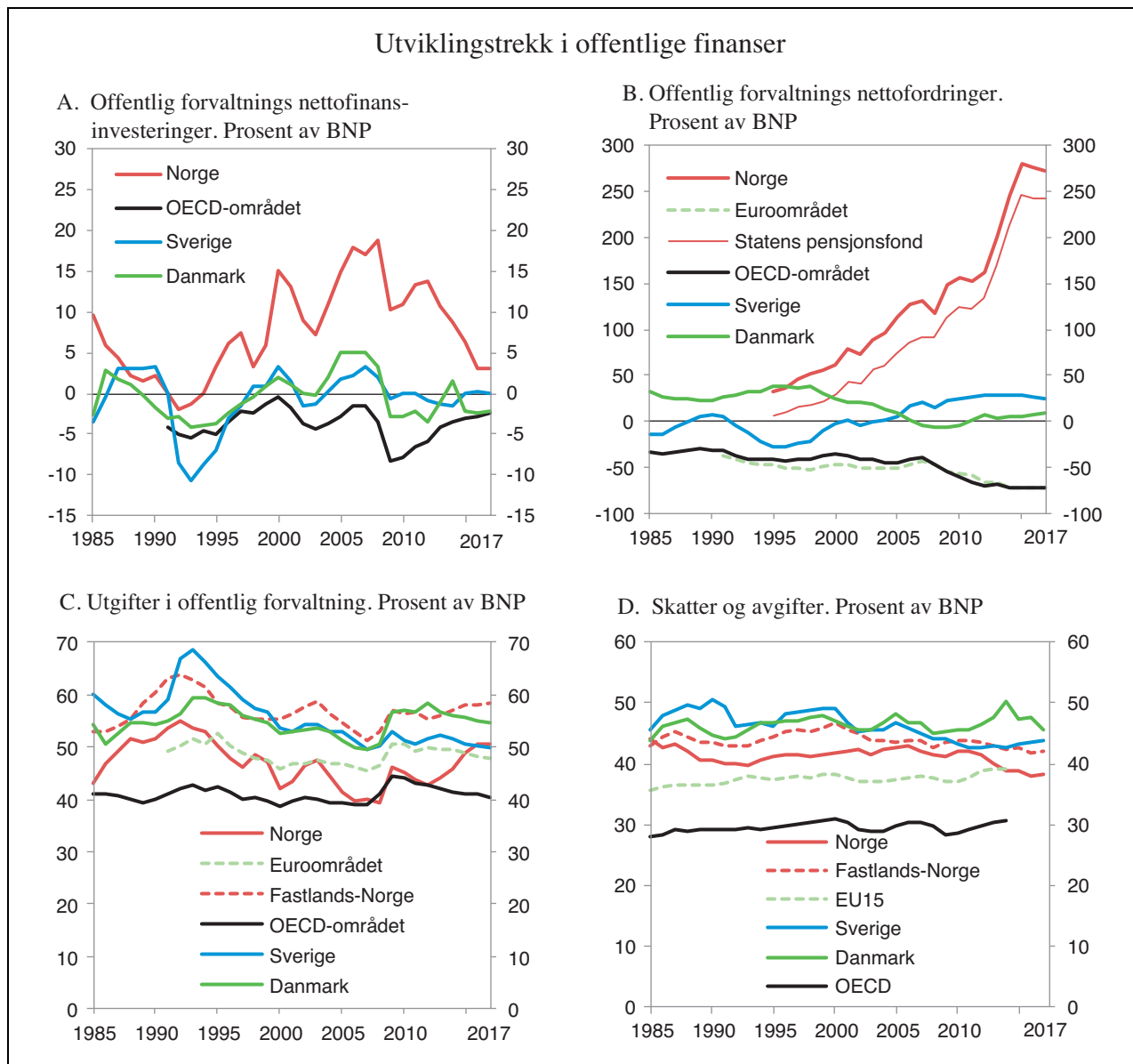
I forbindelse med gjennomføringen av jernbanereformen har Skatt Øst foreløpig vurdert at Jernbanedirektoratets kjøp av infrastruktur tjenester skal pålegges merverdiavgift. Utgiftene er anslått til 4,2 mrd. kroner, og vil ha en motpost i tilsvarende merverdiavgiftsinntekter for staten. Omleggingen bidrar dermed til å trekke opp nivået på både offentlige utgifter og skatter og avgifter i 2017.

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

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

	2015	2016	2017
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi . . . . .	213 946	111 123	112 045
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond . . . .	224 953	108 401	86 265
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet . . . . .	-185 312	-220 248	-259 506
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten . . . . .	218 256	124 549	138 271
Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond . . . . .	192 008	204 100	207 500
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap . . . . .	959	-318	-60
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet <sup>1</sup> . . . . .	-11 966	3 039	25 840
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi .	-13 106	-15 141	-14 539
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi . . . . .	-17 248	-14 342	-17 223
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B) . . . . .	200 840	95 982	97 505
Målt som andel av BNP . . . . .	6,4	3,1	3,0

<sup>1</sup> 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.



Figur 3.8 Utviklingstrekk i offentlig forvaltning

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

## 3.2 Kommuneforvaltningens økonomi

### 3.2.1 Sentrale utviklingstrekk

Inntektsveksten i kommunesektoren ligger an til å bli forholdsvis høy i 2016. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2015 til 2016 anslås nå til 12,1 mrd. kroner eller 2,7 pst., se tabell 3.8. De frie inntektene anslås å øke reelt med 7,2 mrd. kroner, tilsvarende 2,1 pst. Vekstanslagene for både samlede og frie inntekter i 2016 er justert opp med 3,8 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2016. Bakgrunnen er ekstraordinært store uttak av utbytter til personlig

skattytere for inntektsåret 2015, som trolig skyldes tilpasninger i forkant av skattereformen fra 2016. Det gir økt skatt på alminnelig inntekt, som deles mellom kommuner, fylkeskommuner og staten.

Som følge av ny informasjon er også anslaget for inntektsveksten i 2015 justert opp med 1,8 mrd. kroner siden Revidert Nasjonalbudsjett 2016. Økningen siden mai skyldes at gebyrinntektene mv. ble høyere enn ventet i 2015, samt at kostnadsveksten i 2015 er justert ned fra 2,6 til 2,4 pst. Realinntektsveksten i 2015 anslås nå til 3,8 pst.

Tabell 3.8 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2016. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2016-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
Nasjonalbudsjettet 2016. ....	7,3	1,7	4,7	1,4
Saldert budsjett 2016. ....	8,7	2,0	4,7	1,4
Revidert nasjonalbudsjett 2016. ....	8,3	1,9	3,4	1,0
Nasjonalbudsjettet 2017. ....	12,1	2,7	7,2	2,1

Kilde: Finansdepartementet.

For tiårsperioden 2006–2015 sett under ett kan den gjennomsnittlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 2,6 pst. per år. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige årlige realinntektsveksten i perioden 1990–2005 på 2,3 pst. Inntektsveksten i den siste tiårsperioden må ses i sammenheng med sterk befolkningsvekst som følge av økt arbeidsinnvandring etter utvidelsen av EU i 2004. Det har gitt økte skatteinntekter til stat og kommune, men også økt behovet for kommunale tjenester. Kommunesektorens inntekter har de siste årene økt noe som andel av BNP for Fastlands-Norge.

I fjor økte aktiviteten i kommunesektoren betydelig mindre enn inntektene, se figur 3.9A. Det må ses i sammenheng med uventet sterk skatteinngang gjennom andre halvår i fjor. 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 tjenestomfang eller tjenestekvalitet som følge av mer effektiv ressursbruk. Produksjonen av kommunale tjenester må påregnes å bli mer effektiv over tid. Det gir rom for å utvikle det kommunale tjenestetilbudet ut over det som følger av realveksten i sektorens inntekter.

Veksten i kommunal sysselsetting har de siste fire årene ligget på om lag 1 pst. Det er klart lavere enn de foregående fem årene. I 2015 økte sysselsettingen med 3 300 personer, tilsvarende 0,6 pst. Antall årsverk økte om lag tilsvarende. I første halvår i år lå den kommunale sysselsettingen 0,9 pst. høyere enn i samme periode i fjor. Målt i forhold til totalt antall sysselsatte har sysselsettingen i kommunene vært forholdsvis stabil de siste årene, se figur 3.9B.

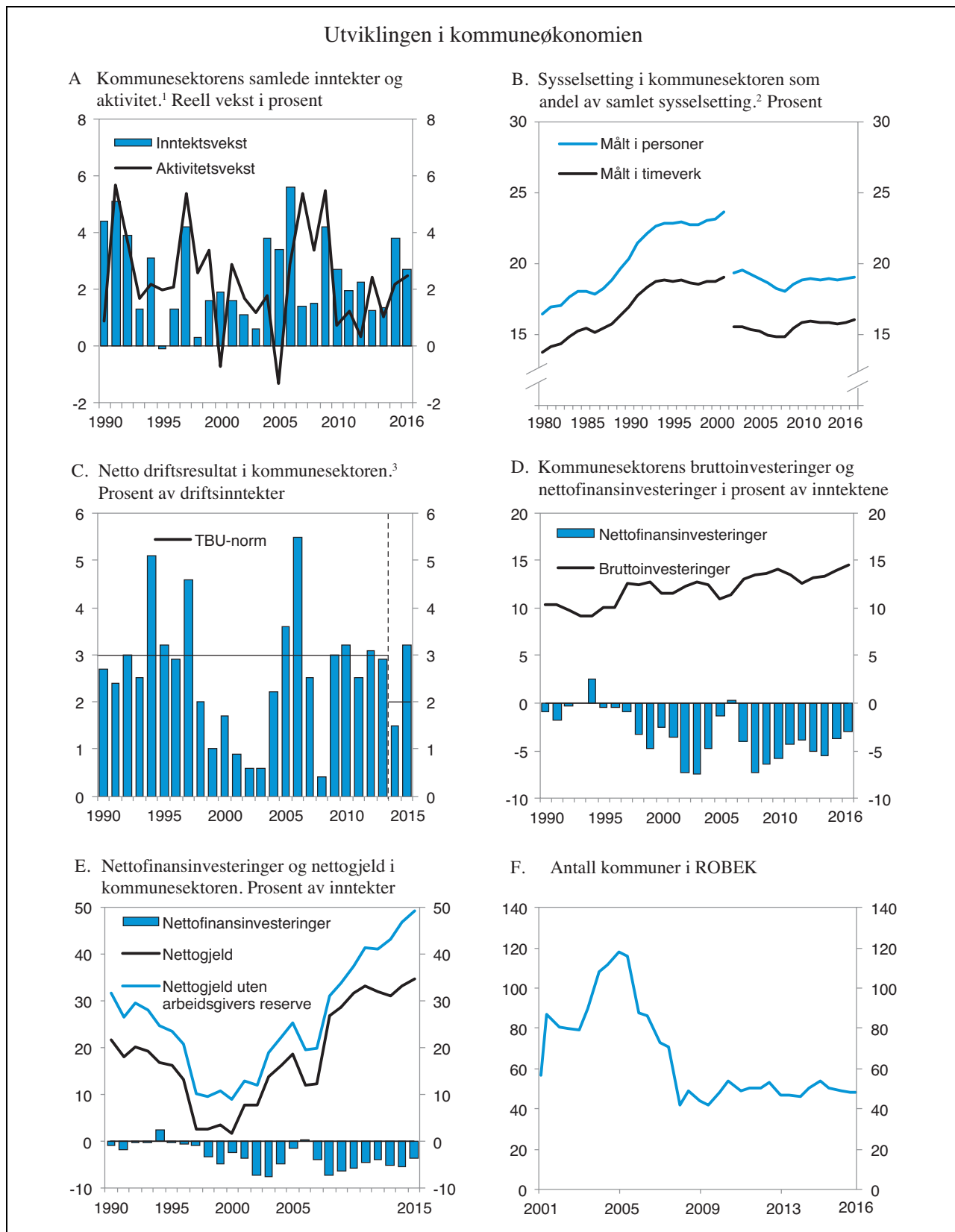
Realinvesteringene i kommunesektoren ligger på et høyt nivå som andel av inntektene. Etter sesongjustert nedgang i første halvår i fjor, tok in-

vesteringene seg opp i andre halvår. Fra 2014 til 2015 økte realinvesteringene reelt med 6,4 pst. I første halvår i år lå investeringsnivået 15 pst. høyere enn i samme perioden i fjor, målt i faste priser.

Netto driftsresultat uttrykker hvor mye kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Fra og med 2014 føres inntekter fra momskompensasjon på investeringer i investeringsregnskapet, mot tidligere i driftsregnskapet. Det bidrar til å trekke netto driftsresultatet i sektoren vesentlig ned. Blant annet på bakgrunn av denne endringen anbefaler TBU nå at netto driftsresultatet for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre 2 pst. av inntektene (mot tidligere 3 pst.), for at kommunesektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. For kommunene (inklusive Oslo) anbefaler utvalget at netto driftsresultatet over tid bør utgjøre 1¾ pst. av inntektene, mens det for fylkeskommunene bør utgjøre 4 pst. av inntektene.

Netto driftsresultatet i kommunesektoren i 2015 anslås til 3,2 pst. av inntektene, se figur 3.9C. Justert for endret regnskapsføring av inntekter fra momskompensasjon på investeringer er dette det høyeste netto driftsresultatet i sektoren siden 2006. Netto driftsresultatet anslås til 3,0 pst. for kommunene og 4,6 pst. for fylkeskommunene. Netto driftsresultat er om lag 1¾ prosentenheter høyere enn i 2014. For både kommunene og fylkeskommunene var netto driftsresultatet over det nivået det tekniske beregningsutvalget for kommuneøkonomi (TBU) har anbefalt som en norm over tid.

Kommunesektorens nettofinansinvesteringer fremkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til realinvesteringer medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Netto finansinvesteringer i kommunesektoren anslås til om lag -17,2 mrd. kroner i



Figur 3.9 Utviklingen i kommuneøkonomien

<sup>1</sup> Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.

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

<sup>3</sup> Endringer i regnskapsregler for føring av momskompensasjon knyttet til investeringer trekker ned netto driftsresultatet etter 2013. Fra 2014 oppgis konserntall, mens tidligere tall er for kommunekassene.

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

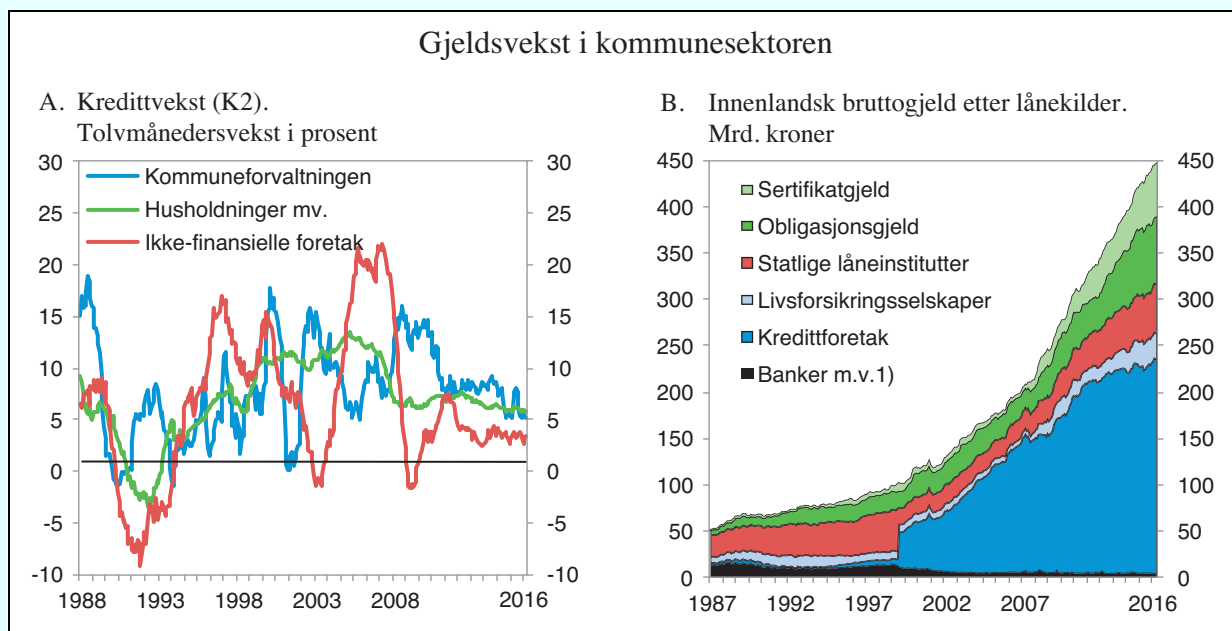
### Boks 3.5 Gjeldsutviklingen i kommunesektoren

Kommunesektorens gjeld har økt betydelig de siste 15 årene. Siden begynnelsen av 2009 har kredittveksten i kommuneforvaltningen, målt ved tolv månedersveksten i kredittindikatoren (K2), stort sett vært høyere enn i husholdningene og ikke-finansielle foretak, se figur 3.10A. Kredittindikatoren viser opptak av langsiktig gjeld. For kommuneforvaltningen vil det si lån til investeringer i bygg og anlegg, samt lån for videre utlån. Fra 1988 og fram til årtusenskiftet lå den årlige veksten i kommuneforvaltningens gjeld på i underkant av 6 pst. Fra 2000 og ut 2014 var gjennomsnittet om lag 10 pst. årlig. De siste par årene har gjeldsveksten i sektoren avtatt, og i august i år var tolv månedersveksten 5,1 pst. Den forholdsvis høye gjeldsveksten siden årtusenskiftet gjenspeiler et høyt investeringsnivå i kommunesektoren, noe som må ses i sammenheng med høy befolkningsvekst, høy inntektsvekst i kommunesektoren og etter hvert lav rente.

Kommuneforvaltningens gjeld stammer fra ulike kilder. Kredittforetak, der Kommunalbanken er den klart største enkeltaktøren i markedet, står bak vel halvparten av gjelden i sektoren. De siste par årene har det vært en endring i sektorens lånemønster, med økende opptak av lån med kort løpetid i sertifikatmarkedet. Den

korte løpetiden øker sårbarheten for endringer i kapitalmarkedets tilbud av likviditet, som kan endres raskt. For relativt sett mindre beløp vil eventuelle vanskeligheter med refinansiering kunne håndteres ved å trekke på egen likviditet. Kommuner som må refinansiere relativt sett større beløp, og ikke har tilstrekkelig likviditet, vil være mer sårbare dersom refinansieringen skulle skje i et vanskelig marked.

Kommuners 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. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte før sommeren på høring forslag til endringer i forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning. Formålet med de foreslåtte endringene er å få tydeligere fram ansvaret kommunene har for å vurdere risikoen knyttet til deres kortsiktige låneopptak og for at denne risikoen blir synliggjort for kommunestyret. Høringsfristen var 1. september 2016. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på å fastsette forskriften i løpet av høsten.



Figur 3.10 Utviklingen i kommunegjelden

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

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

2015, tilsvarende -3,7 pst. av inntektene. Underskuddet er lavere enn i 2014, noe som må ses i sammenheng med de uventede høye inntektene i 2015. Store negative netto finansinvesteringer de siste årene skyldes ikke svake netto driftsresultater, men må ses i sammenheng med høye realinvesteringer i sektoren, se figur 3.9D.

Ved utgangen av 2015 utgjorde kommunesektorens nettogjeld 34,6 pst. av inntektene. Gjeldsgraden har vært forholdsvis stabil de siste fem årene. Utenom reserver i kollektive avtaler i livsselskaper og kommunale pensjonskasser har nettogjelden fortsatt å øke de siste årene og utgjorde 49,2 pst. av inntektene ved utgangen av 2015. Dette er en økning på 12 prosentenheter siden 2010 og over en femdobling siden årtusensskiftet.

En annen måte å vurdere utviklingen i sektorens gjeld er å se på hvor stor del av gjelden som vil være eksponert ved renteendringer. En del lån er knyttet til gebyrbelagte tjenester, der økte avdrag og renteutgifter finansieres gjennom økte kommunale gebyrer. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på skole-, kirke- og sykehjemsinvesteringer og transporttiltak i fylkene. Samtidig er enkelte av sektorens fordringer ikke rentebærende. Den delen av kommunesektorens nettogjeld som antas å være eksponert ved renteendring, anslås til om lag 34 pst. av inntektene. Det er 7 prosentenheter høyere enn i 2010 og 25 prosentenheter høyere enn for ti år siden. Gjeldsgraden varierer betydelig fra kommune til kommune. Basert på siste rapporterte tall for de enkelte kommunene, hadde 10 kommuner en netto renteeksponert gjeld som var høyere enn 100 pst. av driftsinntektene og 195 kommuner hadde en renteeksponert gjeld som er høyere enn 50 pst. av inntektene. Av disse 195 kommunene er 24 registret i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).

Antall kommuner som er registrert i ROBEK har holdt seg relativt stabilt rundt 50 de siste åtte årene. Så langt i år har antall kommuner i ROBEK avtatt fra 49 kommuner ved inngangen til året til 48 kommuner i september i år, se figur 3.9F. Det har de siste årene ikke vært registrert noen fylkeskommuner i ROBEK. Kommuner og fylkeskommuner som er registrert i ROBEK, må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler.

### 3.2.2 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2017

En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver. Regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2017 legger til rette for at kommunesektoren kan tilby flere og bedre tjenester.

Regjeringens budsjettforslag for 2017 innebærer en reell vekst i kommunesektorens frie inntekter på knappe 4,1 mrd. kroner. Veksten i de frie inntektene er over det signaliserte intervallet på 3¼-4 mrd. kroner. I tråd med etablert praksis regnes veksten i inntektene fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2016 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2016. Veksten i frie inntekter må ses i sammenheng med kommunesektorens merutgifter til befolkningsutviklingen, samt sektorens anslåtte merutgifter til pensjon. Det anslås at den delen av disse utgiftene som må dekkes av frie inntekter, utgjør om lag 3 mrd. kroner.

Veksten i sektorens samlede inntekter anslås til 3,4 mrd. kroner, se tabell 3.9. Veksten er innenfor det signaliserte intervallet i Kommuneproposisjonen 2017 på 3¼-4 mrd. kroner. Lavere vekst i sektorens samlede inntekter enn i frie inntekter må ses i sammenheng med redusert vederlag til kommunene fra tildeling av oppdrettstillatelser og forslag om reduksjon i distrikts- og regionalpolitiske tilskudd. I tillegg bidrar lavere overføringer under toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester til å trekke ned veksten i øremerkede tilskudd. Det skyldes dels at samlet tilskudd til kommunene i 2016 ligger an til å bli vel 600 mill. kroner lavere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2016, som videreføres til 2017, og dels Regjeringens forslag om at innslagspunktet i toppfinansieringsordningen økes noe mer enn anslått lønnsvekst.

Det legges opp til at fylkeskommunene får 450 mill. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Av dette er 200 mill. kroner begrunnet med satsing på vedlikehold av fylkesveier. Kommunene får 3 625 mill. kroner av veksten i de frie inntektene. Av denne veksten er 300 mill. kroner begrunnet med økt satsing på rusfeltet, 150 mill. kroner begrunnet med tidlig innsats i grunnskolen, 100 mill. kroner begrunnet med opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering. I tillegg begrunnes 50 mill. kroner av veksten med økt satsing på skolehelsetjenester og helsestasjonene, som også regnes inn som en del av opptrappingsplanen mot vold og overgrep i nære relasjoner.



Tabell 3.9 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2017 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2016 slik det anslås i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2016 og Nasjonalbudsjettet 2017. Mrd. kroner

	Målt ift. anslag for 2016 i	
	Revidert nasjonal- budsjett 2016	Nasjonal- budsjettet 2017
Samlede inntekter .....	3,4	-0,5
Herav:		
– Frie midler .....	4,1	0,2
– Frie midler til nye oppgaver <sup>1</sup> .....	0,3	0,3
– Øremerkede tilskudd mv. <sup>2</sup> .....	-1,3	-1,3
– Gebyrer mv. ....	0,4	0,4

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

<sup>2</sup> Endring i øremerkede tilskudd måles fra Revidert nasjonalbudsjett.

Kilde: Finansdepartementet.

I tillegg til den anslåtte veksten i frie inntekter får kommunesektoren økt rammetilskudd knyttet til innføring av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år og midler for å gi utdanning til innvandrere med videregående opplæring fra utlandet som ikke anerkjennes i Norge. Disse midlene bevilges som frie inntekter, men regnes ikke med i den oppgitte veksten i frie inntekter siden midlene er knyttet til nye oppgaver.

Innenfor kommuneopplegget foreslås også økte midler til øremerkede tilskudd. Blant annet foreslås investeringstilskudd til 1 800 omsorgsplasser, midler til superbussløsningen i Trondheim og midler til grunn-, etter- og videreutdanning av helsepersonell.

Som en del av den forsterkede innsatsen for å motvirke arbeidsledighet tilføres kommunene på Sør- og Vestlandet et engangstilskudd på 650 mill. kroner til vedlikehold og rehabilitering av skoler og omsorgsbygg i kommunene. Tilskuddet kommer i tillegg til veksten i kommunesektorens samlede inntekter. Tilskuddet fordeles til kommuner som har registrert arbeidsledighet over landsgjennomsnittet. 400 mill. kroner fordeles med utgangspunktet i registrert arbeidsledighet ved utgangen av august. Det holdes tilbake 250 mill. kroner som vil bli fordelt basert på oppdaterte ledighetstall på nyåret i 2017.

Ved beregning av realveksten i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en prisvekst på kommunal tjenesteyting (deflator) på 2,5 pst. fra 2016 til 2017. Gebyrinntektene anslås å øke reelt med 0,4 mrd. kroner fra 2016 til 2017.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for videre styrking av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. Regjeringen har klare forventninger til at det også i kommunesektoren arbeides kontinuerlig for å effektivisere driften. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2017 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 knappe 4,1 mrd. kroner øke kommunesektorens handlingsrom med 1,5 mrd. kroner utover merkostnader til demografi og pensjon og de særlige satsingene innenfor veksten i frie inntekter, se tabell 3.10.

Både for 2015 og 2016 anslås nivået på de frie inntektene i kommunesektoren nå betydelig høyere enn i fjor høst, se figur 3.11. Det anslåtte nivået i 2017 er også noe høyere enn signalisert i Kommuneproposisjonen 2017. Siden skatteanslaget er justert opp med hele 3,8 mrd. kroner for 2016, vil likevel inntektsveksten regnet i forhold til anslag på regnskap for 2016 bli forholdsvis lav. Målt på denne måten anslås kommunesektorens samlede inntekter å falle reelt med om lag 0,5 mrd. kroner, tilsvarende -0,1 pst., mens de frie inntektene anslås å øke med 0,2 mrd. kroner, tilsvarende 0,1 pst. Den lave realveksten fra 2016 til 2017 skyldes høyere anslåtte inntekter i 2016.

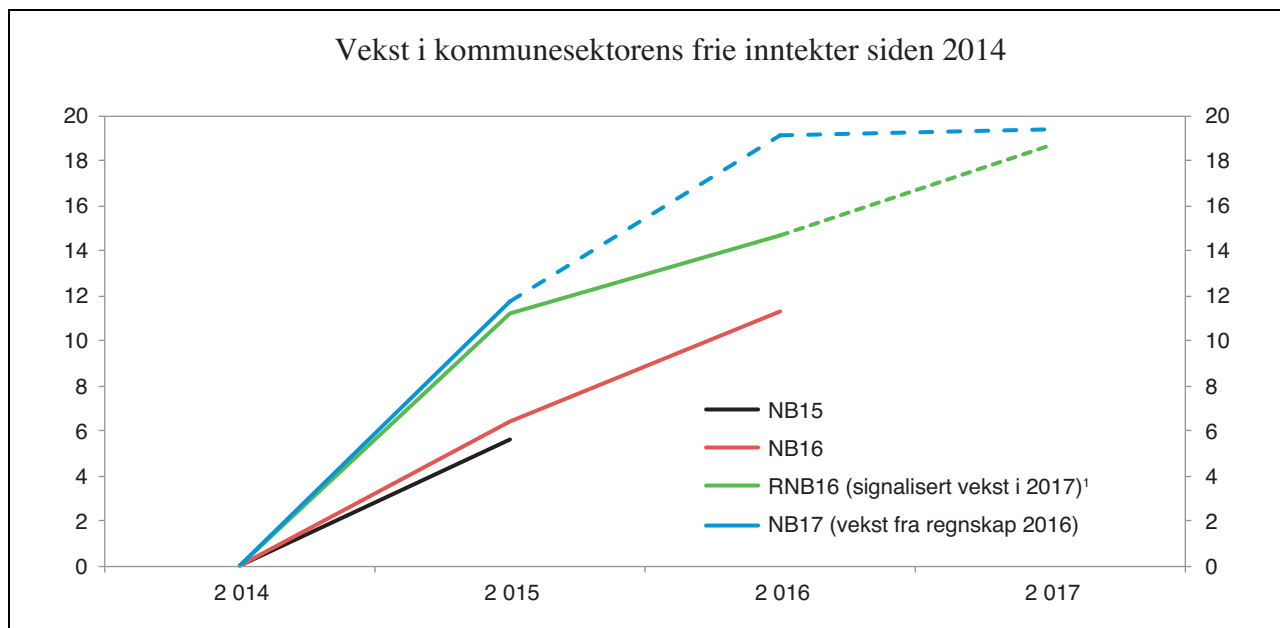
Kommunesektorens samlede inntekter i 2017 anslås til om lag 489 mrd. kroner. Av dette utgjør de frie inntektene, som består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter, knappe tre fjerdede-

Tabell 3.10 Økning i kommunesektorens handlingsrom i 2017 med og uten effektiviseringskrav på 0,5 pst. Mrd. Kroner

	Mrd. kroner
Vekst i frie inntekter . . . . .	4,1
– Merkostnader til demografi . . . . .	-2,1
– Merkostnader til pensjon . . . . .	-0,9
– Satsinger innenfor veksten i frie inntekter . . . . .	-0,8
Økt handlingsrom uten effektiviseringskrav . . . . .	0,3
+ Effektiviseringskrav på 0,5 pst. <sup>1</sup> . . . . .	1,2
Økt handlingsrom med effektiviseringskrav på 0,5 pst. . . . .	1,5

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

Kilder: Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.



Figur 3.11 Realvekst i kommunenes frie inntekter. Mrd. 2017- kroner

<sup>1</sup> For 2017 er det i figuren lagt til grunn en vekst på 4 mrd. kroner, som er øvre grense i det signaliserte intervallet i Kommune- proposisjonen 2017.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ler. Kommunesektoren har i tillegg inntekter fra blant annet øremerkede tilskudd fra staten, avgifter, gebyrer og momskompensasjonsordningen.

#### Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

Skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere deles mellom staten, kommuner og fylkes-

kommuner. Fordelingen bestemmes ved at det fastsettes maksimalsatser på skattørene for kommuner og fylkeskommuner.

I Kommuneproposisjonen 2017 ble det signalisert at skattørene for 2017 skal fastsettes ut fra et mål om at skatteinntektene for kommunesektoren skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene. Utviklingen i skattegrunnlag er påvirket av Regjeringens forslag til skatteopplegg for 2017. Som følge

av forslaget om 1 prosentenhets reduksjon i skattesatsene på alminnelig inntekt, foreslås skattesatsen på fellesskatt til staten for personlig skattytere redusert fra 10,55 pst. i 2016 til 9,55 pst. i 2017. Skattesatsen på alminnelig inntekt reduseres dermed fra 25 pst. i 2016 til 24 pst. i 2017.

Det foreslås å holde både den kommunale og den fylkeskommunale skattøren for personlig skattytere uendret fra 2016 til 2017, på henholdsvis 11,8 og 2,65 pst. Skatteinntektene anslås etter dette å utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter i 2017.

Kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue anslås å utgjøre 183,8 mrd. kroner i 2017, en stigning på 2,3 pst. fra 2016. Økningen er moderat på grunn av de anslåtte merskatteinntektene i 2016.

### 3.3 Pengepolitikken

Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Pengepolitikken skal samtidig bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting.

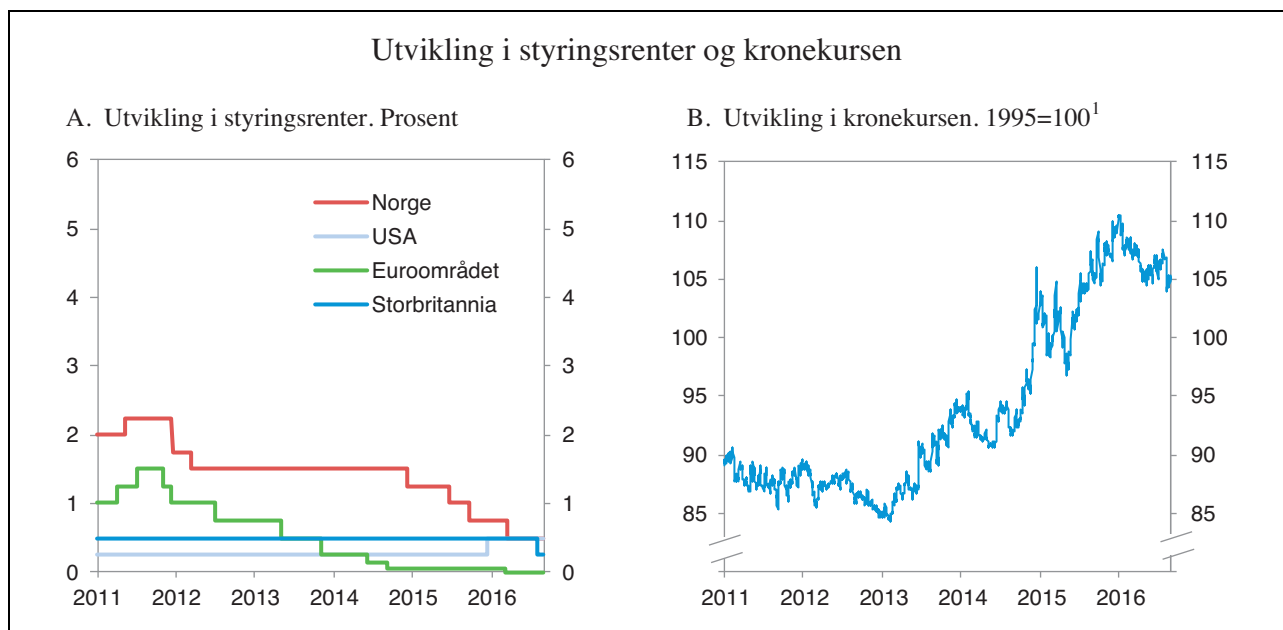
Pengepolitikken er førstelinjeforsvaret for å møte svakere vekst i økonomien. Renten kan endres raskt ved endringer i de økonomiske utsiktene. På rentemøtet i mars i år satte Norges Bank ned styringsrenten med 0,25 prosentenheter til

0,50 pst. Styringsrenten er deretter blitt holdt uendret. Ifølge Norges Banks renteprognose fra september vil styringsrenten holdes nær ½ pst. de neste årene. Prognosen innebærer at det er litt større sannsynlighet for at styringsrenten settes ned enn opp det nærmeste året. Mot slutten av Norges Banks prognoseperiode, som går til og med 2019, anslås styringsrenten fortsatt å være under 1 pst.

Utlånsrentene til husholdninger og foretak i Norge er blitt satt gradvis ned de siste årene. Ifølge SSBs rentestatistikk var den gjennomsnittlige renten på lån med pant i bolig til husholdningene i 2. kvartal i år vel 1¼ prosentenheter lavere enn sommeren 2014. Også bankenes rentemarginer, målt som forskjellen mellom utlånsrentene og rentene i pengemarkedet, gikk litt ned i samme periode, fra et høyt nivå.

Pengepolitikken påvirker norsk økonomi gjennom renten og indirekte også gjennom kronekursen. Kronen har svekket seg med om lag 15 pst. siden sommeren 2013. Utviklingen i kronen påvirker både inflasjonen og realøkonomien. Svekkelsen av kronen bidrar til høyere vekst i konsumprisene og bedret lønnsomhet for de konkurransutsatte delene av norsk næringsliv. Renten er en av flere faktorer som påvirker boligpriser og opptak av kreditt. Norges Bank søker i gjennomføringen av pengepolitikken også å dempe faren for at finansielle ubalanser bygger seg opp.

Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i



Figur 3.12 Utvikling i styringsrenter og kronekurs

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

tråd med markedsaktørenes forventninger, slik disse kommer til uttrykk i terminrentene. Det innebærer en gjennomsnittlig tremåneders pengekursrentesats på 1,1 pst. i 2016 og 1,0 pst. i 2017. Videre er det lagt til grunn at kronen i gjennomsnitt vil svekke seg med 2,8 pst. fra 2015 til 2016, målt ved endringen i den importveide kursindeksen.

Renten på norske statsobligasjoner med ti års løpetid var mot slutten av september 1,2 pst. Det er svært lavt sett i et historisk perspektiv. Siden starten av året har renten falt med ¼ prosentenh. Den lave renten må ses i sammenheng med lave langsiktige renter ute og at norske statsobligasjoner anses å være en investering med lav risiko.

I april 2014 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skal vurdere sentralbankloven og styringen i Norges Bank. Utvalget skal avgi sin rapport innen juni 2017. Parallelt med utvalgets arbeid vurderer departementet behovet for modernisering av forskriften for pengepolitikken.

### **3.4 Tiltak mot risiko i boligmarkedet**

#### **3.4.1 Utviklingen i boligmarkedet**

Boligprisene har steget kraftig den siste tiden, og veksten har tiltatt gjennom sommeren, se omtale i kapittel 2. Prisstigningen er særlig høy i Oslo-området. Med så høy prisstigning i boligmarkedet vil en forventet potensiell salgsgevinst overstige kostnader til normalt vedlikehold og betjening av gjeld. Det kan føre til videre prispress.

Høy boligprisvekst vil øke husholdningenes gjeld som andel av disponibel inntekt og over noe tid innebære en tiltakende risiko for finansiell ustabilitet. Et eventuelt fall i boligprisene vil redusere boligeiernes egenkapital og kan gi store virkninger for den samlede økonomiske aktiviteten, blant annet gjennom lavere privat konsum, lavere aktivitet i næringslivet, økt arbeidsledighet, tap i bankene og redusert boligbygging.

Det er krevende å anslå hvilket boligprisnivå som er rimelig, men det er flere årsaker til at boligprisene i Norge vil være høye, særlig i svært attraktive områder med begrenset tilgang på areal. Mange husholdninger vil kunne betjene store boliglån så lenge renten er lav. Det foreligger beregninger som viser at dagens nivå på boligprisene kan forklares ved utviklingen i rentenivå, inntekter og boligbygging. Derimot er det erfaringer både i Norge og i andre land for at rask vekst i boligpriser og gjeld øker risikoen for finansiell ustabilitet. Tidligere finanskriser har dessuten nesten

alltid vært preget av en allmenn oppfatning i perioden før krisen om at pris- og gjeldsoppgangen er riktig og kan forklares.

De gunstige reglene i inntekts- og formuesbeskatningen av bolig utgjør en skatteutgift anslått til om lag 37 mrd. kroner i 2016. Det er Regjeringens politikk å videreføre en lav beskatning av boligen som folk eier og bor i. Det er det bred politisk oppslutning om. Det kan se ut til at en stor del av boligprisoppgangen er drevet av at stadig flere nå kjøper bolig som investeringsobjekt. Hele 44 pst. av leilighetene under 60 kvadratmeter som ble solgt i Oslo i første kvartal er kjøpt av en annen person enn den som bor der, ifølge Eiendomsverdi.

#### **3.4.2 Tiltak for en mer bærekraftig utvikling i boligpriser og gjeld**

Regjeringens utgangspunkt er at de som ønsker det, skal kunne eie sin egen bolig. De som eier boligen sin selv, tar bedre vare på den. Det å eie er også bra for forutsigbarheten for den enkelte, og for å sikre et stabilt og godt bomiljø.

Rask og stigende prisstigning i boligmarkedet gir gevinst for de som eier bolig, men rammer samtidig usosialt. For de som har for små ressurser til å kjøpe egen bolig, fører høy prisvekst til at egen bolig etter et år eller to blir enda vanskeligere å oppnå. Prisen på en aktuell bolig stiger raskere enn en inntektstaker uten formue klarer å bygge egenkapital. Unge i etableringsfasen som kjøper bolig med store låneopptak, påtar seg en særlig risiko og er ekstra sårbare dersom boligprisene brått skulle falle. Regjeringen har derfor gjennomført en serie tiltak med sikte på en mer balansert utvikling i boligmarkedet, både på tilbud- og etterspørselssiden.

Befolkningen i Norge øker raskt, særlig i de største byene. Det er derfor et behov for flere boliger i årene fremover. Regjeringen vil legge best mulig til rette for økt utbygging. Offentlige reguleringer skal ikke unødvendig forsinke eller fordyre boligbygging. Regjeringen vil sikre raskere saksbehandling av byggesaker og forenkle plan- og bygningsloven. Boligbyggingen har tatt seg opp. Det bygges i år anslagsvis 34 000 nye boliger, et vesentlig høyere tall enn de foregående årene. Boligbyggingen anslås å holde seg høy fremover. Det vil bidra til å dempe prisstigningen.

#### *Tiltak på tilbudssiden*

For å sikre helhet, sammenheng og gjennomføringskraft i boligpolitikken, har Regjeringen sam-

let ansvaret for plan- og bygningsloven i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det er allerede gjennomført en rekke forenklinger i et omfattende og krevende regelverk.

Regjeringens strategi for boligmarkedet, som ble lagt fram sommeren 2015, hadde som formål å legge til rette for raskere, enklere og billigere boligbygging, og ga en oppsummering av gjennomførte og planlagte tiltak.

Regjeringen har blant annet gjennomført forenklinger i byggteknisk forskrift. Ifølge OBOS innebærer forenklingene at mindre leiligheter nå kan bygges flere hundre tusen kroner billigere enn før. Det er særlig kravene til tilgjengelighet som er blitt noe lempet på. Samtidig har Regjeringen forenklet kravene til eksisterende bygg, slik at det er enklere å leie ut del av bolig enn tidligere.

Det er innført flere tidsfrister for kommunene som behandler byggesaker, og strammet inn på muligheten for omkamper der sakene allerede er avgjort. Dette er gjort for at innbyggere og næringsliv skal kunne starte opp bygging raskere enn før.

Regjeringen jobber også med nye tiltak for å fremme boligbyggingen. Før sommeren sendte Kommunal- og moderniseringsdepartementet forslag til Stortinget om ytterligere forenklinger av plan- og bygningsloven. Særlig viktig er forslaget om at kommunene på en enklere og raskere måte enn i dag skal kunne endre eksisterende reguleringsplaner, for eksempel omdisponere areal fra næring til bolig, eller tillate større utnyttelse av arealet enn den opprinnelige planen legger opp til.

Bedre samordning av areal- og transportplanlegging i og rundt de store byene er avgjørende for å få økt boligbyggingen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider derfor for en helhetlig og bærekraftig utvikling i kollektivknutepunktene. Regjeringen vurderer også å sette tydeligere krav om høy arealutnytting, og at arealbruken må bygge opp under investeringer og tilrettelegging for kollektivtransport. Dette skal skje ved å kople sammen byutviklingsavtaler og bymiljøavtaler for de ni største byregionene.

Regjeringen vil i løpet av høsten sende på høring forslag til nye bestemmelser i byggteknisk forskrift. Byggereglene skal forenkles og forbedres, blant annet ved at krav blir lempet på. Regjeringens vil først og fremst gjelde boliger, og etter planen skal nye og enklere krav tre i kraft i 2017.

### *Skatt*

Regjeringen har ønsket å skjerme den boligen folk eier og bor i for skatteøkninger. Derimot har Regjeringen i flere trinn strammet til den gunstige beskatningen på sekundærbolig med sikte på å gjøre boligspekulasjon mindre lønnsomt. Formuesverdsettelsen av sekundærboliger er økt fra 50 pst. i 2013 til 80 pst. i 2016. Reduksjonen i formuesskattesatsen fra 1,1 pst. til 0,85 pst. har redusert den relative skattefavoriseringen av fast eiendom sammenlignet med andre investeringer. I statsbudsjettet for 2017 foreslår Regjeringen å gå videre i å gjøre boligspekulasjon mindre lønnsomt. Det foreslås nå å redusere verdsettingen av gjeld tilordnet sekundærbolig med 20 pst. Videre foreslås en verdsettingsrabatt for aksjer og driftsmidler, som kan føre til at mer av den private sparingen går til investeringer i næringsvirksomhet fremfor investeringer i fast eiendom. Reduksjonen i skattesatsen på alminnelig inntekt fra 28 pst. i 2013 til 24 pst. i forslaget for 2017 fører til at rentefradraget får en lavere skattemessig verdi og gjør det dermed isolert sett mindre gunstig å ta opp lån.

### *Boliglånsforskriften*

For å bidra til en mer bærekraftig utvikling i husholdningenes gjeld og i boligprisene fastsatte Finansdepartementet 15. juni 2015 forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig. Forskriften trådte i kraft 1. juli 2015 og skal i utgangspunktet gjelde til 31. desember 2016. Forskriften innebærer blant annet at belåningsgraden normalt ikke skal overstige 85 pst. av boligens verdi, låntakeren må kunne tåle en renteøkning på minst fem prosentenheter, og det skal være avdragsplikt ved belåningsgrad over 70 pst. I lys av den kraftige oppgangen i boligprisene de siste månedene sendte Finansdepartementet et brev til Finanstilsynet i sommer hvor Finanstilsynet og Norges Bank ble bedt om å vurdere om forskriften burde videreføres, og eventuelt strammes inn. Et forslag om videreføring og innstramming fra Finanstilsynet er sendt på høring med høringsfrist 24. oktober 2016. Boliglånsforskriften er nærmere omtalt i kapittel 6.4.

### *Kapitalkrav for banker*

I de senere årene er det gradvis innført høyere kapitalkrav for banker i Norge. Noe av økningen er begrunnet ut fra oppbygging av systemrisiko i norsk økonomi, herunder knyttet til utviklingen i

### Boks 3.6 Tiltak rettet mot boligpriser og gjeld

Det er gjennomført og foreslått en rekke tiltak for å bidra til en mer bærekraftig utvikling i boligpriser og gjeld, blant annet:

- *Lemping på krav i byggt teknisk forskrift.* Nye krav til tilgjengelighet har gjort det billigere å bygge små boliger. Nye energikrav har gitt større mulighet til å bruke elektrisitet til oppvarming.
- *Nye tidsfrister for saksbehandling av plansaker.* Det skal gå raskere for privatpersoner og næringsliv å sette i gang bygging. Regjeringen har sendt forslag om ytterligere forenklinger og forbedringer til Stortinget.
- *Forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig.* Forsvarlig utlånspraksis bidrar til en bærekraftig og mindre usosial utvikling i husholdningens gjeld og i boligprisene, se omtale i kapittel 6.4.
- *Høyere kapitalkrav for banker.* Økt kapital gjør bankene mer motstandsdyktige mot tap. Oppbygging av kapital kan også bidra til å dempe oppbyggingen av finansielle ubalanser, se omtale i kapittel 3.5 og 6.3.1.

- *Innstramminger i kapitalkrav rettet spesifikt mot bankenes boliglånsvirksomhet.* Det er truffet tiltak for å bidra til at bankenes kapitalkrav fra boliglånsvirksomheten bedre gjenspeiler faktisk risiko, se omtale i kapittel 6.3.4.
- *Reduksjon av den skattemessige favoriseringen av sekundærbolig i formuesskatten.* Den gunstige beskatningen av sekundærbolig er strammet inn i flere trinn med sikte på å gjøre boligspekulasjon mindre lønnsomt.
- *Reduksjon i skattesatsen på alminnelig inntekt, slik at rentefradraget får en lavere skattemessig verdi.* Endringen gjør det isolert sett mindre gunstig å ta opp lån.
- *Forslag om å redusere verdsettingen av gjeld knyttet til sekundærbolig i formuesskatten.* Det foreslås å redusere verdsettingen med 20 pst., noe som vil gjøre det mindre gunstig å investere i sekundærbolig.

Regjeringen følger utviklingen i boligmarkedet og vil orientere Stortinget på egnet måte om eventuelle nye tiltak.

boligpriser og gjeld. Blant annet er det innført et motsyklisk kapitalbufferkrav med virkning fra sommeren 2015, og dette ble økt ytterligere fra sommeren 2016. Finansdepartementet og Finanstilsynet har i tillegg truffet tiltak for å bidra til at bankenes kapitalkrav fra boliglånsvirksomheten bedre gjenspeiler faktisk risiko. Økt kapital gjør bankene mer motstandsdyktige mot tap. Oppbygging av kapital kan også bidra til å dempe oppbyggingen av finansielle ubalanser. Se kapittel 3.5 og 6.3 for nærmere omtale.

## 3.5 Finansmarkedene og regelverksutvikling

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

Finansielle ubalanser bygges vanligvis opp over lang tid før de utløser en krise. De viktigste virkemidlene for å hindre finansiell ustabilitet vil være rammebetingelser som sikrer at de enkelte finansinstitusjonene er solide hver for seg. Selv om finansinstitusjonene hver for seg kan fremstå som solide, kan ubalanser bidra til økt systemrisiko i finansmarkedene, og øke faren for finansiell ustabilitet. De senere årene er det internasjonalt derfor lagt større vekt på behovet for å styrke overvåkingen og reguleringen av finanssystemet som helhet, for å identifisere og redusere systemrisiko, se kapittel 6.

### 3.5.1 Utviklingen i finansinstitusjonene

Finansdepartementet vurderer utsiktene for finansiell stabilitet i den årlige finansmarkedsmeldingen, sist i Meld. St. 29 (2015–2016) Finansmarkedsmeldingen 2015, som ble lagt fram 22. april 2016.

Det vises til følgende hovedtrekk siden Finansmarkedsmeldingen 2015 ble lagt fram:

Bankenes resultater viste en svak nedgang i første halvår 2016 sammenlignet med samme periode i fjor. Samlet resultat før skatt var 28,0 mrd.

kroner, en reduksjon på 4 pst. sammenlignet med første halvår 2015. Hovedårsaken til resultatnedgangen var høyere tap på utlån. I første halvår 2016 utgjorde tapene 0,34 pst. (annualisert) av utlånsmassen, noe som er 0,17 prosentenheter høyere enn i samme periode i fjor.

Bankenes netto renteinntekter, som er forskjellen mellom renteinntekter og rentekostnader, økte fra 1,5 pst. av gjennomsnittlig forvaltningskapital i første halvår i fjor, til 1,57 pst. så langt i år. Gjennomsnittlig utlånsrente har sunket det siste året, men innskuddsrenten har sunket noe mer, og ført til en viss økning i bankenes samlede rentemargin.

For alle bankene (morbank) sett under ett var den rene kjernekapitaldekningen 16,7 pst. ved utgangen av første halvår 2016. På konsernnivå var den rene kjernekapitaldekningen 14,9 pst. Det er de største bankene som har lavest ren kjernekapitaldekning. Gjennomsnittlig uvektet kjernekapitalandel var 7,1 pst. ved utgangen av første halvår.

Norske banker har betydelige deler av sin finansiering fra utenlandske kilder. Mye av denne er tatt opp i utenlandsk valuta og har kortere løpetid enn tre måneder. Det gjør bankene sårbare for utviklingen i internasjonale finansmarkeder. Risikopremiene på bankenes finansiering økte gjennom 2015 og i begynnelsen av 2016, men er noe redusert den siste tiden. Det er nødvendig at bankene har tilstrekkelige likviditetsreserver og langsiktig finansiering av langsiktige eiendeler.

Finanstilsynet har gjennomført en stresstest av norsk økonomi og norske banker, omtalt i Finansielt utsyn 2016. Resultatene viser at tapene i bankene kan bli betydelige ved et kraftig tilbakeslag i norsk økonomi. Norske banker har høy eksponering mot bolig- og næringsseiendom. Økte renter eller inntektsbortfall i husholdningssektoren og kraftig fall i eiendomsmarkedene vil kunne påføre bankene betydelige tap, både direkte tap på utlån med sikkerhet i eiendom og indirekte som følge av økonomiske ringvirkninger til store deler av norsk økonomi. Styrket soliditet har gitt bankene et bedre utgangspunkt for å møte tilbakeslag i økonomien, men bankene bør sikte mot å øke egenkapitalen ytterligere i 2016.

Livsforsikringsforetakene hadde samlet sett et resultat før skatt på 3,8 mrd. kroner i første halvår i år, mot 4,4 mrd. kroner i samme periode i fjor. Det verdijusterte resultatet før skatt, som inkluderer den urealiserte verdiendringen, var 6,7 mrd. kroner i første halvår i år, mot 6,6 mrd. kroner i første halvår i fjor. Livsforsikringsforetakene er mer utsatt for markedsrisiko enn bankene, etter som en stor andel av forvaltningskapitalen er plas-

sert i aksjer og obligasjoner. Livsforsikringsforetakenes samlede forsikringsforpliktelse utgjorde om lag 1190 mrd. kroner. Det er knyttet en avkastningsgaranti til om lag 80 pst. av aktiva som skal dekke de samlede forsikringsforpliktelsene. Livsforsikringsforetakene og pensjonskassene tar betalt for avkastningsgaranti i kollektive kontrakter. Livsforsikringsforetakene og pensjonskassene må selv tilpasse risikoen i forvaltningen til sin risikobærende evne og den avkastningen de har garantert.

Ved utgangen av første halvår 2016 er livsforsikringsforetakenes gjennomsnittlige årlige avkastningsgaranti om lag 3,15 pst. ifølge anslag fra Finanstilsynet. Livsforsikringsforetakene hadde en annualisert verdijustert avkastning på kollektivporteføljen i første halvår 2016 på 4,5 pst., mot 4,7 pst. i første halvår 2015. Pensjonskassene hadde en annualisert verdijustert avkastning på 1,6 pst., mot 6,3 pst. i første halvår i fjor. Forskjeller i verdijustert avkastning mellom livsforsikringsforetak og pensjonskasser skyldes i hovedsak forskjellig sammensetning av aktiva. Pensjonskasser som gruppe har typisk en høyere aksjeandel enn livsforsikringsforetakene.

Et fortsatt lavt rentenivå gir utfordringer for livsforsikringsforetakenes og pensjonskassenes evne til å levere den avkastningen de har garantert i ytelsesbaserte produkter. Videre innebærer økt levealder at foretakene må foreta ekstra avsetninger for å møte økte forpliktelser. Livsforsikringsforetakene og pensjonskassene har allerede avsatt om lag 90 pst. av det samlede kravet til økte avsetninger. Gjenstående oppreserveringsbehov er i hovedsak knyttet til fripoliseporføljen.

Solvens II-regler for forsikringsforetakene ble innført 1. januar 2016. Kapitalkravene etter Solvens II reflekterer risikoen i foretakenes forpliktelser bedre enn tidligere regelverk. Med dagens lave rentenivå blir verdien av foretakenes langsiktige forsikringsforpliktelser med avkastningsgaranti høyere enn etter tidligere regelverk, og dette gir høye kapitalkrav for disse forpliktelsene. Åtte norske livsforsikringsforetak har søkt om og fått tillatelse til å benytte overgangsregelen for tekniske avsetninger etter Solvens II-forskriften, som gir mulighet til å innføre en eventuell økning i verdien av forsikringsforpliktelsene over en periode på 16 år.

Forsikringsforetakene har en senere rapporteringsfrist for Solvens II-kravene enn for regnskapsrapporteringen, og tallene som viser foretakenes oppfyllelse av solvenskapitalkravet (SCR), er derfor for første kvartal 2016. Foretakenes dekningsprosent vises ved samlet ansvarlig kapital

målt mot solvenskapitalkravet. Dersom dekningsprosenten for SCR er lavere enn 100 pst., er foretaket i brudd med solvenskapitalkravet. Alle livsforsikringsforetakene som rapporterer etter Solvens II-kravene, har en dekningsprosent over 100 pst. Ett foretak har midlertidig dispensasjon fra kapitalkravene etter Solvens II. For skadeforsikringsforetakene har alle foretakene med unntak av ett en dekningsprosent for samlet ansvarlig kapital målt mot solvenskapitalkravet som er høyere enn 100 pst.

Kapitaldekningskravet for pensjonskasser bortfalt fra 1. januar 2016. Pensjonskasser er fortsatt underlagt krav til solvensmargin (Solvens I) og rapportering av stresstester. Finanstilsynet har på oppdrag fra Finansdepartementet utarbeidet utkast til nye kapitalkrav for pensjonskasser, utformet som en forenklet versjon av Solvens II-kravene, basert på Finanstilsynets stresstest I. Finanstilsynet foreslår at de nye kravene innføres fra 1. januar 2018, med en overgangsordning fram til 2032, tilsvarende den for forsikringsforetakene etter Solvens II. Finansdepartementet sendte 28. september 2016 Finanstilsynets utkast på høring, med frist 9. januar 2017.

I stresstest I hadde pensjonskassene en bufferkapitalutnyttelse på 118 pst. ved utgangen av andre kvartal 2016, som innebærer en økning sammenlignet med fjerde kvartal 2015. En bufferkapitalutnyttelse på over 100 pst. indikerer at foretakets samlede tapspotensial er høyere enn bufferkapitalen. Det er særlig private pensjonskasser med stor andel fripoliser som påvirkes negativt av lavt rentenivå. Private pensjonskasser hadde en økning i bufferkapitalutnyttelsen på 25 prosentenheter til 132 pst. i perioden, mens kommunale pensjonskasser hadde en økning på 4 prosentenheter til 98 pst. Stresstest I er tilpasset Solvens II og reflekterer underliggende risiko på en bedre måte enn gjeldende soliditetskrav, blant annet ved å vise hvordan verdien av forpliktelsene påvirkes av lavt rentenivå. Markedsrisiko utgjør det klart største risikoområdet for pensjonskassene, hvorav aksjerisiko er den største enkeltrisikoen.

#### *Forbrukslån*

Forbrukslån utgjør en liten del av husholdningenes totale gjeld, om lag 3 pst. Veksten i forbrukslån har vært høy de siste årene, med en årsvekst til norske kunder på om lag 12,5 pst. ved utgangen av første halvår. Utlånstapene på forbrukslån er betydelig høyere enn for bankene totalt, tilsvarende 1,9 pst. (annualisert) av utlån i første halvår 2016. Høye utlånsrenter har likevel ført til at resul-

tatene for foretak innen forbruksfinansiering har vært gode de siste årene, med et samlet resultat før skatt på 6,9 pst. av gjennomsnittlig forvaltningskapital i første halvår 2016.

### **3.5.2 Regelverksutvikling på finansmarkedsområdet**

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

Den internasjonale finanskrisen i 2008 ledet til mer omfattende regulering av og tilsyn med finanssektoren i Europa og USA. EU har i etterkant av krisen vedtatt et stort antall nye rettsakter med krav til nasjonale regelverk for banker, forsikringsselskaper og kapitalmarkedene. Det aller meste av dette regelverket anses EØS-relevant. For å styrke arbeidet i EU med makroovervåking og -tilsyn etablerte EU med virkning fra 2011 et nytt europeisk finanstilsynssystem. Det er viktig å formalisere en tilknytning for EFTA-statenes finanstilsyn til dette systemet. Et stort antall rettsakter på finansmarkedsområdet inneholder bestemmelser som bygger videre på dette systemet. For EØS/EFTA-statene har det vært nødvendig å finne en EØS-tilpasning til dette systemet før de nye rettsaktene på finansmarkedsområdet kan tas inn i EØS-avtalen. Det ble oppnådd enighet om prinsippene for tilpasning i oktober 2014. Det vises blant annet til omtale i Prop. 100 S (2015–2016). Stortinget ga samtykke til utkast til EØS-komitebeslutninger med konkrete tilpasninger til rettsaktene som etablerer EUs finanstilsynssystem, samt enkelte andre rettsakter, i juni 2016. EØS-komitebeslutningene er per 28. september planlagt fattet 30. september 2016.

I mellomtiden er det bygget opp et etterslep med et stort antall EØS-relevante rettsakter som ennå ikke er tatt inn i EØS-avtalen. De åtte EØS-komitebeslutningene Stortinget ga samtykke til i juni, samt en niende EØS-komitebeslutning som ikke krevde samtykke, omfatter til sammen 31 rettsakter. I tillegg til denne «første pakken», er det nå om lag 200 rettsakter på finansmarkedsområdet som skal tas inn i EØS-avtalen. Blant disse om lag 200 rettsaktene er det en del store, viktige parlaments- og rådsdirektiver og parlaments- og rådsforordninger, samt et stort antall delegerte rettsakter. EØS/EFTA-statene har satt opp en prioriteringsliste for arbeidet med å utforme utkast til EØS-komitebeslutninger for de fleste av disse rettsaktene. Viktige rettsakter å prioritere er blant annet virksomhetsreglene og regelverket for kapitalkrav for banker (CRD IV/CRR), regelverket for



krisehåndtering av banker (BRRD) og innskuddsgaranti for banker (DGS) samt regelverket for kapitalkrav for forsikringsselskaper (utfyllende regler til Solvens II). Det vises for øvrig til at Stortingets Europautvalg får oversikt over aktuelle rettsakter før EØS-komiteen treffer beslutning om å innlemme disse i EØS-avtalen.

I tillegg til lovreglene om gjennomføring av EØS-komiteebeslutningene i «første pakke» som Stortinget vedtok i juni 2016 etter forslag i Prop. 127 L (2015–2016), samt supplerende lovregler foreslått i Prop. 166 (2015–2016) fremmet 30. september, ligger det fremover an til mange omfattende lovforslag på finansmarkedsområdet knyttet til gjennomføring av nye EØS-forpliktelser. Finansdepartementet har blant annet fire lovutvalg i arbeid med å forberede utkast til gjennomføring av forskjellige deler av EU-regelverket på finansmarkedsområdet som er antatt EØS-relevant. Banklovkommisjonen vil i høst legge fram forslag om gjennomføring av direktivet om krisehåndteringsfor banker og av det nye innskuddsgarantidirektivet. Hvitvaskingslovutvalget har avgitt en delutredning, og legger opp til å avgi andre og siste utredning i høst. Verdipapirlovutvalget har avgitt en delutredning, og skal avgi ytterligere to utredninger, blant annet om gjennomføring av forventede EØS-regler som svarer til direktiv og forordning om markeder i finansielle instrumenter (MiFID II/MiFIR) og forordning om markedsmissbruk (MAR). Revisor- og regnskapsførerlovutvalget skal blant annet foreslå gjennomføring av nye EU-regler om revisjon, revisorer og regnskapsførere. I tillegg har Regnskapslovutvalget nylig avgitt sine to utredninger. I den første delutredningen utarbeidet utvalget et forslag til ny regnskapslov som gjennomfører EUs nye regnskapsdirektiv.

Norske myndigheter har, i påvente av at EUs regelverk tas inn i EØS-avtalen, lagt vekt på å utvikle norsk regelverk, blant annet kapitalkrav for bank og forsikring, i samsvar med utviklingen i internasjonalt regelverk. På noen få avgrensede områder kan det imidlertid være aktuelt å søke å få materielle tilpasninger eller presiseringer gjennom EØS-komiteebeslutningene, med sikte på at vi får adgang til å videreføre norske regler som avviker fra regelverket i EUs medlemsstater.

#### *Om skyggerating og obligasjonsmarkedet*

Kredittvurderingsbyråer med konsesjon etter felles europeiske regler utsteder offisielle kredittvurderinger. I de nordiske landene er det fortrinnsvis bare større industrikonsern, store finansforetak og enkelte andre obligasjonsutstedere som inn-

henter offisielle kredittvurderinger (rater). For mindre utstedere av obligasjoner blir offisielle kredittvurderinger for dyrt og tidkrevende. Eksempelvis er bare de 19 største norske bankene, to kommuner (Oslo og Stavanger), og noen andre store utstedere offisielt kredittvurdert. De fleste foretak som benytter obligasjonsmarkedet som finansieringskilde, vurderes av meglerhusene, som utarbeider investeringsanalyser med en forhåndsdefinert skala for å klassifisere kredittkvalitet, såkalt skyggerating. Meglerhusenes virksomhet knyttet til slike investeringsanalyser er regulert av verdipapirhandelloven.

Det europeiske verdipapirtilsynsbyrået, ESMA, gir konsesjon til og fører tilsyn med kredittvurderingsbyråer, jf. EUs såkalte CRA-forordninger. ESMA har i dialog med danske og svenske banker blant annet anført at distribusjon og bruk av skala i skyggeratingene omfattes av definisjonen av et kredittvurderingsbyrå, og gitt uttrykk for at det kreves tillatelse som kredittvurderingsbyrå etter CRA-forordningene for å drive med skyggerating. Dette har igjen medført at disse bankene, uten å avvente endelig rapport fra ESMA, har bestemt seg for å slutte med skyggeratingvirksomhet. Flere av bankene har samtidig vist til at det er uttrykkelig unntak for investeringsanalyse i CRA-forordningen, og gitt uttrykk for at de er uenige med ESMA. Disse bankene mener etter det departementet har fått opplyst at det bør være anledning til å benytte en skala ved vurdering av kredittkvalitet i en slik analyse uten å bli omfattet av forordningens definisjon av et kredittvurderingsbyrå.

Stortinget har vedtatt gjennomføringslovgivning som legger kompetanse overfor norske kredittvurderingsbyråer til EFTAs overvåkingsorgan som svarer til den kompetansen ESMA har overfor kredittvurderingsbyråer etablert i EU. Per 28. september 2016 ligger det an til at disse lovreglene vil bli satt i kraft rett etter at EØS-komiteen har vedtatt at de to seneste CRA-forordningene (CRA II og CRA III) med EØS-tilpasninger tas inn i EØS-avtalen. Det er ikke etablert kredittvurderingsbyråer i Norge. Spørsmålet om skyggeratingvirksomhet omfattes av kredittvurderingsbyråforordningene må forventes å bli reist også i Norge. Obligasjonsmarkedet har fått økende betydning som finansieringskilde for næringslivet. Et eventuelt krav om konsesjon etter kredittvurderingsbyråforordningene for å videreføre dagens skyggeratingvirksomhet vil kunne få negative konsekvenser for aktiviteten i foretaksobligasjonsmarkedet. Departementet har fått opplyst at Verdipapirforetakenes forbund og Verdipa-

pirfondenes forening samarbeider med sine svenske søsterorganer, og at de har vært i direkte kontakt med ESMA om denne saken. Tilpasninger av virksomhet knyttet til skyggerating for obligasjoner vurderes. Et eventuelt konsesjonskrav for skyggeratingvirksomhet kan også gjøre etablering av norsk kredittvurderingsbyrå mer aktuelt.

#### *Makroovervåking og virkemidler*

EU har i utgangspunktet fulgt opp internasjonale anbefalinger og fastsatt regelverk som både krever og legger til rette for makroovervåking og -tilsyn. Det påvirker også Norge gjennom EØS-avtalen. Vi har i hovedsak gjennomført nytt regelverk i tråd med EUs regler.

Etter gjeldende norsk regelverk har vi ulike typer kapitalkrav og andre virkemidler som kan benyttes for å fremme finansiell stabilitet, og som blant annet bygger på Baselkomiteens anbefalinger og EUs regelverk. De ulike virkemidlene vil kunne ha ulike formål. Generelt er kapitalkrav delt i pilar I – og pilar II-krav. Pilar I-krav er generelle krav som omfatter alle institusjoner. Pilar II-krav er regler rettet mot enkeltinstitusjoner eller grupper av institusjoner. Virkemidlene kan også deles i strukturelle og tidsvarierende krav. Eksempler på strukturelle krav er generelle minstekrav til kapital, krav til bankenes risikovektsmodeller samt kapitalbufferkrav som vanligvis skal ligge fast. Tidsvarierende kapitalkrav er virkemidler som skal motvirke oppbygging av systemrisiko over tid, som for eksempel motsyklisk kapitalbuffer. Motsyklisk kapitalbufferkrav kan etter det norske regelverket også innføres sektorielt, slik sveitsiske myndigheter har gjort ved å sette et særskilt motsyklisk krav på boliglån.

Det norske finansielle systemet er sårbart for forstyrrelser utenfra. Den norske banksektoren henter rundt halvparten av sin finansiering i utlandet. Banksektoren har også en stor andel av sin markedsfinansiering i obligasjoner med fortrinnsrett (OMF). Systemet er også sårbart for den innenlandske utviklingen. Norske husholdninger har aldri hatt så høy gjeld som nå i forhold til inntekten. De fleste husholdningene eier sin egen bolig, og utviklingen i boligmarkedet er en sentral risikofaktor både for husholdningene og resten av økonomien. Boligmarkedet er dermed også viktig for bankenes risiko og finansieringsstruktur. Selv om den enkelte bank i sitt erfaringsmateriale kan ha små tap på boliglån, vil effekten av et tilbakeslag i boligmarkedet kunne være stor for banksystemet samlet sett.

Ulike makrovirkemidler er nærmere omtalt i kapittel 6 om makroovervåking og -tilsyn.

#### *Den institusjonelle organiseringen av beslutningen med motsyklisk kapitalbuffer*

I Norge er overvåking av finanssektoren delt mellom Norges Bank, Finanstilsynet og Finansdepartementet, med departementet som øverste myndighet. Nye kapitalkrav for norske finansforetak trådte i kraft 1. juli 2013. De fleste virkemidlene knyttet til makroovervåking er gitt til Finansdepartementet gjennom lov eller forskrift, og er allerede i bruk. Norges Bank og Finanstilsynet overvåker utviklingen i finanssystemet, og kan iverksette og gi råd om tiltak som kan bidra til å redusere systemrisiko.

Etter gjeldende regime fastsetter Finansdepartementet den motsykliske kapitalbufferen. Norges Bank har ansvaret for å utarbeide beslutningsgrunnlag og gi råd om motsyklisk kapitalbuffer. Det vises i den forbindelse til omtalen av organiseringen av arbeidet med motsyklisk buffer i Finansmarknadsmeldinga 2012. Det er også redegjort nærmere for opplegget med motsyklisk kapitalbuffer i Norge i Nasjonalbudsjettet 2014.

IMF har i sine vurderinger av norsk økonomi og finanssektor i 2015 vist til at norske myndigheter har tatt i bruk en rekke virkemidler for å håndtere systemrisiko. Virkemidlene omfatter blant annet motsyklisk kapitalbuffer, innstramninger i bankenes boliglånsmodeller og retningslinjer for forsvarlig boliglånspraksis. Videre har IMF vist til at Norge ligger langt fremme internasjonalt, og har et langsiktig perspektiv i virkemiddelbruken. IMF har også uttrykt at den institusjonelle strukturen for anvendelsen av makrovirkemidler for den finansielle sektoren bør styrkes, blant annet ved mer standardiserte råd fra Norges Bank og Finanstilsynet, og ved at flere makrovirkemidler kan delegeres fra departementet til Norges Bank eller Finanstilsynet.

IMF har utarbeidet oversikt over forskjellige stiliserte modeller for organisering av makroovervåking basert på grad av institusjonell integrasjon mellom sentralbank, finanstilsyn og finansdepartement. Mens noen land har bygget på eksisterende strukturer for arbeidet med makroovervåking og -tilsyn, har andre land etablert nye institusjonelle rammeverk. En viktig faktor i dette valget har vært hvor godt rammeverket håndterte finanskrisen.

På bakgrunn av ovennevnte vil departementet se nærmere på modeller for institusjonell organi-

sering av makroovervåking i Norge, med vekt på fastsettelsen av motsyklisk kapitalbuffer.

#### *Anvendelse av motsyklisk kapitalkrav i vertsland*

Både Basel III og EUs direktiv 2013/36/EU (CRD IV) om kapitalkrav inneholder anbefalinger og regler om blant annet motsyklisk kapitalbuffer.

Basel-komiteen legger vekt på at den motsykliske kapitalbufferen skal ta hensyn til den makroøkonomiske situasjonen i det landet bankene har engasjementer. Et slikt opplegg forutsetter at alle land innfører et system med en motsyklisk kapitalbuffer, og vurderer denne risikoen regelmessig.

EUs regelverk om obligatorisk fastsettelse av motsyklisk kapitalbuffer trådte i kraft fra 1. januar 2016 for EU-land, herunder også obligatorisk gjensidig anerkjennelse av det motsykliske kapitalbufferkravet opp til 2,5 pst., fastsatt av medlemsland for den del av virksomheten som drives i vedkommende land (obligatorisk anerkjennelse av vertslandets regler). For satser over 2,5 pst. er det opp til medlemslandet å vurdere om satsen skal anerkjennes. EUs regelverk åpner også for gjensidig anerkjennelse av låneengasjementer i tredjeland (stater som ikke omfattes av EØS-avtalen). Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) publiserte 29. januar 2016 anbefalinger om hvordan den motsykliske kapitalbufferen skal beregnes for engasjementer i stater som ikke omfattes av EØS-avtalen (tredjeland). Hver institusjon skal da beregne en institusjonsspesifikk motsyklisk kapitalbuffer, som vil bli et veiet gjennomsnitt av det enkelte låneengasjement multiplisert med den motsykliske bufferen som gjelder for det landet hvor engasjementet er lokalisert.

Finansdepartementet fastsatte 28. september 2016 endringer i regelverket om beregning av motsyklisk kapitalbuffer som i stor grad gjennomfører systemet med fastsettelse av motsyklisk kapitalbuffer som er gitt i Basel III og EUs regelverk. Forskriftsendringene trådte i kraft 1. oktober 2016 og innebærer at norske institusjoner skal benytte den motsykliske kapitalbufferen fastsatt av andre EØS-land fullt ut for den del av virksomheten som drives i vedkommende land, for å beregne sin institusjonsspesifikke kapitalbuffer. For EØS-stater som ikke har fastsatt en motsyklisk kapitalbuffersats, gjelder den norske satsen med mindre Finansdepartementet har fastsatt en annen sats. For engasjementer i tredjeland (land utenfor EØS) som har fastsatt en kapitalbuffer, anvendes i utgangspunktet den motsykliske kapitalbuffersatsen som er fastsatt av myndighetene i

vedkommende jurisdiksjon. For tredjeland som ikke har et system for fastsettelse av motsyklisk kapitalbuffer, gjelder den norske satsen med mindre Finansdepartementet fastsetter en annen sats. Departementet legger i utgangspunktet opp til å følge anbefalingene fra Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) 11. desember 2015 om hvordan den motsykliske kapitalbufferen skal beregnes for engasjementer i stater som ikke omfattes av EØS-avtalen. Finansdepartementet vil bygge på råd fra Norges Bank når satsene skal fastsettes.

### **3.5.3 Utvidet mandat til sentralbanklovutvalget**

Et offentlig utvalg som skal vurdere sentralbankloven og styringen i Norges Bank ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. april 2015. Utvalget ble i mandatet bedt om å gjennomgå sentralbankloven i lys av de store endringene som har funnet sted i bankens oppgaver etter vedtakelsen av gjeldende sentralbanklov i 1985. Utvalget ble som del av dette også bedt om å vurdere styringen i Norges Bank og forholdet mellom Norges Bank og statsmyndighetene. Utvalget fikk frist 10. april 2017.

Under behandlingen av Meld. St. 23 (2015–2016) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2015 fattet Stortinget fredag 3. juni 2016 vedtak hvor «Stortinget ber Regjeringen utvide mandatet for Gjedrem-utvalget, som vurderer sentralbankloven og styringen i Norges Bank, til også å omfatte en vurdering av alternative styrings- og selskapsmodeller for Statens pensjonsfond utland», jf. Innst. 326 S (2015–2016).

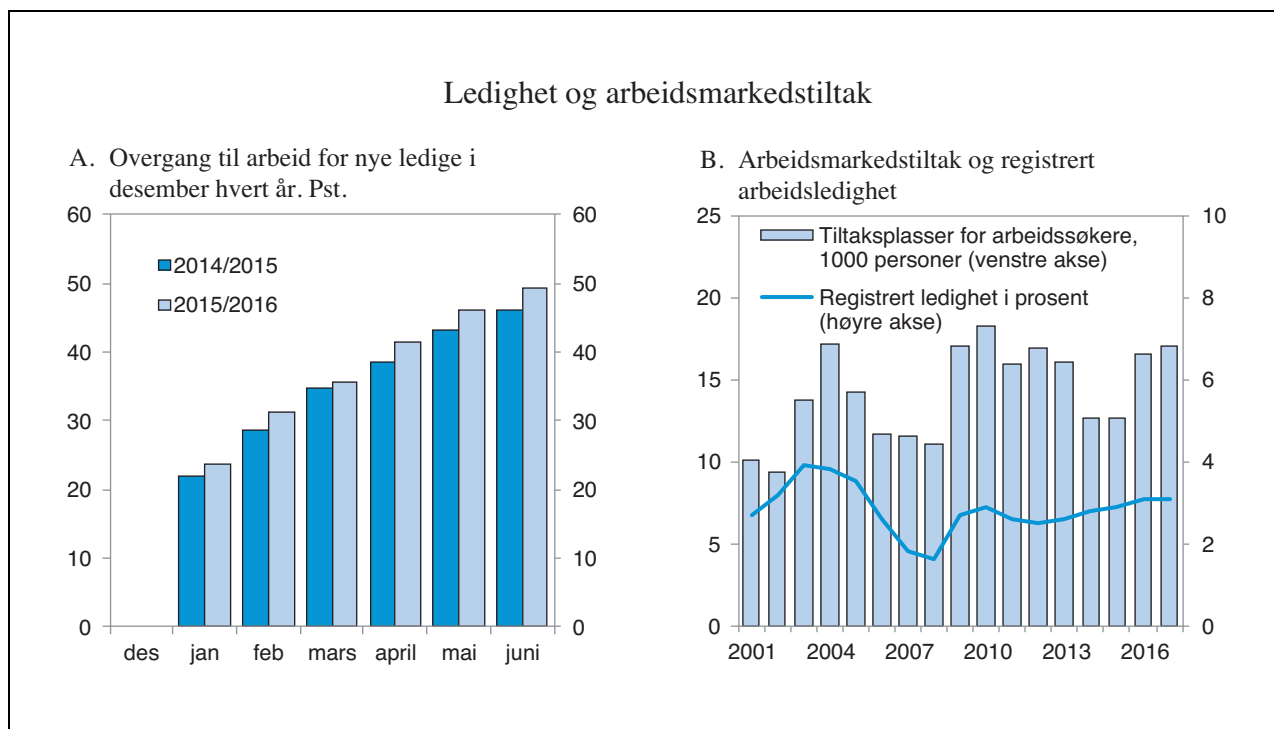
Finansdepartementet utvidet ved brev 15. juni 2016 utvalgets mandat i henhold til Stortingets vedtak. Etter utvidelsen av mandatet har utvalget fått utvidet frist for avgivelse av sin rapport til 30. juni 2017.

## **3.6 Sysselsettings- og inntektspolitikken**

---

### **3.6.1 Sysselsettingspolitikken**

Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet står sentralt i Regjeringens økonomiske politikk. Et vel fungerende arbeidsmarked og et høyt kunnskapsnivå bidrar til at flest mulig får utnyttet sine evner og at bedriftene får tak i den kompetansen de trenger. Sysselsettingspolitikken skal legge til rette for et fleksibelt arbeidsmarked, som raskt tilpasser seg endret etterspørsel. Det er særlig viktig når deler av norsk økonomi er i en omstilling. Når



Figur 3.13 Ledighet og arbeidsmarkedstiltak

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Finansdepartementet.

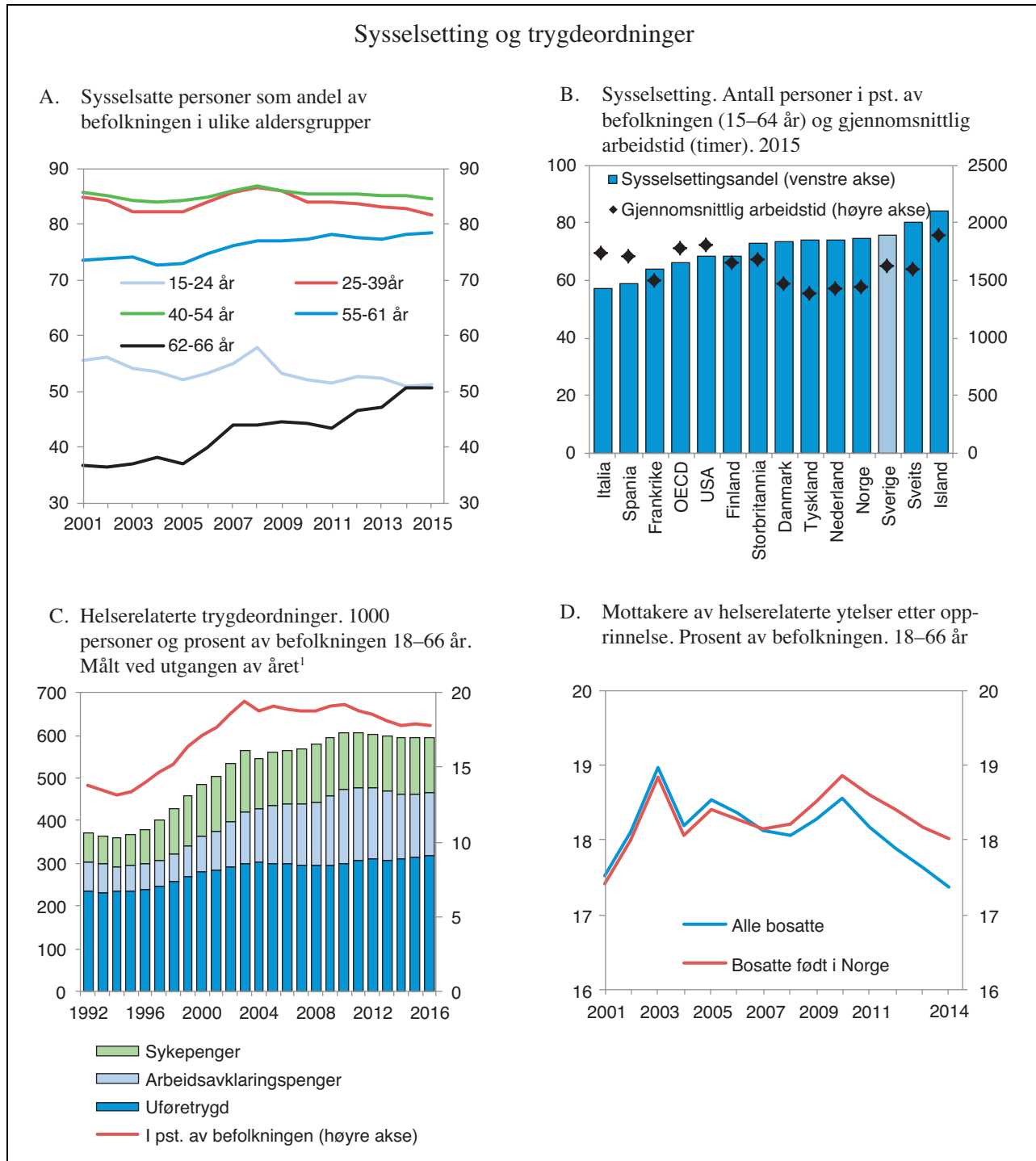
ledigheten varierer mye mellom ulike deler av landet, er det viktig å håndheve mobilitetskravene i dagpengeregelverket. Samtidig må utsatte grupper med svak eller lite etterspurt kompetanse tilbys tjenester og tiltak for å motvirke avgang fra arbeidslivet til varige trygdeytelser. Det samlede arbeidstilbudet begrenses av at en stor andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder mottar ulike helserelaterede ytelser og at arbeidsinnsatsen målt i antall timer pr sysselsatt er relativt lav sammenliknet med andre land. Gode arbeidsinnsentiver er avgjørende for å nå målet om høy sysselsetting. Skattesystemet og inntektssikringsordningene må derfor utformes slik at det lønner seg å jobbe.

Norsk økonomi er i bedring. Veksten i fastlandsøkonomien anslås å ta seg gradvis opp i 2017 og i 2018, se nærmere omtale i kapittel 2. På Sør- og Vestlandet, og særlig i Rogaland, har ledigheten fortsatt å øke, men den øker mindre nå enn i fjor høst. Det er ventet at sysselsettingen tar seg gradvis opp i takt med sterkere vekst i økonomien. Foreløpig har dempet etterspørsel etter arbeidskraft bidratt til lavere nettoinnvandring og til at ungdom har gått over til utdanning.

Arbeidsmarkedstiltak utgjør en viktig del av innsatsen for å hjelpe ledige med å komme raskt tilbake i jobb når konjunktorene er svake, og for å unngå at utsatte grupper med svak eller lite etterspurt kompetanse varig faller utenfor arbeidslivet.

Langtidsledige, innvandrere, og ungdom og personer med nedsatt arbeidsevne med behov for arbeidspraksis har blitt prioritert for tiltak. Antall tiltaksplasser er trappet betydelig opp, blant annet som del av Regjeringens tiltakspakke for inneværende år. I Revidert nasjonalbudsjett 2016 ble tiltaksnivået økt med ytterligere 1 000 plasser for annet halvår i år. I tillegg er muligheten for å ta utdanning med dagpenger økt og permitteringsordningen er ytterligere utvidet fra 1. juli. Det må ses i lys av den krevende situasjonen i deler av arbeidsmarkedet og fordi partene i arbeidslivet har trukket fram dette som et viktig virkemiddel. Endringene i permitteringsregelverket gir bedrifter som står overfor midlertidig etterspørselsbortfall, mulighet til å holde på kompetent arbeidskraft, samtidig som en ny lønnspliktperiode etter 30 uker vil stimulere bedriftene til å gjøre en ny vurdering av behovet for å permittere.

Det er store strømmer både inn og ut av arbeidsmarkedet og mellom jobb og ledighet, også når utsiktene fremstår som svake. Figur 3.13A viser at av de som ble ledige i desember i fjor, var en av tre helt eller delvis tilbake i jobb etter tre måneder og halvparten etter seks måneder. Overgangsratene var moderat høyere enn året før. I underkant av 30 pst. var fortsatt arbeidsledig eller deltok på arbeidsmarkedstiltak etter seks måneder. Denne andelen var også om lag som i fjor.



Figur 3.14 Sysselsetting og trygdeordninger

<sup>1</sup> Samme person kan være registrert på flere ytelser samtidig. Det innebærer at summen av antall mottakere av helse-relaterte trygdeordninger er høyere enn antall personer som mottar en eller flere ytelser. Tall for 2016 er utgangen av første halvår, hvorav tall for mottakere av sykepenger er basert på anslag.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, OECD, SSB og Finansdepartementet.

Av de øvrige kan noen ha startet som selvstendig næringsdrivende, noen har gått til utdanning, mens andre er registrert på andre trygdeordninger. I tillegg har en del forlatt Norge, noe som gjenspeiles i den klare oppbremsingen i arbeidsinnvandringen de siste par årene. I første omgang

bør det derfor legges til rette for jobbsøking fremfor deltakelse på tiltak for nye ledige, slik at de kan kanaliseres til ledige jobber. Det gjelder ikke minst personer med høy og etterspurt kompetanse, noe som gjelder mange av dem som har mistet jobben i oljenæringen.

Det er likevel fortsatt behov for et høyt tiltaksnivå. Regjeringen foreslår å øke arbeidsmarkedstiltakene til ledige med 1000 plasser fra saldert budsjett 2016, til i gjennomsnitt 17 000 plasser i 2017. Samtidig foreslås det å videreføre innsatsen for personer med nedsatt arbeidsevne. Ungdom og innvandrere fra land utenfor EØS-området prioriteres for tiltak i 2017, i tillegg til personer som er blitt ledige som følge av nedgangen i oljeindustrien på Sør- og Vestlandet.

Høy deltakelse i arbeidslivet er avgjørende for verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser etter hvert som befolkningen blir eldre. Andelen som deltar i arbeidslivet, er høy for kvinner og eldre i Norge sammenliknet med de fleste andre land, men ikke for yngre menn. Disse tallene skjuler store forskjeller. Blant annet har innvandrere klart lavere sysselsetting enn andre grupper. Det gjelder særlig de med bakgrunn fra fattige land utenfor EØS-området. Det er videre stor variasjon mellom aldersgrupper, se figur 3.14A. Mens sysselsettingen har økt klart for de eldste, og vært stabil for kvinner i alderen 25–54 år de siste 15 årene, har den avtatt for menn i samme alder. Samtidig er den gjennomsnittlige arbeidstiden i Norge lav, se figur 3.14B.

Motstykket til at mange deltar i arbeidslivet, er at det er relativt sett færre utenfor arbeidsstyrken i Norge enn i de fleste andre land. Av dem mottar imidlertid en høy andel trygdeytelser. Ved utgangen av første halvår 2016 mottok i underkant av 18 pst. av befolkningen mellom 18 og 66 år en helserelatert trygdeytelse. Om lag halvparten, eller rundt 318 000 personer, mottok uføretrygd. Selv om en del mottar graderte ytelser eller jobber deltid har Arbeids- og velferdsdirektoratet beregnet at antallet tapte årsverk i 2014, justert for gradering, ligger på om lag 16 pst. av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år.

Som det går fram av figur 3.14C, stabiliserte andelen trygdemottakere seg på et høyt nivå rundt 2005 og har avtatt moderat de siste årene. Mens sykefraværet har holdt seg ganske stabilt, har det vært en viss nedgang i andelen med arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd siden 2010. Det er samtidig store forskjeller i mottak av helserelaterte trygdeytelser mellom kjønn, aldersgrupper og befolkningsgrupper. Generelt øker uføreandelen med alder og kvinner er overrepresentert. Det betyr at endringer i befolkningssammensetningen påvirker utviklingen i andelen som mottar helserelaterte ytelser. En økende andel eldre i yrkesaktiv alder har isolert sett bidratt til å trekke opp andelen fram mot 2010. Effekten har delvis blitt motvirket av at sysselsettingen har økt

blant de eldre. Etter innføringen av pensjonsreformen har sysselsettingen særlig økt blant personer over 62 år.

Den høye arbeidsinnvandringen har bidratt til å redusere andelen på helserelaterte ytelser, siden innvandringen har vært særlig høy i aldersgrupper med lav trygdetilbøyelighet, se figur 3.14D. I tillegg har nyankomne innvandrere i mindre grad opparbeidet seg trygderettigheter, især rett til uføretrygd. Dette kan være en midlertidig effekt om mange blir værende permanent i Norge.

Mange mottakere av helserelaterte ytelser begrenser potensialet for å øke arbeidstilbudet. Oppdaterte tall fra NAV viser at om lag 60 pst. av dem som går ut sykepengeperioden, går videre til AAP, og bare om lag 1 av 5 av dem som forlater AAP, går tilbake til kun arbeid. Tiltak for å begrense langvarig sykefravær og øke overgangen fra AAP og uføretrygd til arbeid, er derfor viktig for Regjeringen.

Et sentralt mål i intensjonsavtalen for et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er å redusere sykefraværet. Det foreligger lite forskning om effekter av tiltak knyttet til IA-avtalen, men to ferske studier fra Frischsenteret og NAV viser at tettere oppfølging og mer konsekvent praktisering av lovkrav fører til raskere overgang til jobb og til å redusere tilgangen til AAP.

Regjeringen har nylig gjennomgått ordningen med AAP. I Meld. St. 33 (2015–2016) foreslås en rekke endringer i regelverket, som samlet sett vil bidra til å styrke insentivene til arbeid og aktivitet og gjøre ordningen mer målrettet enn i dag. Blant annet er det foreslått å avgrense målgruppen som kan få AAP og å begrense hvor lenge man kan motta ytelsen. Samtidig skal brukerne få tettere oppfølging mens de mottar AAP. Videre foreslås tiltak for økt bruk av gradering og en ny reaksjon som er mild og rask ved mindre brudd på aktivitetsplikten. Forslagene er sendt på høring med høringsfrist 1. november.

Yrkesaktiviteten har avtatt blant ungdom det siste året. Erfaringsmessig trekker ungdom seg ut av arbeidsmarkedet og over til fulltidsutdanning når etterspørselen etter arbeidskraft avtar. Det bidrar til fleksibilitet i arbeidsmarkedet. Samtidig tyder enkelte indikatorer på økende utfordringer med å inkludere utsatte ungdommer i arbeidslivet. NEET-raten, som måler personer som verken er i arbeid eller utdanning i aldersgruppen 15–29 år, har økt med om lag 2 prosentenheter til 8,6 pst. i 2015 ifølge tall fra OECD. Gruppen er sammensatt. Mer enn halvparten mottok ikke noen form for ytelse fra NAV i 2014 ifølge en undersøkelse fra SSB. På lik linje med ledighet svin-

ger NEET-raten med konjunktorene, og det har vært en økning i de som er registrert som arbeidsledig. Samtidig har andelen unge under 30 år som er registrert med nedsatt arbeidsevne og mottar AAP eller uføretrygd, økt de siste årene. Utviklingen må ses i sammenheng med at det fortsatt er høyt frafall fra videregående utdanning. En rekke studier viser at mange unge og andre grupper uten arbeidserfaring og utdanning, har store problemer med å komme i arbeid etter en lengre periode på AAP. Mens mer enn en av tre i NEET-gruppen ikke har fullført videregående skole i OECD-området sett under ett, gjelder det for mer enn halvparten av de norske i denne kategorien.

Regjeringen vil styrke innsatsen overfor utsatte unge ledige og personer med nedsatt arbeidsevne under 30 år. Dagens ungdomsgarantier vil bli erstattet med en ny ungdomsinnsats. En mer entydig prioritering av unge skal gi mer effektiv ressursbruk og bedre tilpasset oppfølging ved NAV-kontorene med sikte på å motivere til jobbsøking og raskere overgang til arbeid og utdanning.

Pensjonsreformen er utformet for å gi økt arbeidstilbud, slik at pensjonssystemet kan bli mer robust etter hvert som levealderen øker. Effektene av reformen begrenses av at pensjonsordningene i offentlig sektor ikke er endret. Regjeringen er innstilt på å videreføre arbeidet med partene i arbeidslivet om en løsning i tråd med prinsippene i pensjonsreformen.

I forbindelse med lønnsoppgjøret i 2016 ba partene i arbeidslivet, via Riksmekleren, om en utredning av enkelte spørsmål knyttet til privat tjenstepensjon. I sitt svarbrev 3. april 2016 uttalte statsministeren at Regjeringen er innstilt på å utrede behovet for tilpasninger i lov- og regelverket for tjenstepensjon i privat sektor. Det er satt ned en arbeidsgruppe for å gjennomføre en utredning innen 1. desember 2016. Spørsmål som inngår i utredningen er blant annet adgang til personlig pensjonskonto hos pensjonsleverandør valgt av arbeidstaker, arbeidstakers adgang til individuell tilleggssparing og håndtering av pensjon ved jobb-skifte. Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, finansnæringen og Forbrukerrådet er invitert til å delta i en referansegruppe for arbeidet.

### 3.6.2 Det inntektspolitiske samarbeidet

Ansvar for gjennomføringen av inntektsoppgjørene ligger på partene i arbeidslivet. Oppgjørene er lagt opp slik at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor, frontfaget, forhandler først. Partene legger vekt på å holde lønnsveksten

innenfor rammer konkurranseutsatte virksomheter kan leve med over tid.

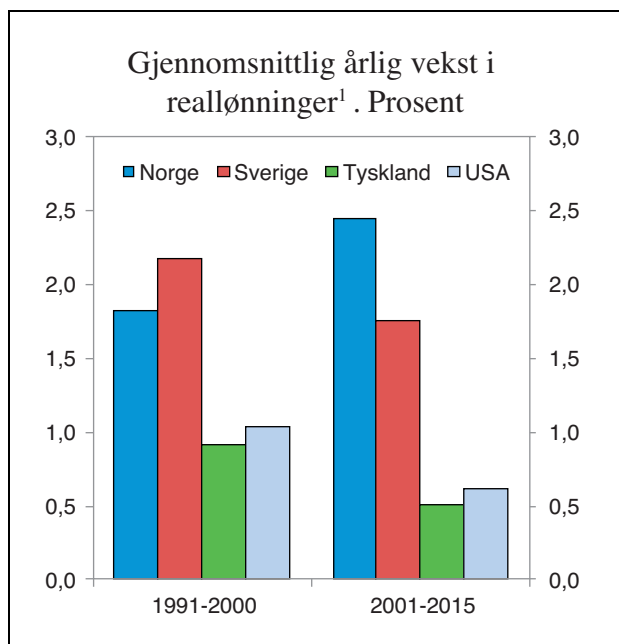
Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og av hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Regjeringens kontaktutvalg og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) er viktige møtepunkter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

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

Årets lønnsoppgjør var et hovedoppgjør. På bakgrunn av vurderinger gjort av NHO, i forståelse med LO, ble årslønnsveksten i industrien anslått til 2,4 pst. etter oppgjøret i frontfaget. I lønnsoppgjørene så langt i år har partene kommet til enighet innenfor denne rammen. Det vil gi reallønnsnedgang i år. I takt med høyere aktivitet i norsk økonomi er lønnsveksten ventet å ta seg noe opp i 2017, slik at lønningene igjen stiger raskere enn konsumprisene.

Reallønnsnedgangen kommer etter en lang periode der reallønnsveksten i Norge har vært langt høyere enn i andre land, se figur 3.15. Svekkelsen av kronen og lavere lønnsvekst har gitt en klar bedring av den kostnadmessige konkurranseevnen, men kostnadsnivået i Norge ligger fortsatt høyere enn hos våre handelspartnere. I Holden III-utvalget konkluderte partene med at lønnstakerne trolig må godta en vesentlig svakere utvikling i kjøpekraften i en situasjon med kraftig fall i oljeprisen og svak utvikling i verdensøkonomien.

Etter at Holden III-utvalget la fram sin rapport i desember 2013 har oljeprisen falt, og antall personer som søker om asyl i Europa har økt. Regjeringen oppnevnte i vår et partssammensatt offentlig utvalg under ledelse av Ådne Cappelen for å vurdere utfordringer for lønnsdannelsen i lys av disse nye utviklingstrekkene. Utvalgets rapport er nå ute på høring og vil bli behandlet i Revidert nasjonalbudsjett i mai.



Figur 3.15 Gjennomsnittlig årlig vekst i reallønninger.<sup>1</sup> Prosent

<sup>1</sup> Årslønnsveksten er beregnet av OECD. For Norge avviker tallene fra tilsvarende beregninger fra TBU.

Kilde: OECD.

## 3.7 Statens gjeldsforvaltning

### 3.7.1 Statens lånebehov og målsettingen for gjeldsforvaltningen

Statens brutto låneopptak skal blant annet finansiere 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. Midlene i SPU skal utelukkende plasseres i utlandet. En gradvis innfasing av statens olje- og fondsinntekter i tråd med handlingsregelen for budsjettpolitikken skjermer kronkursen og norsk økonomi fra den kapitaloppbyggingen som skjer i SPU. Dersom en skulle benyttet kapitalen plassert i utlandet gjennom SPU til å dekke det innenlandske finansieringsbehovet, ville det bidratt til å svekke denne stabiliteten.

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

### 3.7.2 Hovedtrekk ved statens gjeldsstrategi

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

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

Staten har avgrenset låneopptakene til løpetider på inntil ti år. Opplåningen i obligasjonsmarkedet begrenses til et mindre antall «serier» eller «referanselån» som gradvis bygges opp til et tilstrekkelig stort beløp, mens det er utestående fire statskasseveksler med ulik løpetid. Et stort utestående volum i hvert lån gjør det mulig for aktørene i markedet å handle relativt store poster uten å påvirke prisene i markedet. Det reduserer risikoen for investorene og dermed også deres avkastningskrav. I tillegg til å gi gunstige lånevilkår for staten samlet sett, gir denne strategien også en sammenhengende rentekurve uten kredittrisiko som kan tjene som et utgangspunkt for prising av andre lån med ulik rentebinding. Statens tilbud av statspapiere bidrar på denne måten til å gjøre finansmarkedet i Norge mer effektivt.

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

### 3.7.3 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 ren-



Tabell 3.11 Sammensetningen av statsgjelden. Mill. kroner

	31.12.14	31.12.15	30.06.16
Langsiktige lån <sup>1</sup> .....	343 656	337 737	377 207
Kortsiktige markedspapirer <sup>2</sup> .....	84 000	86 000	88 000
Andre kortsiktige lån .....	57 797	59 080	55 442
Statsgjeld i alt .....	485 453	482 817	520 650

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

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

Kilde: Finansdepartementet.

teknisknader ved å redusere rentebindingen på statsgjelden. På den annen side vil rentekostnadene svinge mer. For å redusere rentebindingen på statsgjelden sammenliknet med det som følger direkte av strategien der en sprer opplåningen over løpetider fra 0 til 10 år, bruker staten rentebytteavtaler. 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 kontantinnskudd dersom markedsverdien i statens favør av avtalene kommer over en fastsatt terskelverdi. Dette kontantinnskuddet plasseres på konto i Norges Bank. Terskelverdien varierer med motpartens kredittvurdering. På denne måten holdes kredittrisikoen på et relativt lavt nivå.

Ved utgangen av første halvår 2016 var det samlet inngått rentebytteavtaler for om lag 102 mrd. kroner med 12 ulike motparter, se Norges Banks nettsider for en oversikt over inngåtte avtaler.

### 3.7.4 Utviklingen i statsgjelden

Ved utgangen av 2015 var statens bruttogjeld om lag 483 mrd. kroner. Statens brutto fordringer var på samme tid om lag 8 844 mrd. kroner, hvorav 7 461 mrd. kroner i SPU. Statskassens netto fordrin-

ger var om lag 8 180 mrd. kroner, se Meld. St. 3 (2015–2016) *Statsrekneskapen 2015*.

Fra slutten av 2005 til utgangen av første halvår 2016 har statsgjelden økt fra 334 mrd. kroner til 521 mrd. kroner, se også figur 3.16., som viser statens markedsgjeld fordelt på ulike låneformer.

### 3.7.5 Opplåningen i 2016

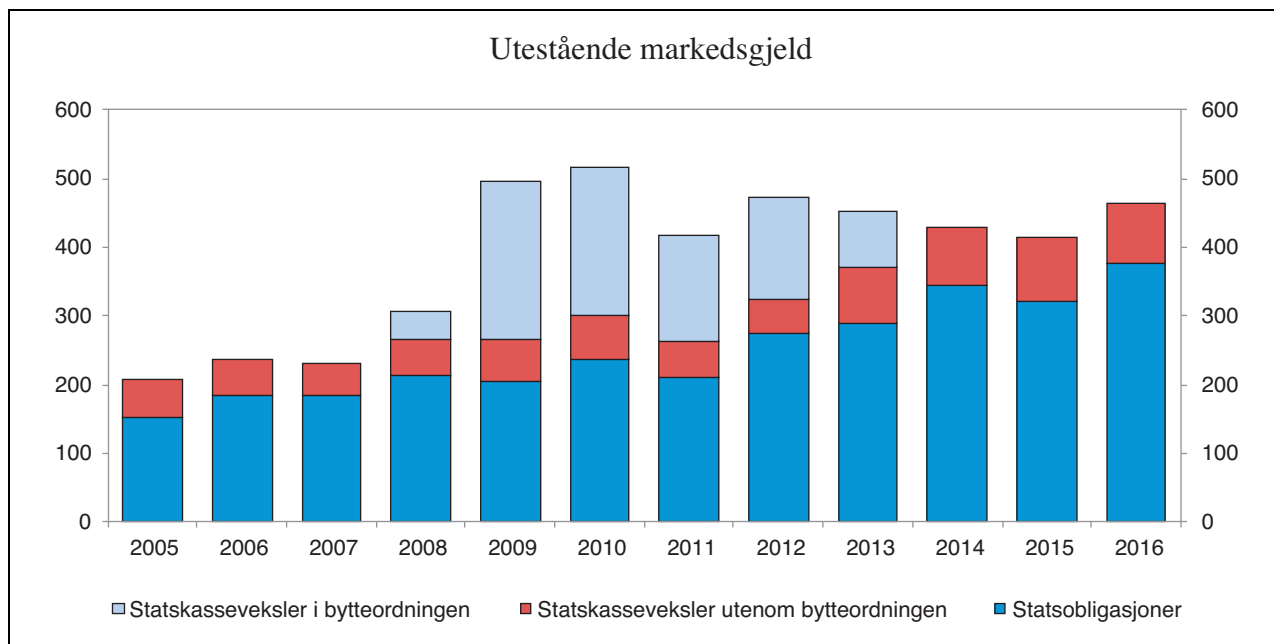
#### Langsiktige lån

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

I inneværende år (til slutten av august) er det blitt avvirket elleve auksjoner, med et samlet volum på 36 mrd. kroner. Den gjennomsnittlige renten i auksjonene i denne perioden er 1,23 pst. Gjennomsnittet for hele 2015 var 1,37 pst. Forskjellen reflekterer et noe lavere rentenivå for statsobligasjoner hittil i år sammenliknet med fjoråret.

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

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

Figur 3.16 Utestående markedsgjeld.<sup>1</sup> Mrd. kroner<sup>1</sup> Ved utgangen av første halvår for 2016.

Kilde: Finansdepartementet.

tallet variert mellom 1,3 og 3,4, mens gjennomsnittet har vært 2,1. I 2015 var dette tallet 2,6.

#### 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 oppgjørsmøtene for standardkontrakter

i de internasjonale markedene, de såkalte IMM-datoene.

Fra inngangen til 2016 og fram til og med utgangen av august var det emittert til sammen 45 mrd. i statskasseveksler, med en gjennomsnittlig auksjonsrente på 0,58 pst. I samme periode forfalt det vekslere for 39 mrd. kroner.

#### Andre kortsiktige lån

Andre kortsiktige lån omfatter alminnelige kontolån fra statsinstitusjoner og statlige fond, og dessuten eventuelle kontolån fra institusjoner som

Tabell 3.12 Statsobligasjoner. Utestående i referanselån per 1. september 2016<sup>1</sup>

Børsnummer	Nominelt pålydende beløp			
	Første gang lagt ut	Forfall	(mill. kroner)	Kupongrente
NST 472	19.05.06	19.05.17	63 207	4,25
NST 473	22.05.08	22.05.19	73 000	4,50
NST 474	25.05.10	25.05.21	74 000	3,75
NST 475	24.05.12	24.05.23	53 000	2,00
NST 476	14.03.14	14.03.24	45 000	3,00
NST 477	13.03.15	13.03.25	39 000	1,75
NST 478	19.02.16	19.02.26	32 000	1,50

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

Kilde: Finansdepartementet.

kan bli pålagt å plassere overskuddslikviditet som kontolån til staten. Ved utgangen av juni 2016 var de totale plasseringene under fullmakten for andre kortsiktige lån om lag 55 mrd. kroner. Dette inkluderer ikke kontolån fra ordinære fond (kontogruppe 81 i statsregnskapet)<sup>1</sup>. Den største plasseringen er banken som forvalter likviditeten i forbindelse med visse skatte- og avgiftsbetalinger. Kontolånplasseringene varierer mye gjennom året.

### 3.8 Klimapolitikken og et grønt skatteski

#### 3.8.1 Klimautfordringen og internasjonal klimapolitikk

Raskt voksende utslipp av klimagasser gjennom mange år har gitt økt konsentrasjonen av slike gasser i atmosfæren. Dette bidrar til stigende global gjennomsnittstemperatur og andre alvorlige endringer i det globale klimaet og naturmiljøet. De siste 25 årene har veksten i utslippene vært særlig sterk i fremvoksende økonomier og utviklingsland, og disse landene står i dag for rundt to tredeler av verdens utslipp. OECD anslår at en videreføring av dagens utviklingslinjer vil løfte de globale utslippene av klimagasser med om lag 60 pst. fram mot 2050 og at det meste av utslippsveksten vil komme i utviklingsland og fremvoksende økonomier. Ifølge FNs klimapanel må samlede utslipp av klimagasser reduseres med 40–70 pst. fra 2010 til 2050 for å nå et togradersmål. Da må klimapolitikken legges om globalt.

På klimakonferansen i Paris i desember 2015 ble partene til klimakonvensjonen enige om en global klimaavtale. Hovedformålet med avtalen er å styrke verdens innsats mot klimaendringene, ved å holde økningen i global gjennomsnittstemperatur godt under 2 °C sammenliknet med før-industrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. For å oppnå dette tar partene sikte på at de globale utslippene av klimagasser skal nå toppunktet snarest mulig og at de deretter reduseres raskt, slik at det blir balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i andre halvdel av dette århundret (klimanøytralitet).

Parisavtalen trer i kraft når 55 avtaleparter som representerer minst 55 pst. av utslippene har ratifisert eller på andre måter tiltrådt avtalen.

<sup>1</sup> Kontolån av denne typen er ikke lån i vanlig forstand, blant annet fordi kreditor, som er et fond under et departement, ikke på noe tidspunkt kan disponere hovedstolen.

Norge ratifiserte avtalen 20. juni. I slutten av september hadde rundt 60 parter, som står for i underkant av 50 pst. av utslippene, sluttet seg til avtalen.

Prop. 115 S (2015–2016) Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen gjør nærmere rede for avtalen og dens bestemmelser.

#### 3.8.2 Norges bidrag i den nye klimaavtalen

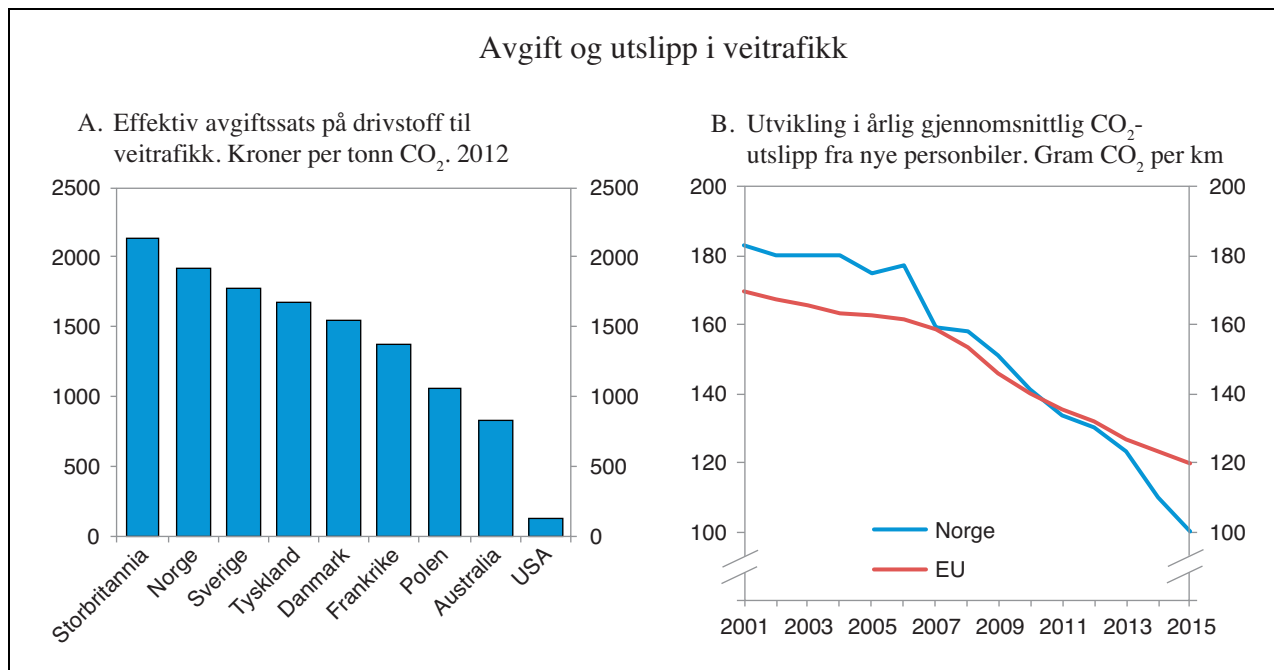
Norske utslipp av klimagasser var 53,9 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2015, knapt 4 pst. over nivået i 1990. Utslippene utgjør om lag 0,1 pst. av globale utslipp. Som ledd i Parisavtalen har Norge meldt inn at vi vil påta oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenliknet med 1990. Det er i tråd med anslagene fra FNs klimapanel for hva som kreves for å nå et togradersmål, og det tilsvarer EUs forpliktelse. Norge er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen, se Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. Dersom forhandlingene med EU ikke fører fram, vil målet om minst 40 pst. reduksjon i 2030 sammenliknet med utslippsnivået i 1990 være Norges utslippsforpliktelse. Målet er betinget av tilgang på internasjonale fleksible mekanismer i den nye klimaavtalen og en godskrivning av vår deltakelse i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle forpliktelsen. Regjeringen vil da senere konsultere Stortinget om fastsetting av et nasjonalt mål for ikke-kvotepliktig sektor.

Endelig avtale mellom Norge og EU forventes først i 2017/2018, etter at regelverket i EU er vedtatt. Norge følger regelverksutviklingen nøye og gir innspill der dette er relevant. EU-kommisjonen la 20. juli fram et forslag til fordeling av mål i ikke-kvotepliktig sektor for de ulike landene, se avsnitt 3.8.5.

#### 3.8.3 Virkemidler i klimapolitikken

##### *Hovedvirkemidlene i klimapolitikken*

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Sektorovergripende økonomiske virkemidler i form av avgifter og deltakelse i det europeiske kvotesystemet er hovedvirkemidlene. Over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge er dekket av kvoteplikt og/eller CO<sub>2</sub>-avgift. CO<sub>2</sub>-avgift ble foreslått av Regjeringen Syse allerede i 1990 og innført året etter. Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsi-



Figur 3.17 Avgifter og utslipp i veitrafikk

Kilder: OECD, Det europeiske miljøbyrået, Opplysningsrådet for veitrafikk og Finansdepartementet.

dier til utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig.

Ifølge OECD har Norge noen av de høyeste avgiftene i verden på fossil energi. På bakgrunn av sammenliknbare tall for 2012 anslår OECD at den effektive avgiftssatsen på drivstoff til veitrafikk er nærmere 2000 kroner per tonn CO<sub>2</sub>, se figur 3.17 A. Bare Storbritannia har høyere avgifter i denne sektoren, mens Sveits ligger på nivå med Norge. I USA er avgiftene svært lave. Slik er det også i store fremvoksende økonomier. Avgifter på fossil energi gir insentiv til å redusere utslipp og ta i bruk ny teknologi. I Norge gir innretningen på engangsgiften i tillegg insentiver til å velge biler med lave utslipp. En CO<sub>2</sub>-komponent ble innført i engangsgiften i 2007. De siste ti år har gjennomsnittlig utslipp fra nye personbiler avtatt fra 177 gram per km i 2006 til rundt 100 gram per km. Fra å ligge over gjennomsnittet for nybilparken i EU for ti år siden ligger CO<sub>2</sub>-utslippene i Norge nå betydelig under nivået i EU, se figur 3.17 B. Gjennomsnittlige utslipp fra nye biler registrert i perioden fra januar til august i 2016 er på 94 gram per km. Endringene i bilavgiftene har bidratt til å endre sammensetningen i bilparken og redusert gjennomsnittlig engangsgift, se boks 3.7.

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

slippene av klimagasser med rundt 13–15 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2010 sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene, og at reduksjonen i 2020 vil være i området 17–20 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. CO<sub>2</sub>-avgiften er det enkeltvirkemiddelet som har bidratt mest til utslippsreduksjonene siden 1990.

### 3.8.4 Grønt skatteski

Ved behandling av statsbudsjettet for 2016 traff Stortinget anmodningsvedtak nr. 70 om oppfølging av Grønn skattekommisjon, se Innst. 2 S (2015–2016):

«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 fremme forslag om et grønt skatteski som en del av oppfølgingen av innstillingen fra grønn skattekommisjon. Et slikt skifte skal innebære en økning av avgifter på utslipp av CO<sub>2</sub> motsvart av en sektorvis reduksjon av andre skatter og avgifter. Avgifts- og skatteomleggingen skal være av en størrelse som forsterker klimaforliket og gir betydelige reduksjoner i klimautslippene.»

Videre følger det av avtalen mellom regjeringspartiene og Kristelig Folkeparti og Venstre om statsbudsjettet for 2016 at:

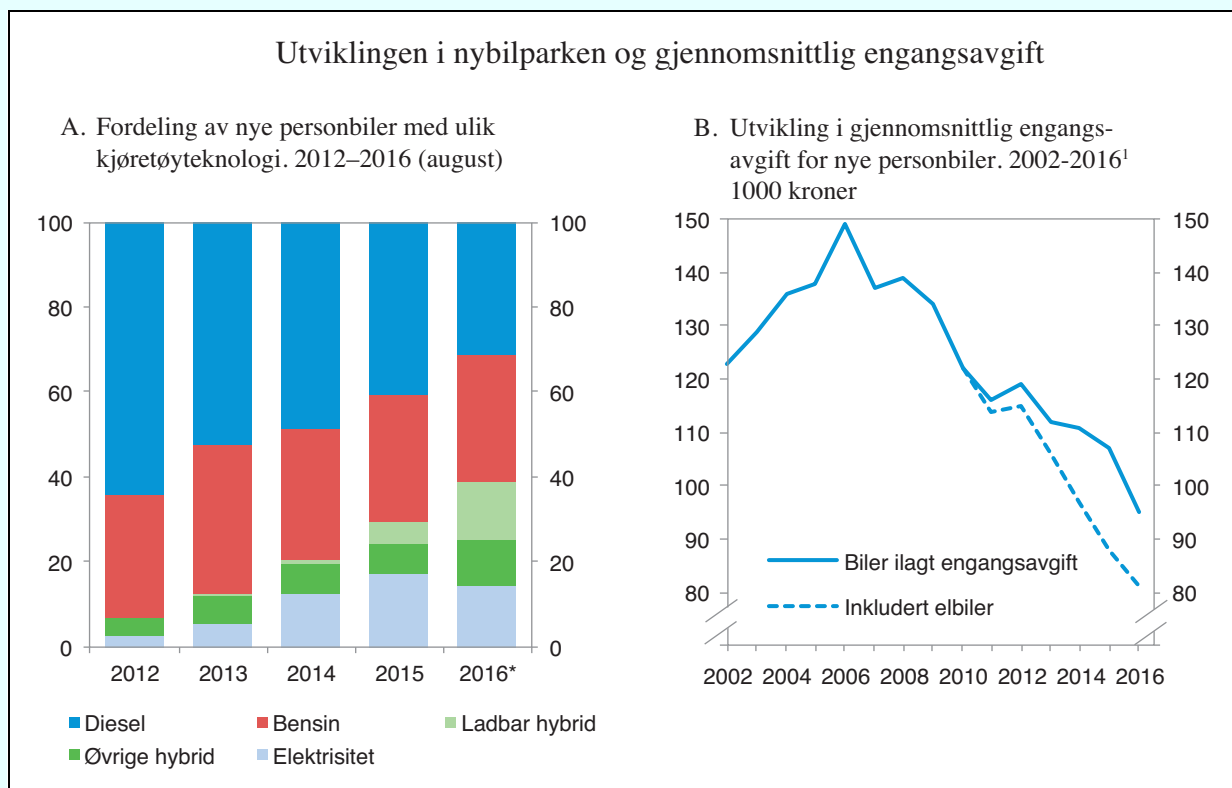
### Boks 3.7 Samlede endringer i bilavgifter under denne regjeringen

Regjeringen mener det bør være incentiver til å anskaffe kjøretøy med lavere utslipp. Siden 2013 har Regjeringen gjennomført flere endringer i bilrelaterte avgifter som reduserer avgiftene ved å kjøpe biler og andre kjøretøy som har lavere utslipp. Engangsavgiften er lagt om i miljøvennlig retning, fradraget i vektkomponenten for ladbare hybridbiler er økt slik at denne typen biler får redusert avgift og laveste oppnåelige engangsavgift for hybridbiler (og veteranbiler) er satt til null. I tillegg er omregistreringsavgiften ved kjøp av bruktbil redusert både i 2014- og 2015-budsjettet med til sammen vel 40 pst. reelt. Engangsavgiften på motorsykler og snøscootere er redusert med i gjennomsnitt 30 pst. reelt.

I forbindelse med den helhetlige gjennomgangen av kjøretøy- og drivstoffavgiftene, se omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2015, ble samarbeidspartiene enige om en omlegging av engangsavgiften i miljøvennlig retning. Omleggingen innebærer at det legges mer avgift på utslipp av CO<sub>2</sub> og NO<sub>x</sub>. Effektavgiften fases ut over to år og foreslås nå fullt utfaset fra 2017. Vektavgiften

reduseres. Endringen vil gi biler med høye utslipp i forhold til motoreffekt og vekt økt avgift, mens biler med lave utslipp i forhold til motoreffekt og vekt, vil få redusert avgift. Siden 2013 er gjennomsnittlig utslipp fra nye biler redusert fra 123 gram til 100 gram i 2015.

Til sammen har Regjeringen redusert kjøretøy- og drivstoffavgiftene med om lag 1,8 mrd. kroner fram til og med 2016. Avgiftsendringene har bidratt til betydelige endringer i sammensetningen av nybilparken, se figur 3.18 A. Redusert CO<sub>2</sub>-utslipp fra nye personbiler gir også lavere inntekter fra engangsavgiften. Gjennomsnittlig engangsavgift for nye personbiler er redusert fra om lag 150 000 kroner i 2006 til vel 105 000 kroner i 2015 og 95 000 kroner i første halvdel av 2016, se figur 3.18 B. Den stiplede linjen viser beregnet gjennomsnittlig engangsavgift for alle personbiler inkludert elbiler. Når elbiler (som er fritatt for engangsavgift) regnes med var gjennomsnittlig engangsavgift for nye personbiler om lag 90 000 kroner i 2015 og om lag 80 000 kroner i første halvdel av 2016.



Figur 3.18 Utviklingen i nybilparken og gjennomsnittlig engangsavgift

<sup>1</sup> Gjennomsnitt januar–juni for 2016.

Kilder: Opplysningsrådet for veitrafikk, Skattedirektoratet og Finansdepartementet.

### Boks 3.8 Overordnede prinsipper for oppfølgingen av Grønn skattekommisjon

I tråd med avtalen om statsbudsjettet for 2016 har regjeringspartiene hatt et organisert samarbeid med Kristelig Folkeparti og Venstre om oppfølgingen av Grønn skattekommisjon. På denne bakgrunn har Regjeringen lagt til grunn følgende overordnede prinsipper for oppfølgingen av Grønn skattekommisjon og for Regjeringens budsjettforslag for 2017:

- Oppfølgingen skal være et bidrag til at Norge oppfyller sine internasjonale klimaforpliktelser blant annet i henhold til Parisavtalen og oppfyllelse av en eventuell avtale om felles gjennomføring med EU.
- Virkemidler bør velges ut fra kriteriet om at forurenser betaler og at miljøskade prises med utgangspunkt i skadestrukturen.
- Klimaavgifter må bidra til at de globale utslippene går ned, og gi et vesentlig bidrag til at vi når nasjonale og internasjonale forpliktelser.

- Avgifter bør rettes mest mulig direkte mot miljøproblemet, det vil si direkte mot miljøskadelige aktiviteter eller utslipp.
- Utgangspunktet for avgifter bør være marginal skadestruktur (teknologinøytralitet), eventuelt slik at de reflekterer marginal tiltakskostnad ved oppfyllelse av gitte miljømål.
- Kostnadseffektivitet: Virkemidlene bør innrettes slik at et gitt miljømål oppnås til lavest mulige kostnader.
- Avgifter må vurderes opp mot andre virkemidler i miljøpolitikken, slik som kvoter, subsidier, direkte reguleringer, frivillige avtaler og informasjonskampanjer. Dobbel (eller multippel) virkemiddelbruk bør unngås, med mindre det foreligger særskilte grunner.

«Partiene er enige om et organisert samarbeid i oppfølgingen av grønn skattekommisjon og om gjennomføringen av det grønne skatteskiiftet. Dette skal skje gjennom en arbeidsgruppe mellom partiene med representasjon fra Statsministerens kontor og Finansdepartementet. Resultatet av gruppens arbeid skal forelegges partilederne. Arbeidet skal starte opp tidlig i 2016 slik at det kan være premissgivende når regjeringen fatter sine budsjettvedtak.»

I tråd med avtalen har regjeringspartiene hatt et organisert samarbeid med Kristelig Folkeparti og Venstre om oppfølgingen av Grønn skattekommisjon.

Basert på samarbeidet har Regjeringen utarbeidet overordnede prinsipper som ligger til grunn for oppfølgingen av Grønn skattekommisjon og for Regjeringens forslag til et grønt skatteskiift i budsjettet for 2017, se boks 3.8.

Regjeringens forslag til grønt skatteskiift innebærer å øke miljøbegrunnede avgifter med nærmere 1,6 mrd. kroner, og at provenyet fra økte miljøavgifter i sin helhet tilbakeføres gjennom sektorvise reduksjoner i andre skatter og avgifter samt kompensasjoner, se tabell 3.13. Bilister og transportører får netto lettelser og kompensasjoner på rundt 900 mill. kroner, inklusive 500 mill. kroner i reduserte bompenger utenfor storbyområdene. Med dette forslaget følger Regjeringen opp Grønn

skattekommisjon og avtalen om et grønt skatteskiift fra Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2016.

Som del av det grønne skatteskiiftet foreslår Regjeringen å øke veibruksavgiften på autodiesel med 35 øre per liter reelt og veibruksavgiften på bensin med 15 øre per liter reelt. Samlet bidrar disse forslagene til å utjevne avgiftsforskjellen mellom autodiesel og bensin. Dette er i tråd med målsettingen fra bilavgiftsgjennomgangen i Revidert nasjonalbudsjett 2015 om at alle fossile drivstoff på sikt skal ilegges veibruksavgift gradert etter energiinnholdet i drivstoffet. Forslagene bidrar til bedre prising av de eksterne kostnadene ved veitrafikk. Avgiftsøkningene motsvares av sektorvis reduksjon av andre skatter og avgifter og kompensasjoner.

Som kompensasjon for økte drivstoffavgifter foreslår Regjeringen å redusere årsavgiften. Dette bidrar til å flytte avgiftsbelastningen fra eie til bruk av bil, noe som er et godt miljømessig grep for å redusere utslippene fra bilparken. Regjeringen foreslår også å kompensere personer med relativt lang reisevei til arbeid for økte drivstoffutgifter ved å øke satsene i reisefradraget. Økning i fradraget vil også gjelde personer som benytter kollektivtilbud på lange reiser, og samlet sett blir det dermed mer lønnsomt å benytte et slikt tilbud for dem som har mulighet. For å kompensere næringslivet for økte drivstoffutgifter foreslår Regje-

Tabell 3.13 Anslåtte provenyvirksomheter av forslag i et grønt skattesifte for 2017. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2017. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
Økte avgifter på klimagassutslipp . . . . .	315	280
Øke CO <sub>2</sub> -avgiften på mineralolje til det generelle nivået for klimagassutslipp . . .	370	340
Avsetning til kompensasjon til skog- og jordbruk . . . . .	-55	-55
Kompensasjoner til offentlige kjøp av persontransport- og riksvegferjetjenester . . . . .	-45	-45
Øke avgiften på HFK og PFK til det generelle nivået for klimagassutslipp . . . . .	45	40
Øke CO <sub>2</sub> -avgiften for utslipp av naturgass i petroleumsvirksomheten <sup>1</sup> . . . . .	-	-
Økte veibruksavgifter på autodiesel og bensin. . . . .	1 180	1 080
Øke veibruksavgiften på autodiesel med 35 øre per liter . . . . .	1 050	960
Øke veibruksavgiften på bensin med 15 øre per liter. . . . .	130	120
Reduserte skatter- og avgifter relatert til eie og bruk av kjøretøy . . . . .	-1 595	-1 350
Redusere årsavgiften for personbiler (om lag 12 pst.) . . . . .	-1 220	-1 220
Øke satsene i reisefradraget med 6 øre per kilometer . . . . .	-75	-60
Øke avskrivningssatsene i saldogruppe c) til 24 pst. . . . .	-300	-70
Reduserte bompenger utenom storbyene. . . . .	-500	-500
Sum grønt skattesifte inkl. kompensasjoner. . . . .	-600	-490

<sup>1</sup> Brutto avgiftsøkning anslås til 60 mill. kroner mens netto provenyøkning er om lag 10 mill. kroner. Overføres til Statens pensjonsfond utland og påvirker dermed ikke handlingsrommet i 2017-budsjettet.

Kilde: Finansdepartementet.

ringen å øke avskrivningssatsen for lastebiler og varebiler mv. I tillegg foreslås en tilskuddsordning for reduserte bompenger utenom storbyene med 500 mill. kroner, se omtale i Prop. 1 S (2016–2017) Samferdselsdepartementet. Tilskuddsordningen vil redusere bompengebelastningen for bilister og næringsliv. En omlegging hvor økte drivstoffavgifter kompenseres med reduserte bompenger vil gi bedre prising av eksterne kostnader ved veitrafikk. Et slikt skifte vil redusere transportkostnadene for de som kjører mye på dagens bompengefinansierte veger og øke nytten av veinvesteringene som følge av lavere trafikkavvisning.

CO<sub>2</sub>-avgiften på mineralolje er i dag lavere enn CO<sub>2</sub>-avgiften på blant annet bensin og diesel. Grønn skattekomisjon anbefalte å heve CO<sub>2</sub>-avgiften på mineralolje til samme nivå som bensin og diesel. Regjeringens følger opp dette forslaget ved å foreslå å øke den generelle satsen i CO<sub>2</sub>-avgiften på mineralolje med 20 øre per liter reelt. Det gis kompensasjoner på utgiftssiden som følge

av inngåtte avtaler om offentlige kjøp av persontransporttjenester. Regjeringen legger opp til at jord- og skogbruk blir kompensert for økt CO<sub>2</sub>-avgift og vil komme tilbake til innretningen på kompensasjonen ved jordbruksoppgjøret i 2017. Regjeringen foreslår også å øke avgiften på klimagassene HFK og PFK. Begge avgiftene vil da, i tråd med anbefalingen fra Grønn skattekomisjon, komme opp på samme nivå som CO<sub>2</sub>-avgiften på bensin og diesel, målt i kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.

Det kan anslås at økningene i veibruksavgiftene, CO<sub>2</sub>-avgiften på mineralolje og avgiften på HFK og PFK på kort sikt vil kunne gi utslippsreduksjoner på om lag 0,2 mill. CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Over tid vil utslippsreduksjonene kunne bli større fordi avgiftsøkningene stimulerer til å skifte til mer miljøvennlige teknologier. Eventuelle effekter av ny innovasjon og teknologiutvikling vil også komme på sikt.

Videre følger Regjeringen opp forliket om 2016-budsjettet ved å foreslå økt veibruksavgift på

### Boks 3.9 Miljø- og klimatiltak på utgiftssiden

På budsjettets utgiftsside satser Regjeringen blant annet videre på utvikling av energi- og klimateknologi. Det foreslås å tilføre Enova 2,3 mrd. kroner. Intensjonen bak opprettelsen av Fond for klima, fornybar energi og energiomlegging (Klimafondet) var å sørge for en langsiktig og forutsigbar finansiering av blant annet Enova. Fondet består i dag av åtte kapitalinnskudd med ulik rente, som i årene framover må refinansieres med en lavere rente. Denne konstruksjonen gjør at avkastningen over tid blir usikker og innfrir ikke fondets opprinnelige formål. Regjeringen foreslår at avkastningen fra fondet omgjøres til en ordinær bevilgning fra og med 2018. På den måten blir ikke overføringen til Enova redusert som følge av lavere renter. Det legges opp til at den årlige overføringen til Klima- og energifondet (tidligere Energifondet), som disponeres av Enova, trappes opp til 2 mrd. kroner fra og med 2018. I tillegg kommer påslaget på nettarifven, som for 2017 anslås til 630 mill. kroner.

For å fremme CO<sub>2</sub>-håndtering foreslår Regjeringen å bevilge 360 mill. kroner til videre studier av fullskala CCS. Staten viderefører også sitt engasjement ved teknologisenteret på Mongstad i en ny treårsperiode.

Et nytt investeringsselskap («Fornybar AS») planlegges opprettet i 2017. Selskapet skal bidra til reduserte klimagassutslipp, i hovedsak gjennom å investere i ny teknologi i overgangen fra teknologiutvikling til kommersialisering. Regjeringen foreslår å bevilge midler til etablering av selskapet og drift i oppstartsåret.

For å fremme klimarelatert forskning foreslår Regjeringen at det bevilges midler til

forskning på omstilling til lavutslippssamfunnet og marine økosystemer. På samferdselsområdet foreslår Regjeringen å overoppfylle NTP-bevilgningen til jernbaneformål med 4,6 mrd. kroner.

Staten setter i dag krav til lav- og nullutslippsteknologi i anbudene til riksvegferjene når teknologien tilsier det. De siste årene har staten lyst ut flere riksvegferjesamband med miljøkrav og bruk av miljø som tildelingskriterium. Eksempelvis vil nye ferjer på rv 19 Moss-Horten redusere CO<sub>2</sub>-utslippene på strekningen med 30 pst. og NO<sub>x</sub>-utslippene med over 80 pst. Utgiftene til statens kjøp av riksvegferjetjenester har økt med 60 pst. i perioden 2010–2015. Deler av denne kostnadsøkningen skyldes miljøkrav i anbudene. Kostnadsøkningen skyldes imidlertid også generell kostnadsøkning i ferjedriften og økt kapasitet.

Norge finansierer en rekke klimatiltak utenfor egne grenser, blant annet innenfor energi, for å redusere avskoging av tropisk skog og for klimatilpasning i utviklingsland. Tiltakene bidrar til reduksjon av de globale utslippene av klimagasser og tilpasning til klimaendringer. Denne typen støtte og samarbeid er en sentral del av det eksisterende rammeverket under FNs klimakonvensjon og oppfølgingen av Parisavtalen og vil videreføres i årene som kommer. I tråd med Regjeringens og Stortingets føringer for klima- og skogsatsingen er det inngått avtaler som vektlegger betaling for verifiserte utslippsreduksjoner. I 2017 legges det opp til at Norge betaler for om lag 40 mill. tonn CO<sub>2</sub> i utslippsreduksjoner, hovedsakelig i Brasil, Colombia og Guyana.

LPG og økt omsetningskrav for biodrivstoff. Også engangsavgiften for kjøretøy foreslås lagt ytterligere om i miljøvennlig retning. Det innebærer økt CO<sub>2</sub>- og NO<sub>x</sub>-komponent, redusert vekt-komponent og utfasing av effekt-komponenten.

Regjeringens forslag til et grønt skattesifte er en del av det samlede skatte- og avgiftsopplegget for 2017 og må ses i sammenheng med endringene i personbeskatningen, som medfører lettelse til brede grupper. Samlet innebærer skatte- og avgiftsopplegget nye, netto lettelse på om lag 2,8 mrd. kroner påløpt. Forslagene til endringer i skatter og avgifter og oppfølgingen av

Grønn skattekommissjon er nærmere omtalt i Prop 1 LS (2016–2017) Skatter, avgifter og toll 2017.

Regjeringens forslag til helhetlig avgifts- og skatteomlegging forsterker klimaforliket og bidrar til å redusere utslippene av klimagasser. Avgiftsbelastningen flyttes fra eie til bruk av bil, noe som er et godt miljømessig grep for å bidra til reduserte utslipp fra bilparken. Det grønne skattesiftet suppleres av viktige tiltak på budsjettets utgiftsside, se boks 3.9.

Virkingen av en avgiftsendring tiltar noe over tid, fordi også utskiftingen av biler og annet kapitalutstyr påvirkes. I avsnitt 3.8.5 presenteres be-



regninger som illustrerer hvor mye CO<sub>2</sub>-avgiften må økes for å kunne nå mål for ikke-kvotepiktig sektor i 2030. Drøftingen viser at anslag på hvor høy en slik avgift må være ved en kostnadseffektiv gjennomføring av 2030-forpliktelsen varierer sterkt og er særlig avhengig av tilgang på lavutslippsteknologi som for en stor del utvikles utenfor Norge.

#### *Andre tiltak fremover i tid*

Som videre oppfølging av Grønn skattekommisjon vil Regjeringen fram mot senere budsjetter arbeide med følgende tiltak:

- Transportnæringen: Det vurderes hvordan økt omstilling til grønn teknologi i transportnæringen kan fremmes ved å øke overføringene til Enova slik at Enova kan øke støtten til investeringer i ny teknologi i transportnæringen. Enova vurderer på faglig grunnlag hvilke tiltak som virker best.
- CO<sub>2</sub>-fond: Regjeringen vil være positive til å vurdere et eventuelt konkret forslag fra næringslivet om et privat CO<sub>2</sub>-fond etter modell av NO<sub>x</sub>-fondet for økninger i drivstoffavgifter. Økonomiske og administrative konsekvenser av en slik fondsløsning må eventuelt utredes nærmere, herunder om det er praktisk mulig å gi refusjon for transportører som ikke er avgiftspliktige.
- Oblatordning for tungtransport: Det utredes en ordning med oblater for tungtransport. Ordningen må utformes i samsvar med Eurovingnettdirektivet, og skal derfor også gjelde norske vogntog. For å reduseres belastningen for norsk transportnæring reduseres vektårsavgiften så mye som det er rom for ut fra begrensningene i Eurovingnettdirektivet.
- Vrakpanten vurderes endret til en differensiert panteordning hvor skifte til mindre forurensende kjøretøy belønnes. Kostnader og forventet klimaeffekt skal utredes. Det tas sikte på at en eventuell, ny miljødifferensiert vrakpant kan innføres, senest fra 1.1.2018.
- Nullutslippskjøretøy i det offentlige: Det innføres en forskrift som stiller energi- og miljøkrav ved offentlige anskaffelser av kjøretøy, herunder krav til kjøretøy som skal benyttes til offentlig persontransport.
- Nullutslippsferger: Regjeringen vil videreføre krav til nullutslippsteknologi på riksveiferjer. Regjeringen vil også videreføre satsingen på grønn skipsfart og følge opp tiltakene for å løfte kompetansen i fylkeskommunene til å fase inn egne krav til nullutslippsteknologi. I statsbud-

sjettet for 2018 vil Regjeringen komme tilbake med beregninger av økonomiske konsekvenser av de nye miljøkravene på dette området.

- Elbiler: Det vises til bilavgiftsenigheten mellom de fire samarbeidspartiene, jf. den helhetlige gjennomgangen av bilavgiftene som Regjeringen presenterte i Revidert nasjonalbudsjett 2015. Nullsats for merverdiavgift for elbiler videreføres til 2020. Ved innføring av merverdiavgift bør det innføres støtte i en overgangsfase, jf. enigheten. Fritaket for engangsavgift på elbiler videreføres. Fritaket kan tas opp til vurdering når effektavgiften er fjernet. Fordelel tilsvarende for elbiler videreføres for brenselceller til 2025/50 000 biler. Gratis parkering, fergetransport bompengefritak og kollektivfelt avgjøres lokalt, men det etableres en bindende nasjonal regel om at utslippsfrie biler skal ha halvparten av takstene til biler som ikke er nullutslippsbiler.

CO<sub>2</sub>-avgiften varierer mellom sektorer og utslippskilder. I ikke-kvotepiktig sektor er det særlig landbruk og fiske og fangst som betaler null eller lav CO<sub>2</sub>-pris. Endringer for disse sektorene må skje gradvis og utløse ny klimavennlig teknologi, men uten at det betydelig forverrer konkurransevnen. Endringer må også ses i sammenheng med hvordan man kan kompensere de aktuelle sektorene for økte kostnader.

- Landbruk: Regjeringen kommer tilbake i løpet av våren 2017 med konkrete tiltak for å redusere landbrukets klimautslipp og hvordan landbruket kan kompenseres innenfor sektoren. Arbeidet skal blant annet baseres på det partsammensatte utvalget på klima og Grønn skattekommisjon.
- Fiske og fangst: En opptrapping av CO<sub>2</sub>-prisen må gi forutsigbarhet for investeringer og må sees i sammenheng med næringens mulighet til å ta i bruk ny teknologi. Det kan være aktuelt å støtte slik teknologi gjennom eksempelvis et CO<sub>2</sub>-fond for næringslivet.

### **3.8.5 Felles oppfyllelse av 2030-forpliktelsen med EU**

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 25 (2015–2016) Kraft til endring – energipolitikken mot 2030 gjorde Stortinget følgende vedtak, se vedtak 868 i Innst. 401 S (2015–2016):

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet for 2017 – etter at EU-kommisjonens forslag til innsatsfor-

deling for ikke-kvotepliktig sektor er lagt fram – synliggjøre utslippsbaner for de enkelte sektorer innenfor ikke-kvotepliktig sektor. Fremleggelsen må omtale målsettinger for hver enkelt sektor basert på en vurdering av hva dette forslaget vil innebære for Norge.»

I forbindelse med behandling av representantforslag Dokument 8:51 S (2015–2016) gjorde Stortinget følgende vedtak, se vedtak 888 i Innst. 397 S (2015–2016):

«Stortinget ber regjeringen i utarbeidelsen av ny klimalov om årlig å synliggjøre utslippsbaner for de ulike områdene innenfor ikke-kvotepliktig sektor, og hvilke type tiltak som vil være nødvendig for å nå disse målene.»

Anmodningsvedtak 888 vil bli fulgt opp i forbindelse med klimaloven. Den årlige omtalen av hvor vi skal være i 2030, og hvordan vi kommer dit, vil være mer omfattende fra og med neste års budsjett. I dette avsnittet følger Regjeringens svar på Stortingets vedtak 868. En tilsvarende tekst finnes i Prop. 1 S (2016–2017) Klima- og miljødepartementet.

Det norske 2030-målet for ikke-kvotepliktig sektor som Norge vil få ved en felles oppfyllelse med EU, vil etter alt å dømme bli nådd med en kombinasjon av utslippsreduksjoner nasjonalt og samarbeid med andre europeiske land om utslippsreduksjoner. Dette er i tråd med Meld. St. 13 (2015–2015) der det fremgår at utslipp i Norge skal reduseres fram mot 2030, og at Norge vil benytte seg av fleksibiliteten i EU-regelverket på lik linje med EU-land. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå viser at samarbeid om utslippsreduksjoner kan redusere kostnadene ved å nå klimamålet for 2030. Balansen mellom tiltak i Norge og ute må blant annet vurderes ut fra EU-regelverket og Norges mål for utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor, samt potensialet for utslippsreduksjoner i Norge og kostnader ved innenlandske reduksjoner og ved bruk av EU-intern fleksibilitet. Av hensyn til en mest mulig effektiv klimapolitikk for Europa som helhet er det positivt at regelverket legger til rette for fleksibilitet og samarbeid mellom europeiske land om utslippsreduksjoner. Det er imidlertid usikkert om enkeltland som reduserer sine utslipp mer enn måltallet vil ønske å selge overskuddet og i tilfelle til hvilken pris.

Det er et overordnet mål for Regjeringen at norske utslipp skal reduseres mot 2030. Vurdering av hvilke type tiltak som skal iverksettes na-

sjonalt, må ses i lys i lys av målet om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Politikken nasjonalt skal legge til rette for en langsiktig omstilling av samfunnet i klimavennlig retning. Et slikt langsiktig perspektiv innebærer en krevende omlegging av den norske økonomien. Utvikling og bruk av lavutslippsteknologi er viktig for omstilling i klimavennlig retning. Samtidig kan det ta tid før viktige investeringer i teknologiutvikling og omstilling i Norge vises i konkrete utslippsreduksjoner. Norge vil parallelt med utvikling av nasjonale virkemiddel, ta sikte på å samarbeide med andre europeiske land om utslippsreduksjoner. Det vil bidra til at de europeiske landene samlet reduserer utslippene til en lavere kostnad, og dermed bidra til reelle globale utslippsreduksjoner. Regjeringens klimapolitikk er nærmere omtalt i Prop. 1 S (2016–2017) Klima- og miljødepartementet, Prop. 1 LS (2016–2017) Skatter, avgifter og toll 2017 og avsnitt 3.8 i denne meldingen.

#### *Felles oppfyllelse av klimamålet for 2030 med EU*

Norge er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av klimamålet for 2030. En slik avtale mellom EU og Norge vil ha ulike implikasjoner for kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor. Kvotepliktig sektor omfatter utslipp fra landbasert industri, petroleumsvirksomheten og luftfart. Ikke-kvotepliktig sektor omfatter utslipp fra transport, jordbruk, oppvarming av bygg, avfallshåndtering og en del andre mindre kilder. Norge vil medvirke til gjennomføring av utslippsreduksjoner på 43 pst. sammenliknet med 2005 innenfor EU sitt kvotesystem (kvotepliktig sektor). Norge vil også medvirke til utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor, der de samlede utslippene i EU skal ned med 30 pst. fra 2005 til 2030. Innsatsen som er nødvendig for å få til dette, skal fordeles mellom landene gjennom bindende nasjonale utslippsmål. Målene til hvert land er i området 0 til 40 pst. Fordeelingen blir fastsatt ut fra BNP per innbygger, der landene med høyest BNP får de høyeste målene, hensyn tatt til kostnadseffektivitet, slik at målene til landene med høyest kostnader ved å kutte egne utslipp, blir lavere. Regjeringen legger til grunn at Norge vil få et nasjonalt utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor på linje med sammenliknbare EU-land. EU-kommisjonen sitt forslag åpner for at landene kan benytte såkalte fleksible mekanismer til å oppfylle målene i ikke-kvotepliktig sektor. Norge vil benytte denne fleksibiliteten på lik linje med EU-landene.

*EU-kommisjonens forslag til innsatsfordeling*

EU-kommisjonen la 20. juli fram forslag til utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor for de ulike EU-landene. Forslag til regelverk for fleksibilitet og for bokføring av utslipp og opptak fra landsektoren (skog), ble også lagt fram. Høyest måltall for ikke-kvotepliktig sektor får Luxembourg og Sverige med 40 pst. Deretter følger Danmark og Finland med en reduksjon på 39 pst., Tyskland med 38 pst. og Storbritannia og Frankrike med 37 pst., se figur 3.19. Kommisjonens forslag til utslippsmål for 2030 er markert med en sort strek. Utslippsmålene gjelder hele ikke-kvotepliktig sektor, og forslaget legger ikke føringer på hvor i ikke-kvotepliktig sektor utslippene reduseres. Det er opp til det enkelte land.

Forslag til måltall for 2030 vil bli omgjort til et budsjett for hele perioden 2021–2030, med oppgjør hvert femte år. Sanksjoner inntreer hvis land ikke leverer nok utslippsenheter til oppgjør. Hvis et land ikke har nok utslippsenheter å levere hvert femte år i de årlige utslippsrapporteringene, vil EU etterspørre en plan for hvorledes landet planlegger å oppfylle målet. Disse reglene vil gjelde både for Norge og det enkelte EU-land.

Kommisjonen peker på at gjeldende regelverk åpner for stor grad av samarbeid om utslippsreduksjoner mellom land og foreslår ikke store endringer. Hittil er ikke denne muligheten benyttet av EU-landene. Regjeringen legger til grunn at Norge vil få samme tilgang til å samarbeide om utslippsreduksjoner som EU-landene. Det er usikkert om enkeltland som reduserer utslippene mer enn måltallet vil ønske å selge et slikt overskudd, om de ønsker å selge til Norge og i tilfelle til hvilken pris. For å øke kostnadseffektiviteten i måloppnåelsen foreslår Kommisjonen to nye alternative ordninger for fleksibilitet. For det første skal små land med høye nasjonale utslippsmål få mulighet til å benytte et avgrenset antall kvoter fra EUs kvotesystem for å nå målet for ikke-kvotepliktig sektor. I tillegg foreslår Kommisjonen en avgrenset bruk av kreditter fra tiltak i skog- og arealbrukssektoren, men at muligheten til å benytte slike kreditter ses i sammenheng med landenes utslipp fra jordbruket.

Kommisjonen erkjenner også at det i jordbruket og arealbrukssektoren er et lavere reduksjonspotensiale og at mål om matsikkerhet og klimamålene må sees i sammenheng.

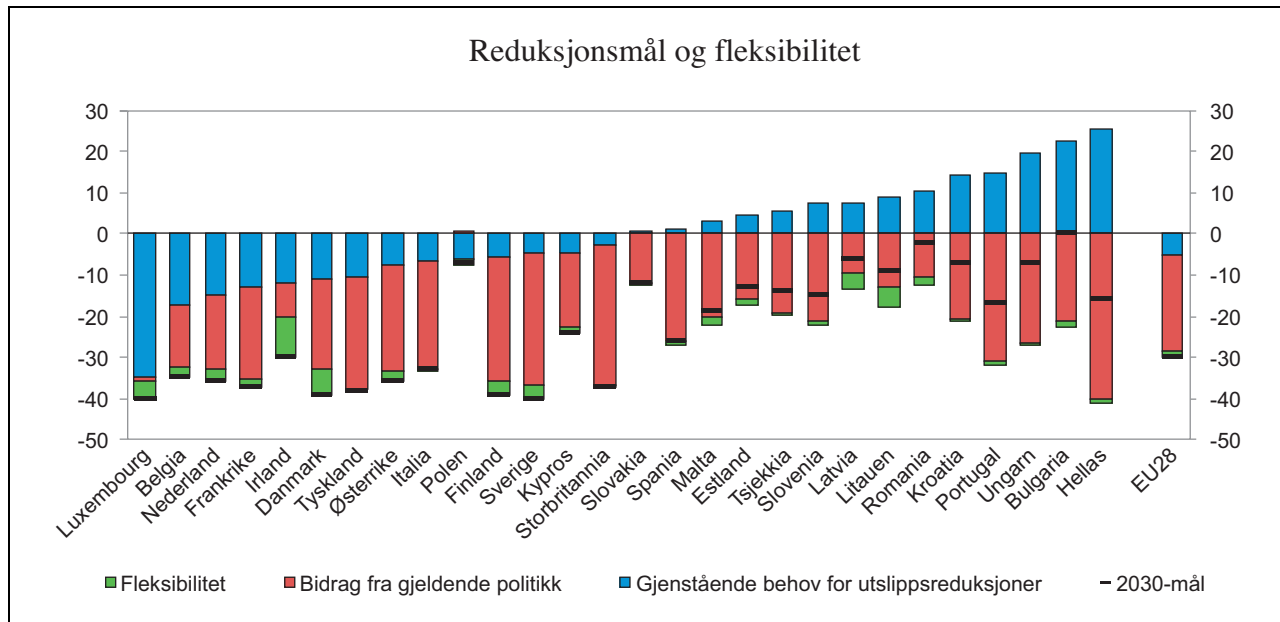
EU-kommisjonen har lagt fram beregninger som viser at EU-landene sett under ett kan nå 2030-målet for ikke-kvotepliktig sektor med en relativt liten årlig nedgang i utslippene, men med

store forskjeller mellom enkeltland. Beregningene viser at utslippene i ikke-kvotepliktig sektor i EU kan gå ned med rundt 24 pst. fra 2005 til 2030 ved en videreføring av gjeldende politikk. Av det resterende behovet for utslippsreduksjoner på 6 pst. i 2030 vil de to nye formene for fleksibilitet, engangskjøp fra EUs kvotesystem og kreditter fra enkelte skogtiltak, kunne redusere behovet for utslippsreduksjoner med 2–2½ prosentenheter. Det innebærer at det for EU-landene samlet trengs nye tiltak svarende til 3½–4 pst. av utslippene i 2005. Dette svarer til en årlig reduksjon i utslippene på rundt ½ pst. i perioden 2021–2030.

I Kommisjonens sitt forslag kvalifiserer ni land til engangsuttak fra EUs kvotesystem, og muligheten til slike uttak er relativt sett størst for de landene som ifølge Kommisjonen har de høyeste reduksjonskostnadene. Luxembourg og Irland har fått en årlig adgang til å levere EU-kvoter tilsvarende 4 pst. av sine ikke-kvotepliktige 2005-utslipp, mens våre naboland Sverige, Danmark og Finland, har fått en årlig adgang tilsvarende 2 pst. av sine 2005-utslipp. Hvor stor mulighet Norge får, vil bli fastsatt etter at EU-regelverket er avklart i 2017.

EU-kommisjonens sitt forslag til bokføring av opptak og utslipp fra skog- og arealbrukssektoren i perioden 2021–2025 og 2026–2030 innebærer en forpliktelse for landene til å sikre at utslippene fra skog og andre arealer ikke er større enn opptaket. For at skogkvoter skal kunne benyttes som alternativ til tiltak i ikke-kvotepliktig sektor, må summen av opptak som følger av planting av skog på areal som tidligere ikke har vært dekt av skog, utslipp som følger av at skogarealer blir endret til for eksempel bosetting (avskoging) og utslipp og opptak fra dyrket mark og beite til sammen vise netto opptak. I tillegg er det et øvre tak på hvor stort opptak som kan bli bokført. Tiltak i den stående skogen, som økt CO<sub>2</sub>-opptak fra gjødsling eller tettere planting i gammel skog, kan benyttes til å innfri forpliktelsen om null utslipp fra sektoren, men kan ikke generere kreditter til oppfyllelse av målet under innsatsfordelingsforordningen. Forslaget åpner for at EU-kommisjonen kan revurdere dette på et senere tidspunkt. Kommisjonens forslag innebærer for eksempel at både Irland og Danmark kan bruke skogkvoter som alternativ til mesteparten av tiltakene som de ellers måtte gjennomføre i ikke-kvotepliktig sektor. Våre naboland Finland og Sverige kan i liten grad nytte skogkvoter. Det er usikkert om Norge får netto utslipp eller opptak med de nye reglene.

Figur 3.19 viser behov for tiltak i 2030 for å nå målene (blå søyle), hvor mye fleksibilitet landene



Figur 3.19 Utslippsmål og fleksibilitet i ikke-kvotepliktig sektor i 2030

Kilder: EU-kommisjonen og Finansdepartementet.

til sammen kan bruke fra skog- og arealbrukssektoren og fra kvotepliktig sektor (grønn søyle) og hvor mye lavere utslippene vil være i 2030 sammenliknet med 2005 uten ny politikk (rød søyle). Landenes utslippsmål er summen av de tre søylene og er markert med en sort strek. Beregningene, som er utført av EU-kommisjonen, viser at Luxembourg er i en særstilling. Etter at Luxembourg har benyttet mulighetene for fleksibilitet må landet redusere utslippene i 2030 tilsvarende om lag 35 pst. av utslippsnivået i 2005, enten ved egne utslippsreduksjoner eller ved samarbeid om utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor i andre land. Til sammenlikning har Sverige et gjestående behov for utslippsreduksjoner på om lag 5 prosentenheter av utslippene i 2005. Danmark, Tyskland og Irland vil ifølge anslagene ha et behov for utslippsreduksjoner på om lag 10 prosentenheter. Selv om Norge ikke inngår i Kommisjonens beregninger er det grunn til å anta at Norge vil være i om lag samme situasjon som Luxembourg.

EU-kommisjonens forslag skal behandles i Rådet og i Europaparlamentet. Det kan derfor bli endringer både i landenes mål og reglene for fleksibilitet før det endelige regelverket for innsatsfordelingsforordningen blir fastsatt. En avtale mellom Norge og EU kan ikke ventes før i 2017/2018, etter at EU har vedtatt sitt regelverk.

#### *Forskjeller i sammensetningen av utslipp mellom Norge og EU*

Utslippene i ikke-kvotepliktig sektor i Norge var 27,5 mill. tonn i 2014, hvorav 56 pst. fra transport, 16 pst. fra jordbruket og om lag 5 pst. fra hver av sektorene oppvarming av bygg og avfallshåndtering. I EU kommer 34 pst. av utslippene fra transport, 19 pst. fra jordbruk og 26 pst. fra oppvarming av bygg. Det kan være betydelige variasjoner mellom EU-land. Norge har lave utslipp fra bygg fordi norske bygg i hovedsak varmes opp med elektrisitet fra fossilfri vannkraft. De relativt sett høye utslippene fra transportnæringen i Norge må ses i sammenheng med vår spredte bosetting og høye velstandsnivå. I tillegg bidrar vår fiskeflåte og transportbehov knyttet til petroleumsvirksomheten til transportutslippene. Alt i alt er transportutslippene regnet per person noe høyere i Norge enn i EU.

Utslippene i ikke-kvotepliktig sektor har vært om lag uendret siden 2005 i Norge, mens de er redusert med om lag 14 pst. i EU. Høyere økonomisk vekst og høyere befolkningsvekst i Norge enn i EU har bidratt til denne ulike utviklingen. Siden 2005 har BNP-veksten i Fastlands-Norge samlet sett vært om lag 20 prosentenheter høyere enn BNP-veksten i EU-landene sett under ett. Tilsvarende har befolkningsveksten vært rundt 10 prosentenheter høyere i Norge enn i EU siden 2005. Størstedelen av befolkningsveksten i Norge kan

henføres til innvandring. Hvis befolkningen i Norge hadde utviklet seg om lag som i EU, viser beregninger fra Statistisk sentralbyrå at utslippene fra ikke-kvotepiktig sektor i Norge anslagsvis kunne vært om lag 6 pst. lavere.

I veitransport, som står for over halvparten av de samlede utslippene i ikke-kvotepiktig sektor har Norge sterke virkemidler. De samlede avgiftene på fossilt drivstoff ligger ifølge OECD om lag 20 pst. høyere i Norge enn gjennomsnittet for EU, se figur 3.17 A. I tillegg gir engangsvavgiften, som ble lagt om i 2007, sterke insentiver til å velge personbil med lave eller ingen utslipp. Omleggingen har gitt resultater. Mens utslipp fra nyregistrerte personbiler lå om lag 10 pst. høyere i Norge enn i EU i årene før 2007, ligger de nå vel 15 pst. lavere. I Norge var gjennomsnittsutslippene fra nye personbiler nede i 94 gram per km i årets åtte første måneder. Det er under EUs mål for 2020 om 95 gram per km og godt på vei til vårt 2020-mål om 85 gram per km.

I EU stod utslippene fra jordbruket i 2014 for litt under 10 pst. av utslippene av klimagasser, og siden 1990 er utslippene redusert med drøyt 20 pst. Jordbrukets andel av norske klimagassutslipp var i overkant av 8 pst., og er redusert med nesten 11 pst. fra 1990. Jordbrukets utslipp er tett knyttet til husdyrholdet og antall drøvtyggere har stor betydning for utslippsnivået. Derfor varierer også jordbrukets utslippsandel mye mellom landene, avhengig av ressursgrunnlaget og struktur. Typiske virkemidler både i Norge og EU er reguleringer for håndtering av gjødsel samt rådgivning og informasjonstiltak. God agronomi og effektiv matproduksjon er viktig for å minimere utslipp per produsert enhet. I Norge og enkelte andre land er det innført CO<sub>2</sub>-avgift på bruk av fossilt brensel i jordbruket.

#### *Utslipp i ikke-kvotepiktig sektor i Norge*

Norge inngår ikke i Kommisjonens forslaget til innsatsfordelingsforordning, men Norge er omtalt i et innledende avsnitt i EU-kommisjonens forslag. Kommisjonen peker på at Norges høye brutto nasjonalprodukt per innbygger tilsier at Norge får mål om å redusere utslippene i ikke-kvotepiktig sektor med 40 pst. Det endelige tallet vil også bli sett i lys av hva det koster å redusere utslipp i Norge sammenliknet med kostnadene i andre europeiske land. EU-kommisjonens forslag innebærer at Norge får et utslippsbudsjett for hvert år i perioden 2021–2030, med oppgjør hvert femte år. Basert på fremskrivninger i Nasjonalbudsjettet 2015, vil Norge anslagsvis måtte bidra med ut-

slippsreduksjoner på til sammen opp mot 60 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter over hele perioden. Anslaget er usikkert og kan bli endret når en får mer informasjon om utslippsutviklingen og om regelverket for fleksibilitet. I omtalen av Norge i innledningen til Kommisjonens forslag fremgår det at Norge vil få tilgang til fleksibilitet på linje med EU-landene. På bakgrunn av vår størrelse og høye kostnader må en regne med at Norge gis mulighet til engangsuttak av kvoter i det europeiske kvotesystemet til å møte en forpliktelse for ikke-kvotepiktig sektor. Forslaget til regelverk for bokføring av utslipp, netto opptak og bruk av skogkreditter er komplekst, og per i dag er det usikkert om og i hvor stor grad Norge vil kvalifisere for bruk av slike kreditter.

Kommisjonen har foreløpig ikke gjennomført beregninger for Norge, men våre egne fremskrivninger viser at utslippene i 2030 kan bli liggende 2¼ pst. lavere enn i 2005, med en videreføring av den politikken som ble ført på beregningstidspunktet i 2014, se tabell 3.14. Tabellen viser også hvordan Miljødirektoratet, med utgangspunkt i utslippsfremskrivingene i Nasjonalbudsjettet 2015, har anslått utslippene i 2030 fordelt på enkeltsektorer i ikke-kvotepiktig sektor. Usikkerheten ved slike anslag for utslippsbaner for enkeltsektorer er betydelig og tallene må ses på som grove illustrasjoner. Det må også tas hensyn til at fremskrivingene ikke fanger opp ny informasjon eller endringer i klimapolitikken gjennom de to siste årene. For eksempel har økt omfang av nullutslippsbiler gått vesentlig hurtigere enn det fremskrivingene bygger på. Oppdaterte utslippsfremskrivninger vil bli presentert i Perspektivmeldingen 2017.

Utslippene fra transport og jordbruk er i fremskrivingene anslått å holde seg om lag på dagens nivå fram mot 2030.

Utslippene fra transportsektoren inkluderer vegtrafikk, kysttrafikk, fiske, anleggsmaskiner og traktorer med mer. Vegtrafikken står for mer enn 60 pst. av utslippene fra transport. Disse utslippene har vært forholdsvis stabile siden 2007 etter en vekst på 30 pst. fra 1990 til 2007. I fremskrivingen er det forutsatt at utviklingen siden 2007 fortsetter. Det innebærer at personbiltrafikken øker med folketallet, men utslippene forblir uendret som følge av mindre utslippsintensiv bilpark. Det er videre lagt til grunn en svak nedgang i utslippene fra kysttrafikk, fiske og anleggsmaskiner og traktorer. Da fremskrivingene ble utarbeidet i 2014 ble det lagt til grunn 70–80 000 nullutslippsbiler i 2030. Innfasingen har gått vesentlig fortere. Det bidrar til lavere utslipp fremover.

Tabell 3.14 Utslipp av klimagasser og fremskrivninger<sup>1</sup> for ikke-kvotepliktig sektor.  
Mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter

	1990	2005	2014	2030	Prosentvis endring 2005–2030
I alt.....	28,8	27,8	27,5	27,2	-2,1
Transport .....	12,5	14,9	15,4	16,1	7,7
Veitransport .....	7,8	9,7	10,2	10,4	7,4
sjøfart/fiske .....	3,3	3,5	3,0	3,4	-1,8
innenriks luftfart.....	0,2	0,2	0,3	0,3	12,7
andre mobile utslipp .....	1,3	1,6	2,0	2,0	29,6
Jordbruk .....	4,9	4,7	4,4	4,4	-6,1
Oppvarming av bygg .....	2,7	1,9	1,3	1,3	-34,0
Avfall .....	2,1	1,4	1,2	0,5	-59,9
Avfallsforbrenning/Energiforsyning .....	0,4	0,5	1,0	0,8	50,8
Andre ikke-kvotepliktige utslipp.....	6,1	4,3	4,3	4,1	-5,5
<i>memo:</i>					
Opptak i skog .....	10,1	25,1	25,4	21,2	15,5
Befolkning (mill. personer).....	4,3	4,6	5,2	6,0	29,1

<sup>1</sup> Fremskrivingene bygger på Nasjonalbudsjettet 2015, justert for oppdatert GWP-verdier.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

I fremskrivingen er det lagt til grunn at utslippene fra jordbruket øker marginalt fra 2014 til 2030 – etter en nedgang på 11 pst. fra 1990. Metangass fra fordøyelsesutslipp (stort sett fra storfe og sau) står for i overkant av 50 prosent av utslippene. I fremskrivingen er det forutsatt at jordbruket i 2030 skal dekke matbehovet til 6,7 mill. mennesker og at selvforsyningsgraden opprettholdes på dagens nivå.

Ikke-kvotepliktig sektor omfatter også mindre utslippskilder i petroleumsvirksomheten og i industrien, oppvarming i boliger og i andre bygg, avfallsdeponigass, fluorgasser, energiforsyning med videre. Det er først og fremst utslippene av avfallsdeponigasser og fluorgasser som står for nedgangen i utslippene etter 2014 og fram mot 2030.

Opptaket av karbon i norsk skog var i 2014 på 30,8 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. De andre fem arealkategoriene i sektoren står til sammen for et utslipp på om lag 5 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter; dyrket mark, beite, vann og myr, (bosettinger) og annen utmark. For hele sektoren var nettoopptaket i 2014 på 25,4 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Fremskrivninger viser noe lavere opptak av karbon

i norsk skog fremover og dermed lavere samlet CO<sub>2</sub>-opptak i sektoren. Kommisjonens forslag innebærer at det skal legges til grunn en referansebane for stående skog og at bare tilvekst utover referansebanen kan krediteres innenfor et tak på 3,5 pst. av landets samlede utslipp i referanseåret. Et lavere opptak enn i referansebanen vil fremkomme som et utslipp

#### *Illustrasjon av utslippsreduksjoner og kostnader ved å nå klimamål*

Alle større internasjonale analyser av klimautfordringen viser at å etablere en pris på utslipp av klimagasser er helt avgjørende for å redusere utslippene i tilstrekkelig omfang. Når forurenser betaler, bidrar det til utslippsreducerende endringer i produksjons- og forbruksmønstre og til utvikling og spredning av klimavennlig teknolog. For at de globale kostnadene ved å nå ambisiøse klimamål skal bli så lave som mulig, er det viktig å innføre en tilstrekkelig høy karbonpris som omfatter flest mulig kilder og områder. Prinsippet om kostnads-effektivitet er nedfelt i FNs klimakonvensjon.

Det finnes en rekke ulike beregninger av hva som er nødvendig karbonpris for å nå togradersmålet. Siste hovedrapport fra FNs klimapanel inneholder en oppsummering av slike analyser. De modellberegnete prisbanene spriker, spesielt langt fram i tid. For 2030 varierer anslaget fra 200 kroner til 3000 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Nivået er spesielt avhengig av hvilke forutsetninger som gjøres om teknologiutvikling. Gjennomsnittsprisen i disse analysene er 770 kroner per tonn i 2030, se NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet. Tilsvarende tall for 2050 er 1950 kroner per tonn.

For et lite land som Norge vil utviklingen av teknologi internasjonalt være helt avgjørende for vår mulighet til å kunne redusere utslippene i særlig omfang. Norge bidrar allerede og vil også fremover medvirke til slik teknologiutvikling. I en studie fra 2013 finner Statistisk sentralbyrå at utslippsreduksjonene i Norge blir tre ganger så store dersom hele verden tilpasser seg priser på utslipp i tråd med et togradersmål enn i en situasjon der Norge alene innfører slike priser. Dette skyldes i hovedsak at høy pris i kun ett land bare gir små insentiver for verden rundt til å utvikle ny, klimavennlig teknologi, fordi markedet for slike løsninger da er lite. Rapporten peker videre på at en strengere klimapolitikk i Norge enn i andre land vil svekke konkurranseevnen til norske virksomheter som opererer i internasjonale markeder.

De årlige utslippene i norsk ikke-kvotepliktig sektor er i dag om lag 27 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. En utslippsreduksjon på 40 pst. fra 2005 til 2030 innebærer at utslippene ikke skal overstige 16,6 mill. tonn i 2030. Dette er anslagsvis 10,5 mill. tonn lavere enn anslåtte utslipp i 2030. Utslippene kan reduseres med en kombinasjon av utslippsreduksjoner nasjonalt og i andre europeiske land.

Nedenfor omtales mulighetsrommet for en slik reduksjon med utgangspunkt i makroanalyser fra Statistisk sentralbyrå og en sektorvis analyse basert på Miljødirektoratets rapporter. Både størrelsen på reduksjonene og anslag for kostnader omtales.

I en studie fra 2016 analyserer Statistisk sentralbyrå ved hjelp av endringer i CO<sub>2</sub>-avgiften hvor høy kostnaden på marginen kan bli dersom utslippene i ikke-kvotepliktig sektor i Norge skal reduseres med rundt 40 pst. i 2030 i forhold til 2005. Aktørene stilles overfor valget mellom å betale avgift, bruke innsatsfaktorer som forurensere mindre (for eksempel elektrisitet), skalere ned produksjon eller forbruk eller investere i ny teknologi med lavere eller ingen utslipp. Beregningene viser at avgiften på alle kilder gradvis må økes til

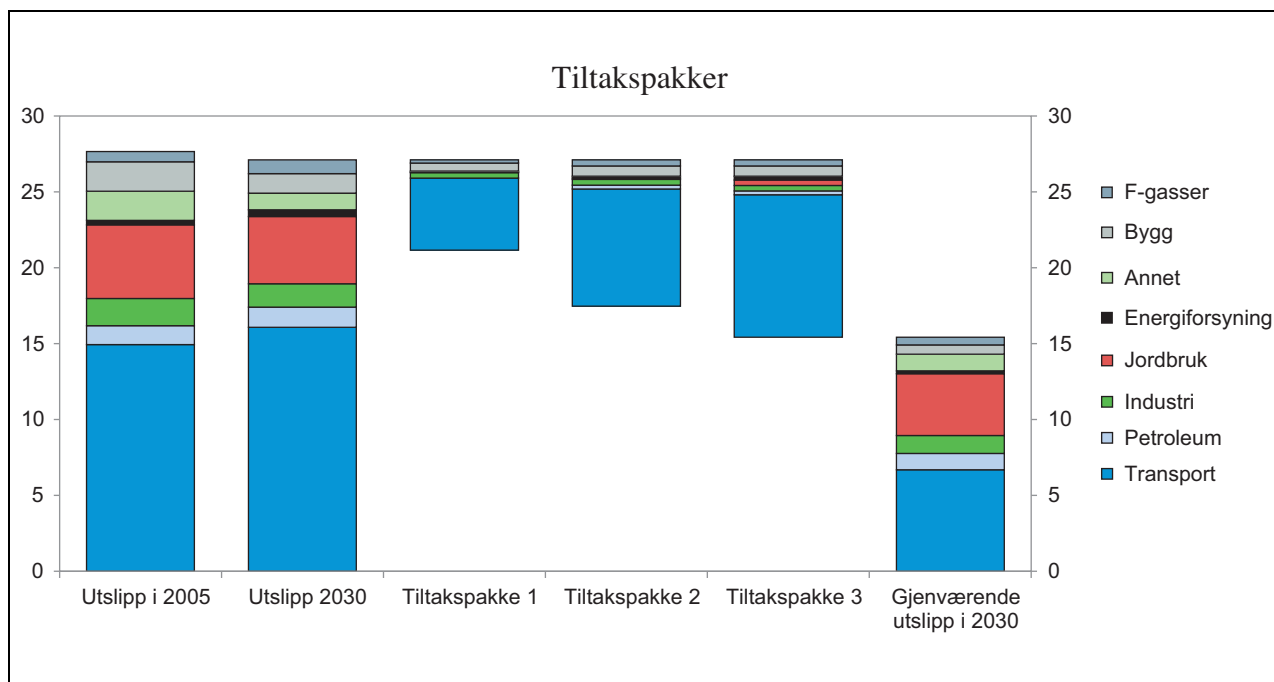
4800 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter for at utslippene i ikke-kvotepliktig sektor skal kunne reduseres med rundt 10 mill. tonn i 2030, tilsvarende om lag 40 pst. reduksjon fra 2005. Det er da lagt til grunn at denne enhetlige CO<sub>2</sub>-avgiften erstatter andre virkemidler i ikke-kvotepliktig sektor som for eksempel merverdiavgiftsfritaket på elbiler og andre subsidieordninger. En ensidig sammenlikning av Statistisk sentralbyrås resultat med dagens avgiftsnivå overvurderer dermed anslaget på merkostnadene ved å redusere utslippene med 40 pst. i 2030. Dersom tiltakene med kostnader på opp mot 4800 kroner per tonn skal utløses gjennom CO<sub>2</sub>-avgiften alene, vil nivået på CO<sub>2</sub>-avgiften i 2030 svare til at drivstoffprisene blir mer enn doblet fra dagens nivå. Et slikt avgiftsnivå i Norge alene vil kunne føre til betydelig karbonlekkasje og pålegge norsk næringsliv, særlig den delen som er lokalisert i distriktene, betydelige ekstra-kostnader.

I analysen fremkommer det at utslippsreduksjoner innenlands på 30 og 20 pst. i 2030 sammenlignet med 2005 reduserer marginalkostnaden til henholdsvis 3000 kroner og 1800 kroner per tonn. Rapporten er utarbeidet før forslaget til innsatsfordelingsforordning kom, og ingen alternativ reflekterer forslaget fullt ut.

Modellen er aggregert og egner seg ikke til å vurdere kostnader ved virkemidler som rettes mot enkeltsektorer. Avgifter er uansett et hovedelement i en kostnadseffektiv bruk av virkemidler. Analysen anslår hva det på marginen kan koste å redusere utslippene i Norge i et slikt omfang på en kostnadseffektiv måte. Gjennomsnittskostnadene vil være lavere.

Resultatet er følsomt for modelleringen av kostnadene ved å investere i ny teknologi, særlig i transportsektoren. Modellen har en summarisk beskrivelse av disse forholdene. Raskere teknologiutvikling enn lagt til grunn vil bringe kostnadene ned. En forenkling i modellen er at produksjonsnivået i landbruket i Norge antas å være upåvirket av CO<sub>2</sub>-avgiftsnivået. Dette vil kunne påvirke resultatene.

Ved å samarbeide om utslippsreduksjoner med land i EU vil kostnadene ved utslippsreduksjoner kunne jevnes ut mellom land og etterspørselen etter nye teknologier bli større. Dersom hele EU samarbeider for å nå 2030-målet for ikke-kvotepliktig sektor, vil kostnaden på marginen ifølge Statistisk sentralbyrå kunne ligge på rundt 2000 kroner per tonn i 2030, uten bruk av annen fleksibilitet. Studien til Statistisk sentralbyrå viser videre at med full fleksibilitet mellom kvotepliktig sektor og ikke-kvotepliktig sektor kan 2030-målene for både EU



Figur 3.20 Utslipp og tiltakspakker<sup>1</sup> i ikke-kvotepliktig sektor i 2030. Millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalent.

<sup>1</sup> Figuren er hentet fra Miljødirektoratets rapport (M229) og basert på den kunnskapen man hadde i 2014 og med tilhørende usikkerheter. Miljødirektoratet bemerker at nyere kunnskap tyder på at det for eksempel er mulig å oppnå samme reduksjoner fra transportsektoren med vesentlig mindre biodrivstoff.

Kilde: Miljødirektoratet.

og Norge nås til en kostnad på 450 kroner i 2030 per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. EU-kommisjonen anslo i 2014 at forslaget om 40 pst. utslippsreduksjon sammenliknet med 1990 kunne nås til en marginal-kostnad på 360–470 kroner per tonn.

Miljødirektoratet har utarbeidet anslag for de samfunnsøkonomiske kostnadene ved utslippsreducerende tiltak, med utgangspunkt i analyser av det tekniske potensialet for utslippsreduksjoner på detaljert nivå, såkalte tiltaksanalyser. I rapporten «Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling» (rapport M229, 2014) delte Miljødirektoratet tiltakene inn i tre kategorier. Tiltakspakke 1 inneholder tiltak med forventede kostnader opp til 500 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalent redusert, og som samtidig er vurdert som forholdsvis enkle å gjennomføre. Tiltakspakke 2 inkluderer tiltak med forventede kostnader opp til 1500 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalent og som er vurdert som enkle eller middels krevende å gjennomføre. Tiltakspakke 3 inkluderer nesten alle tiltakene som Miljødirektoratet har utredet, også tiltak med kostnader over 1 500 kroner per tonn og som vil være krevende å gjennomføre. De tre tiltakspakkene ble vurdert å kunne gi henholdsvis 24 pst., 37 pst. og 44 pst. utslippsreduksjon i 2030 sammenliknet med 2005, se figur 3.20. Omtalen under omhandler tiltakspakke 2.

Miljødirektoratet legger til grunn at utslippene i ikke-kvotepliktig sektor kan reduseres med 37 pst. i 2030 sammenliknet med nivået i 2005 til en kostnad på maksimalt 1500 kroner per tonn CO<sub>2</sub>. Reduksjonen i 2030 svarer til 9,6 mill. tonn, hvorav hele 80 pst. forutsettes gjennomført i transportsektoren. Det nest største bidraget kan komme fra utfasingen av bruk av mineralolje til oppvarming av bygg.

Analysene fra Statistisk sentralbyrå og Miljødirektoratet viser at tallfesting av kostnadene for en liten økonomi som Norge av å nå ambisiøse klimamål er beheftet med stor usikkerhet. Hva en legger til grunn både om innretningen av klimapolitikken internasjonalt og om utviklingen av klimavennlig teknologi er avgjørende. For ikke-kvotepliktig sektor, hvor transport er den dominerende utslippskilden, er Norge helt avhengig av den teknologiutviklingen som skjer i andre land og kostnadene ved slik teknologi vil være avgjørende for kostnadene også i Norge. For eksempel er kostnadene ved elbilsatsingen betydelige i dag. Skulle imidlertid elbiler bli konkurransedyktige med fossile biler allerede i 2022, slik Bloomberg New Energy Finance forventer, vil selvsagt kostnadene bli lavere.



## Nærmere om enkeltsektorer

### Transport

Miljødirektoratet legger i sin analyse blant annet til grunn at alle personbiler, varebiler og bybusser som selges i 2030 må være utslippsfrie. Til sammenlikning har andelen nullutslippsbiler ligget på 10–15 pst. av nybilsalget hittil i år. Også bruken av biodrivstoff forutsettes å økt betydelig, med en innblanding på 20 pst. i både vegtrafikk og i innenriks luftfart. Transportutslippene halveres fra 2005 til 2030 i denne tiltakspakken. Transportetatene har lagt Miljødirektoratets analyser til grunn i sin klimastrategi, som ble utarbeidet som et innspill til nasjonal transportplan for 2018–2029. Klimastrategien gir således uttrykk for et antatt teknisk potensiale for utslippsreduksjoner. Både Miljødirektoratet og transportetatene understreker usikkerheten i anslagene.

På bakgrunn av salgstallene de siste årene kan det være realistisk at en når målet om at nye biler som selges i 2020 ikke skal slippe ut mer enn 85 gram CO<sub>2</sub> per kilometer.

Våren 2017 skal forslaget til Nasjonal transportplan 2018–2029 legges fram for Stortinget. Klima vil være et viktig tema i meldingen, og behovet for tiltak og virkemidler i transportsektoren vil blant annet drøftes der. Stortinget har bedt Regjeringen om å sette måltall for antall lav- og nullutslippskjøretøy i vegtrafikken, herunder personbiler, varebiler, buss og tunge kjøretøy, i 2025, som følger vedtatte klimamål og det teknologiske potensialet fra fagetatene. I alle storbyområder skal økingen i persontransporten skje med kollektiv transport, sykkel og gange (nullvekstmålet). Nullvekstmålet legger sterke føringer på planlegging av fremtidens transportløsninger. Kommuner og fylke spiller en viktig rolle for å lykkes med klimapolitikken. Gjennom bymiljøavtalene kan staten bidra i tillegg til de generelle rammevilkåra.

### Jordbruk

Reduserte utslipp av klimagasser, økt lagring av karbon og god klimatilpasning inngår i målstrukturen for jordbrukspolitikken, se Prop. 1 S (2015–2016). Jordbruket sine utslipp av metan og lystgass var i 2014 om lag 4,4 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, en nedgang på om lag 11 pst. siden 1990. I tillegg kommer utslipp kategorisert i arealbrukssektoren (karbontap fra organisk jord), og utslipp

fra bruk av fossilt drivstoff til traktorer og andre maskiner. I en rapport fra februar 2016 om landbruk og klimaendringer ble potensialet for utslippskutt i jordbrukssektoren anslått til 15 pst. fra 2015 og fram til 2030, gitt dagens jordbruksstruktur og matproduksjon. Når utslipp fra transport, bygg og areal i jordbruket inkluderes, er potensialet for utslippsreduksjoner anslått til inntil 20 pst. fram til 2030. Rapporten omtaler ulike tiltak for å realisere potensialet for utslippsreduksjoner, blant annet klimavennlig husdyrdrift og miljøvennlig gjødselhandtering. Det er stor usikkerhet knyttet til disse tiltakene, og gjennomførbarhet, målbarhet og kostnader må utredes nærmere. Miljødirektoratet legger i sin analyse til grunn at overgang til et mer klimavennlig kosthold med redusert forbruk av rødt kjøtt vil kunne bidra til reduserte utslipp dersom det også fører til redusert norsk produksjon av rødt kjøtt. I Norge produseres i dag mindre storfekjøtt enn det forbrukes, og om lag 12 pst. av forbruket dekkes av import. En del av jordbrukets utslipp er knyttet til arealbruken. Utslipp fra dyrket myr (organisk jord) utgjorde om lag 1,75 mill. tonn CO<sub>2</sub> i 2013. Tilførsel av biokull til jordsmonn, restaurering av myr og stans i nydyrking av myr er tiltak som er utredet for å redusere tapet av karbon fra jordbruksjord. Behovet for styrking av virkemiddelbruken vil bli vurdert blant annet i arbeidet med stortingsmeldingen om jordbrukspolitikken som er varslet.

### Andre ikke-kvotepliktige utslipp

Det største utslippsreduksjonspotensialet fra oppvarming av bygg er å iverksette det varslede forbudet mot å fyre med mineraloljeolje i bygg fra 2020. I industrien er det et potensiale for utslippsreduksjoner blant annet gjennom energieffektivisering, omlegging fra fossil til fornybar energi og økt bruk av trekull i silisiumkarbidindustrien. Nye tiltak som potensielt kan redusere utslippene av HFK-gass er implementering av EUs reviderte f-gassforordning og en eventuell internasjonal regulering under Montrealprotokollen. I petroleumssektoren kan blant annet tiltak for å gjenvinne metangass og til en viss grad ulike tekniske tiltak for å redusere lekkasjer mv., redusere utslippene. Økt gjenvinning av plast og tekstiler kan muliggjøre utslippsreduksjoner fra avfallsforbrenning/energiforsyning.

## 4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftspolitikken

### 4.1 Regjeringens skatte- og avgiftspolitik

Skatt er ikke et mål, men et middel. 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 av de viktigste virkemidlene for å øke produktiviteten.

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. Avkastningen på investeringene ble høyere, og skattegrunnlagene samsvarte bedre med selskapenes faktiske inntjening. Stortinget har gjennom behandlingen av Meld. St. 4 (2015–2016) *Bedre skatt – En skattereform for omstilling og vekst* (Skattemeldingen) sluttet seg til disse grunnleggende prinsippene.

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

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

Regjeringen har redusert samlede skatter og avgifter med om lag 18 mrd. kroner påløpt siden den tiltrådte. Regjeringen har blant annet gjennomført følgende endringer til og med 2016:

- Inntektsskatten er redusert fra 28 til 25 pst. Lavere skattesats på alminnelig inntekt for personer og selskap gjør økonomien mer vekstkraftig fordi arbeidstilbudet, sparingen og investeringene stimuleres. Reduksjon i marginalsattesatsene og redusert fradrag i skatteklasser 2 har også styrket arbeidsinsentivene. Ved å øke minstefradraget i lønn og trygd og pensjoner har brede grupper av befolkningen fått del i skattelettelsene.
- Formuesskatten er redusert med om lag 4,8 mrd. 2016-kroner. Lettelsene bidrar til å stimulere sparingen, tilførselen av norsk egenkapital og investeringer i næringsvirksomhet. Satsen er redusert fra 1,1 til 0,85 pst., og bunnfradraget er økt fra 870 000 kroner til 1,4 mill. kroner. Samtidig er ligningsverdiene av næringsseiendom og sekundærboliger økt fra 50 til 80 pst. av anslått markedsverdi, og ligningsverdiene av fritidsbolig er økt med 10 pst. Det har bidratt til økt likebehandling av formuesobjekter.
- Skattefunn-ordningen er utvidet betydelig. Ordningen er et kostnadseffektivt virkemiddel som stimulerer til forskning og innovasjon i næringslivet. Beløpsgrensen for egenutført FoU er hevet fra 5,5 mill. kroner til 20 mill. kroner, mens beløpsgrensen for FoU innkjøpt fra godkjente forskningsinstitusjoner og beløpsgrensen for summen av egenutført og innkjøpt FoU er hevet fra 11 mill. kroner til 40 mill. kroner. I tillegg er den maksimale timelønnsatsen for egne ansatte økt fra 530 kroner til 600 kroner.
- Arveavgiften er fjernet. Det letter likviditetsbelastningen ved generasjonsskifte og er en stor forenkling.
- Det er innført en ordning som nøytraliserer merverdiavgiften for statsforvaltningen. Det

gjør at private kan konkurrere på like vilkår om tjenesteproduksjon i staten.

- Bilavgiftene er til sammen redusert med om lag 1,8 mrd. 2016-kroner.
- Det har vært en klar dreining i retning av miljørelaterte avgifter. Samlet sett er miljø- og energirelaterte avgifter økt med om lag 4,7 mrd. 2016-kroner.

## 4.2 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2017

Skatte- og avgiftsendringer som styrker vekstevnen i økonomien, letter omstillingene og skaper nye arbeidsplasser, er et viktig bidrag til omstillingen av norsk økonomi. Skattebyrden bør derfor forskyves fra selskapsskatt, skatt på sparing og skatt på arbeid til andre skatter og avgifter. Brede skattegrunnlag og færrest mulig særordninger gir grunnlag for å holde de generelle skattesatsene lave. Det er i tråd med internasjonale anbefalinger fra blant andre OECD og inngår som hovedelementer i skattereformen som et bredt flertall på Stortinget har sluttet seg til.

Regjeringen foreslår i 2017-budsjettet skatte- og avgiftsendringer som styrker insentivene til å spare, investere og arbeide. Endringene er viktige for å lykkes med omstillingen og øke produktiviteten og den økonomiske veksten. Lavere skattesats på alminnelig inntekt for personer og selskap er særlig vekstfremmende. Sammen med forbedringer av formuesskatten gir dette et tydelig signal om at det skal lønne seg å investere i Norge.

Regjeringen foreslår økte avgifter på klimagassutslipp. Dette er i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale og er en del av det grønne skatteskiftet. Samtidig legger Regjeringen vekt på at økte inntekter fra miljøavgifter skal tilbake til skattyterne i form av sektorvise reduksjoner i skatter og avgifter og kompensasjoner over budsjettets utgiftsside. For en helhetlig omtale av regjeringens miljø- og klimapolitikk vises det til punkt 3.8.

Samlede nye skattelettelser i 2017 som følge av Regjeringens forslag er om lag 2,8 mrd. kroner påløpt og 1,7 mrd. kroner bokført. Dynamiske virkninger av forslaget til skatteopplegg for 2017 er nærmere omtalt i punkt 4.3.

### Skatter

Regjeringen legger vekt på at skattereformen følges opp i tråd med forliket i Stortinget. Skattesatsen på alminnelig inntekt for selskap og personer

foreslås redusert fra 25 til 24 pst. i 2017, og ifølge skatteforliket skal satsen reduseres ytterligere til 23 pst. i 2018. Petroleums-skatten og grunnrenteskatten for vannkraft justeres innenfor en provenytnøytral ramme. Dette innebærer at særskatten for petroleum økes med 1 prosentenheter til 54 pst. og friinntekts-satsen reduseres fra 5,5 til 5,4 pst. per år. For vannkraftproduksjon økes grunnrenteskatten med 1,3 prosentenheter til 34,3 pst. Oppjusteringsfaktoren for aksjeutbytte mv. i alminnelig inntekt blir økt fra 1,15 til 1,24, slik at den samlede marginals-katten på utbytte opprettholdes om lag på dagens nivå når en ser selskaps-skatt og personlig utbytteskatt i sammenheng. Skjermingsrenten i aksjonær-, deltaker- og foretaksmodellen økes med 0,5 prosentenheter før skatt, og det foreslås en ordning med aksjesparekonto for børsnoterte aksjer og aksjefond som innebærer at gevinster ikke beskattes løpende.

Marginals-kattesatsen på lønn reduseres for de aller fleste inntektsnivåer, og mest for dem med de laveste inntektene. Dette skjer ved at satsene i trinnskatten økes mindre enn reduksjonen i satsen på alminnelig inntekt. Satsene i trinnskatten økes med mellom 0,49 og 0,82 prosentenheter, og minst for lavere inntekter. Regjeringen foreslår videre å øke satsen i minstefradraget i lønn og trygd fra 43 til 44 pst., mens øvre grense økes med 830 kroner utover lønnsjustering. For delvis å kompensere for økte drivstoffavgifter utvides fradraget for reiser mellom hjem og arbeid (reisefradraget) ved å øke begge kilometersatsene med 6 øre.

Regjeringen foreslår ytterligere lettelser i formuesskatten for å begrense de negative virkningene denne skatten har for norsk eierskap og næringsliv. Som en oppfølging av Stortingets forlik om skattereform reduseres verdsettingen av aksjer og driftsmidler samt tilordnet gjeld med 10 pst. Bunnfradraget økes med om lag anslått formuesvekst, til 1 480 000 kroner. Næringsseiendom og sekundærbolig opprettholder en rabatt i verdsettingen på 20 pst., og for formuesskattepliktige reduseres verdsettingen av gjeld tilordnet slike eiendommer med 20 pst. Endringene reduserer den skattemessige favoriseringen av investeringer i fast eiendom, og kan føre til at mer av den private sparingen går til investeringer i næringsvirksomhet. Som varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2016 foreslås en ordning med utsatt betaling av formuesskatt (for inntektsårene 2016 og 2017) for eiere av virksomheter som går med regnskapsmessig underskudd, jf. Prop. 2 L (2016–2017) *Endring i skattebetalingsloven (utsatt betaling av formuesskatt)*.

I tråd med skatteforliket i Stortinget foreslås det innført en finansskatt som vil bestå av to elementer. Det innføres en skatt på lønnsgrunnlaget i finanssektoren. Finansskatten på lønnsgrunnlaget settes til 5 pst. I tillegg videreføres overskuddsskatten for finansforetak på 2016-nivå. Dette innebærer at finansforetak ikke omfattes av den generelle reduksjonen i skatt på alminnelig inntekt. Hensikten med finansskatten er å beskatte merverdien i finansiell tjenesteyting som i dag er unntatt fra merverdiavgift.

Regjeringen følger opp forslaget i Skattemeldingen om å fjerne startavskrivningene for maskiner. For delvis å kompensere for økte drivstoffavgifter blir avskrivningssatsene for vogntog, lastebiler, busser og varebiler mv. økt til 24 pst. Samtidig utvides Skattefunn-ordningen ved at beløpsgrensen for egenutført FoU økes fra 20 mill. kr. til 25 mill. kroner, mens beløpsgrensen for innkjøpt FoU økes fra 40 mill. kroner til 50 mill. kroner. Utvidelsen av ordningen gjør det enda mer attraktivt for bedrifter å investere i FoU. Regjeringen foreslår også enkelte endringer i skattereglene for landbruksnæringen, herunder innføring av jordbruksfradrag for aksjeselskap og etablering av en tømmerkontoordning til erstatning for dagens gjennomsnittligning av skogbruksinntekter i enkeltpersonforetak. Regjeringen foreslår også å avvikle skattefritaket for investeringstilskudd i distriktene.

#### *Avgifter*

Regjeringen fremmer forslag om et grønt skatteskipt som del av oppfølgingen av Grønn skattekommissjon. Forslaget innebærer økte avgifter på utslipp av klimagasser og på bruk av drivstoff. Avgiftsøkningene motsvares av sektorvise reduksjoner av andre skatter og avgifter og direkte kompensasjoner. Bilister og transportører gis lettelser gjennom redusert årsavgift, reduserte bompenge, økt reisefradrag og økte avskrivningssatser. Denne avgifts- og skatteomleggingen bidrar til å forsterke klimaforliket og redusere klimagassutslippene. Med dette følger Regjeringen opp anmodningsvedtaket om et grønt skatteskipt fra stortingsbehandlingen av 2016-budsjettet.

I tillegg foreslår regjeringen økt veibruksavgift på LPG og økt omsetningskrav for biodrivstoff. Engangsavgiften for kjøretøy foreslås lagt ytterligere om i miljøvennlig retning. Det innebærer økt CO<sub>2</sub>- og NO<sub>x</sub>-komponent, redusert vekt-komponent og utfasing av effekt-komponenten. Disse forslagene er en oppfølging av budsjettforliket om 2016-budsjettet.

Regjeringen foreslår også å utvide ordningen med merverdiavgiftskompensasjon for kommunesektoren på enkelte avgrensede områder. Stortingets vedtak om endringer i merverdiavgiftsloven medfører at forvaltningen av merverdiavgift ved innførsel overføres fra Tolletaten til Skatteetaten fra 1. januar 2017. Dette innebærer endrede regler for innberetning og betaling av merverdiavgift ved innførsel av varer fra utlandet.

Regjeringen presenterer også en utredning av tax free-ordningen som oppfølging av en anmodning fra Stortinget.

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

- Nedre grense for å betale trygdeavgift (frikortgrensen) foreslås økt med 5 000 kroner.
- Arbeidsgivers dekning av utgifter til fagforeningsarbeid gjøres skattefrie.
- Den skattefrie grensen ved ansattes kjøp av aksjer i bedriften som den ansatte jobber i, doubles til 3 000 kroner.
- Personfradraget lønnsjusteres.
- Enkelte beløpsgrenser holdes nominelt uendret. Dette gjelder blant annet fagforeningsfradraget, nedre grense i reisefradraget, foreldrefradraget, særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms, maksimumsgrensen i fradrag for innbetaling til individuell pensjonsordning, jordbruksfradraget, fisker- og sjømannsfradraget og maksimal årlig sparing med BSU.
- Rederiskatteordningen utvides til å omfatte vindmøllefartøyer.
- Amatørbygde kjøretøy fritas fra engangsavgift.
- Det foreslås en lovhjemmel for departementet til å gi fritak/unntak fra merverdiavgift for vedlikeholdsløsningen for jagerflyene F-35.
- Det innføres en ordning som nøytraliserer merverdiavgiften i helseforetakene.
- Satsen i produktavgiften på førstehåndsomsetning av fisk reduseres fra 2,5 til 2,3 pst.
- Legemiddelomsetningsavgiften reduseres fra 0,55 til 0,45 pst.
- Påslag på nettarriffen til Energifondet og forskningsavgift på landbruksprodukter tas inn i statsbudsjettet.
- Losavgiftene reduseres tilsvarende innsparing i tilbringertjenesten.

### **4.3 Dynamiske virkninger**

Lavere skattesatser kan bidra til bedre ressursbruk og styrke grunnlaget for økonomisk vekst. Deler av det umiddelbare provenytapet vil

da motvirkes av at skatte- og avgiftsgrunnlagene vokser. Skattelettelsen kan dermed ha en viss grad av selvfinansiering. En økning av skattegrunnlagene kan skje over mange år. Det kan derfor ikke budsjetteres med den tilhørende provenyøkningen i budsjettåret. Etter hvert som grunnlagene vokser og nivået på skatte- og avgiftsinntektene øker, vil handlingsrommet i budsjettene øke.

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

Mesteparten av skatteinntektene må komme fra skatter som virker negativt på økonomien. For et gitt skattenivå blir de negative virkningene lavest 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 framfor høye satser på smale grunnlag. Høye skattesatser gir sterke motiver til å endre atferd og gjør det lønnsomt å omgå eller unndra skatten. Det hemmer den økonomiske veksten.

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

Regjeringens forslag til skatteopplegg for 2017 er i tråd med faglig godt forankrede anbefalinger om hvilke skattelettelser som vil bedre res-

sursbruken og styrke grunnlaget for økonomisk vekst.

Regjeringen foreslår å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for selskap med 1 prosentenheter. Samtidig fjernes startavskrivningene på maskiner. Forslagene er en del av oppfølgingen av Skatteutvalgets anbefalinger. Skatteutvalget anslår på usikkert grunnlag at selvfinansieringsgraden over tid ved utvalgets forslag om redusert skattesats for selskap, riktigere avskrivningsregler og en strammere rentebegrensingsregel kan være i størrelsesorden 20–40 pst.

Redusert skattesats på alminnelig inntekt for personer kombinert med en noe høyere trinnskatt vil redusere marginalsattesatsen på både arbeid og sparing. Samlet marginalsattesats på arbeid vil med regjeringens forslag reduseres med mellom om lag 0,2 og 0,5 prosentenheter for de som betaler trinnskatt. Forslaget vil derfor stimulere til arbeid og kan ha en viss selvfinansiering på sikt.

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

Den foreslåtte reduksjonen i verdsettelsen av aksjer og driftsmidler i formuesskatten vil også øke avkastningen etter skatt av å investere i aksjer og driftsmidler for de som er i formuesskatteposisjon. Videre dempes favoriseringen i formuesskatten av investeringer i sekundærbolig og næringseiendom framfor investering i annen næringsvirksomhet. Forslaget kan bidra til at en større del av sparingen kanaliseres mot investeringer i næringsvirksomhet. Det kan også bidra til økte investeringer blant virksomheter som er avhengige av norsk egenkapital for å få gjennomført sine prosjekter. Regjeringens forslag om lavere formuesskatt antas på denne bakgrunn å ha en positiv langsiktig virkning på økonomien.

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 2017-budsjettet. Derimot antas det at endringer i avgifter påvirker priser og etterspørsel allerede i 2017. 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 2017. Referansesystemet for 2017 er basert på 2016-regler oppjustert med i hovedsak anslått pris-, lønns- eller formuesvekst. Fradrag og beløpsgrenser mv. i den generelle satsstrukturen i personbeskatningen er i referansesystemet i hovedsak justert til 2017-

nivå med anslått lønnsvekst på 2,7 pst. Særskilte fradrag og andre grenser i personbeskatningen er hovedsakelig justert med anslått prisvekst fra 2016 til 2017 på 2,0 pst. En skattyter som kun har ordinære fradrag og en vekst i både alminnelig inntekt og personinntekt på 2,7 pst., får da om lag samme gjennomsnittlig inntektsskatt i referansesystemet for 2017 som i 2016. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med anslått vekst i konsumprisene fra 2016 til 2017. Referansesystemet gir dermed reelt sett uendret skatte- og avgiftsnivå fra 2016 til 2017.

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2017. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2017. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
<b>Skatt på inntekt</b> .....	<b>-5 358</b>	<b>-2 120</b>
Redusere satsen på alminnelig inntekt til 24 pst. for personer, inkl. justert utbytteskatt <sup>1</sup> .....	-11 060	-8 850
Redusere satsen på alminnelig inntekt til 24 pst. for selskap .....	-2 708	0
Øke trinnskatten <sup>2</sup> .....	8 550	6 840
Øke skjermingsrenten i aksjonær-, deltaker- og foretaksmodellen med 0,5 prosentenheter før skatt .....	-140	-110
Justere petroleumsskatten provenynøytralt <sup>3</sup> .....	-	-
Justere skatten for vannkraft provenynøytralt <sup>4</sup> .....	0	0
<b>Formuesskatt</b> .....	<b>-500</b>	<b>-910</b>
Innføre 10 pst. verdsettingsrabatt for aksjer og driftsmidler (unntatt næringseiendom) og tilordnet gjeld. Gjeld tilordnet sekundærbolig og næringseiendom verdsettes til 80 pst. Bunnfradraget settes til 1 480 000 kroner (2 960 000 kroner for ektepar) .....	-500	-400
Innføre ordning med utsatt betaling av formuesskatt for eiere av virksomheter som går med underskudd <sup>5</sup> .....	0	-510
<b>Personskatt for øvrig</b> .....	<b>-819</b>	<b>-656</b>
Innføre ordning med skattefritak for arbeidsgivers dekning av utgifter til fagforeningsarbeid .....	-5	-4
Innføre ordning med aksjesparekonto .....	-50	-40
Utvide skattefritaket ved ansattes kjøp av aksjer i bedriften den ansatte jobber i .....	-20	-16
Øke satsen i minstefradraget i lønn og trygd til 44 pst. og øke maksimalt minstefradrag til 94 750 kroner .....	-670	-535
Øke nedre grense i trygdeavgiften til 54 650 kroner .....	-60	-50

	Påløpt	Bokført
Lønnsjustere personfradraget. ....	-75	-60
Øke begge satsene i reisefradraget med 6 øre per kilometer. ....	-75	-60
Videreføre andre satser og beløpsgrenser nominelt mv. ....	136	109
<b>Næringsbeskatning for øvrig</b> .....	<b>3 725</b>	<b>2 025</b>
Skattlegge finanssektoren <sup>6</sup> .....	2 250	1 790
Utvide Skattefunn. ....	-60	0
Fjerne startavskrivning på maskiner mv. ....	1 840	300
Øke avskrivningssatsene i saldogruppe c til 24 pst. ....	-300	-70
Fjerne skattefritak av investeringstilskudd i distriktene under LMD .....	8	8
Fjerne skattefritak for investeringstilskudd i distriktene under KMD. ....	4	4
Inkludere vindmøllefartøyer i rederiskatteordningen <sup>7</sup> .....	-	-
Innføre jordbruksfradrag for selskap. ....	-10	0
Innføre skattefritak for utdeling fra DLS fra gevinst ved skogvernerstatning. .	-7	-7
Avvikle gjennomsnittsligning for skog og etablere ordning med tømmerkonto .....	0	0
<b>Merverdiavgift</b> .....	<b>-100</b>	<b>-100</b>
Endre reglene for merverdiavgift ved innførsel av varer <sup>8</sup> .....	-100	-100
Innføre hjemmel for fritak for merverdiavgift ved vedlikehold av F-35 <sup>9</sup> .....	0	0
<b>Avgifter på klimagassutslipp</b> .....	<b>315</b>	<b>280</b>
Øke CO <sub>2</sub> -avgiften på mineralolje med 20 øre per liter <sup>10</sup> .....	270	240
Øke avgiften på HFK og PFK til det generelle nivået for klimagassutslipp. ....	45	40
Øke CO <sub>2</sub> -avgiften for utslipp av naturgass i petroleumsvirksomheten <sup>11</sup> .....	-	-
<b>Bilavgifter</b> .....	<b>-66</b>	<b>-163</b>
Øke veibruksavgiften på autodiesel med 35 øre per liter .....	1 050	960
Øke veibruksavgiften på bensin med 15 øre per liter .....	130	120
Redusere årsavgiften for personbiler (om lag 12 pst.) .....	-1 220	-1 220
Legge om engangsavgiften .....	0	0
Frita amatørbygde kjøretøy fra engangsavgift .....	-5	-4
Øke veibruksavgiften på LPG .....	1	1
Legge om årsavgiften til en avgift på trafikkforsikringer .....	0	0
Øke omsetningskravet for biodrivstoff .....	-22	-20

	Påløpt	Bokført
<b>Sektoravgifter<sup>12</sup></b> .....	<b>-31</b>	<b>-24</b>
<b>Samlede nye skatte- og avgiftsendringer i 2017</b> .....	<b>-2 834</b>	<b>-1 668</b>
Virkning av vedtak ifm. Nasjonalbudsjettet 2016 .....		-5 010
Virkning av vedtak ifm. Revidert nasjonalbudsjett 2016 <sup>13</sup> .....	250	232
<b>Samlede skatte- og avgiftsendringer i 2017</b> .....	<b>-2 584</b>	<b>-6 446</b>

<sup>1</sup> Skattesatsen på alminnelig inntekt for Nord-Troms og Finnmark reduseres tilsvarende fra 21,5 pst. til 20,5 pst.

<sup>2</sup> Inkluderer justering av skattefradraget for pensjonister slik at dagens innslagspunkt for skatt for pensjonister om lag opprettholdes.

<sup>3</sup> Provenyet reduseres med 230 mill. kroner påløpt og 115 mill. kroner bokført i 2017. Overføringen til Statens pensjonsfond utland reduseres tilsvarende. Handlingsrommet i budsjettet for 2017 påvirkes dermed ikke av denne endringen. Målt som nåverdi av framtidige skatteinntekter er endringen provenynøytral.

<sup>4</sup> Økt grunnrenteskattesats gir et merproveny på om lag 125 mill. kroner påløpt. Virkningen er provenynøytral når dette ses i sammenheng med redusert sats på alminnelig inntekt for vannkraftnæringen.

<sup>5</sup> Ordningen innføres fra 2016. Provenytapet i 2016 anslås til 290 mill. kroner påløpt og 70 mill. kroner bokført.

<sup>6</sup> Finansskatt på lønn (5 pst.) og videreføring av skatt på overskudd med 25 pst., fradrag for lønnelementet.

<sup>7</sup> Endringen gir ikke proveny i 2017, men kan gi et proveny tap på sikt.

<sup>8</sup> Provenyet gjelder anslått årlig rentetap for staten på om lag 100 mill. kroner grunnet endrede betalingsrutiner som her teknisk er plassert på kap. 5521, post 70 Merverdiavgift.

<sup>9</sup> Anslåtte reduserte merverdiavgiftsinntekter på 15 mill. kroner påløpt og 7,5 mill. kroner bokført i 2017 sammenlignet med det som skulle bli innbetalt til staten etter gjeldende merverdiavgiftsregler, motsvares av at merverdiavgiftsutgiftene som kan føres på den statlige nettoføringsordningen på utgiftssiden, reduseres tilsvarende.

<sup>10</sup> I provenyanslaget er det tatt hensyn til kompensasjoner på utgiftssiden på samlet sett om lag 100 mill. kroner.

<sup>11</sup> Brutto avgiftsøkning anslås til 50 mill. kroner mens netto provenyøkning er om lag 8 mill. kroner. Overføres til Statens pensjonsfond utland og påvirker dermed ikke handlingsrommet i 2017-budsjettet.

<sup>12</sup> Redusere legemiddelomsetningsavgiften (-19 mill. kroner påløpt og -13 mill. kroner bokført) og losavgiftene (-16 mill. kroner påløpt og -15 mill. kroner bokført) samt innføre tilsynsavgift til Statens legemiddelverk (4 mill. kroner påløpt og bokført).

<sup>13</sup> Utsettelsen av flypassasjeravgiften reduserer påløpt og bokført proveny med 250 mill. kroner i 2016, og øker provenyet tilsvarende i 2017 (inkluderer kompensasjoner på utgiftssiden i henhold til avtaler om statlig kjøp av innenlandske flyruter).

Kilde: Finansdepartementet.

#### 4.5 Fordelingsprofilen på skatteopplegget

Regjeringens skattepolitikk kjennetegnes av vekstfremmende lettelse som brede grupper av befolkningen har fått del i. Nedenfor gis en oversikt over fordelingsvirkningene av Regjeringens skatteforslag for 2017.

Beregningene inkluderer alle skatteendringer som det er mulig å regne på i SSBs skattemodell LOTTE-Skatt, til sammen en netto skattelettelse på 3,8 mrd. kroner påløpt. I beregningene av hvordan skatteopplegget slår ut for ulike grupper, sammenlignes skatten som følger av Regjeringens forslag, med skatten som følger av referanse-systemet for 2017.

Noen av skatteforslagene har det ikke vært mulig å regne på. Det gjelder ordningen med utsettelse av formueskatt, endringer i landbruksbeskatningen, skjermingsrente for aksjonærer og deltakere, skattefritaket for arbeidsgivers dekning av utgifter til fagforeningsarbeid, ordningen med aksjesparekonto og utvidelsen av skattefritaket ved

ansattes kjøp av aksjer i bedriften som den ansatte jobber i. Beregningene tar heller ikke hensyn til virkninger som kommer via lettelse i blant annet selskapsskatten og endringer i avgiftene, og de viser kun virkninger på kort sikt.

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

Trolig blir det en forskjell mellom fordelingsseffektene på noe lengre sikt, når den samlede virkningen av en skatteendring er fullt uttømt, og på helt kort sikt for det enkelte budsjettåret. For eksempel er det støtte i økonomisk forskning for at



Tabell 4.2 Anslåtte fordelingsvirkninger av endringer i personbeskatningen for alle personer som er 17 år eller eldre. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2017.

Bruttoinntekt	Antall	Gjennom- snittlig skatt i 2016. Prosent	Gjennom- snittlig skatt i 2016. Kroner	Gjennom- snittlig end- ring i skatt. Kroner	Endring i pst. av brutto- inntekten	Herav: Gjen- nomsnittlig
						endring i formues- skatt. Kroner
0 – 150 000 kr	575 000	5,1	3 300	-200	-0,3	0
150 000 – 200 000 kr	246 600	6,7	12 000	-400	-0,2	0
200 000 – 250 000 kr	318 700	10,3	23 300	-500	-0,2	0
250 000 – 300 000 kr	351 900	15,0	41 300	-500	-0,2	0
300 000 – 350 000 kr	367 900	18,2	59 100	-600	-0,2	0
350 000 – 400 000 kr	349 800	20,5	77 000	-800	-0,2	0
400 000 – 450 000 kr	344 700	22,2	94 100	-900	-0,2	0
450 000 – 500 000 kr	317 300	23,3	110 700	-1 000	-0,2	0
500 000 – 600 000 kr	504 200	24,6	134 800	-1 100	-0,2	0
600 000 – 750 000 kr	409 300	27,1	180 200	-1 400	-0,2	-100
750 000 – 1 mill.kr	279 300	30,3	259 100	-1 600	-0,2	-100
1 mill. kr og over	230 600	35,9	574 400	-2 400	-0,2	-1 500
I alt	4 295 400	25,1	114 000	-900	-0,2	-100

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

lavere skattesatser på arbeid øker lavinntektsgruppens arbeidstilbud mer enn for dem med høyere inntekt. Skatteendringer som stimulerer arbeidstilbudet, kan derfor bidra til utjevning. Lavere selskapsskatt tilfaller i første omgang eierne som følge av at overskuddet øker. Over tid er det imidlertid rimelig å anta at selskapsskattelettelsen gir økte investeringer. Økte investeringer bidrar til å gjøre arbeidskraften mer produktiv og dermed til økt reallønn. Over tid er det derfor rimelig å anta at en andel av selskapsskattelettelsen tilfaller arbeidstakerne.

Regjeringen har også i skatteopplegget for 2017 lagt vekt på at brede grupper av befolkningen skal få del i skattelettelsene. De kortsiktige beregningene på LOTTE-Skatt viser at alle inntektsgrupper får skattelettelse, jf. tabell 4.2. Vel halvparten av lettelsene går til personer med bruttoinntekt mellom 350 000 og 750 000 kroner.

Figur 4.1 viser beregnet økt nettoinntekt i 2017 som andel av (ekvivalent) bruttoinntekt for ulike inntektsdesiler som følge av endringer i personskattene. Desil 1 er de 10 pst. med lavest inntekt blant alle personer, mens desil 10 er de 10 pst.

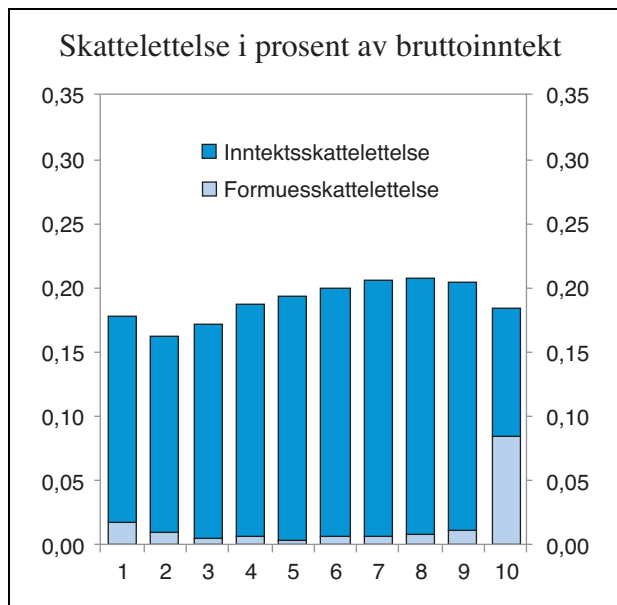
med høyest inntekt. Figuren skiller mellom lettelse i inntektsskatten og i formuesskatten.

Lettelsene fordeler seg jevnt målt som andel av ekvivalent bruttoinntekt. Som andel av inntekten varierer skattelettelsen mellom 0,16 pst. og 0,21 pst. Hoveddelen av lettelsen for desilene 1 til 9 kommer i inntektsskatten. For desil 10 fordeles skattelettelsene nokså jevnt på inntektsskatt og formuesskatt.

Tabell 4.2 viser anslåtte fordelingsvirkninger av skatteendringene for alle personer som er 17 år eller eldre. Samlet sett gir forslagene redusert skatt i gjennomsnitt for alle bruttoinntektsgruppene. Skattelettelsen som andel av bruttoinntekten utgjør om lag 0,2 pst. i gjennomsnitt, men noe mer for gruppen med lavest inntekt. Gjennomsnittlig lettelse målt i kroner stiger med inntekten.

I gjennomsnitt for alle reduseres skatten med om lag 900 kroner, hvorav redusert formuesskatt utgjør om lag 100 kroner.

Selvstendig næringsdrivende kommer som gruppe godt ut av skatteendringene. Samlede lettelse for denne gruppen utgjør om lag 260 mill.



Figur 4.1 Skattelettelse med regjeringens forslag i prosent av bruttoinntekten fordelt på ulike inntektsgrupper (desiler) etter ekvivalent<sup>1</sup> bruttoinntekt. Sammenlignet med referansesystemet for 2017. Prosent

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

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

kroner. Dette innebærer en gjennomsnittlig lettelse på om lag 2 400 kroner, hvorav 500 kroner kan tilskrives formuesskatten.

Lønnstakere får også en betydelig skattelettelse med forslaget til skatteopplegg for 2017. Samlet lettelse for denne gruppen anslås til om lag 2,5 mrd. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på 1 200 kroner, herav om lag 100 kroner i redusert formuesskatt.

Alderspensionister får samlet sett en skattelettelse på om lag 390 mill. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på om lag 500 kroner.

Trygdede får samlet sett en skattelettelse på om lag 380 mill. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på om lag 700 kroner.

Lettelsen i kronebeløp vil i stor grad øke med nivået på inntekten til de ulike gruppene. Selvstendig næringsdrivende har høyere gjennomsnittlig inntekt og skatt enn lønnstakere, mens trygdede og pensionister har lavere gjennomsnittlige inntekter enn lønnstakere.

Beregningene ovenfor viser hvordan skatteendringene slår ut i gjennomsnitt for ulike inntektsgrupper. Beregningene på individnivå viser at om lag 97 pst. av skattyterne får lavere eller om lag uendret skatt med forslaget, mens om lag 3 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. 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 i underkant av 1 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 underkant av 10 000 kroner.

## 5 Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi

### 5.1 Produktivitet og effektiv ressursbruk

#### 5.1.1 Produktivitetsveksten i norsk økonomi

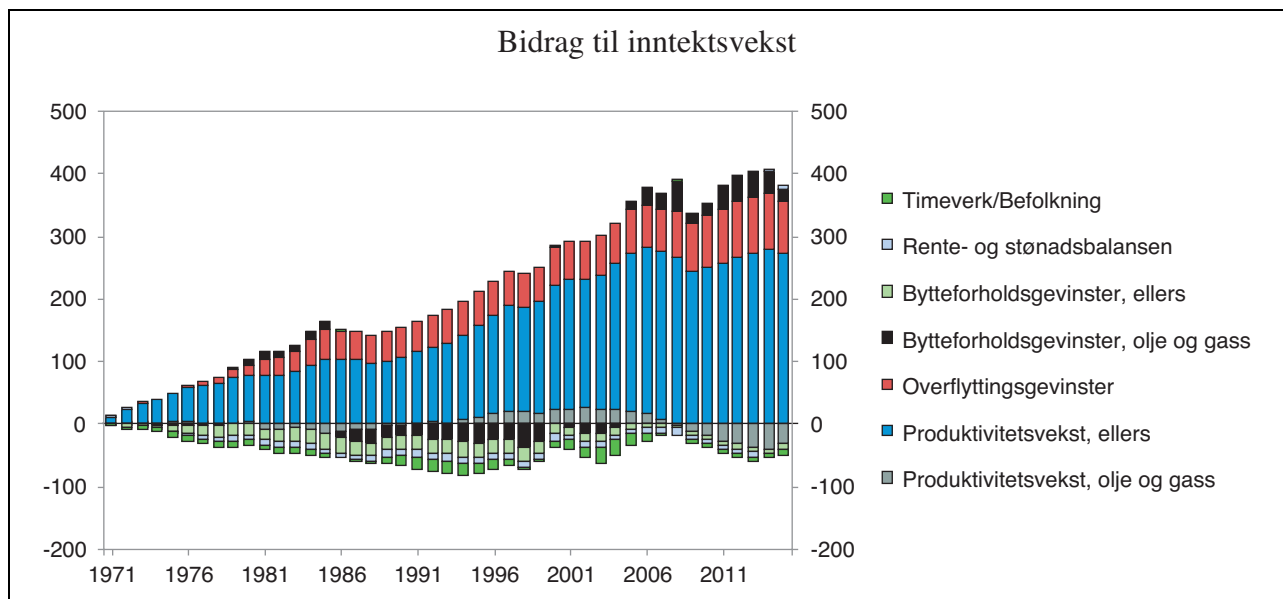
Produktivitetsvekst som grunnlag for økt velferd har fått økt oppmerksomhet de siste årene. I Norge må dette dels ses i sammenheng med den svake produktivitetsutviklingen vi har hatt siden 2006, og dels at Produktivitetskomisjonens to rapporter (NOU 2015: 1 og NOU 2016: 3) har bidratt til diskusjon om hva som driver produktivitetsveksten og behovet for å øke produktivitetsveksten framover.

Produktivitetskomisjonen vurderte et bredt spekter av områder og kom med mange forslag til tiltak for å bedre produktivitetsveksten. Et område som ble trukket særlig fram var behovet for effektivisering av offentlig sektor. Kommisjonen anbefalte mer hensiktsmessige forvaltningsstrukturer, herunder kommunereformen, og viste til betydelige effektiviseringsgevinster, både ved å realisere beste praksis og ved bedre samhandling

mellom IKT-systemer. Videre pekte kommisjonen på at landbrukspolitikken og næringsstøtten til landbruket innebærer et betydelig tap av effektivitet. Kommisjonen vektla at samfunnsøkonomisk prioritering av samferdselsprosjekter vil øke effekten av samferdselsinvesteringer og nytten for samfunnet. Utdanning og forskning er viktig for økonomisk vekst, og kommisjonen mente det er et problem at styringen av utdanning og forskning ikke fremmer tilstrekkelig utvikling mot høyere kvalitet.

Økt produktivitet betyr at vi over tid klarer å bruke ressursene i økonomien på en mer effektiv måte, vi får mer varer og tjenester ut av ressursene vi benytter i produksjonen. Det vanligste produktivitetsbegrepet er vekst i arbeidsproduktivitet som måler forskjellen mellom produksjonsvekst og vekst i arbeidsinnsats, målt ved for eksempel timeverk.

Betydningen av produktivitet kan illustreres ved at to tredeler av vår velstandsvekst siden 1970 har vært knyttet til økt produktivitet, se figur 5.1. Av en reell inntektsøkning per person på 334 000



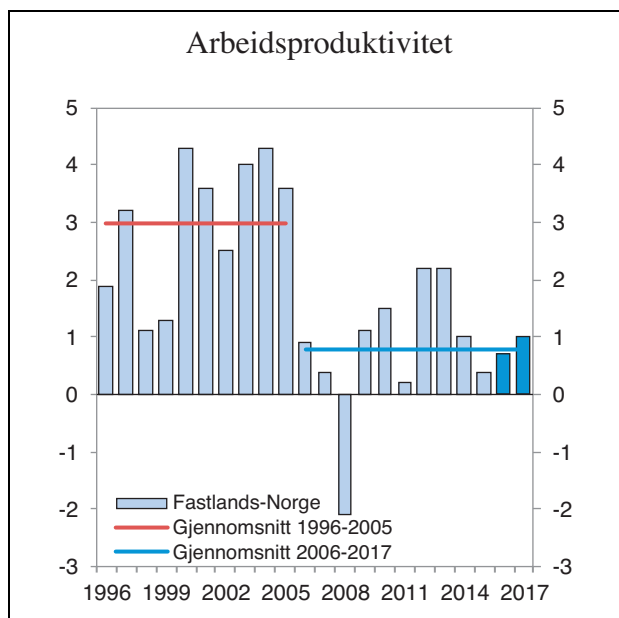
Figur 5.1 Dekomponering av akkumulert vekst i disponibel realinntekt per innbygger siden 1970. Målt i 1 000 2015-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

kroner siden 1970 bidro økt arbeidsproduktivitet i Fastlands-Norge med 272 000 kroner. Overflyttingsgevinster som følge av at arbeidskraft har beveget seg fra fastlandsnæringene til olje- og gassnæringen har også bidratt til inntektsveksten. Den høye lønnsomheten i olje- og gasssektoren skyldes imidlertid i liten grad produktivitsvekst, men derimot høy grunnrente i denne næringen. Den gode lønnsomheten har bidratt til et høyt lønnsnivå i petroleumssektoren som delvis har smittet over på andre sektorer i norsk økonomi.

Etter midten av forrige tiår har veksten i produktiviteten i fastlandsøkonomien falt tilbake, se figur 5.2. En liknende utvikling har vi også sett i mange andre OECD-land. I årene etter finanskrisen kan noe av nedgangen forklares med det økonomiske tilbakeslaget. Produktivitetskommissjonen pekte på at finanskrisen forklarer en mindre del av nedgangen i produktivitsveksten i Norge enn i andre land. Andre forhold, som den høye arbeidsinnvandringen og avdemping av veksten i sektorer som har hatt særlig høy produktivitsvekst, for eksempel varehandel, har vært viktig for utviklingen i Norge.

Regjeringen mener den svake produktivitsutviklingen i Norge er bekymringsfull. De demografiske endringene vil gi lavere sysselsettingsvekst og økte utgifter til helse og omsorg. For å kunne videreføre den offentlige velferden på



Figur 5.2 Arbeidsproduktivitet i markedsrettede fastlandsnæringene (utenom boligjenester). Årlig prosentvis vekst, 1996–2017<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tallene for 2016 og 2017 er anslag utarbeidet av Finansdepartementet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

dagens nivå, vil produktivitsveksten måtte økes både i privat og offentlig sektor, slik at skattegrunnlaget opprettholdes og kostnadene ved å tilby tjenestene begrenses. Mulighetene for økt digitalisering av næringslivet og det offentlige tjenestetilbudet vil være viktig framover. Samtidig er det viktig å minne om at økt produktivitet ikke alltid er det samme som samfunnsøkonomisk effektivitet. Ikke alt som øker produktiviteten vil øke den samfunnsøkonomiske effektiviteten, selv om det ofte vil være sammenfall. Å få flere trygdede ut i aktivt arbeid kan være svært lønnsomt for samfunnet, selv om det kan trekke gjennomsnittlig produktivitet, slik den måles, ned.

### 5.1.2 Strukturpolitikk som driver for produktivitsveksten

Strukturpolitikk er en samlebetegnelse på offentlig politikk for å bedre bruken av samfunnets ressurser. Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at tilgjengelige ressurser tas i bruk og anvendes på en best mulig måte. Strukturpolitikken skal bidra til dette gjennom insentiver til effektivitet i en rekke markeder. En god strukturpolitikk gir produktivits- og velstandsvekst, og dreier seg om å få markedene til å fungere bedre, blant annet gjennom tilstrekkelig sterk konkurranse i og om markedene. Både Produktivitskommissjonen og OECD har pekt på at økt produktivitet kan oppnås gjennom strukturreformer som styrker næringslivets vekstmuligheter og tiltak for å effektivisere offentlig sektor. Et økt press på reduserte kostnader og effektive løsninger vil bedre produktivitsveksten i Norge.

OECD har pekt på Norge lenge har hatt lav reformaktivitet og i liten grad fulgt opp deres anbefalinger. Produktivitskommissjonen mente at oljerikdommen i Norge kan ha svekket de politiske insentivene til å gjennomføre strukturreformer. OECDs siste analyse av reformer (Going for Growth 2015) viser imidlertid at Norge nå skiller seg ut med en økning i reformaktiviteten. I mange andre OECD-land har derimot reformiveren avtatt.

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

*Teknologiske fremskritt* er den viktigste drivkraften bak produktivitetsvekst. Strukturpolitikken bør legge til rette for at teknologiske fremskritt oppstår og tas i bruk. Et land som kan forstå og ta i bruk teknologi som andre har utviklet, såkalt teknologisk opphenting (catch up), kan i en periode oppnå høyere økonomisk vekst. Mulighet for slik læring er avhengig av hvor godt landets markeder og andre institusjoner fungerer, og av dets utdanningsnivå.

Et lite land som Norge kan ikke regne med å drive teknologifronten fremover på mer enn et begrenset antall områder. Det innebærer at vi også fremover må legge til rette for å dra mest mulig nytte av det som skjer i andre land, blant annet gjennom satsing på utdanning. OECD har vist at den svake produktivitetsutviklingen i mange industriland de siste årene ikke kommer av redusert innovasjonstakt hos de fremste selskapene (globalt ledende), men at innovasjoner i mindre grad spres til selskaper som ikke er ved innovasjonsfronten. Den lavere *innovasjonsspredningen* kan i noen grad komme av utilstrekkelig konkurranse i en del markeder, som svekker insentivene til å ta i bruk nye løsninger.

*Åpenhet overfor utlandet* legger til rette for internasjonal arbeidsdeling og fremmer konkurranse og innovasjonsspredning. Gjennom internasjonal handel og migrasjon overføres teknologi og kunnskap mellom land. Internasjonal handel gir dessuten bedriftene tilgang på større markeder, slik at de kan dra nytte av stordriftsfordeler. Direkteinvesteringer og utenlandsk eierskap er en særlig viktig kilde for teknologioverføring mellom land. Internasjonale bedrifter er blant de mest produktive, de er gjerne involvert i kunnskapsintensive sektorer, og investerer ofte tungt i forskning og utvikling. Norge har i all hovedsak et åpent handelsregime. EØS-avtalen er særlig viktig.

Økonomisk vekst krever *omstilling*. Nye næringer fortrenger gamle, og mer produktive enheter erstatter de med lav produktivitet. Slik omstilling er avgjørende for at vi skal dra nytte av nye produksjonsmuligheter og markeder. Omstillinger krever endringer i arbeidslivet, og velorganiserte, godt fungerende arbeidsmarkeder samt arbeidstakere med god kompetanse er en forutsetning for effektiv bruk av samfunnets ressurser. Arbeidsmarkedet er beskrevet nærmere i kapittel 3. Med de store omstillingene Norge står overfor er det spesielt viktig at mekanismene som fremmer effektiv omstilling fungerer godt.

*Konkurransopolitikken* er en sentral del av strukturpolitikken. Mer produktive bedrifter vil konkurrere ut de svakestes bedriftene. I tillegg kan

økt konkurranse stimulere til innovasjon, omstilling og investeringer innad i de enkelte bedriftene, og bidra til at teknologi raskere tas i bruk på tvers av sektorer og bruksområder. Måling av hvor virksom konkurransen er på tvers av land, er krevende, men ifølge OECD er det også i Norge et betydelig potensiale for økt produktivitetsvekst ved mindre konkurransebegrensende reguleringer av ulike markeder.

Et viktig prinsipp er at aktørene i et marked skal stå overfor like vilkår. Imidlertid kan selskaper oppnå store markedsandeler og konkurransefordeler ved å være mer effektive eller innovative enn andre selskaper. Slike adferd bør i utgangspunktet ikke reguleres, med mindre aktørene utnytter markedsrett.

*Urbanisering* er en viktig faktor som kan fremme produktivitetsvekst. Byområder har bedre forutsetninger for kobling, deling og læring, dvs. utnyttelse av såkalte agglomerasjonseffekter. Slike effekter kalles derfor også bygevinster. Urbanisering kan også være et resultat av forskjeller i produktivitet. Å flytte til et område med bedrifter og arbeidskollegaer som kan bruke den kompetansen man sitter inne med vil kunne øke produktiviteten og dermed også inntektspotensialet. Tilsvarende gjelder for bedrifter, som ved å etablere seg i et område med andre bedrifter og høyt kvalifiserte arbeidstakere kan øke sitt innovasjons- og inntektspotensial. Produktivitetskomisjonen pekte på at sammenhengen mellom urbanisering, produktivitet og økonomisk utvikling har vært undervurdert i politiske beslutningsprosesser.

Også *institusjonelle forhold* har betydning for produktivitetsveksten. Et kjennetegn ved land med høy verdiskaping er godt fungerende offentlige institusjoner og et godt rettssystem, herunder evnen til å fatte beslutninger om politiske endringer når det er nødvendig. Et velfungerende samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet kan gjøre det enklere å gjennomføre krevende reformer. Et effektivt skattesystem bringer inn inntekter til det offentlige med minst mulig effektivitetstap i økonomien. God infrastruktur som veier, jernbane, kraftnett, telenett, bredbånd og vannforsyning er også viktig. I internasjonale sammenlikninger kommer Norge forholdsvis bra ut når det gjelder institusjonelle forhold, men også vi har områder som kan forbedres. Samferdsel (særlig dårlig veistandard) trekkes ofte fram som en sentral faktor som begrenser etablering av næringsvirksomhet og vekst i Norge.

*Utdanning og forskning* er nødvendig for å oppnå høy produktivitetsvekst. Norge har en rela-

tivt høyt utdannet befolkning fordi mange unge tar høyere utdanning. Samtidig er ikke antallet med master- eller doktorgrad høyt i Norge sammenliknet med andre industriland. Produktivitetskommisjonen anbefalte større vektlegging av kvalitet i norsk forskning, og kommisjonen mente at forskningen i dag var for tematisk styrt.

### 5.1.3 Regjeringens arbeid for å bedre bruken av samfunnets ressurser

Regjeringen bygger sin politikk på målet om mest mulig effektiv bruk av samfunnets ressurser og legger derfor stor vekt på å heve produktiviteten i norsk økonomi. Våren 2014 satte Regjeringen ned Produktivitetskommisjonen som i februar 2016 la fram sin siste rapport. Regjeringen arbeider nå med å følge opp kommisjonens rapporter. Det var en gjennomgang av kommisjonens første rapport i Nasjonalbudsjettet 2016, mens andre rapport ble omtalt i Revidert nasjonalbudsjett 2016. Regjeringen har de siste årene satt i gang flere reformer for å bedre produktiviteten og effektiviteten i økonomien, blant annet skatterreform, jernbanereform og kommunereform.

## 5.2 Et mer produktivt næringsliv

### 5.2.1 Konkurransopolitikk

Konkurransopolitikken står sentralt i Regjeringens arbeid for en mer produktiv økonomi. Konkurransopolitikk i markedene, fravær av konkurransevridende offentlig støtte og effektive offentlige anskaffelsesprosesser fremmer effektiv ressursbruk i hele økonomien, og bidrar til et bedre tilbud av varer og tjenester med høyere kvalitet og lavere priser. Konkurransopolitikk stimulerer norske bedrifter til å bli mer produktive og innovative, og dermed mer konkurransedyktige i internasjonale markeder.

Konkurranselovens formål er å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, gjennom å motvirke konkurranse-skadelig adferd hos bedriftene. Loven forbyr derfor samarbeid som begrenser konkurransen, misbruk av dominerende stilling og sammenslåinger (fusjoner) som vil begrense 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 likevel den indirekte virkningen av at alle foretak i økonomien må forholde seg til reglene og unnlate å drive konkurranseskadelig adferd.

Endringer i konkurranseloven ble vedtatt av Stortinget i 2016. Fusjonskontrollen ble harmonisert med EU/EØS-regelverket, herunder ble inngrepsvilkåret endret fra en totalvelferdsstandard (alle gevinster teller med i vurderingen) til en konsumentvelferdsstandard (kun gevinster som kommer kundene til gode teller). Samtidig ble medieeierskapsloven opphevet, slik at Konkurransetilsynet nå utøver kontroll også i denne sektoren. Dessuten ble det innført en forliksordning for kartellsaker.

### *Uavhengig klagebehandling*

Nærings- og fiskeridepartementet behandler klager på Konkurransetilsynets vedtak og avgjørelser som ikke ilegger overtredelsesgebyr. Konkurransetilsynets vedtak om overtredelsesgebyr kan derimot kun overprøves direkte i domstolene. Dagens klagebehandling oppfattes som politisk styrt, noe som svekker tilliten til klagesaksbehandling.

Regjeringen har derfor ønsket å styrke uavhengigheten i klagebehandlingen ved å fjerne regjeringens rolle som klageinstans for Konkurransetilsynet, noe Produktivitetskommisjonen støttet. Stortinget har nå vedtatt å opprette en uavhengig klagenemnd med ansvar for overprøving av alle vedtak etter konkurranseloven, også de som tidligere gikk for domstolene. Dette skal gi en spesialisert, uavhengig og enhetlig klagebehandling før klagevedtakene kan prøves av domstolene. Konkurransetilsynets klagenemnda vil ha felles sekretariat med Klagenemnda for offentlige anskaffelser og være på plass i Bergen i løpet av våren 2017.

### *Konkurransvilkår mellom offentlige og private*

Når offentlige virksomheter tilbyr tjenester i konkurranse med private aktører, kan de ha enkelte fordeler, for eksempel gunstige skatteregler, garantier, finansieringsmuligheter eller muligheter for krysssubsidiering. Slike fordeler kan virke som etableringsbarrierer og presse private aktører ut av markedet eller hindre dem i å vokse selv om de driver effektivt.

Produktivitetskommisjonen viste til at virkemidlene i konkurranseloven ikke er tilstrekkelige for å sikre konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private tjenestetilbydere. EFTAs overvåkingsorgan, ESA, har også påpekt forskjeller i konkurransvilkår mellom private og offentlige aktører. ESA har foreløpig konkludert med at det generelle skattefritaket for stat, helseforetak og (fylkes-)kommuner innebærer ulovlig statsstøtte.

I tillegg har ESA foreløpig konkludert med at denne typen offentlige virksomheter får ulovlige økonomiske fordeler i form av ubegrensede offentlige garantier. ESA har anmodet norske myndigheter om å vurdere tiltak for å hindre at offentlige aktører krysssubsidierer økonomisk aktivitet.

Konkurransemyndighetene i våre naboland har fått nye virkemidler for å motvirke konkurransevriddinger mellom private og offentlige virksomheter. Regjeringen har satt ned en ekstern arbeidsgruppe som skal vurdere konkurranseforholdene mellom offentlig og privat virksomhet, samt tiltak som kan sikre like konkurransevilkår. Arbeidet skal gi et grunnlag for å sette i verk tiltak slik at regulering av økonomisk aktivitet utøvd av det offentlige blir i tråd med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Arbeidsgruppen skal levere sin rapport 1. januar 2018.

#### *Konkurranse i særskilte markeder*

Konkurransetilsynet følger *drivstoffmarkedet* tett. Statoil og Shell er i tillegg pålagt utvidet meldeplikt, og må opplyse om samtlige fusjoner og oppkjøp. Formålet med utvidet meldeplikt er at tilsynet skal få opplysninger om oppkjøp som den ordinære fusjonskontrollen ikke fanger opp. Tilsynet vil da kunne følge med på konkurransen i små lokale markeder.

Konkurransetilsynet konkluderte nylig med at ST1 må selge alle sine bensinstasjoner for å kunne kjøpe de norske Shell-stasjonene. Tilsynet uttalte at konkurransen i drivstoffmarkedet er begrenset, og at oppkjøpet ville forsterke en allerede vesentlig begrensning av konkurransen. Videre har Konkurransetilsynet konkludert med at kjøperen Blue Energy Holding AS «ikke er tilstrekkelig uavhengig og egnet» til å kjøpe bensinstasjonene til finske ST1 i Norge. Dette er påklaget og vil bli behandlet av Nærings- og fiskeridepartementet i løpet av høsten 2016.

Produktivitetskommissjonen pekte på flere faktorer som begrenser konkurransen i det norske *dagligvaremarkedet*, herunder etableringsbarrierer og høy konsentrasjon både på detaljist-, engros- og leverandørleddet. Kommisjonen fremhevet også at det norske importvernet skaper etableringshindringer i dagligvaremarkedet. Importvernet innebærer at jordbruksvarer som produseres i Norge er skjermet fra konkurranse fra utlandet gjennom høye tollsatser. Importvernet påvirker ikke bare primærproduksjonen, men også konkurranse, struktur og effektivitet i resten av verdikjeden. Et lite og skjermet norsk marked begren-

ser mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler i næringsmiddelindustrien og etablering av utenlandske konkurrenter, både i foredling og detaljhandel.

I mars 2016 lanserte Regjeringen tiltak for å styrke konkurransen og effektiviteten i dagligvaremarkedet:

- Utvidet informasjonsplikt er nå pålagt samtlige dagligvarekjeder.
- Konkurransetilsynet undersøker informasjonsutvekslingen som skjer blant dagligvarekjedene.
- Regjeringen skal sette i gang en ekstern utredning av hva som hindrer nyetablering. Oppdraget vil bli lyst ut høsten 2016, og rapporten skal foreligge høsten 2017.
- Nærings- og fiskeridepartementet utlyste konkurranse om utredning av inngrepshjemmel mot ensidige handlinger uten at aktørene er dominerende i august 2016. Utredningen skal leveres i januar 2017.

#### *Skille av strømmnett og annen konkurranseutsatt virksomhet*

Produktivitetskommissjonen mente at strømmettet som naturlig monopol bør rendyrkes, og at konkurranse bør innføres for alle aktiviteter som ikke er en del av det naturlige monopolet. Kommisjonen mente derfor at et krav om eiermessig skille mellom strømmnett og annen virksomhet bør utredes nærmere.

Stortinget vedtok våren 2016 endringer i energiloven, med nye krav til selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet, se Prop. 35 L (2015–2016). Kravene gjelder alle nettføretak og trer i kraft 1. januar 2021. Et hovedformål er å redusere risiko for krysssubsidiering og styrke nettselskapenes uavhengighet. Det vil også beskytte kundene slik at de ikke betaler mer enn nødvendig for netjtjenester. Lovforslaget fulgte opp Reiten-gruppens rapport *Et bedre organisert strømmnett* fra 2014, hvor krav om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet ble anbefalt.

#### *Oppsummering av Regjeringens arbeid*

- Endret fusjonskontrollen for å harmonisere med EU.
- Opphevet medieeierskapsloven og overført tilsynet til Konkurransetilsynet.
- Innført en forliksordning for kartellsaker.
- Opprettet en uavhengig konkurranseklage-nemnd for konkurransesaker.

- Nedsatt en ekstern arbeidsgruppe som skal vurdere konkurranseforholdene mellom offentlig og privat virksomhet.
- Innført nye krav til selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet for strømnetselskaper.
- Innført utvidet informasjonsplikt for alle dagligvarekjeder.

### 5.2.2 Offentlige reguleringer

Offentlige reguleringer kan ofte begrunnes med ulike former for markedssvikt, for eksempel forurensing eller naturlige monopoler. Regulering gir da mer velfungerende markeder og bedre utnyttelse av ressursene. En del myndighetspålagte reguleringer kan imidlertid gi dårligere utnyttelse av ressursene, for eksempel gjennom svekket konkurranse.

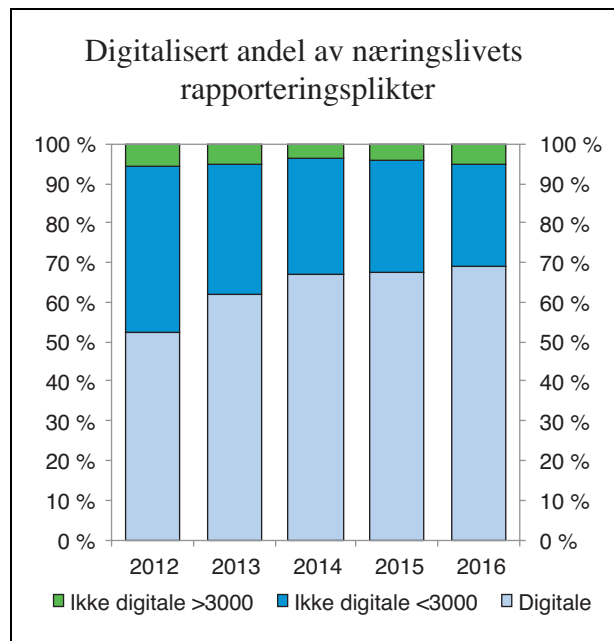
Produktivitetskommisjonen (NOU 2015: 1) viste til at land med relativt få konkurransebegrensende reguleringer i næringslivet generelt har høyere BNP per innbygger og høyere produktivitetvekst. Dette kan skyldes at reguleringene skaper etableringshindre og svekker konkurransen mellom bedriftene og insentivene til innovasjon.

Næringslivet og forbrukere bruker mye ressurser på å etterleve offentlige reguleringer. Regjeringen har som mål å skape en enklere hverdag for bedrifter og folk flest. Enklere regler, mindre byråkrati og mer aktiv bruk av IKT skal gi et enklere møte mellom det offentlige og innbyggere og bedrifter.

Brønnøysundregisteret er gjennom Altinn en viktig del av myndighetenes forenklingsarbeid for næringslivet. Tjenestene brukes av mange offentlige etater i deres kontakt med innbyggere og næringsliv, herunder Skatteetaten. Antall brukere har steget de siste årene, og i 2016 var mer enn 3,5 mill. unike brukere pålogget Altinn. Antall meldinger gjennom Altinn-portalen har også økt vesentlig de siste årene. Fra 2012 til 2015 var det en vekst på 63 pst. inngående meldinger, mens det for utgående meldinger var en vekst på 123 pst.

Gjennom Oppgaveregisteret identifiserer Brønnøysundregistrene næringslivets rapporteringsplikter til staten. Figur 5.3 viser at andelen digitale rapporteringsplikter økte fra 53 pst. i 2012 til 69 pst. i 2016.

Regjeringens *forenklingsprosjekt* skal identifisere forenklingstiltak i offentlig forvaltning. Målet er å redusere bedriftenes kostnader med å følge opp myndighetspålagte rapporteringskrav og re-



Figur 5.3 Utviklingen digitale og papirbaserte rapporteringsplikter. Fordelt etter digitaliseringsrundskrivets krav (>3000 innsendelser per år)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> I henhold til oppgaveregisterloven må offentlige organ (med unntak av kommuner og fylkeskommuner) sende melding til Oppgaveregisteret før krav til private næringsdrivende settes i kraft eller endres. Det gjøres unntak for oppgaveplikter med færre enn 3 000 forekomster per år.

Kilde: Oppgaveregisteret per august 2016.

guleringer med 15 mrd. kroner innen utgangen av 2017, sammenliknet med kostnadene i 2011. Regjeringen har hittil gjennomført 52 tiltak. Det er særlig forenklinger i regelverk, samt tiltak i Altinn for å forenkle kommunikasjonen mellom næringsliv og forvaltning. Så langt er det oppnådd besparelser for næringslivet på 11 mrd. kroner årlig, hvorav 6 mrd. kroner i denne regjeringsperioden.

Det er et mål for Regjeringen at informasjon det offentlige spør om, bare skal rapporteres én gang. Digitale løsninger som åpner for forhåndsutfylling av skjemaer og direkte uthenting av informasjon fra bedriftenes IKT-systemer, fører til at rapporteringen langt på vei kan automatiseres. Regjeringen foreslår å sette av midler til et *nytt IKT-system for Brønnøysundregistrene*. Det er en stor investering, men kan gi besparelser for næringslivet på anslagsvis 1,1 mrd. kroner over en 15-års periode.

Nærings- og fiskeridepartementet sluttførte i 2015 en vurdering av hvilke *lover og forskrifter* som enten burde gjennomgås for mulig opphevelse eller forenkles i betydelig grad. Målet var så langt som mulig å kun ha aktuelle og moderniserte lover og forskrifter for næringslivet. Så langt er fire lover



opphevet, det er satt i gang prosesser for å oppheve ytterligere syv lover samt at det vurderes forenklinger i seks andre lover. Alle forskrifter som tilhører lovene vurderes etter samme kriterier.

Regjeringen har opprettet et *regelråd* som 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 som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt.

*Elektronisk tinglysning* vil være operativt for profesjonelle brukere våren 2017. Det vil forenkle tinglysningen for eiendomsmeglere og banker. Produktivitetskommissjonen pekte på at elektronisk tinglysning kan gi betydelige tidsbesparelser for brukerne og redusere behovet for mellomfinansiering, i tillegg til portobesparelser og færre feil. Den samfunnsøkonomiske gevinsten er i stortingsmeldingen *Digital agenda Norge* anslått til 1,7 mrd. kroner over ti år.

#### *Landbrukspolitikken*

Produktivitetskommissjonen pekte på at liberalisering av sektorlovgivningen i landbrukspolitikken trolig kan gi vesentlige samfunnsøkonomiske gevinster. Regjeringen har sendt på høring forslag til endringer i konsesjonsloven, jordloven og odelsloven som vil gi bonden økt råderett over egen eiendom. Forslagene vil blant annet føre til at kommunene skal håndtere færre søknader om deling og konsesjon enn i dag. Det vil bli priskontroll på færre eiendommer, blant annet oppheves priskontrollen på rene skogeiendommer. Det skal også bli enklere å oppfylle driveplikten.

Regjeringen har gjennomført en rekke viktige endringer i jordbrukspolitikken, både gjennom de årlige jordbruksoppgjørene og i andre prosesser. De siste tre årene er det til sammen gjennomført 40 forenklinger i jordbruksoppgjørene. Endringene har gitt den enkelte bonde større frihet og muligheter til å utvikle bruket og øke produksjonen. Regjeringen har også endret kvotebegrensninger og konsesjonsgrenser som har hindret utnyttelse av kapasitet på det enkelte gårdsbruk.

#### *Regulering av fiskerinæringen*

Næringer som er basert på utnyttelse av felles naturressurser, må reguleres slik at forvaltningen blir forsvarlig i et langsiktig perspektiv. I fiskerinæringen er det etablert konsesjonsordninger og kvoter for å unngå overfisking.

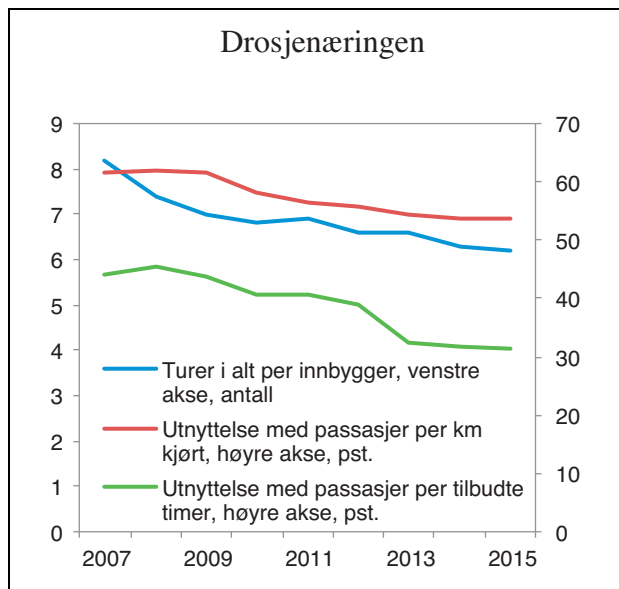
Det norske kvotesystemet har over tid blitt svært komplekst og lite fleksibelt. Regjeringen ser behov for forenklinger og har derfor satt ned et ekspertutvalg som skal vurdere dagens kvotesystem, og hvordan kvotesystemet skal se ut i fremtiden. Utvalget skal også synliggjøre størrelsen på ressursrenten i fiskeriene, og drøfte hvordan denne bør behandles. Utvalget skal levere sine anbefalinger i desember 2016.

Produktivitetskommissjonen pekte på at ineffektive reguleringer i fiskerinæringen står i veien for å realisere ressursrenten i fiskeriene. SNF-rapporten *Ressursrenten i norske fiskerier* beregnet at fiskeriene i 2002 hadde et potensial for å generere en ressursrente på 7 mrd. kroner. I et diskusjonsnotat fra Statistisk sentralbyrå fra 2015 anslås det at ressursrenten i fiskeriene kunne vært på om lag 9 mrd. kroner i 2011 dersom fisket hadde foregått på den mest effektive måten. Skatteutvalget (NOU 2014: 13) tilrår at grunnrenteskatt i fiskerisektoren vurderes. I Skattemeldingen sier Regjeringen seg enig i dette, men mener at det bør utsettes til ekspertutvalget har lagt fram sin rapport.

NOU 2014: 16 *Sjømatindustrien – Utredning av sjømatindustriens rammevilkår* foreslo tiltak for å styrke konkurransekraften i næringen. Utvalget pekte på at næringen trenger fleksibilitet, omstillingsevne og robusthet til å håndtere endringer i markeder og verdikjeder. Som det fremgår av Sundvollen-erklæringen, vil Regjeringen forbedre rammebetingelsene og øke verdiskapingen i sjømatindustrien. Regjeringen fremmet høsten 2015 Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri* med en rekke tiltak for å styrke konkurransekraften i næringen. Regjeringen har satt ned en ekspertgruppe som er bedt om å se på forenklinger og forbedringer av markedsmechanismen innen førstehåndsomsetningen av fisk.

Videre har Regjeringen satt ned en kommisjon som skal gjennomgå leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikten. Kommisjonen skal komme med konkrete anbefalinger som ivaretar intensjonen om en samfunnsøkonomisk god løsning med lønnsomhet, både i flåten og industrien, samtidig som den bidrar til bosetting og sysselsetting i kystdistriktene.

I juni 2016 ble reglene om fylkesbindinger ved salg av fiskebåter endret til en landsdelsordning. Med de nye reglene deles landet i to områder, hvor de tre nordligste fylkene utgjør ett område, mens resten av landet utgjør det andre. Tiltaket øker fleksibiliteten i fiskerinæringen ved å styrke adgangen til strukturering på tvers av fylkesgrenser.



Figur 5.4 Drosjeturer per innbygger og utnyttelsesgrad i drosjenæringen. Antall og prosent. 2007–2015

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### Regulering av drosjemarkedet

Drosjemarkedet i Norge er strengt regulert. Løyveordningen med behovsprøving og antallsregulering, kombinert med driveplikt, utgjør hoveddelen av reguleringen. Reguleringen gjør det krevende for nye aktører å starte opp i det norske drosjemarkedet, og hindrer dermed etablering. Behovsprøvingen av drosjeløyver begrenser konkurransen. Kostnadsnivået for næringen holdes høyt, blant annet som følge av driveplikten. Etterspørselen etter drosjer varierer sterkt over døgnet og uken, og reguleringene gjør det vanskelig for tilbyderne å tilpasse seg til etterspørselen. Det norske drosjemarkedet er preget av lav utnyttelse, høye priser og en utvikling med færre turer, kombinert med høyere omsetning. Totalt antall drosjeturer per innbygger har falt noe de siste årene, se figur 5.4. Utnyttelsesgraden per kilometer, dvs. kilometer med passasjer som andel av totalt antall kilometer kjørt i næring, har falt til 53 pst. i 2015. Utnyttelsesgraden per time, dvs. tid med passasjer per tilbudte timer, har også falt de siste årene og var 31 pst. i 2015

Samtidig har nye aktører kommet til. Transportnettverksselskapene, for eksempel Uber og Haxi, regnes ofte som en del av «delingsøkonomien» og driver i noen grad i konkurranse med drosjenæringen. Gjeldende reguleringer kan være til hinder for etablering av nye aktører. Produktivitetskommissjonen mente at lovverket bør tilpasses

nye applikasjonsbaserte tjenester. Konkurransetilsynet skriver i en rapport fra 2015 at behovsprøvingen og driveplikten bør oppheves for å styrke konkurransen og etableringen i drosjemarkedet.

Regjeringen er opptatt av at delingsøkonomien kan gi fordeler for forbrukerne samt fremme verdiskaping og produktivitet. I mars 2016 oppnevnte Regjeringen Delingsøkonomiutvalget, som skal levere sine anbefalinger innen 1. februar 2017. Utvalget er bedt om å vurdere blant annet arbeidsforhold, herunder konsekvensene av flere selvstendige, utfordringer for rettigheter og arbeidsmiljøloven, forbrukerbeskyttelse og sikkerhet for forbrukere og tilbydere, og reguleringer i markeder der delingsøkonomiaktører er fremtredende, slik som drosjemarkedet.

Regjeringen arbeider parallelt med nødvendige regelverksendringer og reformer for å bedre effektiviteten og modernisere regelverket, herunder i drosjemarkedet. Regjeringen vil vurdere å oppheve kravet om at drosjevirkosomhet må være hovederverv for løyveinnehaver, endre regelverket for drosjesentraler og endre krav til organisering i næringen. Videre vil Regjeringen vurdere teknologinøytrale funksjonskrav til erstatning for taksameterkrav, samt nye regler for å sikre at forbrukerne gis tilstrekkelig prisopplysning. Regjeringen vurderer også å åpne for at flere kan drive med samkjøring. Hensikten med regelverkendringene på drosjeområdet er å redusere kostnadene for næringen og bedre konkurransen.

### Forenklinger i bygge- og anleggsnæringen

Konkurransetilsynet og Produktivitetskommissjonen har trukket fram flere utfordringer på tilbudssiden i bolig- og byggemarkedet. Sentralt er kostnadsdrivende reguleringer, lange og usikre prosesser hvor myndighetene er involvert og få og dyre tomter. Dette har ført til kostnadsvekst i næringen og mulige etableringshindre for nye aktører.

Regjeringen legger til rette for enklere og mer effektive plan- og byggeprosesser, slik at boliger og andre bygg kan bygges raskere og til lavere kostnad enn i dag. I 2014 og 2015 vedtok Stortinget en rekke forenklinger i plan- og bygningsloven. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sendte i juni 2016 en lovproposisjon til Stortinget med flere viktige effektiviserings- og forenklingsforslag. Endringene skal blant annet bidra til mer forutsigbarhet og raskere planprosesser samt gjøre det enklere å justere eksisterende planer i tråd med nye behov. Høsten 2016 blir det

sendt på høring ytterligere forslag til forbedringer i plan- og bygningsloven. KMD har også vedtatt endringer i byggesaksforskriften og byggteknisk forskrift som gjør det enklere og billigere å tilpasse eksisterende boliger til nye behov. Byggteknisk forskrift vurderes i KMD, og en ny forenklet forskrift skal være på plass i 2017. I 2016 er det også blitt innført nye, forenklede energikrav.

Gode digitale verktøy til bruk i arealplanleggingen, byggeprosessen og forvaltningen av bygg er viktig for å gjøre plan- og byggeprosesser enklere og mer effektive. Arbeidet med å gode digitale løsninger vil bli videreført i 2017, blant annet gjennom IKT-satsing på effektive planprosesser og ByggNett-strategien for fremtidens digitale byggsektor. KMD vil arbeide videre med forenklinger og forbedringer som kan bidra til økt produktivitet i bygge- og anleggsnæringen, blant annet samarbeidsprosjektet Bygg21. For en nærmere omtale se Prop.1 S for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

#### *Offentlige anskaffelser*

Offentlig sektor i Norge kjøper inn varer og tjenester for over 450 mrd. kroner årlig. Anbud og 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 innkjøper opptrer profesjonelt. Ikke-anskaffelsesfaglige krav, slik som særskilte krav til miljø, arbeidsforhold mv. kan innebære økte kostnader for både det offentlige og tilbyderen.

Produktivitetskommissjonen viste til at norske innkjøpskostnader er særlig høye. Ifølge en rapport som PwC har laget på oppdrag fra EU-kommisjonen er de administrative innkjøpskostnadene om lag fire ganger høyere i Norge enn i mange EU-land. Produktivitetskommissjonen anbefalte derfor at regelverket for offentlige anskaffelser bør ha færrest mulig andre mål enn effektiv ressursbruk. Videre mente kommissjonen at de nasjonale terskelverdiene skaper unødvendige kostnader, og dermed bør oppheves, slik at terskelverdiene settes til EU-nivå (1,1 mill. kroner).

Ny lov om offentlige anskaffelser ble vedtatt i Stortinget 2. juni 2016. Loven med tilhørende ny forskrift har planlagt ikrafttredelse 1. januar 2017. Den nasjonale terskelverdien for anskaffelser økes fra 500 000 til 1,1 mill. kroner. Det betyr at mindre innkjøp ikke lenger må kunngjøres og følge detaljerte regler. Det kan gjøre det enklere for særlig små og mellomstore bedrifter å delta i anbudskonkurranser. Innkjøp under terskelver-

dien må likevel fortsatt følge grunnleggende krav til konkurranse og likebehandling, og det offentlige må kunne dokumentere hvordan konkurransen er gjennomført. Videre stiller den nye loven krav til at oppdragsgivere skal bidra til å bekjempe arbeidslivskriminalitet, fremme klima- og miljøhensyn og ivareta ulike sosiale hensyn.

Nasjonalt program for leverandørutvikling har som mål at innovative offentlige anskaffelsesprosesser blir varig praksis i både kommuner, regioner, statlige etater og næringslivet. Programmet gir praktisk bistand til å gjennomføre offentlige anskaffelser på en innovativ og samfunnsøkonomisk lønnsom måte.

#### *Oppsummering av Regjeringens arbeid*

- Gjennomført 52 forenklingstiltak med årlige besparelser for næringslivet på 6 mrd. kroner.
- Foreslår midler til et nytt IKT-system for Brønnøysundregistrene som vil gi betydelige besparelser for næringslivet.
- Opphevet fire lover på Nærings- og fiskeridepartementets område, vurderer å oppheve ytterligere syv lover og forenkle seks andre lover.
- Opprettet et regelråd som skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk.
- Lagt til rette for at elektronisk tinglysning skal være på plass våren 2017.
- Sendt forslag til endringer i konsesjonsloven, jordloven og odelsloven på høring.
- Gjennomført endringer i jordbrukspolitikken, blant annet 40 forenklinger og endret kvotebegrensninger og konsesjonsgrensener.
- Oppnevnt ekspertutvalg som skal vurdere dagens kvotesystem i fiskerinæringen.
- Satt ned en ekspertgruppe som skal se på forenklinger og forbedringer av markedsmekanismen innen førstehåndsomsetningen av fisk.
- Oppnevnt en kommisjon som skal gjennomgå leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikten i fiskerinæringen.
- Økt fleksibiliteten i fiskerinæringen ved å endre reglene om fylkesbindinger ved salg av fiskebåter til en landsdelsordning.
- Vurderer oppheving av krav om at drosjevirkosomhet må være hovedervert for løyveinnehaver og å åpne for at flere kan drive med samkjøring.
- Lagt fram lovproposisjon med flere effektiviserings- og forenklingsforslag for bygge- og anleggsnæringen og skal sende ytterligere forslag på høring.

- Vedtatt endringer i byggesaksforskriften og byggteknisk forskrift, blant annet forenklete energikrav.
- Utvikler digitale verktøy som kan bidra til økt produktivitet i bygge- og anleggsnæringen.
- Økt terskelverdien for ordinære offentlige anskaffelser fra 500 000 til 1,1. mill. kroner.
- Innført nye krav for å fremme miljø- og klimahensyn, bekjempe arbeidslivskriminalitet mv. i offentlige anskaffelser.

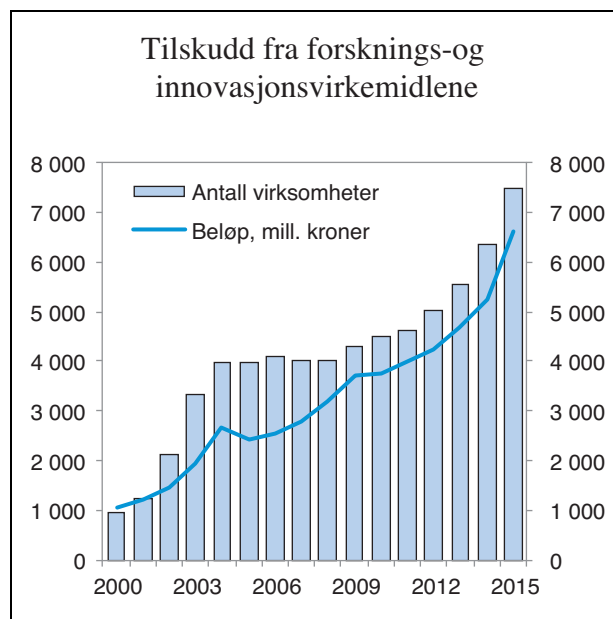
### 5.2.3 Innovasjon og forskning i næringslivet

Virksomheter og gründere må ta i bruk ny kunnskap, bruke eksisterende kunnskap på nye måter, utvikle nye produkter og løsninger og finne nye bruksområder. Innovasjon er en samlebetegnelse for vellykket fornyelse og er viktig for å oppnå vekst i produktiviteten. Uten innovasjon vil den økonomiske aktiviteten begrense seg til kjente metoder og produkter.

Det meste av innovasjonen i næringslivet foregår uten støtte fra det offentlige. Virksomheter investerer i forskning, innovasjon og utvikling fordi det lønner seg for den enkelte virksomhet. Den siste FoU-undersøkelsen til Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at forskningsaktiviteten i næringslivet økte med 10 pst. fra 2013 til 2014. I 2014 brukte næringslivet 24,8 mrd. kroner på FoU. Innovasjonsundersøkelsen til SSB viser på sin side ikke en tilsvarende økning i innovasjonsaktiviteten. I næringene som var omfattet av undersøkelsen, introduserte 50 pst. av virksomhetene en eller flere former for innovasjon i perioden 2012–2014, en nedgang på tre prosentpoeng fra perioden 2011–2013. Andelen foretak med produkt- og prosess-innovasjon er om lag uendret. Det er andelen foretak med markeds- og organisasjonsinnovasjon som har gått ned, og da særlig blant foretak som ikke rapporterer om produkt- og prosessinnovasjon i tillegg.

Resultater og metoder fra en enkelt bedrifts forskning og utvikling kan ha positive effekter ikke bare for bedriften selv, men også for andre. En slik markedssvikt kan lede til at bedriftene investerer mindre i FoU enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det bevilges derfor midler for at bedriftene skal satse mer på forskning og innovasjon enn det de ellers ville gjort.

Regjeringen har styrket bevilgningene til forskning og innovasjon betydelig de siste årene og har satset på brede, landsdekkende ordninger. Blant annet er bevilgningene til etablerertilskudd, miljøteknologi, ulike fondsordninger og bedrifts-



Figur 5.5 Tilskudd fra forskning- og innovasjonsvirkemidlene.<sup>1</sup> 2000–2015. Mill. kroner og antall virksomheter

<sup>1</sup> Forsknings- og innovasjonstilskudd inkluderer Norges forskningsråd, utbetalte fradrag i Skattefunn, Innovasjon Norge, Fiskeri- og havbruksnæringsforskningsfond og EUs syvende rammeprogram og Horisont 2020.

Kilder: Samfunnsøkonomisk Analyse og Nærings- og fiskeridepartementet.

rettet forskning og kommersialisering økt. I tillegg er Skattefunn styrket.

Det siste tiåret har det vært kraftig vekst i antall virksomheter som benytter seg av ett eller flere av de offentlige forsknings- og innovasjonsvirkemidlene, se figur 5.5. I tillegg til tilskudd bidrar de offentlige aktørene med finansielle instrumenter som lån, garantier og egenkapital, samt rådgivning, nettverkstilbud og profilering.

Veksten i antall virksomheter som benyttet seg av virkemiddelapparatet tidlig på 2000-tallet, skyldtes i stor grad innføringen av Skattefunn. Etter dette har også de næringsrettede programmene i Norges forskningsråd bidratt til økt vekst.

Forsknings- og innovasjonsvirkemidlene skal gi mer forskning og innovasjon i næringslivet, høyere produktivitet og mer verdiskaping. Regjeringen er opptatt av å styrke virkemidlene som har størst effekt, og har derfor finansiert et forskningsprosjekt utført av Statistisk sentralbyrå (SSB) som så på effektene av de offentlige virkemidlene. SSB vurderte blant annet effekten på omsetning, sysselsetting, produktivitet og verdiskaping i virksomheter som har fått støtte fra blant annet Norges forskningsråds næringsret-

tede programmer, Skattefunn og Innovasjon Norge.

Et funn er at virksomhetene som har fått støtte, utvider aktiviteten, ansetter flere og øker omsetningen. Forskerne finner også en liten, men positiv sammenheng mellom støttebeløpet og verdiskapingen. De finner ingen direkte sammenheng mellom støttebeløpet og arbeidskraftens produktivitet. Det kan imidlertid oppstå produktivetsgevinster gjennom at aktiviteten skaleres opp og ressurser flyttes til områder der den kaster mer av seg. Funnene kan tyde på at virkemidlene har utløst mer forsknings- og innovasjonsaktivitet. Samtidig påpekes det i rapporten at man ikke nødvendigvis kan konkludere med at funnene representerer kausale effekter.

Rapporten peker på at Norges forskningsråd, Skattefunn og Innovasjon Norge dekker behovene til ulike typer virksomheter. Virkemidlene ser likevel ut til å ha større effekt for etablerte virksomheter enn for unge virksomheter (under tre år). Unge virksomheter har en viktig funksjon ved at de kan utfordre det etablerte næringslivet. Regjeringen vil framover være spesielt opptatt av hvordan en kan få mer ut av midlene til unge virksomheter.

Produktivitetskommisjonens andre rapport skrev at en liten, åpen økonomi som Norge, må utnytte internasjonal teknologiutvikling. Samtidig bør ambisjonen være å lede an i den teknologiske utviklingen på områder der Norge har særlige forutsetninger. Kommisjonen anbefalte tiltak som fremmer høyere vitenskapelig kvalitet i norsk forskning og bedrer samarbeidet mellom forskning og næringsliv. OECD tar i sin landrapport for Norge i 2016 opp mange av de samme temaene som kommisjonen drøfter og peker på behovet for å høyne kvaliteten i forskningen og få til mer innovasjon i næringslivet.

Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet har satt ned en ekspertgruppe som innen 1. februar 2017 skal vurdere systemet for tildeling av forskningsmidler fra Norges forskningsråd. Hovedmålet er å øke kvaliteten i forskningen og redusere administrasjonskostnadene.

Regjeringen foreslår 34,5 mrd. kroner til forskning og utvikling i 2017, se omtale i Gul bok 2017. I tillegg kommer støtte gjennom Skattefunn anslått til 3,2 mrd. kroner i 2017. Målet er bedre ressursbruk samlet sett og bedre effekt av de næringsrettede virkemidlene. Regjeringen vil fortsatt satse på brede, landsdekkende ordninger, og bedriftsrettede virkemidler som har størst innovasjonseffekt, skal utvikles videre. Statistisk sentralbyrås effektundersøkelse og grenseflategjennom-

gangen mellom Siva, fylkeskommunene og Innovasjon Norge har gitt et bedre beslutningsgrunnlag. Hovedfunnet fra grenseflategjennomgangen var at ordningene fungerer godt sammen, og at rollefordelingen dem i mellom i hovedsak fremstår som avklart og tydelig.

Deltakelse i internasjonalt forskningsarbeid kan bidra til å bedre kvaliteten i norsk forskning. Norge deltar blant annet i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont 2020. Norsk næringsliv henter hjem om lag 1,9 pst. av midlene til satsingene på et mer konkurransedyktig næringsliv, nær Regjeringens ambisjon om 2 pst.

#### *Oppsummering av Regjeringens arbeid*

- Oppnevnt en ekspertgruppe som skal vurdere systemet for tildeling av forskningsmidler fra Norges forskningsråd. Målet er å øke kvaliteten i forskningen og redusere administrasjonskostnadene.
- Styrket midlene til forskning og innovasjon betydelig. I 2017 foreslår Regjeringen 34,5 mrd. kroner til forskning og utvikling. I tillegg kommer den økte støtten gjennom Skattefunn.

#### **5.2.4 Skatte- og avgiftssystemet**

Skatter og avgifter bør innrettes slik at ressursene utnyttes best mulig. Kombinasjonen av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til det. Et godt skattesystem er et av de viktigste virkemidlene det offentlige rår over for å legge til rette for høy produktivitet.

Skatteutvalget (NOU 2014: 13) viste til at skattesystemene i landene omkring oss er i endring, og at særlig selskapsskatten er under press. Utvalget pekte på at vesentlig høyere effektive skattesatser over tid enn sammenliknbare land gir incentiver til å flytte investeringer og overskudd til utlandet. Utvalget mente at selskapsskattesatsen burde reduseres for at det fortsatt skal være attraktivt å investere og drive virksomhet i Norge. Høyere investeringer i næringsvirksomhet vil bidra til høyere økonomisk vekst.

Regjeringen arbeider for et vekstfremmende og enklere skattesystem. Skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskap er redusert fra 28 pst. i 2013 til 25 pst. i 2016. Basert på Meld. St. 4 (2015–2016) *Bedre skatt*, ble et bredt flertall på Stortinget enig om en skattereform som gir ytterligere reduksjoner i skattesatsen på alminnelig inntekt til 23 pst. innen 2018. Regjeringen legger vekt på at skattereformen følges opp i tråd med

forliket i Stortinget. Skattesatsen på alminnelig inntekt for selskap og personer foreslås redusert fra 25 til 24 pst. i 2017, se Prop. 1 LS (2016–2017). Det legges til grunn at satsen skal reduseres ytterligere til 23 pst. i 2018. Når drahjelpen fra petroleumsnæringen blir mindre, må vekstevnen i andre deler av norsk økonomi styrkes. Et skattesystem som gir gode insentiver til å spare, investere og arbeide, er viktig for å lykkes med omstillingene og øke produktiviteten.

#### Oppsummering av Regjeringens arbeid

- Skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskap settes ned fra 25 til 24 pst. i 2017.
- Skattegrunnlaget utvides ved at startavskrivningene på maskiner avvikles.

### 5.3 Effektivisering av offentlig sektor

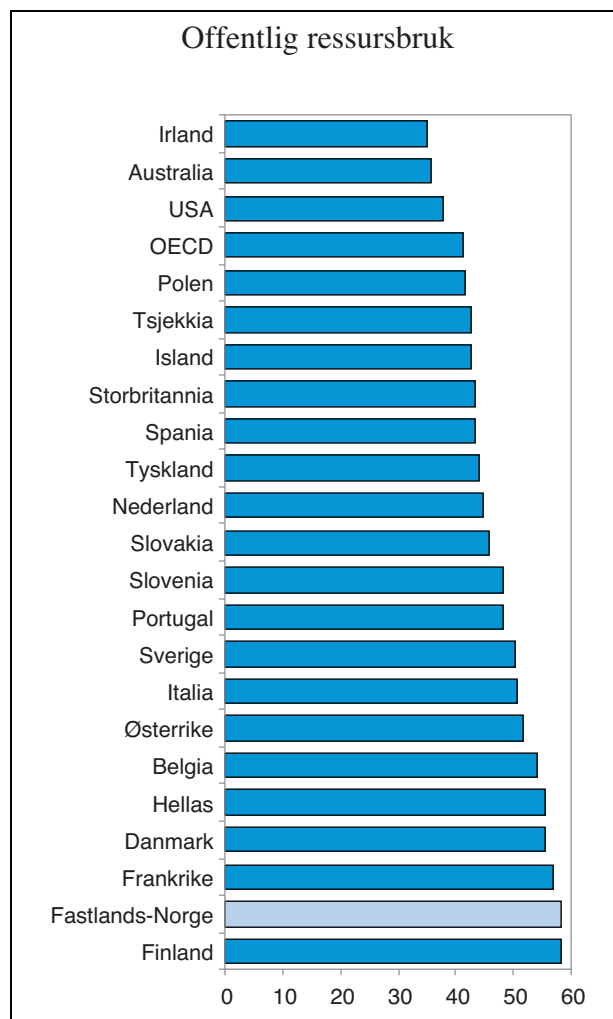
#### 5.3.1 Utviklingen i offentlig sektor

Offentlig sektor er relativt stor i Norge sammenliknet med en del andre OECD-land, se figur 5.6. Variasjonen mellom land reflekterer ulike oppgavefordeling mellom offentlig og privat sektor, og hvor mye av velferdsordningene som er skattefinansiert. Fellesgoder som forsvar, politi, rettsvesen og offentlig administrasjon finansieres med skatter og avgifter i alle moderne land. I Norge gjelder dette i stor grad også for individrettede tjenester som utdanning, helse og omsorg. Dette er tjenester som i en del andre land i større grad utføres av private eller ivaretas av familien.

De samlede utgiftene i offentlig forvaltning utgjorde om lag 1 500 mrd. kroner i 2015. Det tilsvarer om lag 60 pst. av BNP i Fastlands-Norge. Utgiftene er delt om lag likt mellom staten og kommunesektoren. De offentlige utgiftene utgjør i dag en om lag dobbelt så stor andel av fastlandsøkonomien som for femti år siden.

Hver tredje sysselsatte jobber i offentlig sektor, se figur 5.7 A og boks 5.1. Mange av oppgavene det offentlige utfører er særlig intensive i bruken av arbeidskraft, slik som utdanning, politi og helsevesen. Aldringen av befolkningen bidrar til økt press på offentlige tjenester og lavere vekst i arbeidsstyrken. En effektiv offentlig sektor er nødvendig for å kunne møte et økende tjenestebehov i helse- og omsorgssektoren uten samtidig i for stor grad å hindre tilgangen på arbeidskraft i privat sektor.

Med en stor offentlig sektor er det viktig at ressursene i sektoren brukes effektivt. I sin landrapport for Norge fra 2016 pekte OECD særlig på



Figur 5.6 Offentlige utgifter som andel av BNP. 2015

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

effektiviseringspotensialet i helsesektoren, først og fremst gjennom bedre koordinering mellom enheter. Tidligere har OECD også trukket fram blant annet utdanningssektoren, der Norge bruker langt mer ressurser enn gjennomsnittet av OECD-land, men likevel ikke kan vise til bedre resultater enn gjennomsnittet. OECD peker videre på at større vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet i samferdselssektoren vil kunne gi økt effektivitet i privat sektor. Også Produktivitetskommissjonen trakk fram disse to sektorene som eksempler på potensialet for effektivisering.

I tiårene framover vil Norges offentlige finanser komme under press. En generell velferdsvekst gir forventninger om økt omfang og kvalitet på de offentlige tjenestene. Når prisene for brukerne av tjenestene er lave eller null, er det lite som begrenser etterspørselen. Økt effektivitet i offentlig sektor vil gi rom for bedre ytelser og la-

### Boks 5.1 Utviklingen i den offentlige sysselsettingen

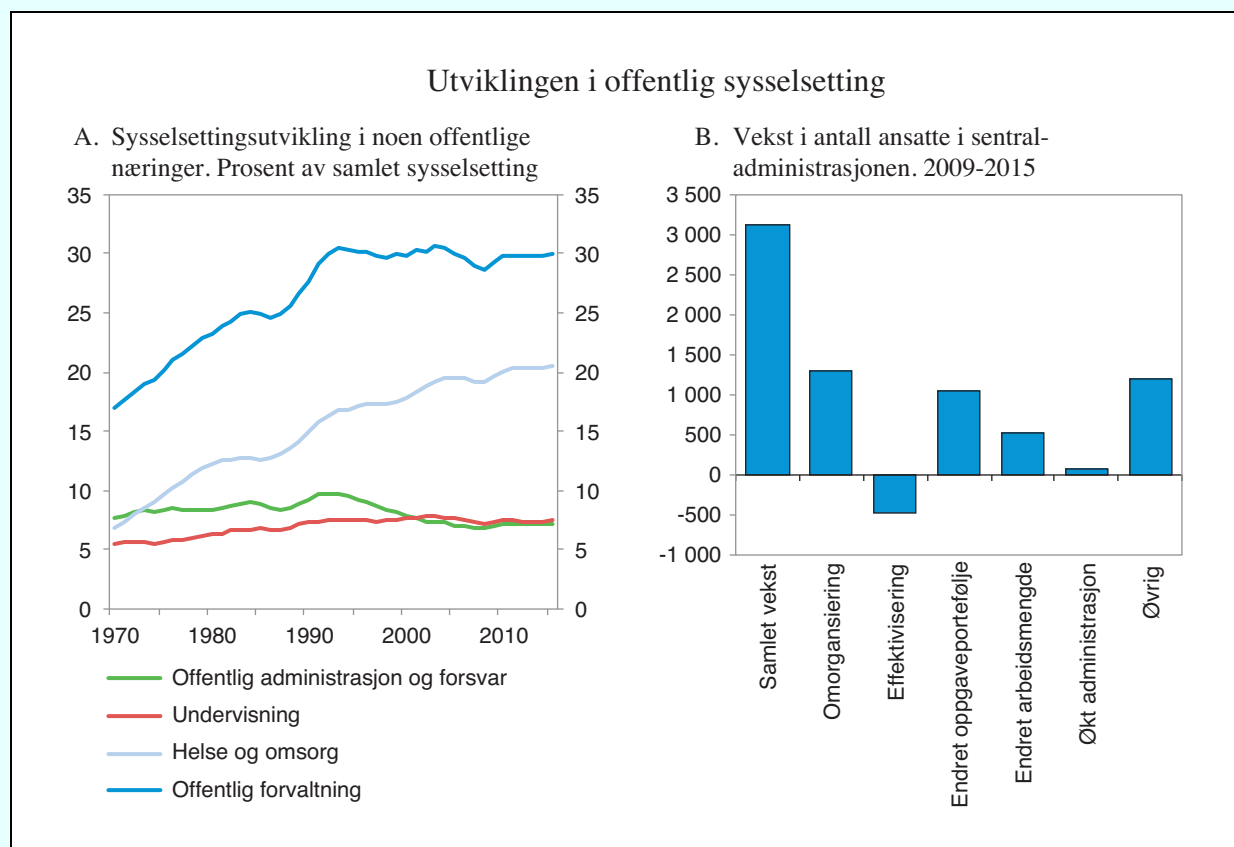
Arbeidsoppgavene i offentlig sektor spenner bredt fra administrasjon og saksbehandling til helse, sikkerhet og utdanning. Om lag 30 pst. av alle sysselsatte i Norge er ansatt i offentlig forvaltning, hvorav to tredeler i kommunal sektor.

Fra 1970 til rundt 1990 var det en kraftig oppgang i offentlig sysselsetting som andel av total sysselsetting, se figur 5.7 A. Det skyldes i hovedsak utbygging av den norske velferdsstaten og innføring av velferdsordninger i takt med at oljeinntekter ble fasett inn i økonomien. Det medfølgende behovet for arbeidskraft ble i stor grad møtt med vekst i kvinners yrkesaktivitet. Siden tidlig på 1990-tallet har sysselsettingen i offentlig sektor økt om lag i samme takt som sysselsettingen i privat sektor, slik at andelen har vært om lag uendret.

Utvidelser av helse- og omsorgssektoren har vært en særlig viktig faktor bak oppgangen i sysselsettingen i offentlig forvaltning, og veksten

har fortsatt også etter 1990. De siste 25 årene har helse- og omsorgssektoren økt sin andel av den samlede sysselsettingen fra 15 til 20 pst. Eterspørselen etter universelle offentlige tjenester innen helse, omsorg og undervisning vil avhenge av befolkningens størrelse og sammensetning. Beregninger viser imidlertid at befolkningsutviklingen bare kan forklare om lag en tredel av veksten i helse- og omsorgssektoren i årene etter 1990. Hoveddelen av veksten skyldes at tjenestene har blitt bedre, gjennom økt standard og økt dekningsgrad.

Av de 30 prosentene som jobber i offentlig sektor, jobber en tredel i staten. På oppdrag fra Regjeringen har Difi utarbeidet en rapport om utviklingen i antall ansatte i sentralforvaltningen (departementer og direktorater) i perioden 2009–2015. Rapporten ser på den samlede veksten og analyserer de ulike årsakene til vekst, se figur 5.7 B.



Figur 5.7 Utviklingen i offentlig sysselsetting

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Difi.

**Boks 5.1 forts.**

Ifølge Difis rapport ble vel 3 100 flere sysselsatt i departementene og direktoratene mellom 2009 og 2015. Den årlige veksten var størst mellom 2009 og 2013, og direktoratene har vokst mer enn departementene. Korrigerert for omorganiseringer og oppgaveflytting mellom ulike statlige enheter (indre og ytre etat), som ikke representerer en reell vekst i antall ansatte i staten, var økningen i antall sysselsatte i sentralforvaltningen på om lag 1 800 i perioden 2009–2015. I tillegg viser kartleggingen at det først og fremst

er nye oppgaver som driver veksten i antall ansatte i den sentrale statsforvaltningen. Økt arbeidsmengde for gitte oppgaver forklarer også mye av veksten. Effektivisering har samtidig bidratt til å trekke antall sysselsatte ned.

Videre viser Difis kartlegging en sentralisering i perioden 2009–2013. Oppgaver ble flyttet fra ytre etat, slik at det netto ble flere ansatte i sentralforvaltningen. I perioden 2013–2015 har det vært motsatt: omorganisering har ført til at ansatte ble flyttet ut av sentralforvaltningen.

vere vekst i ressursbruken, og er nødvendig for en bærekraftig ressursbruk i offentlig sektor over tid.

Høy grad av tillit gjør samhandling enklere og fremmer dermed også verdiskaping i privat sektor. OECD peker i rapporten *Government at a glance* på at tillit til myndighetene, omfordeling av inntekt og en utviklet rettsstat er sentrale indikatorer på en velfungerende offentlig sektor. Nordmenn har høy tillit til myndighetene. OECD trekker fram at høy grad av tillit til myndighetene også kan gjøre det lettere å gjennomføre reformer. Tillit er derfor en viktig forutsetning for å kunne gjennomføre nødvendige effektiviseringstiltak.

I motsetning til i våre naboland har norske offentlige virksomheter i liten grad vært tvunget til å vurdere om det finnes bedre og billigere måter å løse oppgavene på. Dette vil endre seg fremover. Ingen områder vil kunne skjermes helt fra kravene til effektivisering.

### 5.3.2 En mer effektiv forvaltning krever innsats på mange områder

Regjeringens mål om en mer effektiv offentlig sektor krever at ulike virkemidler tas i bruk. Regjeringen legger vekt på rettferdig konkurranse mellom private og offentlige tjenesteytere, et regelverk som legger til rette for god ressursbruk og effektive måter å innrette arbeidet på. Gode, rasjonelle styringssystemer og god ledelse er nødvendige forutsetninger. God informasjon om hva pengene går til gjør det mulig for skattebetalerne å stille kritiske spørsmål til hvordan offentlig sektor drives.

#### *Konkurranse og effektiv ressursbruk*

Samfunnets samlede ressurser må utnyttes på en god måte. Offentlig sektor bør i utgangspunktet ikke skjermes for konkurranse fra private. Effektiv ressursbruk tilsier at en gitt tjeneste bør utføres og leveres av den mest effektive aktøren, uavhengig av om den er privat eller offentlig. Samtidig er det viktig at privat og offentlig sektor står overfor like konkurransevilkår, se omtale i avsnitt 5.2.

- Ordningen med nettoføring av merverdiavgift i staten utvides til å omfatte helseforetakene fra 1. januar 2017. Merverdiavgiften vil dermed ikke lenger være en kostnad for helseforetakene, noe som tidligere var en konkurranseulempe for private aktører.
- Fra 2017 innfører Regjeringen en forenklet modell for premiebetaling til Statens pensjonskasse for de fleste statlige virksomheter som i dag ikke betaler pensjonspremie. Formålet er i større grad å ansvarliggjøre arbeidsgivere for reelle pensjonskostnader slik at ansettelse skjer til en riktigere prising av innsatsfaktorene.
- Regjeringen forenkler innkjøp i staten gjennom bruk av sentrale rammeavtaler og etableringen av Statens innkjøpssenter i Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2015. Gode, sentrale rammeavtaler legger til rette for enklere og mer effektive innkjøp, og frigjør ressurser fra innkjøp til faglige oppgaver og bedre tjenester til innbyggerne.
- Anskaffelser i Forsvaret skal sentraliseres og profesjonaliseres ytterligere. Det vil gi økt datakvalitet, reduserte kostnader og effektive prosesser fra 2017.



- Forsvarsektoren har konkurranseutsatt renholdstjenestene. Dette er ventet å redusere utgiftene til renholdstjenester i 2017 og fremover.

Se mer om konkurransepolitikken og offentlige anskaffelser i avsnitt 5.2.

#### *Nye og endrede arbeidsmåter*

En effektiv offentlig sektor gjør det mulig å produsere tjenester slik at behovet for å trekke ressurser fra andre deler av økonomien blir mindre. Effektivitet vil dessuten innebære at vi får flere eller bedre tjenester ut av en gitt ressursinnsats. Regjeringen mener at forvaltningen kan og bør utvikle nye og mer fleksible arbeidsmåter. Tjenstedesign, brukerretting og digitalisering åpner for nye muligheter.

- Tidstyver er tungvinte rutiner, regler og rapportering og andre årsaker til ineffektiv ressursbruk. Det er identifisert mer enn 1 800 mulige tidstyver, og Regjeringen arbeider nå med å fjerne dem.
- Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal revidere forvaltningsloven. En oppdatert forvaltningslov skal legge til rette for effektiv saksbehandling tilpasset dagens forvaltningsoppgaver. Videre skal loven legge vekt på at offentlige vedtak er forståelige og at forvaltningen kan digitaliseres. Dette vil forenkle og redusere tidsbruken blant husholdninger og bedrifter.
- I 2016 fremmet Regjeringen Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Målet er en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Sentrale tiltak er digitalisering av brukernes kontakt med forvaltningen, mer lokal handlefrihet og større kompetansemiljøer lokalt.
- Regjeringen vil endre ordningen med refusjon for utgifter til kommunale barnevernstiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger til en ordning med fast tilskudd. Fast tilskudd vil være enklere for det offentlige å administrere enn dagens ordning. Med den nye ordningen må kommunene bare søke ett direktorat om tilskudd som gjelder bosetting av flyktninger. Endringen vil gi økt kostnadskontroll for staten samtidig som kommunene får større fleksibilitet fordi de kan prioritere midlene.
- I en felles rapport fra Kunnskapsdepartementet og KS (kommunesektorens organisasjon) legges det frem forslag til tiltak som kan redusere omfanget av dokumentasjon og rapportering på alle nivå i skolen. Rapporten peker blant annet på at omfanget av dokumentasjon blir påvirket av hvordan det statlige tilsynet gjennomføres. Kunnskapsdepartementet har gjort flere endringer som skal redusere unødvendige dokumentasjonskrav.
- Brønnøysundregistrene med Altinn er viktig for effektivisering av den norske forvaltningen. Fra 2016 vil en samarbeidsavtale med KS legge til rette for bedre fellesløsninger også for kommunesektoren. Blant de største prosjektene er elektronisk stiftelse av aksjeselskap, brukersamtykke til deling av egne data (for eksempel mellom bank og offentlig sektor), elektronisk tinglysning i løsøreregisteret, ny registerplattform for Brønnøysundregistrene, etablering av en nasjonal datakatalog med oversikt over opplysninger det offentlige har og etablering av fellesløsninger for virksomheters digitale kontakttinformasjon og fullmakter.
- Forsvarsbygg vil redusere investeringskostnader til eiendom, bygg og anlegg ved blant annet økt bruk av standardiserte prosjekter, mer nøkterne brukerkrav og mer effektiv prosjektstyring.
- Det er satt i gang et eget program for digitalisering og forenkling av plan- og byggesaksbehandlingen.
- Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har store mengder data som det tar lang tid å analysere. Større grad av automatisering vil forenkle arbeidet. I 2017 foreslår Regjeringen økt bevilgning til konseptfasen for utvikling av nytt analysesystem for PST. Systemet forventes å øke effektiviteten.
- Utlendingsforvaltningens ID-kontroll skal effektiviseres, blant annet gjennom økt bruk av biometri og mobile enheter for personkontroll.
- Regjeringen vil videreføre IKT-moderniseringen i Husbanken i 2017. Formålet er å digitalisere tjenester til privatpersoner, byggsektoren og kommunene, effektivisere saksbehandlingen i både Husbanken og kommunene, samt å bidra til bedre styring av Husbankens virkemidler. eSøknad for bostøtte og startlån og tilskudd fra Husbanken er innført, og en tilhørende saksbehandlingsløsning skal lanseres for kommunene i løpet av 2017. Sammen med fem andre direktorater lanserer Husbanken høsten 2016 en digital boligsosial veiviser som skal støtte opp om målene i den nasjonale strategien Bolig for velferd (2014–2020).

*Gode styringssystemer og god ledelse*

Regjeringen har et samlet program for bedre styring, ledelse og organisering av statsforvaltningen. Målet er en effektiv etats- og sektorstyring med tydelige mål og prioriteringer og frihet i oppgaveløsningen. Statlige virksomheter må få tilstrekkelig handlingsrom til å velge effektive løsninger. Mange og komplekse mål for offentlige virksomheter hindrer effektiv styring og skaper behov for omfattende kontrollordninger. Produktivitetskommisjonen pekte også på dette.

Forskere ved Universitetet i Oslo har gjennomgått tildelingsbrev for 70 virksomheter for 2015. Undersøkelsen viser at i gjennomsnitt er antall mål i 2015 færre enn i 2012, og at flere av målene retter seg mot effekter. Antall styringsparametere og aktivitetskrav synker noe, men omfanget av aktivitetskrav er fremdeles høyt. Det er dermed fremdeles rom for forbedring.

- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) tilbyr departementene bistand til å utvikle etatsstyringen.
- Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil legge til rette nøkkeltall for å kunne sammenlikne ressursbruken til administrative tjenester på tvers i staten.
- Kunnskapsdepartementet begynte i 2015 arbeidet med en mer strategisk styring av Norges forskningsråd med vekt på virkninger av rådets virksomhet. Blant annet er tildelingsbrevene fra departementene til forskningsrådet forenklet og harmonisert.
- Nærings- og fiskeridepartementet har utviklet nye mål- og resultatstyringssystemer (MRS) for en rekke av departementets tilknyttede virksomheter, blant annet Innovasjon Norge, Siva og Patentstyret. MRS-systemene retter oppmerksomheten mot bruker- og samfunns-effekter, og gir virksomhetene større handlingsrom, men også ansvar for resultater.
- Et nytt rammeverk for styring av fylkesmannen er innført fra 2016. De elleve departementene som legger oppgaver til fylkesmannen, må blant annet prioritere tydeligere og styre ved hjelp av mål heller enn gjennom konkrete oppgaver. En ny nettportal for styringsdokumenter til fylkesmannen er også innført.
- Gjennom Lederplakaten har Regjeringen formidlet krav og forventninger til god ledelse i staten. Formålet er blant annet å øke ledernes bevissthet om eget handlingsrom.
- Lederlønsordningen i staten ble revidert høsten 2015, for blant annet å skjerpe inn plikten til

å evaluere måloppnåelse og resultater. Oppfølgingen av toppledere skal styrkes gjennom en tettere lederdialog, resultatoppfølging og støtte til utvikling i lederrollen.

- Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) skal utvikle et sentralt, helhetlig og målrettet opplærings- og utviklingstilbud til ulike ledernivåer, samt et felles faglig rammeverk om hva god ledelse i staten er.

*Bedre bruk av arbeidskraft – ny statlig arbeidsgiverstrategi*

I privat sektor har lønnsvekst sammenheng med produktivtvekst, ellers brukes penger man ikke har. I staten er denne sammenhengen ikke like tydelig. Det skyldes dels at statlige virksomheter finansieres ved bevilgninger over statsbudsjettet, og ikke er utsatt for konkurranse, men også særtrekk ved offentlig forvaltning. I Holden III-utvalget sluttet partene i arbeidslivet seg til at lønnsystemet i offentlig sektor må understøtte effektiv drift og økt produktivitet.

Lønn til ansatte utgjør den klart største delen av budsjettet i de fleste offentlige virksomheter. Produktive ansatte har høy kompetanse og bruker den fullt ut. Regjeringen ønsker å legge til rette for en fleksibel og effektiv bruk av arbeidskraften på tvers av privat og offentlig sektor.

- Statens arbeidsgiverpolitikk skal bidra til at virksomhetene rekrutterer, utvikler og beholder kompetente medarbeidere. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsatte våren 2016 en ny overordnet statlig arbeidsgiverstrategi. Virksomhetene skal få økt innflytelse på arbeidsgiverpolitikken.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte i april 2016 utkast til ny lov om statens ansatte (tjenestemannsloven) på høring. Loven skal gjøre det enklere å gjennomføre nødvendig omstilling, og den skal legge til rette for effektiv og god personalforvaltning der ledere gis ansvar
- Regjeringen ønsker å fortsette arbeidet med bedre pensjonsløsninger for offentlig ansatte. Det synes å være tilslutning til dette, og arbeidet med å utrede en ny pensjonsløsning fortsetter høsten 2016. Det er viktig at også offentlig sektor får en pensjonsordning som er bedre tilpasset prinsippene i pensjonsreformen.
- Regjeringen ønsker å redusere forskjellene mellom pensjonssystemene i privat og offentlig sektor. Nye pensjonsordninger for offentlige ansatte skal redusere mobilitetshindringene

mellom offentlig og privat sektor, og stimulere ansatte i offentlig sektor til å arbeide lenger.

- Tariffoppgjøret 2016 markerte starten på arbeidet med å modernisere lønns- og forhandlings-systemet i staten. Større ansvar er overført til lokale parter. Mandater for arbeid med videreutvikling av lønns- og forhandlings-systemet i staten ligger i de to hovedtariffavtalene.

#### *Godt grunnlag for beslutninger*

Statlige tiltak skal være velbegrunnede, gjennomtenkte og basert på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Mangelfull utredning øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke lar seg gjennomføre, gir uønskede virkninger eller innebærer sløsing med samfunnets ressurser.

1. mars 2016 trådte en ny instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) i kraft. Finansdepartementet overtok samtidig ansvaret for å forvalte instruksen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Formålet med instruksen er at et godt grunnlag for beslutninger om statlige reformer, lov- og regelendringer og investeringer skal legges til grunn. Utredningsinstruksen beskriver *når* det er behov for en samfunnsøkonomisk analyse, mens Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser fastsetter *hvordan* en slik analyse skal gjennomføres.

Ifølge utredningsinstruksen skal ambisjonsnivået for utredninger stå i forhold til virkningene av det foreslåtte tiltaket. De som er berørt av et tiltak, skal bli trukket med i prosessen så tidlig det lar seg gjøre. Instruksen fastsetter minimumskrav til utredning. Alle utredninger av statlige forslag skal besvare seks spørsmål:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Finansdepartementet har delegert den operative forvaltningen av utredningsinstruksen til Direktoratet for økonomistyring (DFØ), som fra før har det operative ansvaret for å forvalte økonomireglementet og er statens fagorgan for samfunnsøkonomisk analyse. Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for bestemmelsene som gjelder

regelverk, og Utenriksdepartementets ansvar for bestemmelsene om EØS- og Schengen-saker, videreføres.

- Regjeringen vil sette tydelige krav til at budsjettforslag i statsbudsjettet 2018 skal være utredet i tråd med utredningsinstruksen.
- DFØ gjennomfører en analyse av nåsituasjonen av utredningskvaliteten i offentlig tilgjengelige utredninger i løpet av høsten 2016, og vil gjøre en ny evaluering i 2019 som kan vise endringer fra den første analysen.
- DFØ vil gjøre en grundig vurdering av kvaliteten i to eller tre utredninger hvert år og offentliggjøre resultatene.
- Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter kravene utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt.
- DFØ vil tilby kompetansetiltak og veiledning i utredningsarbeidet i statsforvaltningen. Utenriksdepartementets oppfølging av EØS- og Schengen-saker vil styrke utredningsarbeidet.

Både Børmer-utvalget (NOU 2015: 14) og Produktivitetskommissjonen har pekt på kostnads- og omfangsutglidningen i offentlige prosjekter i planleggingsfasen. Realistiske kostnadsstyrende rammer i prosjektfasen vil fremme bedre planlegging og bedre utvelgelse av prosjekter. Kostnadsutglidningen kan bidra til at staten gjennomfører konsepter som ikke ville blitt valgt dersom de sanne kostnadene var kjent da konseptvalget ble foretatt.

- Regjeringen har satt ned en arbeidsgruppe for å vurdere kostnadsutviklingen under prosjektplanleggingen i alle deler av staten. Målet er tiltak som kan bedre styring og kostnadskontroll i store statlige investeringsprosjekter. Gruppen har frist til desember 2016.
- Finansdepartementet inngikk i 2015 nye rammeavtaler om kvalitetssikring av investeringer over 750 mill. kroner (KS1 og KS2) for en periode på to år, med opsjon på to års forlengelse.

### **5.3.3 Mer effektiv organisering av staten**

Hvordan staten organiserer sin virksomhet, har avgjørende betydning på hvor effektivt oppgavene utføres og hvor raskt mål kan nås. Organisasjons- og tilknytningsform må være tilpasset virksomhetens oppgaver og formål. Digitalisering åpner for nye arbeidsprosesser både internt og med brukerne. Lokalisering kan være langt mer fleksibel enn før.

*Organisering av det regionale statsapparatet*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer fylkesmannens fremtidige struktur sett i lys av kommune- og regionreformen, samt øvrige reformer for regional stat. Stortinget har gitt tilslutning til Regjeringens mål om rundt ti folkevalgte regioner. Regionmodellen er også den mest aktuelle for fylkesmannsembetenes fremtidige struktur. Beslutningen om ny struktur for fylkesmannsembetene vil bli tatt i 2017. Agder-embetene er slått sammen med virkning fra 1. januar 2016, og embetene i Trøndelag er vedtatt sammenslått med virkning fra 1. januar 2018. Ny struktur vil på sikt effektivisere arbeidet i embetene, styrke kompetansen og gi bedre tjenester.

*Helseforvaltningen*

Helse- og omsorgsdepartementet har fra 1. januar 2016 redusert antall etater underlagt departementet fra 15 til 11. Den nye organiseringen samler fagmiljøer og gir økt omstillingsevne. For å oppnå stordriftsfordeler vil administrative tjenester som anskaffelser, IKT og arkiv i den sentrale helseforvaltningen samles i et felles tjenestesenter i Norsk Helsenett SF. Senteret etableres 1. januar 2017 og skal være i full drift senest 1. januar 2018.

*Utdanningssektoren*

Kunnskapsdepartementet (KD) effektiviserer kunnskapssektoren. Arbeidet med å følge opp Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* vil fortsette i 2017, blant annet med sammenlåinger av universiteter, høyskoler og andre virksomheter. Målet med reformen er bedre samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i sektoren. Antall universiteter og statlige høyskoler vil fra januar 2017 være redusert fra 33 til 22, og antall private høyskoler med statstilskudd fra 21 til 17.

En ekspertgruppe har vurdert om organiseringen av kunnskapssektoren legger til rette for effektiv oppgaveløsning. Rapporten har vært på høring i 2016. KD vil arbeide videre med organiseringen av kunnskapssektoren i 2017.

*Forbrukerrådet*

Regjeringen har bestemt at de ti regionkontorene til Forbrukerrådet skal samles i Tromsø, Stavanger og Skien. Større enheter skal gi sterkere fagmiljøer, høyere effektivitet og et bedre servicetil-

bud til forbrukerne. Endringene skal være gjennomført innen mai 2017.

*Politiet*

Med nærpolitireformen ble antall politidistrikter redusert fra 27 til 12 fra 1. januar 2016. Færre distrikter, etablering av fellestjenester for administrative funksjoner og endret lokal tjenestestedsstruktur med færre tjenestesteder skal bidra til en mer effektiv tjenesteproduksjon. En overordnet organisasjonsmodell for politidistriktene skal bidra til at de nye politidistriktene standardiseres i større grad. Målet med nærpolitireformen er et politi som er operativt, synlig og tilgjengelig, med kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger og sikre innbyggernes trygghet. Politiet skal ha god lokalkunnskap og en bred kontaktflate mot lokalsamfunnene.

Justis- og beredskapsdepartementet har hatt på høring et forslag til lovendringer som åpner for at også namsmannsoppgavene kan samles i større enheter for å sikre god faglig kompetanse i oppgaveløsningen. For gjeldsordningssakene er det allerede åpnet for at sakene kan samles hos noen av namsmennene i et politidistrikt.

Politidirektoratet har en plan for hvordan gevinstene av nærpolitireformen skal realiseres. Planen vil bli oppdatert underveis i reformprosessen i takt med ny kunnskap og endrede forutsetninger. Justis- og beredskapsdepartementet har inngått en avtale med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) om evaluering av nærpolitireformen.

Nødmeldingssentralene for politi og brannvesen skal samlokaliseres i politidistriktene, noe som vil bidra til mer effektive enheter.

*Kriminalomsorgen*

Regjeringen vil at mer av ressursene i kriminalomsorgen skal gå til selve straffegjennomføringen og mindre til ledelse og administrasjon. Regjeringen har blant annet lagt fram Prop. 105 L (2015–2016) *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)* hvor det foreslås å omorganisere kriminalomsorgen fra tre til to forvaltningsnivåer uten regioner.

Strukturen i kriminalomsorgen lokalt består av mange små og geografisk spredte enheter. Dagens struktur innebærer at 40 fengsler er lokalisert på nærmere 60 steder, når lokale underenheter inkluderes. Nye fengsler må være større, og flere av dagens enheter bør erstattes med færre og større enheter.

*Transportsektoren*

Regjeringen har etablert et utbyggingselskap for vei, Nye Veier AS, som var fullt operativt fra 1. januar 2016. Selskapet skal bygge ut hovedveinettet på en mer helhetlig og raskere måte enn tradisjonell utbygging. Raskere veiutbygging vil gi mer vei for pengene, styrke næringslivets konkurransevne og gi en mer effektiv, forutsigbar og tryggere veitransport. Stortinget har fått en helhetlig presentasjon av styring, finansiering, oppstartportefølje og andre oppgaver for utbyggingselskapet i Meld. St. 25 (2014–2015) *På rett vei. Reformen i veisektoren*, se Innst. 362 S (2014–2015).

Nye Veier AS skal rapportere om effektiviteten i veiutbyggingen sammenliknet med om disse oppgavene hadde blitt løst på tradisjonell måte. Selskapet skal eksempelvis rapportere om administrasjonskostnader målt mot sammenliknbare virksomheter og om framdrift, kvalitet og økonomi for inngåtte veiutbyggingsavtaler.

Regjeringen la i Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor. Reform av jernbanesektoren* fram forslag om en helhetlig reform av jernbanesektoren, se også Innst. 386 S (2014–2015). NSB AS blir videreført som et transportselskap, og den største delen av Jernbaneverket blir omorganisert til statsforetak. Styrende funksjoner blir lagt til et jernbanedirektorat. De to enhetene skal være operative fra 1. januar 2017. Rom Eiendom og Mantena blir skilt ut fra NSB 1. januar 2017. Samferdselsdepartementet arbeider videre med spørsmålet om salg- og billettselskap og eierskapet til persontogmateriell.

Samferdselsdepartementet vil i løpet av høsten 2017 konkretisere gevinstene av reformen, forankre eierskap og vurdere hvordan gevinstene kan realiseres. Regjeringen tar sikte på å komme tilbake til realisering av gevinster av jernbanereformen i forbindelse med statsbudsjettet for 2018.

I mai 2015 fikk Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor AS i oppdrag å lage et grunnlagsdokument for det videre arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP) 2018–2029. Samferdselsdepartementet fikk dette våren 2016. Planperioden blir nå utvidet fra 10 til 12 år, med perspektiv mot 2050. Regjeringen vil legge stor vekt på at prioriteringene i NTP 2018–2029 skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme samlet sett. Videre vil det bli lagt vekt på at prioriteringene i NTP 2018–2029 legger til rette for et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet.

*Effektive administrative fellestjenester i staten*

I rapporten *Value for Money in Government* fra 2013 anbefalte OECD at Norge i større grad tar i bruk felles, statlige tjenestesentre for administrative oppgaver. Formålet med slike sentre er å høste stordriftsfordeler, sikre høy og jevn kvalitet på tjenestene og å avlaste virksomhetene slik at de kan konsentrere seg om sine kjerneoppgaver. Lønns- og regnskapstjenester bygger på et fellesstatlig regelverk og legger i særlig grad til rette for stordrift.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) leverer i dag lønnstjenester til 86 pst. av alle virksomhetene i staten, mens 72 pst. av virksomhetene får hjelp av DFØ til å utføre regnskapsoppgaver.

DFØ er et viktig virkemiddel for effektivisering og redusert byråkrati. Stordriftsfordeler gjør at direktoratet utfører lønns- og regnskapstjenester for statlige virksomheter med betydelig lavere kostnader enn når virksomhetene gjør dette selv. DFØ har automatisert og effektivisert tjenestene. Som et eksempel brukte Kriminalomsorgen i overkant av 40 ansatte til å utføre lønns- og regnskapstjenester før de overlot oppgaven til DFØ som bruker fjorten ansatte.

Etter en omfattende omorganisering i 2014–2016 har DFØ nå samlet sin virksomhet i Oslo, Stavanger og Trondheim. Omorganiseringen har gitt gevinster for staten på 20 mill. kroner årlig og større fagmiljøer som gir bedre driftsstabilitet.

Tjenestetilbudet er frivillig, men antallet kunder øker jevnt:

- Hos syv av departementene er alle underliggende virksomheter kunder hos DFØ.
- Alle etater i den sentrale helseforvaltningen skal ta i bruk DFØs fullservicemodell for lønn, regnskap og reiseadministrasjon fra 1. januar 2017.
- Fra 1. juli 2016 overtok DFØ ansvaret for å levere lønns- og regnskapstjenester til departementene, Statsministerens kontor og Regjeringsadvokaten. Tjenestene ble fram til dette tidspunktet levert fra Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS). Fra 1. januar 2018 skal også disse tjenestene leveres fra DFØs enheter i Stavanger og Trondheim.
- Politiet får sine lønnstjenester levert fra DFØ, og vurderer nå arbeidsdeling på regnskapsområdet.

**5.3.4 Bruk av IKT i offentlig sektor**

I april 2016 la Regjeringen fram Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en*

*enkler hverdag og økt produktivitet.* Arbeidet med digitalt førstevalg, informasjonsutveksling og gjenbruk av informasjon skal styrkes, og det varsles en mer helhetlig tilnærming til kommunal og statlig IKT-utvikling. Hovedbudskapet er at Norge må utnytte potensialet til effektivisering og bedre tjenester ved digitalisering og bruk av IKT, noe som igjen gir produktivitetstjenester.

Det operative ansvaret for digitalisering ligger i de enkelte virksomhetene. Regjeringen har iverksatt flere tiltak for å bedre styringen av statlige digitaliseringsprosjekter og understøtte realiseringen av de forventede gevinstene av prosjektene.

- Digitaliseringsrådet ble etablert i januar 2016 for å bistå statlige virksomheter. Rådet tilbyr kvalitetssikring av digitaliseringsprosjekter mellom 10 og 750 mill. kroner.
- Prosjekter som får støtte gjennom medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekter, skal ha forpliktende planer for gevinstrealisering.
- Prosjektveiviseren (fra Difi) er nå anbefalt prosjektmodell for statlige digitaliseringsprosjekter, og inneholder maler og prosedyrer for gevinstrealisering.
- Difi har et tilbud om opplæring i strategisk IKT-kompetanse til ledergruppene i departementene og ledelsen i deres underliggende virksomheter.
- I den reviderte utredningsinstruksen er det innført et nytt krav om spesifisering av forutsetningene for en vellykket gjennomføring.
- DFØ og Difi vil utvikle støtte til ledere, slik at identifiserte gevinster faktisk tas ut.

#### *Modernisering av IKT-løsningene i Arbeids- og velferdsetaten (NAV)*

IKT-moderniseringen i NAV skal bidra til en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, bedre tjenester for brukerne og bedre tjenester overfor offentlige og private samarbeidspartnere. Saksbehandlingssystemene på ytelsesområdet skal endres slik at brukere har tilgang til døgnåpne selvbetjeningsløsninger. Brukere skal finne all nødvendig informasjon om NAVs tjenester og sine egne saker på nettet. Kommunikasjonen mellom NAV og arbeidsgivere skal så langt som mulig skje gjennom elektroniske dialogløsninger og automatisert datautveksling.

For NAV vil nye saksbehandlingsløsninger føre til at flere saker kan behandles automatisk. Dette vil gi raskere saksbehandling, mer likebehandling og bedre kvalitet. Mer effektiv saksbe-

handling vil gjøre det mulig å frigjøre årsverk i NAVs saksbehandling av ytelser som kan omdisponeres til oppfølgingsarbeid for å få flere i arbeid.

#### *Modernisering av IKT i UDI*

Regjeringen foreslår økt bevilgning i 2017 til en stegvis modernisering av IKT-løsningene i UDI. De store asylankomstene høsten 2015 forsterket logistikkutfordringene i alle ledd av asyl- og motaksprosessen. IKT-moderniseringen skal gi bedre oversikt over asylsøkere og effektivisere saksbehandlingen. Tiltaket vil også bidra til å øke kontrollen med personer som kommer til og oppholder seg i Norge.

#### *e-helse*

Det langsiktige målet for Regjeringens arbeid med e-helse er én innbygger – én journal. De siste årene er det utviklet viktige nasjonale e-helseløsninger som e-resept og kjernejournal. Helsenorge.no utvikler nye selvbetjeningstjenester for innbyggerne. Nå kan en fornye resepter, bytte fastlege og administrere timeavtaler på nettet. Digital dialog mellom innbygger og fastlege prøves ut på en rekke legekontorer. Velferdsteknologi bidrar til å styrke innbyggernes mulighet til å mestre eget liv og helse, og til at flere kan bo hjemme lenger.

Direktoratet for e-helse ble etablert 1. januar 2016 for å styrke den strategiske styringen og den nasjonale samordningen gjennom en tydelig myndighet- og premissgiverrolle på IKT-området i helse- og omsorgssektoren.

#### *Domstolene*

Modernisering og effektivisering av domstolene vil i all hovedsak skje gjennom digitalisering og etablering av nye saksbehandlingsløsninger på den tekniske plattformen LOVISA. Digitale domstoler vil innebære fulldigitaliserte, papirløse rettsprosesser, før, under og etter behandling av straffesaker og tvistesaker. I tillegg til kortere saksbehandlingstid og betydelige gevinster for domstolene og de som bruker domstolene, vil kvaliteten i saksbehandlingen bedres. Mange manuelle oppgaver vil falle bort eller forenkles vesentlig både under saksforberedelsen, hovedforhandlingen og ved domskrivningen.

Jordskifterettene fikk nytt saksbehandlingssystem knyttet opp mot LOVISA i januar 2016. Nytt saksbehandlingssystem for Høyesterett skal etter planen være ferdig i løpet av 2017. Når alle

domstolene er knyttet opp mot samme tekniske plattform, vil domstolenes saksbehandlingssystem drives mer effektivt.

#### *Medfinansieringsordningen*

Regjeringen har etablert en medfinansieringsordning for små og mellomstore digitaliseringsprosjekter i staten. Statlige virksomheter kan søke om støtte til inntil 50 pst. av prosjektkostnadene. Digitaliseringsprosjektene må være samfunnsøkonomisk lønnsomme og gi mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Prosjektene skal ha forpliktende gevinstrealiseringsplaner. I statsbudsjettet for 2016 ble det bevilget 75 mill. kroner til ordningen, og i revidert statsbudsjett ble rammen økt med 30 mill. kroner. Totalt har tolv prosjekter blitt tildelt midler.

#### *Digital post til innbyggerne og næringsdrivende*

Alle statlige virksomheter skal i 2016 ta i bruk Digital postkasse til innbyggere. Dette gjelder utsending av post til innbyggere som har valgt digital postkasse og som ikke har reservert seg. Altinn skal benyttes for digital post fra forvaltningen til næringsdrivende. Overgangen fra papirbasert post til digital post vil gi besparelser for statlige virksomheter, blant annet i form av reduserte portokostnader og mer effektive arbeidsprosesser.

#### *Nasjonale ID-kort*

Utstedelse av nasjonale ID-kort med tilknyttet elektronisk identitet (e-ID) vil etter planen starte våren 2018. Økt bruk av sikre identitetsbevis vil sikre den enkeltes vern mot identitetstyveri, og bidra til å forebygge og bekjempe annen kriminalitet som involverer falsk eller stjålet identitet. ID-kortene skal også kunne utstedes til utenlandske statsborgere som har tilknytning til Norge.

### **5.3.5 Effektiviseringsgevinstene må hentes ut**

En avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform ble innført fra 2015 som et ledd i Regjeringens produktivitetsarbeid. Reformen innebærer at gevinstene fra den underliggende produktivitetsveksten i statlige virksomheter overføres til fellesskapet i de årlige budsjettvedtakene. I 2016 trekkes det inn 0,7 pst. av driftsbudsjettene. Det er den enkelte virksomhet som vet hvor innsparingsmulighetene er og som må gjennomføre de konkrete tiltakene. For å oppnå en varig effekt må til-

takene være en del av en planlagt prosess. Reformen inngår derfor som en fast del av budsjettarbeidet.

Effekten av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen utgjorde 1,7 mrd. kroner i 2015 og 2,1 mrd. kroner i 2016. I 2017 frigis 1,6 mrd. kroner i tilbakeførte gevinster til fellesskapet gjennom denne reformen.

Effektiviseringstiltaket er i tråd med anbefalinger fra OECD og Produktivitetskommissjonen. Flere land reduserer på tilsvarende måte bevilgningene til drift for å ta ut effektiviseringsgevinster og skape handlingsrom for nye satsinger. Blant annet har Danmark, Sverige og Finland tilsvarende ordninger for å effektivisere driften.

Regjeringen legger vekt på at finnes effektiviseringspotensial også for enkeltkommuner og kommunesektoren som helhet. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2017 som kan brukes til styrking av tjenestene i tillegg til det som følger av inntektsveksten. Effektiviseringskravet innarbeides i fremstillingen av den reelle økningen i handlingsrommet som følger av veksten i frie inntekter, se avsnitt 3.2.

I tillegg til den underliggende produktivitetsveksten blir statlige virksomheter også mer produktive som et resultat av større investeringer, omorganiseringer eller andre tiltak. Produktivtetsgevinsten kan hentes ut på forskjellige måter. Nyten kan være budsjettmessig og gi penger til fellesskapet, til andre formål i virksomheten eller til publikum i form av lavere priser. Den kan også være kvantitativ (økt produksjon innenfor samme ressurser) eller kvalitativ (bedre produksjon innenfor samme ressurser). Nyten kan oppstå både innenfor og utenfor virksomheten. Innføringen av A-ordningen i 2015 har effektivisert statens egen virksomhet, og den sparer også næringslivet for 600 mill. kroner i året. Det er viktig at kostnadmessige gevinster som kommer i den enkelte virksomhet kan hentes ut og bli gjenstand for reell prioritering. Det er utviklet gode verktøy for praktisk arbeid med gevinstrealisering.

Erfaringer viser at selv om gevinster ofte identifiseres i beslutningsgrunnlaget for tiltaket, jobbes det ikke målrettet og systematisk for å hente ut gevinstene etter beslutning om finansiering og igangsetting. Til tross for at det foreligger god metodikk og veiledning om gevinstrealisering, mener Regjeringen at mer kan gjøres.

Det kan være mange ulike hindre for vellykket gevinstrealisering. Det er ledelsens ansvar å ta tak i og gjøre noe med hindringene. DFØ og Difi ut-

vikler tiltak som kan gi lederstøtte til arbeidet med gevinstrealisering, både i departementer og virksomheter. Dette er ikke støtte til å identifisere og beskrive gevinster, men til å hjelpe ledelsen i virksomheten å navigere i prosessen for å hente ut gevinster av digitalisering, omorganisering eller andre tiltak.

Produktivitetskommissjonen pekte på at IKT bidrar til bedre tjenester og raskere saksbehandling, men i liten grad til reduserte kostnader i staten. Det stilles sjelden gevinstrealiseringsforpliktelser i tilknytning til bevilgninger. Virksomheter som har fått slike forpliktelser, anser dem som et av suksesskriteriene, og at de bidrar til en kultur hvor man jobber aktivt med stadig jakt på nye gevinster.

Bruk av områdegjennomganger har vært fore slått av både OECD og Produktivitetskommissjonen. Regjeringen har satt i gang to områdegjennomganger i 2016, henholdsvis av Norges forskningsråd og miljøforvaltningen. Gjennomgangene skal synliggjøre innsparing i administrasjonskostnader på minimum 10 pst. Målet med gjennomgangen av forskningsrådet er i tillegg å øke kvaliteten på de tildelte prosjektene, bedre effektiviteten i bevilgningssystemet og redusere ressursbruken. Gjennomgangen skal synliggjøre omdisponeringer av FoU-midler på minimum 1 mrd. kroner.

Regjeringen har stilt konkrete krav til at det skal legges fram forpliktende gevinstrealiseringsplaner i forbindelse med større forslag som fremmes i budsjettprosessen. Slike planer skal omfatte en tidfestet oversikt over realiserbare økonomiske gevinster med budsjettiltak.

## 5.4 Urbanisering – kommunereform og regionreform

### *Urbanisering*

Byene i Norge, om vi ser bort fra de fire største, er små sammenliknet med andre byer i Europa, og de ligger relativt langt fra hverandre. I nordisk sammenheng er det et særlig kjennetegn at vi har byer i alle deler av landet. De siste ti årene har det vært vekst i alle landsdeler, men samtidig en fortsatt sentralisering innenfor hver region. Flere og flere av landets innbyggere bor i bymessige strøk. Slike omstillinger er et resultat av endringer i demografi, migrasjon, økonomi og klima. I tillegg gjenspeiler det at mange husholdninger i etableringsfasen ønsker et bredt tjenestetilbud i en ri-

melig nærhet. Endringene gir forskjellige utfordringer og krever ulike løsninger i ulike regioner. Vi har byer og byregioner i sterk vekst. Samtidig har vi lokalsamfunn preget av nedgang i både økonomisk aktivitet og folketall. Regjeringen er opp-tatt av å utvikle en politikk for byer og distrikter som er tilpasset lokale behov, og som samtidig styrker verdiskaping og vekst.

Produktivitetskommissjonen pekte på at sammenhengen mellom urbanisering, produktivitet og økonomisk utvikling har vært undervurdert i politiske beslutningsprosesser. Kommisjonen viste til at byvekst gir fordeler ved nærhet og mangfold. Raskere utbygging av boliger, infrastruktur og næringsområder i byene er nødvendig. Det gir flere arealkonflikter, men også muligheter for god fortetting som vil kunne gi lavere klimagassutslipp og mer mangfoldige og konkurransedyktige bysentra. Tidlig i 2017 vil Regjeringen legge fram en stortingsmelding om politikk for bærekraftige byer og sterke distrikter. Regjeringen vil legge vekt på å styrke koblingen mellom bærekraftig samfunnsutvikling og lokal og regional planlegging.

Byene har en viktig rolle for den økonomiske utviklingen i en region. Målet er å skape et best mulig samspill mellom byene og regionene de ligger i. Det er nødvendig for en helhetlig og bærekraftig utvikling.

Over 200 kommuner deltar i et utviklingsprogram for byregioner i perioden 2014–2017. Målet er å styrke den økonomiske veksten i byregionene gjennom strategier og tiltak på tvers av kommunegrensene.

Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging er viktig, særlig i store byområder. Bykommunene har gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven en viktig rolle i å legge grunnlaget for attraktive og funksjonelle byregioner for innbyggere og næringsliv. Regjeringen vil forsterke innsatsen rettet mot utvikling og oppfølging av byutviklingsavtaler i de fire største byregionene. Byutviklingsavtaler skal være et verktøy for å sikre forpliktende samarbeid mellom de ulike partene i oppfølgingen av bolig-, areal- og transportplanleggingen regionalt. Avtalene vil bidra til at aktørene trekker i samme retning, slik at vi får raskere og mer forutsigbare prosesser. Bedre arealutnyttelse og redusert reisetid gir mer effektiv ressursbruk for samfunnet. Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging bidrar også til lavere klimautslipp og sikrer at store transportinvesteringer får samfunnsøkonomisk avkastning.



### Kommunereform

For å styrke kommunene gjennomfører Regjeringen en reform som skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen. Reformen vil gi muligheter for en mer effektiv administrasjon og ledelse og kan frigjøre ressurser til å styrke kommunenes velferdstjenester. En mer profesjonell administrasjon og ledelse kan også gi fornyelse av tjenester og arbeidsformer. Større fagmiljøer vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og bedre tjenester.

Kommunegrenser som i større grad samsvarer med funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner, vil legge forholdene bedre til rette for et rasjonelt utbyggingsmønster. Særlig i byområdene kan mer helhetlig samfunnsplanlegging gi betydelige gevinster. Staten skal legge til rette for at kommunene kan tilpasse tjenesteproduksjonen til lokale forhold og behov, slik at desentraliseringsgevinsten kan realiseres. Færre og større kommuner, med god kapasitet og kompetanse, vil være i stand til å gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål. Statlig detaljstyring vil dermed kunne reduseres.

Større kommuner vil legge til rette for at flere oppgaver kan overføres fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig tjenestetilbud til brukerne, samtidig som det kan skape større interesse for lokalpolitikken. Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 20. mars 2015 fram Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* med forslag til oppgaver som kan overføres til kommunene. Gjennom behandlingen av meldingen 9. juni 2015 sluttet Stortinget seg i hovedsak til Regjeringens forslag om oppgaveføring, se Innst. 333 S (2014–2015). Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte 1. juni 2016 ut et samlet høringsnotat om oppgavene, med frist 1. oktober. Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017.

De aller fleste kommunene fattet vedtak om hvorvidt de ville slå seg sammen med en eller flere nabokommuner innen 1. juli i år. Kommunene har også mulighet til å bruke høsten til å fatte endelige vedtak. Så langt viser de positive vedtakene at om lag halvparten av Norges befolkning bor i en kommune som har vedtatt at de ønsker sammenslåing.

Fylkesmennene skal innen 1. oktober 2016 levere sine tilrådinge til departementet om kom-

munestrukturen i det enkelte fylke. Tilrådingene inneholder også beskrivelser av gjenstående utfordringer ved kommunestrukturen etter denne reformperioden.

Basert på målene for reformen, kommunenes vedtak og fylkesmennenes tilrådinge, vil Regjeringen legge fram en proposisjon om kommunestruktur våren 2017. Proposisjonen vil også omtale eventuelt behov og opplegg for videre arbeid med kommunestruktur etter Stortingets vedtak våren 2017.

### Regionreform

Det vises til Stortingets behandling av Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Regjeringen ønsker en helhetlig forvaltningsstruktur som kan møte dagens og fremtidens utfordringer. Stortinget har vedtatt at fylkene skal erstattes av regionale folkevalgte nivå. Større regioner kan få et tydeligere ansvar for samfunnsutviklingen i sin region. Dette vil kunne gi mer funksjonelle regioner med større sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder. Regjeringen tar sikte på å legge fram en proposisjon med et samlet og balansert forslag til ny inndeling av det regionale folkevalgte nivået våren 2017. Der vil det også redegjøres nærmere for oppgaver for det nye regionale folkevalgte nivå.

Godt samspill mellom statlig sektoradministrasjon og den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen er en forutsetning for effektiv forvaltning. Regjeringen vil gjennomgå de statlige regiongrensene i lys av de nye grensene til folkevalgte regioner, for å styrke samhandlingen mellom staten og regionalt folkevalgt nivå. Regjeringen mener en halvering av antall fylkeskommuner til om lag ti, vil legge til rette for en mer effektiv samhandling mellom region og stat.

Regjeringen vil:

- Legge fram for Stortinget et samlet forslag til sammenslåing av kommuner våren 2017.
- Legge fram en melding om bærekraftige byer og sterke distrikter, våren 2017.
- Legge til rette for bedre og mer effektive plan- og byggesaksprosesser.
- Følge opp samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging gjennom byutviklingsavtaler i de fire største byområdene.
- Legge fram en lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017.
- Bedre samordningen mellom kommuner, region og stat, og flytte oppgaver fra sentralt til regionalt og kommunalt nivå.

Tabell 5.1 Oversikt over budsjettstøtte, skatteutgifter og -sanksjoner rettet mot næringslivet og annen næringsstøtte i 2015 fordelt på næringer. Mrd. 2015-kroner

	Budsjettmessig støtte	Skatteutgifter og -sanksjoner <sup>1</sup>	Annen næringsstøtte <sup>2</sup>	Sum
Landbruk. ....	15,2	1,4	12,1	28,7
Fiske og havbruk. ....	0,1	0,9		1,0
Sjøfart og skipsbygging. ....	1,8	2,7		4,5
Industri og tjenester (inkl.petroleum) ..	1,3	24,3	1,0	26,6
Horisontale ordninger <sup>3</sup> .....	5,3	10,7		16,0

<sup>1</sup> Omfatter skatteutgifter og -sanksjoner fra tabell 5.6 som ikke omfatter skatteutgifter i merverdiavgiften. Skatteutgifter knyttet til merverdiavgiften er illustrert i tabell 5.7.

<sup>2</sup> Inkluderer skjermingsstøtte i jordbruket beregnet av OECD og støtte gjennom el-sertifikatordningen.

<sup>3</sup> 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.

- Legge fram en proposisjon med forslag til ny inndeling av det regionale folkevalgte nivået våren 2017.
- Gjennomføre en regionreform fra 2020, samtidig med kommunereformen.
- Gjennomgå regiongrensene for ulike statlige forvaltningstjenester i lys av de nye grensene til folkevalgte regioner.

## 5.5 Næringsstøtte

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til reguleringer, reduserte skatter og avgifter eller skjerming fra utenlandsk konkurranse.

All næringsstøtte påvirker konkurransen mellom bedrifter og næringer, og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. I markeder med virksom konkurranse kan næringsstøtte vri ressursbruken mot støtteberettigede næringer og bedrifter, og dermed påføres samfunnet et samfunnsøkonomisk tap. I tillegg er det kostnader knyttet til å finansiere næringsstøtten. I samfunnsøkonomiske analyser skal det legges til grunn en skattekostnad på 20 pst. for netto økt offentlig finansiering som følge av et offentlig tiltak.

For å bidra til en mest mulig effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser og et næringsliv med evne til omstilling og innovasjon må næringsstøtten innrettes mot å utløse tiltak som er samfunns-

økonomisk lønnsomme, for eksempel ved å motvirke markedssvikt. Markedssvikt kan skyldes forhold som eksterne effekter, kollektive goder, imperfekt konkurranse og asymmetrisk informasjon. Det bør likevel utvises tilbakeholdenhet med å tildele næringsstøtte også i tilfeller der det er påvist markedssvikt. I de fleste markeder vil det finnes en eller annen form for markedssvikt. Næringsstøtte vil normalt ikke være et effektivt virkemiddel for å rette opp i slike markedsimperfeksjoner. Myndighetene bør i stedet legge til rette for konkurranse, for på den måten å redusere de direkte årsakene til markedssvikten.

Det er en fare for at næringsstøtteprogrammer fører til at støtte låses inn i næringer som ikke er lønnsomme, noe som vil svekke Norges vekstevne. Omlegging av støtteordninger rettet mot enkelte bransjer eller geografiske områder over til programmer med bredere nedslagsfelt vil derfor kunne være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det vil legge til rette for en mer effektiv bruk av ressursene ved at ressurser i mindre grad låses opp i lite effektive bedrifter eller små områder. Når prosjekter på tvers av næringer og geografi må konkurrere om de samme midlene, er det større sjanse for at de beste prosjektene mottar støtten.

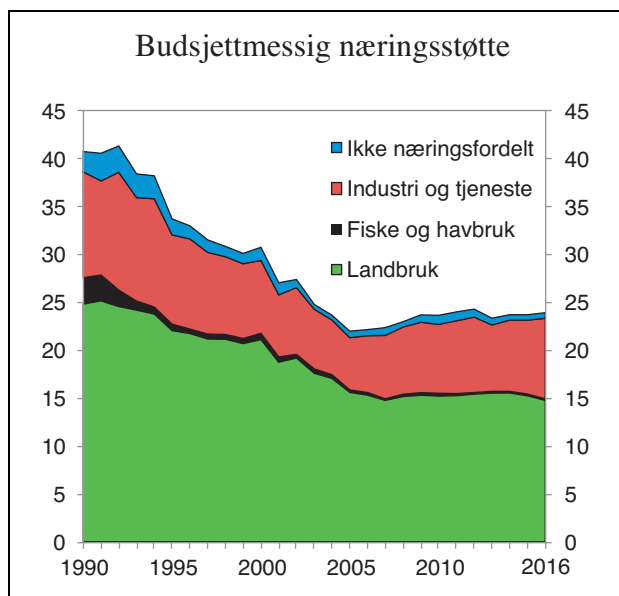
Tabell 5.1 oppsummerer næringsstøtten i 2015 for ulike næringer og støttekategorier, men gir ikke en fullstendig oversikt over all næringsstøtte i form av for eksempel reguleringer, konsesjonsordninger eller offentlig kjøp. Nedenfor er de enkelte støttekategoriene drøftet.

### Budsjettstøtte

Finansdepartementets beregninger av budsjettstøtte omfatter ordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, det vil si tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Med unntak av låne- og garantiordninger er rene administrasjonskostnader ikke medregnet. Beregningen av statlig næringsstøtte er avgrenset mot statens kjøp av varer og tjenester. Dette innebærer at overføringer til for eksempel kringkasting, jernbane, flyrutene i kortbanenettet, statens kjøp av posttjenester og buss ikke er tatt med.

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 23,7 mrd. kroner i 2015, noe som er på samme nivå som i 2014. Budsjettstøtten målt som andel av BNP var 0,76 pst. i 2015, mens den i 2014 var på 0,74 pst. Økningen som andel av BNP, skyldes at BNP har falt nominelt fra 2014 til 2015.

*Landbruksstøtten* utgjorde om lag to tredeler av den samlede budsjettstøtten i 2015. Det meste av budsjettstøtten til landbruket gis gjennom jordbruksavtalen. En mindre del av landbruksstøtten går til den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien, reiseliv, skogbruk, produksjon av bioenergi



Figur 5.8 Statlig budsjettstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2015-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

og trebasert innovasjon. Realverdien av budsjettstøtten til jordbruket, eksklusiv skatteutgifter, har gått noe ned fra 2014 til 2015. I perioden 2005 til 2015 er antall årsverk ifølge Budsjettnemnda for jordbruket redusert med 27,7 pst. Dette innebærer at den effektive støtten til landbruket per årsverk har økt betydelig siden 2005. For jordbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien utgjør også skjermingsstøtte en betydelig del av den samlede støtten. Dette kommer i tillegg til støtten som framkommer 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 framgår at støtte forbeholdt bestemte næringer fortsatt utgjør en vesentlig andel av næringsstøtten.

Hovedavtalen for *fiskeriene* ble avvirket fra 1. januar 2005. Enkelte støtteordninger for fiskeriene videreføres likevel innenfor egne bevilgninger.

*Regionalstøtten* over budsjettets utgiftsside økte i 2009 og 2010, men har siden falt noe og utgjorde i 2015 om lag 1,3 mrd. kroner.

Budsjettstøtten til *forskning og utvikling* i regi av næringslivet har økt noe fra 2014 til 2015. Støtten omfatter blant annet Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til forsknings- og utviklingskontrakter.

I næringsstøtteberegningene er flere av støtteordningene til innovasjon, kompetanse og nettverk kategorisert som støtte til *små og mellomstore bedrifter* (SMB). Disse støtteutbetalingene er redusert med om lag 60 mill. kroner fra 2014 til 2015. Nedgangen skyldes i stor grad reduserte tap i distriktsrettede såkornfond.

Veksten i støtte til *miljø- og energiltak* har vært betydelig siden 2005. Hovedtyngden er støtte til energiomlegging og utvikling av energi- og klimateknologi gjennom Enova. Utbetalte midler er særlig knyttet til prosjekter innenfor fjernvarme, lokale energisentraler, utvikling av energi- og klimateknologi og energieffektivisering i industri og bygg og transportområdet. Utbetalt støtte fra Enova kan variere fra år til år avhengig av progresjonen i støttede prosjekter. Dette skyldes at støtten utbetales trinnvis etter at kostnader har påløpt.

Fra 1. januar 2012 er det etablert et felles elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge. Sertifikatmarkedet innebærer omfattende støtte til pro-

Tabell 5.2 Statlig budsjettstøtte etter formål. Nettokostnader. Mrd. 2015-kroner<sup>1</sup>

Formål	2005	2013	2014	2015	Anslag 2016
<i>Horisontal støtte</i> <sup>2</sup> .....	3,7	4,5	5,0	5,3	5,9
Herav:					
FoU <sup>3</sup> .....	0,7	1,3	1,4	1,5	1,5
Regional <sup>4</sup> .....	1,9	1,4	1,2	1,3	1,1
SMB <sup>5</sup> .....	0,5	0,5	0,7	0,7	0,6
Miljø og energi .....	0,3	1,0	1,3	1,8	2,5
<i>Næringsrettet støtte</i> <sup>6</sup> .....	18,3	18,9	18,8	18,4	18,0
Herav:					
Landbruk .....	15,6	15,5	15,5	15,2	14,7
Fiske og havbruk .....	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Skipsbygging .....	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sjøfart .....	1,5	1,7	1,7	1,7	1,8
Sum .....	22,0	23,4	23,7	23,7	23,9

<sup>1</sup> Deflatert med årlig prisendring for BNP for Fastlands-Norge.

<sup>2</sup> Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikaria-ter).

<sup>3</sup> Omfatter bare støtte til prosjekter der næringsaktører er direkte kontraktspartnere, det vil si direkte bedriftsrettet forskningsstøtte. Statens investeringer i teknologisenteret på Mongstad eller planleggingsutgifter knyttet til et fullskalaanlegg er ikke medregnet.

<sup>4</sup> Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling. Deler av støtten er ført når den overføres til støtteforvalter i henhold til statsregnskapet.

<sup>5</sup> Omfatter blant annet utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende utviklingstilskudd, veiledning, etablererstipend, program for eksport for små og mellomstore bedrifter og såkornfondene.

<sup>6</sup> Omfatter blant annet utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten.

Kilde: Finansdepartementet.

duksjon 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 der provenyet er øremerket subsidier til kraftprodusenter. Proveny som går utenom statsbudsjettet og øremerkes et bestemt tiltak, er prinsipielt uheldig. Prisen på elsertifikater dannes på bakgrunn av tilbud og etterspørsel etter sertifikater. Svensk Kraftmåkings notering av spotpriser gir en gjennomsnittlig pris på om lag 14,5 øre per kWh i 2015. Dersom denne prisen legges til grunn, kan samlet støtte fra norske forbrukere til produsenter av fornybar elektrisitet i Norge og Sverige i 2015 anslås til om lag 1 mrd. kroner. For 2016 anslås samlet støtte til i størrelsesorden 1,3 mrd. kroner. Støtten trappes

gradvis opp fram mot 2020. Samlet over hele elsertifikatperioden (2012–2035) anslås støtten å utgjøre en nåverdi på mellom 20 og 25 mrd. kroner.

I tråd med Regjeringens maritime strategi har Regjeringen i 2016 fulgt opp fartsområdeutvalgets forslag og myket opp fartsområdebegrensningene for NIS-skip, samt utvidet tilskuddsordningen for konstruksjonsskip i NIS, skip i kystfart i NOR, skip i NOR som betjener strekningen Bergen-Kirkenes, passasjerskip i utenriksfart i NOR og seilskip i NOR, etter notifisering og godkjenning av EFTA Surveillance Authority (ESA). Notifisering av tilskuddsordning og endret fartsområdebegrensning for NIS passasjerskip i utenriksfart er utsatt i påvente av avklaring i egen sak mellom ESA og Norge om fartsområdebegrensning for utenriksferger.

Sjøfart mottar driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. Rederiene får refundert en andel av inn-

Tabell 5.3 Oversikt over tilskuddsordningen (nettolønnsordningen) for sysselsetting av sjøfolk i 2015

Fartøygruppe	Antall rederier	Refusjonsberet- tigede sjøfolk	Utbetaling 2015 (mill. kroner)
Passasjerskip i utenriksfart i NOR (Color Line) . . . . .	1	1 534	228
Passasjerskip som betjener strekningen Bergen- Kirkenes (Hurtigruta) . . . . .	1	1 351	154
Offshore . . . . .	30	6 247	929
Kystfart . . . . .	90–100	2 414	355
Særskilt ordning NIS/NOR . . . . .	11	364	21
Sum . . . . .		11 910	1 737

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet.

tektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønnen til refusjonsberettiget maritimt mannskap etter skipsfartssegment. I 2008 ble det innført en grense for maksimal utbetaling på 198 000 kroner per tilskuddsmottaker per år. I 2015 og 2016 ble grensen prisjustert, og ligger i 2016 på 208 000 kroner. Regjeringen foreslår å prisjustere grensen også i 2017.

Tilskuddsordningen har som formål å sikre tilstrekkelig tilgang på norsk operativ maritim kompetanse og en betydelig og konkurransedyktig flåte under norsk flagg. Tilskuddsordningen sikrer at norske rederier konkurrerer på like vilkår som europeiske. Samlet sysselsettingsstøtte til skipsfart utgjorde i 2015 totalt om lag 1,7 mrd. kroner, se tabell 5.3. Om lag 11 900 sjøfolk er omfattet av tilskuddsordningen. Det betyr at støttebeløpet per sjømann er om lag 145 000 kroner.

Produktivitetskommisjonen pekte på at tilskuddsordningen til sysselsetting av sjøfolk vrir ressursbruken mellom næringer. Kommisjonen mente en bør unngå å subsidiere anvendelse av arbeidskraftressurser i en spesiell næring. Ifølge kommisjonen vil norske sjøfolk bli ansatt i den grad de innehar verdifull kompetanse eller er tilstrekkelig produktive til å forsvare normale lønnskostnader. Dersom dette ikke er tilfelle, mente kommisjonen det vil gi en bedre ressursbruk å anvende denne arbeidskraften i andre næringer.

Den løpende støtten til skipsbygging er faset ut. En garantiordning for byggelån for skip ble imidlertid etablert 2005 og utvidet i 2010 slik at bygging av mindre skip og offshoreinstallasjoner ble omfattet. Skipsbyggingssektoren har også fordel av at kjøpere av skip fra norske verft kan benytte en støtteordning for eksport av norske kapitalvarer.

Under den statlige eksportkredittordningen tilbys fastrentelån på gunstige vilkår (såkalte CIRR-lån) i overensstemmelse med en avtale tilknyttet OECD. Ved utgangen av 2015 utgjorde CIRR-lån 59 pst. av utlånssaldoen i Eksportkreditt Norge AS på om lag 76,5 mrd. kroner.

Kraftleverandører har en lovpålagt plikt til å kjøpe sertifikater for en bestemt andel av sitt forbruk. Kraftkrevende industri er imidlertid ikke pålagt sertifikatplikt og slipper dermed å betale for fornybarutbyggingen. Dette er en form for indirekte næringsstøtte som ikke framkommer av støtteberegningene. Fritaket for elsertifikatplikten utgjør en støtte på om lag 280 mill. kroner i 2015 til kraftkrevende industri. Tabell 5.4 viser anslått årlig støttebeløp for de fem norske selskapene med høyest forventet elsertifikatberettiget produksjon.

Kraftkrevende industri nyter også godt av leieavtaler med Statkraft på myndighetsbestemte vilkår. Disse leieavtalene er knyttet til avtaler fra 1960-tallet om foregrepet hjemfall. I perioden fram mot 2030 utgjør industriens leieavtaler om lag 238 GWh per år. Til sammenlikning utgjorde kraftintensiv industris samlede forbruk av kraft i størrelsesorden 33,5 TWh i 2015.

1. juli 2014 ble det innført en kompensasjonsordning for CO<sub>2</sub>-innslaget i kraftprisen (CO<sub>2</sub>-kompensasjon). Ordningen innebærer at norsk industri kompenseres delvis for økte kraftpriser som følge av EUs kvotesystem for CO<sub>2</sub>-utslipp. Ordningen omfatter industrivirksomheter i 15 sektorer som, i tråd med EUs retningslinjer for CO<sub>2</sub>-kompensasjon, har mulighet til å få støtte. Dette inkluderer blant annet produsenter av aluminium, ferrolegeringer, kjemiske produkt og treforedling. Kompensasjonsordningen medfører at de deler av industrien som er omfattet av EUs kvotedirektiv

Tabell 5.4 De fem norske selskapene med høyest forventet elsertifikatberettiget produksjon fra godkjente anlegg per 31. august 2016 og anslått årlig støttebeløp

Selskap	Forventet elsertifikatberettiget produksjon (GWh) <sup>1</sup>	Anslått årlig støttebeløp <sup>2</sup> (mill. kroner)
Småkraft AS .....	422	58
Statkraft Energi AS .....	354	49
Kjøsnesfjorden Kraftverk AS .....	245	34
Varanger Kraftvind AS .....	189	26
Midtfjellet Vindkraft AS .....	169	24

<sup>1</sup> For selskap som har flere støtteberettigede kraftverk, oppgis samlet produksjon.

<sup>2</sup> Beregnet ved en elsertifikatpris på 13,9 øre per kWh.

Kilder: Norges vassdrags- og energidirektorat og Finansdepartementet.

Tabell 5.5 Mottakere av de høyeste støttebeløpene under CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen. Mill. 2015-kroner

Selskap	Utbetalt støtte i 2016 <sup>1</sup>
Elkem .....	79,4
Alcoa .....	66,0
Søral .....	59,2
Eramet .....	47,1
Norske skog .....	32,8

<sup>1</sup> Utbetalt støtte i 2016 for støtteåret 2015.

Kilde: Klima- og miljødepartementet.

ikke står overfor den reelle kvoteprisen. For 2015 ble det utbetalt 402 mill. kroner, mens det er budsjettet med 498 mill. kroner i 2016. Tabell 5.5 viser mottakerne av de høyeste støttebeløpene.

I grunnrenteskatten for kraftverk er det en nedre grense for plikt til å betale grunnrenteskatt. I Prop. 1 LS (2012–2013) ble det anslått at daværende nedre grense på 5,5 MVA ga et provenytap på om lag 600 mill. kroner. Nedre grense ble hevet fra 5,5 MVA til 10 MVA med virkning fra og med inntektsåret 2015. Proveny-tapet av å heve nedre grense ble anslått til 20 mill. kroner påløpt i 2015. Departementet har ikke oppdatert anslaget for skatteutgiften av nedre grense.

#### Skatteutgifter- og sanksjoner

Nettokostnadene knyttet til *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er vist i tabell 5.6. I tabellen er beregnede skatteutgifter i 2015 og 2016 fordelt etter formål. Det er bare tatt med den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot næringsaktører. Både den næringsspesifikke støtten, den regionale støtten og den bedriftsrettede forskningsstøtten øker vesentlig når støtte i form av skatte- og avgiftslemninger medregnes. For en grundigere omtale av skatteutgifter vises det til Prop. 1 LS (2016–2017) *Skatter og avgifter 2017*, vedlegg 1.

Tabell 5.6 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.<sup>1</sup> Mill. kroner

Formål	2015	2016
<i>Horisontal (generell)</i> . . . . .	435	405
– Dokumentavgift – innbetalinger fra næringsvirksomhet . . . . .	-800	-790
– Startavskrivning for maskiner mv. . . . .	760	730
– CO <sub>2</sub> -avgift på mineralolje lavere enn generell CO <sub>2</sub> -avgiftssats . . . . .	420	430
– Avgift på HFK og PFK lavere enn generell CO <sub>2</sub> -avgiftssats. . . . .	55	35
<i>Regional</i> . . . . .	7 770	8 000
– Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift <sup>2</sup> . . . . .	7 650	7 900
– Avgift på elektrisk kraft – redusert sats for Nord-Troms og Finnmark <sup>3</sup> . . .	90	100
– Distriktrettet investeringsstøtte under KMD . . . . .	30	-
<i>FoU</i> . . . . .	2 595	3 190
– Skattefradrag for FoU-kostnader. . . . .	2 500	3 100
– Skattefradrag for tilskudd til vitenskapelig forskning og yrkes opplæring .	95	90
<i>Skipsfart</i> . . . . .	2 665	2 740
– Særskilte skatteregler for rederier <sup>4</sup> . . . . .	-	-
– Høy avskrivningssats for skip mv. . . . .	180	170
– Særfradrag for sjømenn . . . . .	365	340
– Skattefritt hyretillegg for sjøfolk . . . . .	190	195
– Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk <sup>5</sup> . . . . .	650	675
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale . . . . .	650	720
– Fritak for CO <sub>2</sub> -avgift på naturgass og LPG <sup>6</sup> . . . . .	60	65
– Fritak for grunnavgift på mineralolje . . . . .	560	575
<i>Fiske</i> . . . . .	865	880
– Høy avskrivningssats for fiskefartøy mv. . . . .	50	50
– Særfradrag for fiskere . . . . .	230	215
– Redusert sats i CO <sub>2</sub> -avgiften for fiske og fangst i nære farvann . . . . .	160	170
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale . . . . .	120	130
– Fritak for grunnavgift på mineralolje mv. . . . .	305	315
<i>Landbruk</i> . . . . .	1 350	1 415
– Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk . . . . .	900	840

Tabell 5.6 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.<sup>1</sup> Mill. kroner

Formål	2015	2016
– Avskrivning av BU-tilskudd ved investeringsstøtte i det distriktspolitiske virkeområdet . . . . .	60	60
– Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket . . . . .	40	40
– Skattefritak for gevinst ved salg av landbrukseiendom i familien . . . . .	140	140
– Fritak for skatt på personinntekt ved salg av tomter i landbruket innenfor gevinst på 150 000 kroner årlig . . . . .	-	120
– Skogfondsordningen . . . . .	120	120
– Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer . . . . .	20	20
– Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten . . . . .	10	10
– Særfradrag for reindrift . . . . .	10	10
– Avgift på elektrisk kraft – fritak for veksthus . . . . .	35	40
– CO <sub>2</sub> -avgift på gass – fritak for veksthus . . . . .	15	15
<i>Overnattingsvirksomhet</i>		
Avskrivningssats hoteller, bevertningssteder og losjihus . . . . .	170	160
<i>Industri</i>	7 065	8 075
– Avgift på elektrisk kraft – fritak for prosesser . . . . .	4 600	5 250
– Avgift på elektrisk kraft – redusert sats for bergverk og industri. . . . .	2 350	2 700
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale . . . . .	70	80
– CO <sub>2</sub> -avgift – fritak og redusert sats for gass i ikke-kvotepiktig industri . . .	25	25
– CO <sub>2</sub> -avgift på naturgass for kvotepiktig industri . . . . .	-15	-15
– Redusert grunnavgift på mineralolje for treforedlingsindustri og fritak for fiskeolje- og fiskemelindustri . . . . .	35	35
<i>Petroleumssektoren, kraftsektoren og tilknyttede tjenester</i>	14 330	11 975
– CO <sub>2</sub> -avgift <sup>7</sup> . . . . .	-5 000	-5 200
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale <sup>7</sup> . . . . .	880	970
– Avgift på elektrisk kraft – redusert sats <sup>8</sup> . . . . .	545	600
– Fritak for grunnavgift på mineralolje mv. . . . .	1 125	1 125
– Petroleumsskatt – raskere avskrivninger i ordinær skatt <sup>9</sup> . . . . .	2 100	1 800
– Petroleumsskatt – investeringsfradrag i særskatt <sup>9</sup> . . . . .	14 600	12 600
– Høy avskrivningssats for skip, rigger mv. i tjenester tilknyttet petroleumsvirksomhet. . . . .	80	80
– Nedre grense i kraftverksbeskatningen . . . . .	<i>i.b.</i>	<i>i.b.</i>



Tabell 5.6 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.<sup>1</sup> Mill. kroner

Formål	2015	2016
<i>Luffart</i>	-355	-360
– CO <sub>2</sub> -avgift for innenriks kvotepliktig luftfart . . . . .	-380	-390
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale . . . . .	25	30
<i>Transport vei</i>	2 990	3 380
– Lav veibruksavgift på autodiesel <sup>10</sup> . . . . .	3 100	3 500
– Årsavgift for lastebiler og trekkbiler . . . . .	-60	-55
– Omregistreringsavgift for typiske næringskjøretøy . . . . .	-120	-125
– Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon) . .	i.b.	i.b.
– Høy avskrivningssats for busser og vogntog . . . . .	70	60
<i>Tog og annen skinnegående transport</i>	120	130
– Fritak for avgift på elektrisk kraft . . . . .	85	95
– Fritak for grunnavgift på mineralolje mv. . . . .	25	25
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale . . . . .	10	10

<sup>1</sup> Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhetens skatte- og avgiftsinnbetaling, se Prop. 1 LS (2016–2017), vedlegg 1. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

<sup>2</sup> Skatteutgiften inkluderer også satsreduksjonen innenfor fribeløpsordningen i avgiftssone Ia.

<sup>3</sup> Næringer utenom industri, petroleumsvirksomhet og bergverk.

<sup>4</sup> Anslaget for 2015 er basert på selvangivelser og næringsoppgaver for 2015. Anslåtte skatteutgifter på null skyldes lav lønnsomhet for rederiene de siste par årene. Beregningene reflekterer at rederiene for de aktuelle årene samlet ikke har oppnådd en skattefordel ved rederiskatteordningen.

<sup>5</sup> Estimert skatteutgift knyttet til særavgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord i ferger. I tillegg er disse varene fritatt fra merverdiavgift, noe som innebærer en ytterligere skatteutgift. Det foreligger ikke estimat for avgiftsfritt salg om bord i fly.

<sup>6</sup> Utenriks skipsfart og luftfart og fiske i fjerne farvann betaler ikke CO<sub>2</sub>-avgift, men er ikke regnet med.

<sup>7</sup> Netto inntektstap/-gevinst utgjør bare om lag 16 pst. av bruttoanslaget siden avgifter er fradragsberettiget i ordinær skatt og særskatt, og SDØE betaler deler av avgiften.

<sup>8</sup> Landanlegg for petroleumsvirksomheten. Elektrisk kraft fra land til sokkelen er ikke regnet som skatteutgift.

<sup>9</sup> Når det legges til grunn at de investeringsbaserte fradragene (avskrivninger samt rentefradrag og friinntekt i særskatt) er sikre for selskapene, er den samlede fradragsverdien høyere enn den ville ha vært i et nøytralt skattesystem. Netto skatteutgift er beregnet ved å multiplisere den for høye fradragsverdien med selskapenes aktiverbare investeringer i det aktuelle året.

<sup>10</sup> Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell mellom veibruksavgiftene på bensin- og autodiesel målt per MJ teoretisk energihold. Det legges til grunn at næringsvirksomhet bruker om lag 60 pst. av total mengde omsatt avgiftspliktig autodiesel.

Kilde: Finansdepartementet.

*Skattemessige avskrivninger* skal i utgangspunktet tilsvare eiendelenes faktiske verdifall. Det er likevel unntak fra dette prinsippet, der enkelte typer driftsmidler kan avskrives med høy sats uten at satsen er begrunnet med tilsvarende høyt verdifall. Virksomheter som investerer i disse driftsmidlene får dermed en skattemessig fordelaktig behandling sammenliknet med øvrige virksomheter. Skatteutgiften ved avskrivningssatser som overgår antatt verdifall regnes ut basert på verdien av skattekreditten som følger av høy avskriv-

ningssats. Det antas at følgende driftsmidler i 2016 kan avskrives med satser som overgår faktisk verdifall: tunge kjøretøy, maskiner mv., skip og rigger mv., hoteller og bevertningssteder mv., husdyrbygg i landbruket, rørledninger og produksjonsinnretninger i petroleumsutvinning og vindkraftverk.

I *petroleumsbeskatningen* er de investeringsbaserte fradragene (friinntekt, avskrivninger og rentekostnader) høyere enn de skal være i en nøytral skatt. Med dagens fradragsregler er selskapenes

andel av investeringene etter skatt om lag 12 pst. I en nøytral petroleumsskatt ville selskapene ha dekket om lag 24 pst. av investeringskostnaden. Skatteutgiftene av høyere investeringsfradrag anslås til om lag 16,7 mrd. kroner i 2015 og 14,4 mrd. kroner i 2016.

*Skipsfart* har gjennom mange år mottatt næringsstøtte i form av særskilte skatteregler. Selskapene innenfor rederiskatteordningen har skattefritak for skipsfartsinntekter og betaler kun tonasjeavgift på skipsfartsvirksomheten, noe som utgjorde drøyt 40 mill. kroner i gjennomsnitt per år for næringen samlet de siste 3 årene. Konjunktursvingningene i skipsfartsnæringen gjør at størrelsen på de beregnede skatteutgiftene, det vil si størrelsen på differansen mellom det selskapene faktisk betaler i skatt og det de skulle ha betalt etter ordinær selskapsbeskatning, vil variere. På grunn av lav lønnsomhet i rederiene i 2014 og 2015 er skatteutgiften for 2015 og 2016 beregnet til null. Det presiseres at en rekke rederi likevel har fått lavere utliknet skatt i 2015, og vil få det i 2016, på grunn av rederiskatteordningen. Beregningsmetoden for skatteutgifter tar imidlertid hensyn til at framførbare underskudd har lavere verdi i rederiskatteordningen enn under ordinær beskatning. Denne effekten veier de siste årene opp for skattefordelen til rederier som går med overskudd, ettersom det samlede resultatet for rederiene de siste årene har vært negativt.

Skatteutgiften til *landbruket* er også høy. Skatteutgiften knyttet til særskilte skatte- og avgiftsordninger for landbruket anslås til om lag 1 350 mrd. kroner i 2015 og 1 415 mill. kroner i 2016. Jordbruksfradraget, det særskilte inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord- og hagebruk, utgjør den klart største andelen av skattesubsidieringen av landbruket. Etter gjeldende regler for 2015 utgjør jordbruksfradraget maksimalt 166 400 kroner for hver skattyter.

*Fiskerinæringen* får også betydelig støtte i form av skatteutgifter, blant annet gjennom det særskilte fiskerfradraget. Det særskilte fiskerfradraget utgjør etter gjeldende regler maksimalt 150 000 kroner for hver skattyter. Skatteutgiften knyttet til fiskerfradraget anslås til 230 mill. kroner i 2015 og 215 mill. kroner i 2016.

Skattefradrag for næringslivets kostnader til forskning og utvikling, *Skattefunn*, ble innført fra 2002. Det meste av støtten gjennom Skattefunn går til små og mellomstore foretak. Dersom fradraget i skatt overstiger utliknet skatt, blir det overskytende utbetalt og direkte utbetalinger har de siste årene utgjort nærmere 80 pst. av ordningen. Beløpsgrensene for egenutført og innkjøpt

FoU ble hevet i 2015. Det anslås at ordningen vil utgjøre en skatteutgift på om lag 2 500 mill. kroner i 2015 og 3 100 mill. kroner i 2016.

*Bruk av miljøressurser*, for eksempel forurensning, innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad. Ved å prise utslipp må produsenten betale for de faktiske produksjonskostnadene. Forurensende utslipp kan eksempelvis prises gjennom avgift eller etablering av kvotehandelssystem.

Et revidert norsk *kvotesystem* for klimagasser trådte i kraft i 2008 og ble senere utvidet fra og med 2013. De norske kvotene kan omsettes i det felles europeiske kvotemarkedet. Kvotesystemet innebærer at markedets kvotepris vil bestemme bedriftenes kostnad ved utslipp. Fra og med 2013 dekker kvotesystemet om lag 50 pst. av de norske klimagassutslippene. Inkludert CO<sub>2</sub>-avgifter står nå over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge overfor en pris på CO<sub>2</sub>-utslipp. En rekke kilder med utslipp av klimagasser er dermed ikke omfattet av kvoteplikt eller CO<sub>2</sub>-avgifter. Per 2015 gjelder dette for eksempel landbrukets utslipp av metan og lystgass.

I prinsippet er alle utslipp som verken er priset gjennom et kvotesystem, avgift eller en tilsvarende ordning, subsidiert. I tabellen over skatteutgifter er imidlertid bare fritak for eksisterende produktavgifter oppført. Kvotepliktige installasjoner er fritatt for CO<sub>2</sub>-avgift på mineralolje. Dette avgiftsfritaket er ikke ført i tabellen over skatteutgifter siden kvoter og avgift regulerer samme utslipp. For CO<sub>2</sub>-avgiften og avgiften på HFK og PFK benyttes det eksisterende nivået for CO<sub>2</sub>-avgiften for bensin og autodiesel som et generelt avgiftsnivå for klimagassutslipp.

Kvoter kan enten tildeles gratis eller selges. Kvoter som tildeles gratis, gir en økonomisk fordel sammenliknet med en situasjon der bedrifter må kjøpe alle kvotene. Tildeling av gratiskvoter kan defineres som indirekte subsidiering. I kvotehandelsperioden 2013–2020 er reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter harmonisert i hele EØS. Norske bedrifter, inkludert petroleumsvirksomheten, forventes over perioden 2013–2020 kunne motta i størrelsesorden 130 mill. gratiskvoter. Antallet vil kunne påvirkes av blant annet kapasitetsendringer. Det er stor usikkerhet knyttet til kvotepris på lang sikt. Basert på historiske kvotepriser og futurespriser fram til 2020, anslås verdien av gratiskvotene til norske bedrifter til en verdi på mellom 6 og 7 mrd. kroner.

I tillegg til skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhet, vil også en del av skatteutgiftene ved fritak, nullsats og lav sats i merverdiavgiften kunne tilfalle næ-

Tabell 5.7 Skatteutgifter ved unntak, nullsats og lave satser i merverdiavgiften. Mill. kroner

Formål	2015	2016
<i>Regional</i>	865	995
– Nullsats i merverdiavgiften for elektrisk kraft i Nord-Norge . . . . .	865	995
<i>Næringsmiddelindustri, handels- og servicenæringen</i>	32 940	31 930
– Lav merverdiavgiftssats for matvarer . . . . .	13 000	13 250
– Lav merverdiavgiftssats for persontransport . . . . .	4 600	4 250
– Lav merverdiavgiftssats for overnatting . . . . .	1 700	1 550
– Unntak fra merverdiavgift for finansielle tjenester . . . . .	8 500	8 850
– Unntak fra merverdiavgift for kjøreskoler . . . . .	410	430
– Unntak for merverdiavgift for tannhelsetjenester . . . . .	820	850
– Nullsats i merverdiavgiften for elbiler . . . . .	2 000	1 700
– Fritak fra engangsavgift for elbiler . . . . .	1 750	800
– Redusert årsavgift for elbiler . . . . .	160	250
<i>Kultur og idrett</i>	5 039	5 231
– Nullsats i merverdiavgiften for aviser . . . . .	1 500	1 700
– Nullsats i merverdiavgiften for tidsskrifter . . . . .	800	800
– Nullsats i merverdiavgiften for bøker . . . . .	1 500	1 500
– Fritak for merverdiavgift for musikk og scenekunst . . . . .	44	46
– Fritak for merverdiavgift for treningssentre . . . . .	730	760
– Lav merverdiavgiftssats for kino . . . . .	210	190
– Lav merverdiavgiftssats for museer . . . . .	65	60
– Lav merverdiavgiftssats for fornøylesparker mv. . . . .	65	60
– Lav merverdiavgiftssats for idrettsarrangement med store billettinntekter	125	115

Kilde: Finansdepartementet.

ringslivet. Skatteutgifter som følge av unntak fra merverdiavgiften framgår av tabell 5.7. Det er blant annet betydelige skatteutgifter av fritak og reduserte satser innenfor næringsmiddelindustrien og jordbruk, handels- og servicenæringen, herunder finansiell sektor, samt kultur og idrett. I hvilken grad næringslivet eller konsumentene nyter godt av reduserte merverdiavgiftssatser avhenger av om næringen velter avgiftslettelsen over i lavere produktpriser eller tar lettelsen i form av økte overskudd. I markeder preget av fullkommen konkurranse antas det normalt at hele skatteutgiften kommer forbruker til gode. Graden

av overvelting vil generelt avhenge av tilbuds- og etterspørselsforhold i de aktuelle markedene.

Den største skatteutgiften i *merverdiavgiften* er lav sats for matvarer. Da merverdiavgiften på matvarer ble redusert i 2001, var en del av begrunnelsen at det skulle bidra til redusert grensehandel og økt avsetningsgrunnlag for norskproduserte matvarer. Avgiftslettelsen ble introdusert på et tidspunkt med betydelig overproduksjon i jordbruket. Skatteutgiften av redusert sats for matvarer anslås til om lag 13 mrd. kroner i 2015. Om man legger til grunn at om lag to tredeler av merverdiavgiftslettelsen veltes over i reduserte for-

brukspriser på mat, vil om lag 4,3 mrd. kroner av redusert merverdiavgift på mat være den samlede næringsstøtten til verdikjeden for matvareproduksjon.

Den samlede skatteutgiften som skyldes at omsetning av aviser, tidsskrifter og bøker har nullsats i merverdiavgiften er anslått til 3,8 mrd. kroner i 2015. Skatteutgiften som følge av at finansielle tjenester er unntatt merverdiavgift i størrelsesorden 8,5 mrd. kroner i 2015, mens skatteutgiften for persontransport og overnatting anslås til henholdsvis 4,6 mrd. kroner og 1,7 mrd. kroner i 2015.

#### *Annen næringsstøtte, toll og ikke-tariffære handelshindre*

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som verken kommer fram på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler som begrenser etableringer innenfor en næring, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter. Nedenfor omtales konkurransebegrensende virkemidler, toll og ikke-tariffære handelshindre.

#### *Konkurransebegrensende virkemidler*

Unntak fra konkurranseloven innebærer en form for næringsstøtte blant annet fordi næringen kan operere med høyere priser sammenliknet med en situasjon med virksom konkurranse. For omsetning av bøker er det i egen midlertidig forskrift gjort unntak fra konkurranseloven § 10 om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak. Det er også gitt unntak fra forbudene i konkurranseloven §§ 10 og 11 ved omsetning og produksjon av landbruks- og fiskeriprodukter.

Konkurransebegrensende og -vridende virkemidler benyttes i enkelte næringer og medfører indirekte en form for næringsstøtte. I *drosjenæringen* er det såkalt behovsprøving, som innebærer at fylkeskommunene kan begrense antall drosjeløyer i et løyvedistrikt. Siden antallet drosjesjåfører begrenses, begrenses konkurransen i drosjemarkedet. Dette kan igjen føre til høyere priser til forbruker.

*Medienæringen* er preget av at NRK er lisensfinansiert. Dette påvirker direkte private medieaktørers mulighet til å tilby liknende tjenester som NRK, ettersom private aktører er avhengig av inntekter fra kunder og annonsører. Staten har videre inngått en avtale med TV2 om status som formid-

lingspliktig allmennkringkaster og har gjennom forskrift sørget for at kabeloperatørene er forpliktet til å formidle TV2. Dette gjør at TV2 har fått en sterkere forhandlingsposisjon i prisforhandlinger med kabeloperatørene, og TV2 har dermed kunnet oppnå høyere priser sammenliknet med en situasjon uten en slik avtale. Det er usikkert om kabeloperatørene har veltet den økte prisen på TV2 over i sine priser til forbruker. Avtalen mellom staten og TV2 utløper ved utgangen av 2016.

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 virker ifølge Konkurransetilsynet innelåsende, gir mer lojale kunder og reduserer flykundenes prisfølsomhet. Dette gir svakere konkurranse, økte priser, dårligere rute-tilbud og økte etableringshindre for nye flyselskaper.

#### *Implisitte statsgarantier*

Fordi finanskriser kan ha vidtrekkende skadevirkninger i økonomien, kan *finansforetak* nyte godt av implisitte statsgarantier. Forventninger om at myndighetene vil gripe inn med tiltak for å avbøte eller forhindre økonomiske problemer i finansforetak, kan blant annet redusere finansforetakenes innlånskostnader. Strengere soliditetskrav og nye regler om krisehåndtering av banker mv., som er eller vil bli innført i blant annet Norge og EU på bakgrunn av erfaringene fra den internasjonale finanskrisen, kan bidra til å redusere verdien av implisitte statsgarantier. Implisitte statsgarantier er omtalt i Meld. St. 22 (2014–2015) *Finansmarknadsmeldinga 2014* avsnitt 3.1 og boks 3.2.

#### *Toll og ikke-tariffære handelshindre*

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddelsektoren er det få næringer som er støttet gjennom *importvern*. Nesten all import av industriprodukter til Norge er nå tollfri. Klær og enkelte andre tekstiler har imidlertid fortsatt en viss tollbeskyttelse. Tollsatsene er til dels meget høye for jordbruksvarer som produseres i Norge, mens det er tollfrihet for mange jordbruksvarer som ikke produseres her i landet.

EØS-avtalen sikrer norske virksomheter adgang til EUs indre marked. Nedbyggingen av *ikke-tariffære handelshindre i EØS-området* er kommet langt:

- For *varer* er de fleste ikke-tariffære handelshindre fjernet. For å fjerne gjenstående tekniske handelshindre har EU vedtatt et overordnet regelverk om produksjon og markedsføring av varer (den såkalte «varepakken»). I tilfeller der det ikke finnes felles europeiske regler og standarder, angir varepakken prosedyrer som myndighetene må følge dersom de krever at en nasjonal teknisk regel skal følges for varer som omsettes lovlig i en annen EØS-stat. Lov om det frie varebytte i EØS, som trådte i kraft 12. april 2013, gjennomfører regelverket i Norge.
- For å gjøre det enklere å utveksle *tenester* over landegrensene vedtok EU tjenestedirektivet i 2006. Direktivet ble gjennomført i norsk rett ved lov om tjenestevirksomhet, som trådte i kraft i 2009. Videre ble forordning om europeisk standardisering vedtatt i EU i 2012. Forordningen åpner for utvikling av europeiske standarder for tjenester for å legge bedre til rette for utveksling av tjenester i EØS. Forordningen er implementert i norsk rett ved forskrift av 9. september 2014.

I NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor* poengteres det at Norges deltakelse i det indre marked gjennom EØS-avtalen har hatt en positiv effekt både på grensekryssende økonomisk aktivitet og på nasjonal økonomisk regulering og næringspolitikk. Reglene om de fire friheter har ført til færre restriksjoner på handel, direkte investeringer og næringsetablering, og færre hindringer for effektiv næringsutøvelse på nasjonalt nivå. Generelt har innføring av EUs regelverk gjennom EØS-avtalen bidratt til å modernisere norsk økonomi, og med det bidratt til å styrke konkurranseevnen og øke verdiskapingen. Norsk utenrikshandel i EØS-området har vokst kraftig i verdi etter at EØS-avtalen ble inngått. I de senere årene har eksportmarkeder utenom EU likevel vist tegn til å tilta i betydning.

#### *Internasjonal handel og konsekvenser for næringsstøtten*

Det multilaterale handelssystemet er av særskilt betydning for Norge. Bærebjelkene i vår handelspolitikk er Verdens handelsorganisasjon (WTO), EØS-avtalen og EFTAs frihandelsavtaler. Forhandlinger om landbruk står sentralt i Verdens Handelsorganisasjon.

Den såkalte Doha-runden ble innledet i 2001. Doha-runden omfattet blant annet markedsadgang for landbruks- og industrivarer (herunder fisk), landbrukssubsidier, tjenester og forbedring

av regelverket for subsidier og utjevningstiltak og antidumpingtiltak. Forhandlingene har ikke hatt ønsket fremgang. Under WTOs ministerkonferanse i desember 2013 vedtok medlemslandene den såkalte «Bali-pakken». Denne omfattet blant annet en avtale om handelsfasilitering, supplert med elementer på blant annet landbruksområdet, og en målsetting om å gjenoppta substansforhandlinger på alle områder.

Høsten 2015 ble det klart at det på grunn av prinsipiell uenighet mellom medlemmene i WTO ikke var realistisk å avslutte Doha-runden, ei heller med et svært lavt ambisjonsnivå, på WTOs ministermøte i Nairobi i desember 2015, slik man hadde håpet.

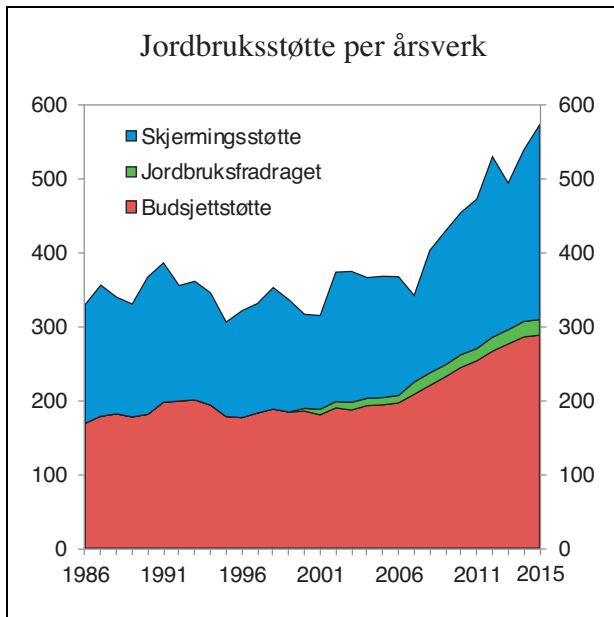
Samtidig lyktes man på ministermøtet i Nairobi med å fatte en historisk beslutning om utfasing av eksportsubsidier for landbruksvarer og beslutninger som gagnar de minst utviklede landene. Norge skal sammen med de øvrige WTO-medlemmer som har hatt adgang til å benytte eksportsubsidier, endre våre bindingslister i WTO for å reflektere denne utfasingen.

I tillegg til de konkrete beslutningene gir enigheten fra Nairobi også retningslinjer for det videre arbeidet i WTO og medlemmene forpliktet seg til videre forhandlinger på temaene fra Dohaforhandlingene, i tillegg til at det åpnes for å diskutere nye temaer. Norges hovedmål om å bidra til at WTO videreføres som det sentrale globale forumet for handelsforhandlinger består.

Norge, som en liten åpen økonomi med begrenset hjemmemarked og betydelig naturressurser, har mer å tjene på multilateralt handelssamarbeid og åpen internasjonal handel enn det større økonomier har. Åpen handel gir økt konkurranse som stimulerer effektivisering og anvendelse av ny teknologi, og bedre muligheter for å utnytte stordriftsfordeler. Utnyttelse av stordriftsfordeler kan redusere kostnader og øke konkurranseevnen. Handel og investeringer over landegrensene er også en viktig kanal for spredning av ny teknologi. Små land er mer avhengige av felles, internasjonale kjøreregler enn store land. Det gjør organisasjoner som WTO viktige for Norge.

#### *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 jordbruksproduksjon på høyt nivå over hele landet. Ifølge Budsjettmem-



Figur 5.9 Norsk jordbruksstøtte per årsverk. 1986–2015. 1 000 2015-kroner

Kilde: OECD.

nda for jordbruket er antall årsverk i jordbruket redusert med 27,7 pst. fra 2005 til 2015. Det samlede jordbruksarealet i drift har i samme periode blitt redusert med om lag 5 pst., mens gjennomsnittlig antall dekar per jordbruksbedrift har økt med 20 pst. Norsk jordbruk er imidlertid fortsatt dominert av forholdsvis små enheter med et høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk.

Figur 5.9 viser utviklingen i norske jordbruks-subsidier per årsverk i perioden 1986–2015. Målt på denne måten var støttenivået relativt stabilt fram til 2007. Fra 2007 til 2015 har støttenivået økt med 67 pst. Økningen skyldes i hovedsak at antall årsverk i jordbruket er redusert og at skjermingsstøtten har økt.

Tall fra OECD viser at norsk landbruk er blant de mest beskyttede i OECD-området. OECDs årlige beregning av jordbruksstøtten, Producer Support Estimate (PSE), omfatter både budsjettstøtte og virkning av importbeskyttelse (skjermingsstøtte målt som forskjellen mellom verdensmarkedspris og norsk pris). PSE skal i prinsippet være et totalmål for støtte, og omfatter også enkelte næringsspesifikke skatte- og avgiftslettelser. For Norges del er jordbruksfradraget og avgiftsfritak på diesel eksempler på skatte- og avgiftslettelser som er inkludert i beregningene. Samlet støtte til norsk jordbruk utgjorde etter OECDs beregninger 26,2 mrd. kroner i 2015. Av dette utgjorde den beregnede skjermingsstøtten om lag 46 pst. Samlet støtte til norsk jordbruk i prosent

av brutto næringsinntekt har falt noe siden 1980-årene ifølge OECDs beregninger, se tabell 5.8. Støtteprosenten i gjennomsnitt for OECD-landene var 17 pst. i 2015.

Importvernet påvirker ikke bare primærproduksjonen, men også konkurranse, struktur og effektivitet i resten av verdikjeden. Et lite og skjermet norsk marked begrenser mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler i næringsmiddelindustrien og etablering av utenlandske konkurrenter i både foredling og detaljhandel. Effektivitetstap som følge av skjerming av verdikjeden utover primærjordbruket, er imidlertid lite kartlagt.

Konkurransetilsynet (2009)<sup>1</sup> har også påpekt at den direkte effekten av importvernet er at produsenter av matvarer basert på norske landbruksvarer ikke har møtt sterk konkurranse fra utlandet. På den måten kan produsenter ha hatt anledning til å bli store innenfor sine produktgrupper. Resultatet er også at forbrukerprisene på mange landbruksvarer er vesentlig høyere i Norge enn i våre naboland.

Generelt må det antas at lavinntektsgrupper bruker en større andel av sine inntekter på matvarer og påvirkes dermed relativt sterkere av høye matvarepriser. I Statistisk sentralbyrås (SSB) mikrosimuleringsmodell LOTTE-Konsum antas det at personer i laveste desil av inntektsfordelingen benytter om lag 20 pst. av ekvivalent bruttoinntekt per person<sup>2</sup> til kjøp av mat, mens personer i øverste desil benytter om lag 5 pst. av ekvivalent bruttoinntekt per person.

### Fiskerinæringen

Fiskeriressursene utgjør store verdier for det norske samfunnet og kan gi opphav til ressursrente, dvs. avkastning på arbeid og kapital utover hva som er normalt i andre næringer. Den potensielle ressursrenten er større enn det som i dag realiseres i form av økonomisk overskudd. I reguleringen av fiskeriene er det lagt vekt på å opprettholde en differensiert flåtestruktur med mange små båter og en stabil geografisk spredning av fartøyer. Som virkemiddel for å oppnå dette pålegges fiskeflåten ulike begrensninger og føringer gjennom reguleringer. Dette er forhold som påvirker den realiserede ressursrenten. En betydelig del av den potensielle ressursrenten er også tatt ut i form av overkapasitet og aktivitet på land. Se også

<sup>1</sup> Konkurransetilsynet (2009) Konkurransen i Norge.

<sup>2</sup> Ekvivalent bruttoinntekt per person er beregnet ved husholdningens inntekt fordelt på antall personer i husholdningen.

Tabell 5.8 Samlet støtte, PSE,<sup>1</sup> i prosent av brutto næringsinntekt<sup>2</sup> i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–1988	2013–2015	2013	2014	2015 <sup>3</sup>
Australia .....	10	2	2	2	1
Canada.....	36	10	10	10	9
EU <sup>4</sup> .....	39	20	20	18	19
Island.....	77	49	42	50	56
Japan .....	64	48	52	50	43
Korea.....	70	50	51	49	49
New Zealand.....	10	1	1	1	1
Norge.....	70	60	57	60	62
Sveits.....	77	56	49	56	62
USA .....	21	9	7	10	9
Gjennomsnitt OECD .....	37	18	18	18	17

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Bruttonæringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

<sup>3</sup> Foreløpig anslag

<sup>4</sup> EU-12 i 1986–94, EU-15 i 1995–2003, EU-25 i 2004–2006, EU-27 for 2007–13, EU28 fra 2014.

Kilde: OECD.

omtalen av regulering av fiskerinæringen i avsnitt. 5.3.2.

For norsk fiskerinæring er det viktig med forbedringer i WTO-avtalen som omfatter tollreduksjoner, innstramminger i muligheten til vilkårlig bruk av handelstiltak og reduksjon av subsidier som fører til overkapasitet og overfiske. Fisk og fiskevarer er et av de mest beskyttede vareområdene i internasjonal handel, ofte med høye tollsatser over gjennomsnittlig industritoll. Norsk eksport av sjømat møter også anti-dumpingtiltak og i økende grad ubegrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav. Bedret markedsadgang og beskyttelse mot vilkårlig anvendelse av handelstiltak

har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen, som eksporterer om lag 95 pst. av produksjonen.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men avtalen gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, blant annet laks, makrell, sild og reker. EØS-avtalen hindrer heller ikke at norsk fiskeeksport kan bli møtt med handelstiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side. EUs antidumpingtiltak mot norsk laks og norsk regnbueørret ble fjernet i 2008.

## 6 Makroovervåking og -tilsyn i finansmarkedene

### 6.1 Innledning

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for å fremme finansiell stabilitet i Norge og forvalter lov- og forskriftsverket for finanssektoren. Reguleringen av finanssektoren har tradisjonelt vært rettet inn mot det enkelte foretak med formål å verne kunder og kreditorer mot tap og bidra til økonomisk stabilitet. Finanskrisen i 2008 ble en kraftig påminnelse om at dette ikke er tilstrekkelig. Selv om finansforetakene hver for seg fremstår som solide, kan ulike former for markedssvikt gi opphav til systemrisiko som kan true den finansielle stabiliteten og utviklingen i resten av økonomien.

I årene etter finanskrisen er det internasjonalt lagt vekt på å styrke overvåkingen og reguleringen av finanssystemet som helhet med sikte på å identifisere og redusere systemrisiko. Sentralt i dette står anbefalinger fra IMF, Financial Stability Board (FSB) og Baselkomiteen for banktilsyn, utarbeidet etter initiativ fra G20-lederne.<sup>1</sup> Virkemidlene som er tatt i bruk, har fått betegnelsen *makroovervåking og -tilsyn*. Virkemidlene er ment å redusere risiko som oppstår i samspillet mellom finanssystemet og resten av økonomien eller mellom ulike deler av finanssystemet. Det legges ofte til grunn to hovedformål for makrotilsyn:<sup>2</sup>

1. Dempe oppbyggingen av finansielle ubalanser og bygge buffere for å begrense omfanget av makroøkonomiske tilbakeslag.
2. Identifisere og håndtere smittevirkninger i finanssystemet som følge av likeartet virksomhet i bankene, risikokonsentrasjon og sammenkoblinger.

EU har fulgt opp de internasjonale anbefalingene og fastsatt nytt regelverk som både krever og legger til rette for makroovervåking og -tilsyn. Det påvirker også Norge gjennom EØS-avtalen. Vi har

gjennomført nytt regelverk i tråd med EUs regler. For norske tilsynsmyndigheter er flere av virkemidlene i det nye regelverket allerede godt kjent. I motsetning til i mange andre land, har vi i Norge lang erfaring med å overvåke og motvirke systemrisiko i finansmarkedene. Helt siden den norske bankkrisen tidlig på 1990-tallet er makroøkonomiske utviklingstrekk blitt vektlagt i norsk finansmarkedsregulering. Arbeidet med makrotilsyn er delt mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet, med departementet som øverste myndighet. Norges Bank og Finanstilsynet overvåker utviklingen i finanssystemet, og gir råd om – og rår også selv over flere – virkemidler som kan bidra til å redusere systemrisiko. Tabell 6.2 nedenfor gir en mer detaljert oversikt over arbeidsdelingen.

Det norske finansielle systemet er sårbart for forstyrrelser utenfra. Den norske banksektoren henter rundt halvparten av sin finansiering i utlandet. Systemet er også sårbart for den innenlandske utviklingen. Norske husholdninger har aldri hatt så høy gjeld som nå i forhold til inntekten. De fleste husholdningene eier sin egen bolig, og utviklingen i boligmarkedet er blitt en sentral risikofaktor både for husholdningene, bankene og resten av økonomien.

Dette kapitlet gir en systematisk oversikt over hvordan makrotilsyn til nå er gjennomført i Norge, hvilke instrumenter som kan brukes og hvilke risikoer tiltakene er rettet mot. Rammeverket og virkemidlene er fortsatt under utvikling. Oversikten er begrenset til banksystemet og kredittmarkedet.

### 6.2 Systemrisiko og virkemidler

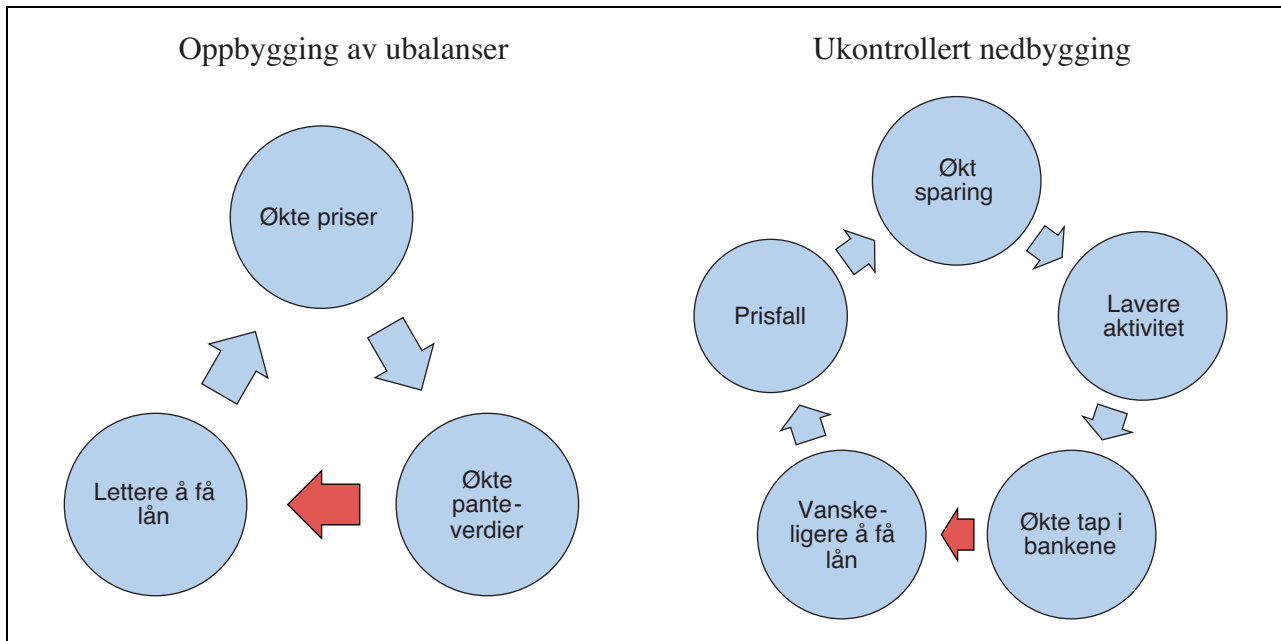
#### 6.2.1 Finansielle ubalanser

De fleste finanskriser internasjonalt har oppstått etter perioder med sterk vekst i formuespriser og rask oppbygging av gjeld. Når ubalanser utløses, kan samspillet mellom finanssystemet og resten av økonomien gi kraftige forstyrrelser og dype økonomiske tilbakeslag. Samspillet mellom formuespriser og gjeld har også en sentral rolle i oppbyggingen av finansielle ubalanser.

<sup>1</sup> Se boks 3.1 i Meld. St. 24 (2011–2012) Finansmarknadsmeldinga 2011.

<sup>2</sup> Se FSB, IMF og BIS (2016). «Elements of Effective Macroprudential Policies. Lessons from International Experience».





Figur 6.1 Illustrasjon av sentrale mekanismer i opp- og nedbygging av finansielle ubalanser

Kilde: Finansdepartementet.

Lån med pant i bolig kan være en betydelig driver i opp- og nedbygging av finansielle ubalanser.<sup>3</sup> Økende boligpriser gir økte panteverdier, og dermed kan det lånes mer. Det kan gi opphav til en selvforsterkende spiral, der samspillet mellom boligmarkedet og kredittmarkedet bidrar til å løfte priser og gjeld til nivåer som ikke er opprettholdbare over tid.<sup>4</sup> Liknende utvikling kan skje i markeder for andre formuesobjekter, som for eksempel aksjer og næringseiendom.

Tilsvarende kan fallende panteverdier forsterke en nedgangsfase. Høy gjeld gjør husholdninger og bedrifter sårbare for uforutsette inntektsbortfall eller uventet renteoppgang. Låntakere som må selge eiendom for å redusere sin belåning, bidrar samtidig til å redusere andres panteverdier og fremtvinge nye salg som igjen gir prisnedgang. Erfaringer viser at et fall i boligprisene kan lede til et bredt tilbakeslag i økonomien.<sup>5</sup> Husholdningene prioriterer ofte å betjene boliglånet så lenge det er mulig, på bekostning av annet forbruk. Dermed kan boligprisfall komme

sammen med en generell nedgang i husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester. Lavere etterspørsel reduserer inntjeningen i bedriftene, aktiviteten i økonomien faller og arbeidsledigheten stiger. Historisk har bankene tapt mest på lån til bedrifter, mens tapene på boliglån har vært forholdsvis små. Boliglån vil likevel ofte være en sentral kilde til slik systemrisiko.<sup>6</sup>

Dersom tapene blir store, kan det svekke bankenes evne til å gi nye lån. Strammere kredittilbud kan forsterke et økonomisk tilbakeslag. Figur 6.1 gir en forenklet illustrasjon av mekanismene som kan virke under opp- og nedbygging av finansielle ubalanser. De røde pilene symboliserer innsatsområder for makrotilsyn.

Også forventninger til fremtidig prisutvikling kan virke selvforsterkende både i en opp- og nedbyggingsfase av finansielle ubalanser. Dersom mange nok venter at eiendomsprisene vil stige i fremtiden, kan det i seg selv gi prisstigning ved at flere fremskynder sine boligkjøp, som igjen kan gi forventninger om videre prisoppgang. Utviklingen kan bli videre forsterket av aktører med spekulative investeringsmotiv i boligmarkedet. Med motsatt fortegn kan de samme mekanismene gjøre seg gjeldende i en nedbyggingsfase.

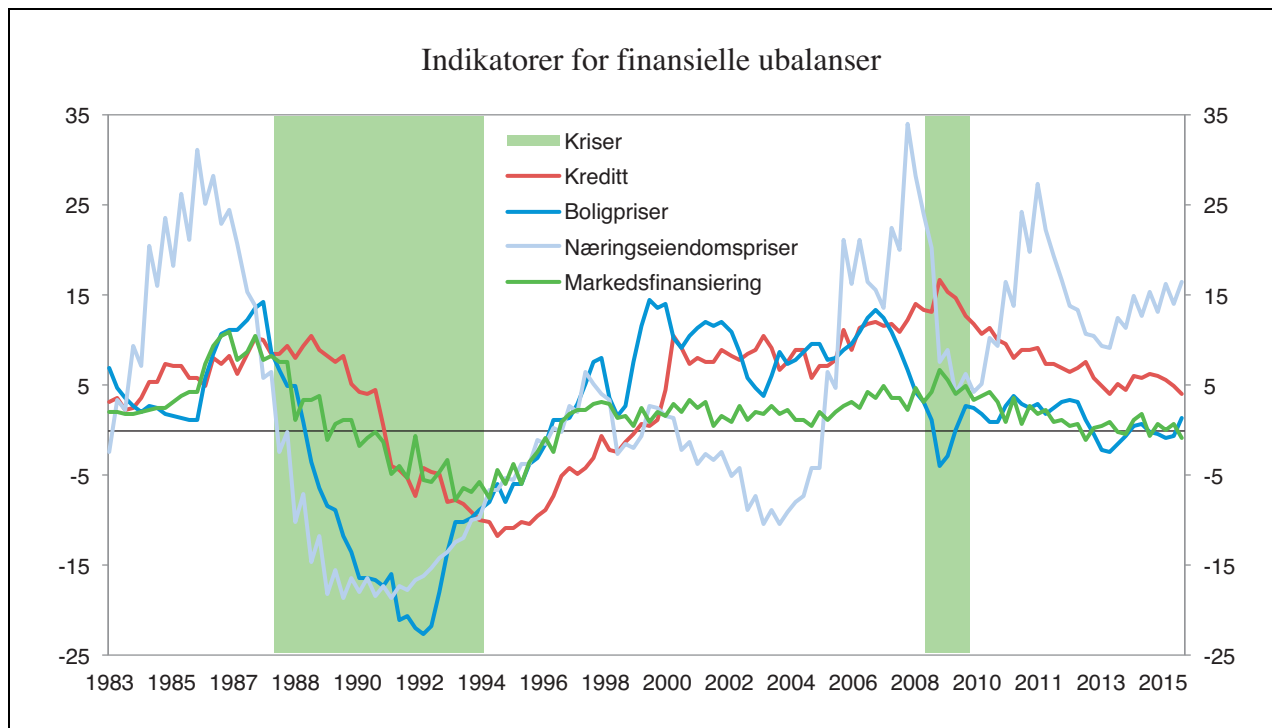
Opp- og nedbygging av finansielle ubalanser kan kalles *finansielle sykler*. Vurderingen av slike

<sup>3</sup> Lån med pant i bolig utgjør en stor del av bankenes utlånsvirksomhet, omtrent 45 prosent i Norge (alle banker og kredittforetak i Norge per 30. juni 2015, ifølge tall fra Norges Bank).

<sup>4</sup> Den enkelte låntaker tar ikke hensyn til at egen tilpasning har innvirkning på andres panteverdier og lånemuligheter. Dette er en form for markedssvikt.

<sup>5</sup> Se f.eks. Jorda, Oscar, Moritz Schularick og Alan M. Taylor (2015): «Leveraged Bubbles» Federal Reserve Bank of San Francisco, Working Paper 2015-10.

<sup>6</sup> Se f.eks. Kragh-Sørensen, K. og Solheim, H. (2014). «Hva taper bankene penger på under kriser?» Norges Bank Staff Memo nr. 3/2014.



Figur 6.2 Indikatorer for finansielle ubalanser, avvik fra beregnet trend.<sup>1</sup> Prosent (boligpriser og næringseiendomspriser) og prosentenheter (kreditt og markedsfinansiering)

<sup>1</sup> Trendene er beregnet med metoden basert på et såkalt utvidet Hodrick Prescott-filter.

Kilde: Norges Bank.

ubalanser er nødvendigvis bredt basert. Både Finanstilsynet og Norges Bank redegjør for sine vurderinger i jevnlige rapporter. Det er utviklet en rekke indikatorer som kan være til hjelp for å tallfeste hvor en befinner seg i en finansiell sykel. Indikatorene er basert på økonomisk teori og erfaringer fra finanskriser.<sup>7</sup>

Med bakgrunn i internasjonale anbefalinger har Norges Bank pekt på fire indikatorer som erfaringsmessig kan gi et utgangspunkt for å avdekke finansielle ubalanser, hovedsakelig til bruk i utmålingen av det motsykliske kapitalbufferkravet for banker:<sup>8</sup>

- Samlet kreditt som andel av BNP
- Boligpriser i forhold til husholdningenes disponible inntekt
- Realpriser på næringseiendom
- Andelen markedsfinansiering i bankene

<sup>7</sup> Se f.eks. Schoenmaker, Dirk og Peter Wierds (2016). «Macroprudential supervision: From theory to policy». ESRB Working Papers nr. 2/2016.

<sup>8</sup> Se Norges Bank (2013). «Kriterier for en god motsyklisk kapitalbuffer». Norges Bank Memo nr. 1, 2013. Det motsykliske kapitalbufferkravet er nærmere omtalt i avsnitt 6.3.3 nedenfor.

Avviket mellom indikatorene og deres historiske trender har ofte steget i forkant av perioder med finansiell ustabilitet både i Norge og i andre land.<sup>9</sup> Figur 6.2 viser hvordan de fire indikatorene har avviket fra egen trend de siste 30 årene i Norge. Avvikene økte forut for den norske bankkrisen i 1988–1993 og den internasjonale finanskrisen i 2008–2009. Ifølge Norges Bank kan indikatorene samlet sett «sies å ha gitt gode varsler om oppbygging av finansielle ubalanser i økonomien».<sup>10</sup>

Finansielle ubalanser kan også ha andre opphav enn de som kan fanges opp av modeller og slike indikatorer.<sup>11</sup>

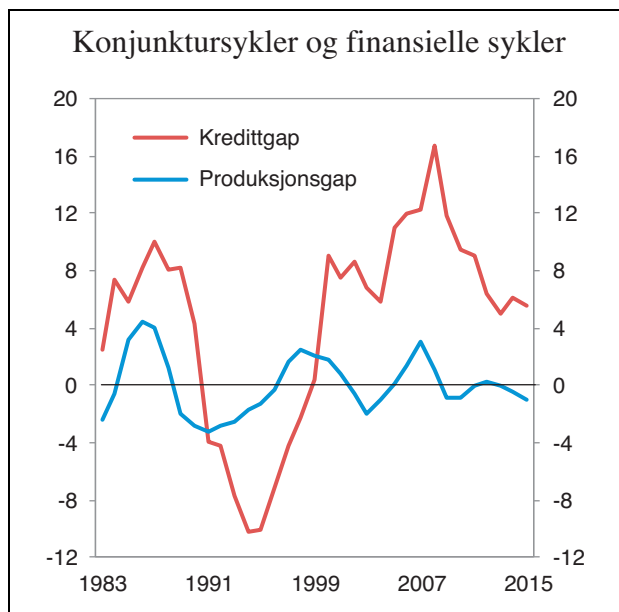
<sup>9</sup> Norges Bank understreker at det er stor usikkerhet knyttet til beregning av trender og dermed til målingen av finansielle ubalanser. Norges Bank benytter derfor tre ulike beregningsmetoder for trender i sine analyser. I dette kapitlet er det bare brukt tall fra én av beregningsmetodene, en metode basert på et såkalt utvidet Hodrick Prescott-filter. Denne metoden har erfaringsmessig gitt bedre indikatorer for kriser enn de andre metodene, se nærmere omtale bl.a. i Norges Banks Pengepolitisk rapport med vurdering av finansiell stabilitet nr. 2/16, s. 44.

<sup>10</sup> Norges Bank (2013). «Kriterier for en god motsyklisk kapitalbuffer». Norges Bank Memo nr. 1, 2013.

<sup>11</sup> Se en gjennomgang av modeller for tidlig varsling av finansielle kriser i Norges Banks Pengepolitisk rapport med vurdering av finansiell stabilitet nr. 3/2014.

Finanstilsynet har utviklet et system for stress-testing av bankenes resultater og soliditet som er basert på fremskrivninger av norsk økonomi i et stressscenario. Stresstesting brukes i generelle vurderinger av finansiell stabilitet og i den tilsynmessige oppfølgingen av soliditeten i enkeltbanker (pilar II).<sup>12</sup> I tillegg analyserer Finanstilsynet utviklingen i norsk og internasjonal realøkonomi, finansmarkedene og bolig- og kredittmarkedene.

Erfaringer viser at finansielle ubalanser opparbeides over mange år og at finansielle sykler kan vare opp mot 10–20 år, mens økonomien for øvrig beveger seg i konjunktursykler på om lag 2–8 år.<sup>13</sup> Figur 6.3 viser kredittindikatoren fra figur 6.2 (som her representerer de finansielle syklene) sammen med konjunkturutviklingen i Norge. Forholdet mellom dem ligner på det en har observert i blant annet USA og andre land i Europa. Gode indikatorer kan avdekke risiko fra finansielle ubalanser som tilsløres av konjunkturutviklingen. Finansielle ubalanser kan for eksempel fortsette å bygge seg opp i en lavkonjunktur.



Figur 6.3 Konjunktursykler og finansielle sykler i Norge, målt ved hhv. produksjonsgapet (avvik mellom faktisk og potensiell produksjon) og kredittgapet (kreditt i forhold til BNP, avvik fra beregnet trend). Prosentenheter

Kilde: Norges Bank.

<sup>12</sup> Se omtale i avsnitt 6.3.5.

<sup>13</sup> Se f.eks. Drehmann, Mathias, Claudio Borio og Kostas Tsatsaronis (2012), «Characterising the financial cycle: don't lose sight of the medium term!», BIS Working Papers nr. 380/2012 og Schoenmaker, Dirk og Peter Wierts (2016), «Macroprudential supervision: From theory to policy», ESRB Working Papers nr. 2/2016.

## 6.2.2 Strukturelle sårbarheter

Mer varige, strukturelle forhold i banksystemet kan også bidra til økt systemrisiko. Tilpasninger som er fornuftige for den enkelte bank, kan gjøre systemet som helhet mindre motstandsdyktig ved forstyrrelser.

Bankene har betydelige økonomiske bånd seg imellom, blant annet i interbankmarkedene, slik at problemer i én bank raskt kan spre seg videre. Smitten kan også være indirekte, for eksempel ved at nedbelåning hos én bank gjennomføres ved salg av verdipapirer, som kan gi prisfall og redusere verdien på verdipapirbeholdningen hos andre banker. Banksystemet kan dessuten bli sårbart av at banker ligner på hverandre og opptrer i flokk. Når bankene gir lån til de samme gruppene av låntakere og plasserer kapital i de samme typene av verdipapirer, blir de sårbare for de samme forstyrrelsene. Tap eller prisfall i enkeltmarkeder kan gi utfordringer for mange banker samtidig, og de kan se seg nødt til å reagere på samme måte: stramme inn på utlån eller selge unna verdipapirer. Det kan forverre situasjonen for bankene sett under ett. Bankene kan dessuten ønske å likne hverandre fordi de oppfatter at det kan øke sannsynligheten for en statlig redningsaksjon dersom flere banker svikter samtidig.

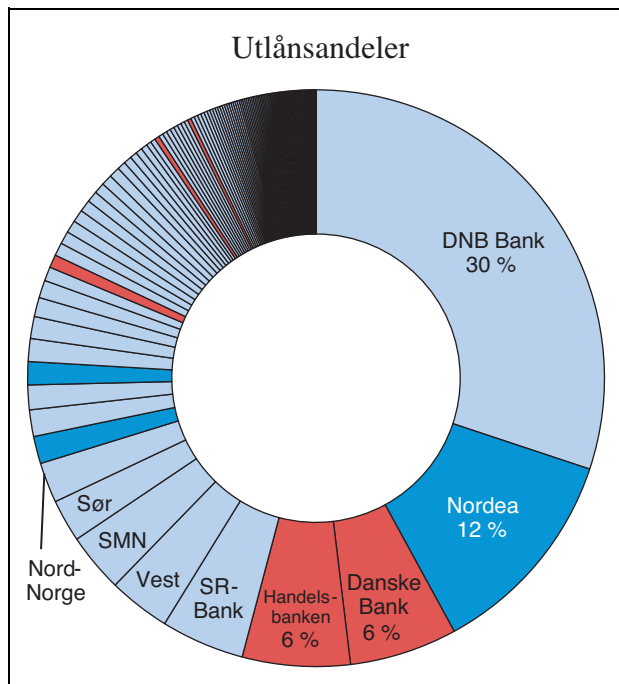
Flokkatferd blant bankene kan også virke forsterkende i oppbyggingen av finansielle ubalanser.<sup>14</sup> I oppgangstider er sannsynligheten for tap på utlån lav, og kredittvurderingene av lånesøkerne kan tenkes å bli mindre grundige. Med økt utlånsvirksomhet tilspisses konkurransen mellom bankene, og marginene avtar. Dermed kan det bli gitt flere risikable lån i oppgangstider.<sup>15</sup>

Sannsynligheten for tap på utlån kan også fremstå som lavere enn den egentlig er, slik at bankene utilsiktet kan ta høyere risiko enn de ønsker. Når enkeltbanker har en posisjon som gjør dem vanskelige eller umulige å erstatte, utgjør de en betydelig kilde til systemrisiko.<sup>16</sup> Dette omfatter både risikoen for bortfall av bankens viktige tjenester og funksjoner (uansett årsak), og risi-

<sup>14</sup> I faglitteraturen knyttes flokkatferd i finansmarkedene til såkalt strategisk komplementaritet, det vil si at gevinsten ved en aktørs strategi øker jo flere som deler samme strategi.

<sup>15</sup> De Nicolò, G., Favara, G. og Ratnovski, L (2012). «Externalities and macroprudential policy».

<sup>16</sup> Slike banker kan f.eks. ha høy markedsandel i utlånsmarkedet eller sentrale funksjoner i den finansielle infrastrukturen. Som erfart under den internasjonale finanskrisen kan systemviktige banker velte et helt finanssystem dersom de havner i problemer.



Figur 6.4 Utlån til kunder i Norge fra alle banker og kredittforetak ved utgangen av 2015<sup>1</sup>

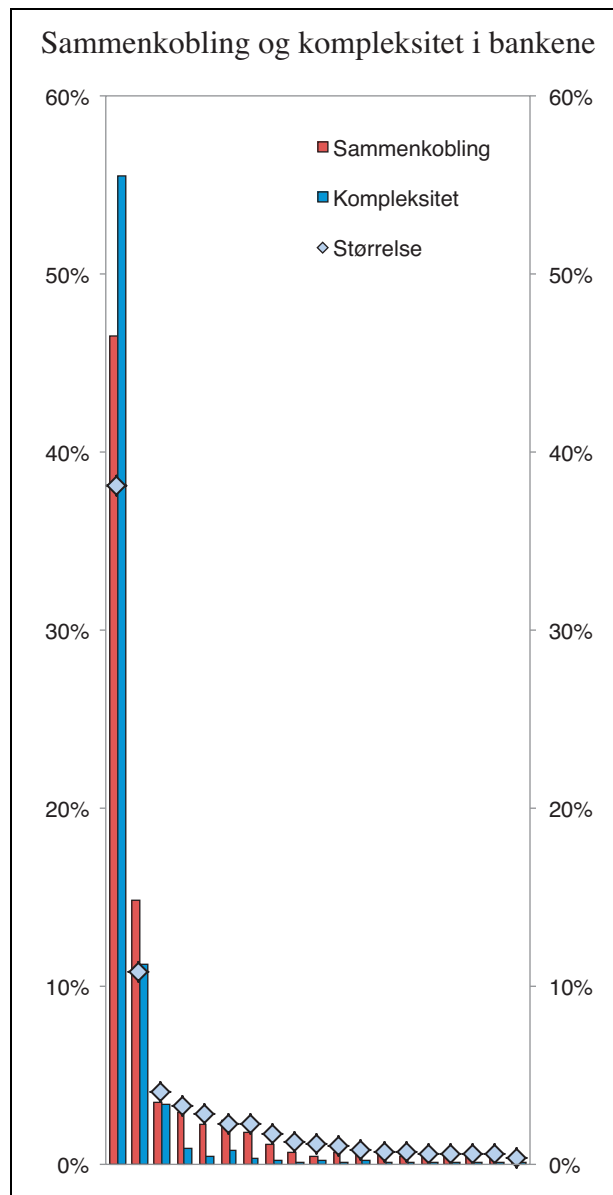
<sup>1</sup> Norske banker, datterbanker og filialer av utenlandske banker er markert i hhv. lyseblått, mørkeblått og rødt.

Kilde: Finanstilsynet.

koen for at banken i kraft av sin posisjon kan ta risiko på skattebetalernes regning og vokse seg enda viktigere. Det nye regelverket stiller særskilte krav til slike *systemviktige banker*, se nedenfor.

Norske banker kjennetegnes av tradisjonell utlånsvirksomhet, konsentrert i de norske markedene. De finansierer seg i både norske og utenlandske kapitalmarkeder, og utenlandsfinansieringen er høyere enn det som er vanlig i andre land utenom Norden. De utenlandske bankene som har virksomhet i Norge, er stort sett svenske og danske banker, se figur 6.4. Norske banker er sammenkoblet med hverandre gjennom blant annet lån og innskudd seg imellom og felles bank-systemer. Figur 6.5 viser hvordan norske banker skårer på mål for sammenkobling og kompleksitet, utarbeidet av Den europeiske banktilsynsmyndigheten EBA, sammenstilt med størrelsen på den enkelte bank. De største bankene er mer sammenkoblet med de andre bankene enn størrelsen deres skulle tilsi, mens de mindre bankene er relativt mindre sammenkoblet. De mindre bankene skårer også lavere på kompleksitet.

IMF har nylig analysert sammenkoblingene i det norske banksystemet og funnet at norske banker har blitt mer sammenkoblet de senere årene,



Figur 6.5 Fordelingen blant norske banker av eiendeler og forpliktelser som kan brukes som mål på den enkelte banks sammenkobling (med finanssystemet) og kompleksitet per utgangen av 2015<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Målet for sammenkobling er bankens andel av summen av alle norske bankers forpliktelser og eiendeler innen finansmarkedet og utestående gjeldsinstrumenter. Målet for kompleksitet er bankens andel av summen av alle norske bankers grensekryssende forpliktelser og fordringer og beholdning av visse derivater. Målene er utarbeidet av EBA til bruk i identifiseringen av systemviktige banker, og Finanstilsynet bruker bl.a. EBAs metode i sine årlige vurderinger av hvilke banker som bør anses som systemviktige i Norge, senest i brev 31. mars 2016 til Finansdepartementet (offentlig).

Kilde: Finanstilsynet.

Tabell 6.1 Oversikt over systemrisiko og virkemidler i makrotilsynet

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

Kilde: Finansdepartementet.

spesielt som følge av at bankene har økt sine beholdninger av obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) utstedt av andre banker.<sup>17</sup> IMF's analyse viser i tillegg at norske banker er sammenkoblet med banksystemene i de andre nordiske landene, først og fremst via DNB.<sup>18</sup> Finanstilsynet og Norges Bank har også pekt på at strukturen i OMF-markedet skaper sammenkoblinger som kan bidra til systemrisiko.<sup>19</sup>

### 6.2.3 Oversikt over virkemidler

Etter finanskrisen i 2008 er det innført nytt internasjonalt regelverk for å gi myndighetene nye virkemidler til å dempe og håndtere systemrisiko.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Se IMF (2015). «Linkages And Interconnectedness In The Norwegian Financial System». Financial Sector Assessment Program Technical Note. Større beholdninger av OMF innebærer at bankene i større grad finansierer hverandre. OMF regnes dessuten som svært likvide verdipapirer, slik at bankene kan kjøpe andre bankers OMF til å dekke kravet til likviditetsbuffer, se avsnitt 6.5.1 under.

<sup>18</sup> DNB, Nordea Bank Norge og Kommunalbanken er utpekt som systemviktige i Norge basert bl.a. på deres størrelse, markedsandeler i Norge og viktighet for resten av banksystemet, og skal derfor oppfylle et høyere kapitalkrav enn andre banker, se avsnitt 6.3.2 under.

<sup>19</sup> Se bl.a. Finanstilsynets Finansielt utsyn 2016 og Norges Banks Finansiell stabilitet 2015.

<sup>20</sup> Det regulære regelverket for tilsyn med enkeltbanker skal også i noen grad ta hensyn til systemrisiko.

Det nye regelverket åpner for å bruke virkemidler på nye måter, men legger også til rette for å ta andre hensyn enn i tradisjonell bankregulering. For eksempel vil det ut fra tradisjonell regulering kunne være riktig for en bank å konsolidere balansen når det oppstår store tap, blant annet ved å selge unna eiendeler eller holde igjen på nye utlån. I gitte situasjoner kan det derimot være riktig ut fra makrotilsyn å lempe midlertidig på kravene dersom konsolidering i mange banker kan forsterke et makroøkonomisk tilbakeslag. Det er derfor innført en motsyklisk kapitalbuffer som kan skrus på i gode tider og skrus av når det er risiko for at mange banker reduserer utlånene samtidig. I makrotilsynet kan det også være aktuelt å stille krav til absolutte økninger i bankenes egenkapital for å unngå at de øker sin prosentvise kapitaldekning ved å konsolidere balansen.<sup>21</sup>

Ettersom de finansielle syklene ofte er lengre enn konjunktursyklene, har makrotilsyn en viktig funksjon som ikke ivaretas av den øvrige stabiliseringspolitikken. Makrotilsyn kan avlaste penge- og finanspolitikken ved å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser.

<sup>21</sup> Se f.eks. Hanson, Samuel G., Anil K Kashyap og Jeremy C. Stein (2011). «A Macroprudential Approach to Financial Regulation». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, nr. 1.

Tabell 6.2 Nærmere om bruken av virkemidler i makrotilsynet

<i>Virkemidler</i>	<i>Herunder</i>	<i>Fastsettes av</i>	<i>Gjeldende vedtak</i>
Kapitalkrav for banker	Systemrisikobufferkrav	Finansdepartementet <sup>1</sup>	3 pst. fra 1. juli 2014
	Buffer for systemviktige banker	Finansdepartementet etter råd fra Finanstilsynet <sup>2</sup>	2 pst. fra 1. juli 2016 for DNB, Nordea og Kommunalbanken
	Motsyklisk bufferkrav	Finansdepartementet etter råd fra Norges Bank	1,5 pst. fra 30. juni 2016
	Minstekrav til såkalt LGD i boliglansmodeller	Finansdepartementet	Økt fra 1. januar 2014
	Økte risikovekter for lån med pant i eiendom	Finansdepartementet	Ikke benyttet
	Krav til modeller for kapitalkrav for boliglån	Finanstilsynet	Innstramminger 1. juli 2014
	Individuelle tilleggskrav til kapital (pilar II)	Finanstilsynet	Løpende
Lånegrenser for husholdningene	Se tabell 6.3	Finansdepartementet	Forskriftskrav fra 1. juli 2015
Begrensninger på store engasjementer	Høyeste grense for samlet engasjement med enkeltmotparter	Finansdepartementet	Forskriftskrav fra 1. januar 2007
Strengere krav til forsvarlig drift	Innstramminger i reglene om store engasjementer, engasjementer mellom banker og kravene om offentliggjøring av finansiell informasjon	Finansdepartementet	Ikke benyttet
	Strengere krav for, og tilsynsmessig oppfølging av, systemviktige banker	Finansdepartementet og Finanstilsynet	Løpende
Krav til likviditet og finansieringsstruktur	Likviditetsdekningskrav (LCR)	Finansdepartementet	100 pst. fra 1. januar 2016 for systemviktige banker (fases inn over 2 år for øvrige banker)
	Krav til stabil finansiering (NSFR)	Finansdepartementet	Regelverk under utvikling

<sup>1</sup> Kravet er fastsatt i finansforetaksloven, men departementet kan fastsette høyere eller lavere bufferkrav.

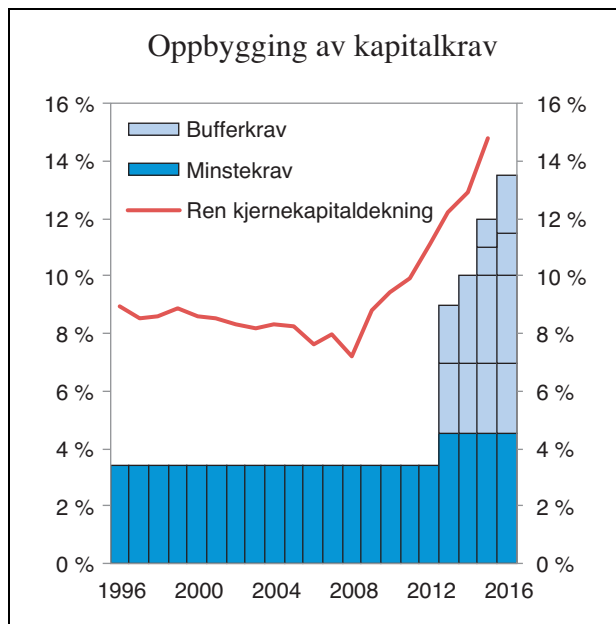
<sup>2</sup> Departementet beslutter hvert år hvilke institusjoner som skal anses som systemviktige etter råd fra Finanstilsynet, og kan fastsette høyere eller lavere bufferkrav enn det som er fastsatt i finansforetaksloven.

Kilde: Finansdepartementet.

De fleste av virkemidlene som til nå er tatt i bruk i makrotilsynet, er rettet mot å bygge motstandsdyktighet i bankene og å endre insentivene deres, se tabell 6.1. Tidsvarierende kapitalkrav, som det motsykliske kapitalbufferkravet, kan bidra til å dempe de finansielle syklene, mens sektorspesifikke kapitalkrav kan redusere sårbarhe-

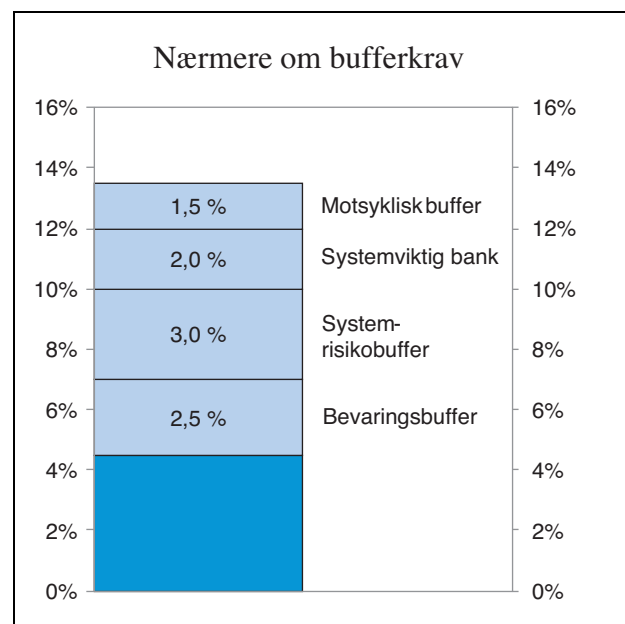
ter i avgrensede deler av økonomien eller finanssystemet. Videre kan likviditetskrav og andre forsvarlighetskrav enn kapitalkrav også være viktige tiltak for å redusere systemrisiko.<sup>22</sup>

Den andre hovedgruppen av virkemidler retter seg mot låntakerne og skal bidra til motstands-



Figur 6.6 Utvikling i minste- og bufferkrav til ren kjernekapitaldekning i Norge og faktisk dekning i norske banker. Prosent av beregningsgrunnlag

Kilder: Finanstilsynet og Norges Bank.



Figur 6.7 Nærmere om sammensetning av det samlede bufferkravet for systemviktige banker i Norge per 1. juli 2016. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

dyktighet ved å legge begrensninger på særlig husholdningenes låneopptak.

De neste avsnittene gir en nærmere oversikt over hvordan ulike virkemidler i makrotilsynet til nå er tatt i bruk i Norge.

## 6.3 Kapitalkrav for banker

### 6.3.1 Nye kapitalkrav etter finanskrisen

I Norge er nye kapitalkrav i tråd med Basel III-anbefalingene og EUs regler (det såkalte CRR/CRD IV-regelverket) innført i perioden 2013–2016, se figur 6.6 og 6.7.<sup>23</sup> Det meste av økningen i kapitalkravene består av nye såkalte bufferkrav på toppen av minstekravet til kapital.<sup>24</sup> Flere av bufferkravene er ment å redusere ulike former for systemrisiko og er derfor virkemidler i makrotilsynet.<sup>25</sup> Bruken av systemrisikobufferkravet og et særskilt bufferkrav for systemviktige banker er i

<sup>22</sup> Regelverket for håndtering av banker i krise er ikke del av makrotilsynet, men kan ha stor betydning for oppbygging av systemrisiko og for stabiliteten i finanssystemet i urolige perioder.

<sup>23</sup> Jf. Innst. 295 L (2012–2013) og Prop. 96 L (2012–2013).

<sup>24</sup> Brudd med minstekravet til kapital kan innebære at en bank blir satt under offentlig administrasjon, mens brudd med bufferkrav utløser krav om oversendelse av en oppkapitaliseringsplan til Finanstilsynet og automatiske begrensninger på bl.a. bankens utbytteutbetalinger, rentebetalinger på hybridkapital og godtgjørelse til de ansatte.

EU-reglene overlatt til det enkelte land, men med blant annet begrensninger på omfang og hvordan de kan kombineres. Det motsykliske kapitalbufferkravet er obligatorisk og skal variere over tid avhengig av hvor en befinner seg i den finansielle sykkelen. Bufferkravene er nærmere omtalt nedenfor.

Flere studier har regnet på hvor høye kapitalkravene bør være, blant annet basert på tallfesting av systemrisiko. Mer egenkapital i bankene gir en gevinst ved å redusere faren for bankkriser, som er svært kostbare for samfunnet, og kan ha en samfunnsøkonomisk kostnad ved at utlånsrentene kan øke dersom bankenes finansieringskostnader øker. Tallfestingen av effektene er usikker, og det gjenspeiles i det store spennet i anslagene på samfunnsøkonomisk optimale kapitalkrav. Noen internasjonale studier har funnet at det optimale nivået på minstekravet til ren kjernekapitaldekning kan ligge et sted mellom 10 og 20 pst., mens en norsk studie har anslått det til mellom 13 og 23 pst.<sup>26</sup> Den norske studien viser også til at tapene under den norske bankkrisen på 1990-tallet tilsvarte et fall i den rene kjernekapitaldekningen

<sup>25</sup> Det såkalte bevaringsbufferkravet er ikke ment som et makrovirkemiddel, men er en slags «støtpute» for den kapitalen som trengs for å oppfylle minstekravet til kapital. Bevaringsbufferkravet på 2,5 pst. er obligatorisk etter EU-reglene.

til de tre største bankene på mellom 5 og 15 prosentenheter.

For en bank er egenkapital dyrere finansiering enn gjeld fordi egenkapitalen bærer mer risiko. Men det er ikke gitt at finansieringskostnadene øker med en høyere egenkapitalandel, siden risikoen ved å eie aksjer og gjeld utstedt av banken går ned.<sup>27</sup> Dersom innskuddsgarantiordninger eller forventninger om statlig støtte har redusert risikoen for bankens eiere og kreditorer, kan bankens kostnader øke fordi effekten av risikoreduksjonen allerede er tatt ut. Høyere krav til egenkapital bringer i så fall en samfunnsøkonomisk gevinst, på samme måte som når subsidier fjernes fra et ellers velfungerende marked.

Det er altså neppe en veldig stor kostnadsforskjell for en bank om den har høy eller lav egenkapital.<sup>28</sup> Det kan imidlertid være betydelige *midlertidige* effekter av å øke egenkapitalen. Når en bank skal øke sin rene kjernekapitaldekning kan den øke sin egenkapital eller redusere virksomheten. I gode tider har bankene større overskudd, og det er typisk god tilgang på ny egenkapital i markedene. Da kan økningen gå raskt og til lave kostnader for bankene, slik at virkningen på utlånsrenter og kredittilgang blir mindre. I dårligere tider er resultatene svakere, og det kan være dyrere og vanskeligere å hente inn ny egenkapital i

<sup>26</sup> Baselkomiteen for banktilsyn (2010), «An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements» fant et optimalt nivå på den rene kjernekapitaldekningen på mellom 10 og over 15 pst., mens Miles, David, Jing Yang og Gilberto Marcheggiano (2011), «Optimal bank capital» (Bank of England Discussion Paper) konkluderte med at den rene kjernekapitaldekningen bør ligge mellom 16 og 20 pst. Sveriges Riksbank (2011), «Appropriate capital ratio in major Swedish banks - an economic analysis», fant et optimalt nivå på mellom 10 og 17 pst. (denne studien har også konvertert tallene i de to andre studiene til en nyere definisjon av ren kjernekapitaldekning). Se også Shin, Hyun Song (2016), «Bank capital and monetary policy transmission», Bank for International Settlements, 7. april 2016. Den norske studien er Kragh-Sørensen, Kasper (2012), «Optimal kapitaldekning for norske banker», Norges Bank Staff Memo, nr. 29, 2012.

<sup>27</sup> Når bankens egenkapital og gjeld blir tryggere investeringer, går den forventede avkastningen på dem ned i markedet. Dette er kjernen i Modigliani-Miller-teoremet, som sier at de samlede finansieringskostnadene til et foretak er uavhengig av kapitalstrukturen, altså av forholdet mellom egenkapitalen og gjeld. Forutsetningene for teoremet gjelder neppe fullt ut, men studier har vist at Modigliani-Miller-effekten er betydelig for banker, se boks 2.9 i Meld. St. 24 (2011–2012) Finansmarknadsmeldinga 2011.

<sup>28</sup> Bankene kan likevel ønske å ha lav egenkapital, særlig i markeder der det er sterk konkurranse om å tilby enkle lån til lavest mulig pris. Undersøkelser tyder på at dette kan være bedriftsøkonomisk viktigst for større banker, se f.eks. Hanson, Samuel G., Anil K Kashyap og Jeremy C. Stein (2011). «A Macroeprudential Approach to Financial Regulation». Journal of Economic Perspectives, vol. 25, nr. 1.

### Boks 6.1 Hva er ren kjernekapitaldekning?

Kapitalkrav for banker kan litt forenklet forstås som minstekrav til bankens egenkapital i prosent av dens eiendeler. Eiendelene skal vektes ut fra antatt tapsrisiko. Egenkapital kalles «ren kjernekapital» i bankregelverket, og ren kjernekapital i prosent av de risikovektede eiendelene kalles «ren kjernekapitaldekning». Minstekravet til ren kjernekapitaldekning på 4,5 pst. er det sentrale soliditetskravet for bankene, men det finnes i tillegg høyere minstekrav til summen av ren kjernekapital og andre kapitaltyper i prosent av risikovektede eiendeler. På toppen av disse kapitalkravene kommer «mykere» kapitalbufferkrav som skal oppfylles med ren kjernekapital.

Risikovektingen av eiendelene har mye å si for den enkelte banks reelle kapitalkrav. Tidligere var det fastsatt i regelverket hvilke risikovekter som skulle benyttes for ulike typer av eiendeler, for eksempel slik at et typisk boliglån skulle vektes 50 pst., mens et typisk bedriftslån skulle telles med fullt ut (altså en risikovekt på 100 pst.). Fra 2007 ble det internasjonalt og i EU/EØS åpnet for at bankene kunne bruke egne modeller til å beregne risikovekter etter godkjenning fra nasjonale tilsynsmyndigheter (IRB-metoden, «Internal Ratings Based»). Det innebærer at risikovektene for ulike typer av utlån og andre eiendeler kan variere mye fra bank til bank, avhengig blant annet av den enkelte banks tapshistorikk og metoder. Mange banker, særlig mindre banker, bruker imidlertid den såkalte standardmetoden, som ligner på det sjablongmessige systemet med faste risikovekter som gjaldt før 2007.

markedene. Da kan virkningen på utlånsrenter og kredittilgang blir større. I gode tider kan dette være en ønsket bivirkning ettersom den kan bidra til å dempe oppbyggingen av finansielle ubalanser, mens den kan gjøre vondt verre i dårligere tider.

Norsk økonomi tok seg raskt opp igjen etter den internasjonale finanskrisen, og analyser fra både Norges Bank og Finanstilsynet tyder på at det har vært videre oppbygging av finansielle ubalanser i de senere årene. Innføringen av de nye kapitalkravene i perioden 2013–2016 skjedde derfor på et gunstig tidspunkt. Norsk økonomi er i dag



mindre sårbar enn den ellers ville vært fordi bankene er blitt mer motstandsdyktige.

### 6.3.2 Buffer for systemrisiko og systemviktige banker

Det norske minstekravet til ren kjernekapitaldekning (inkludert buffere) er i dag 13,5 pst. for de systemviktige bankene og 2 prosentenheter lavere for øvrige banker. Dette er høyere enn det en sikter seg inn mot i mange andre land. Et nivå i nærheten av de samfunnsøkonomisk optimale nivåene en har funnet i de ovennevnte studiene bidrar både til forsvarlig soliditet i den enkelte bank, og til reduksjon av systemrisiko. De høyere kapitalkravene i Norge er gjennomført med et systemrisikobufferkrav på 3 pst. og et særskilt bufferkrav på 2 pst. for systemviktige banker. Bufferkravene skal motvirke og dempe ikkesyklisk systemrisiko.

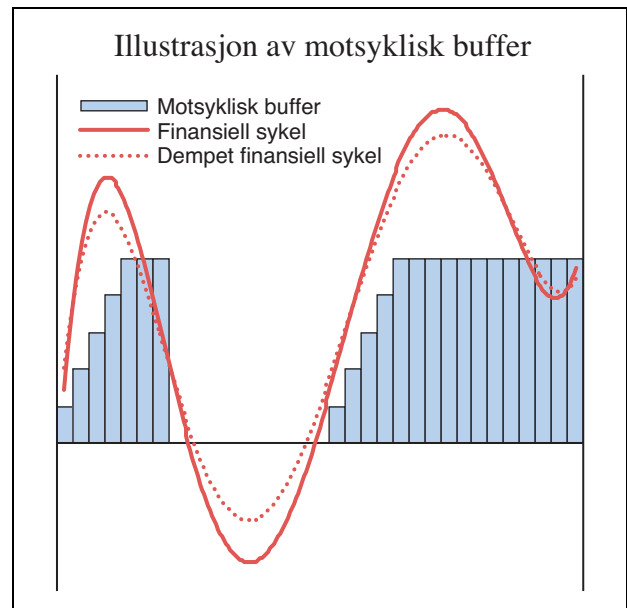
Nivået på det norske systemrisikobufferkravet gjenspeiler strukturelle sårbarheter i norsk økonomi og det norske finanssystemet. Blant annet er norsk økonomi preget av en ensidig næringsstruktur, relativt sterke konjunktursvingninger, høye gjeldsnivåer i husholdningene og et presset boligmarked. Finanssystemet er blant annet nært sammenkoblet og avhengig av innhenting av kapital fra utlandet.

Det særskilte bufferkravet for systemviktige banker er ment å redusere sannsynligheten for at slike banker får økonomiske problemer som kan ha alvorlige negative konsekvenser for det finansielle systemet og realøkonomien. De tre bankene som er utpekt som systemviktige i Norge – DNB, Nordea Bank Norge og Kommunalbanken – er de tre største i Norge, både sammenlignet med BNP for Fastlands-Norge og målt etter andeler i utlånsmarkedet.

### 6.3.3 Motsyklisk kapitalbuffer

Det motsykliske kapitalbufferkravet er ment å gjøre bankene mer motstandsdyktige overfor utlånstap i en fremtidig lavkonjunktur og motvirke at bankenes utlånspraksis skal bidra til å forsterke en eventuell nedgangskonjunktur. Bufferkravet skal økes når finansielle ubalanser bygger seg opp, og kan reduseres eller fjernes ved tilbakeslag i økonomien og store tap i bankene. Figur 6.8 illustrerer hvordan det motsykliske kapitalbufferkravet kan tenkes å variere med den finansielle sykkelen, og dempe de sykliske svingningene (stiplet linje).

Det motsykliske kapitalbufferkravet skal fastsettes av myndighetene i det enkelte land for å



Figur 6.8 Illustrasjon av hvordan det motsykliske kapitalbufferkravet kan variere med, og dempe, den finansielle sykkelen

Kilde: Finansdepartementet.

dempe systemrisikoen der. Banker som har virksomhet i flere land, skal etter EU-reglene oppfylle et motsyklisk kapitalbufferkrav som er et vektet gjennomsnitt av de kravene som stilles i landene der de opererer.<sup>29</sup> Et lands motsykliske kapitalbufferkrav skal i utgangspunktet fastsettes til mellom 0 og 2,5 pst.

I Norge ble regler om motsyklisk kapitalbufferkrav vedtatt i 2013 samtidig med de andre kapitalkravene. Etter forskrift om motsyklisk kapitalbuffer skal Finansdepartementet fastsette nivået på kravet hvert kvartal, basert på råd og beslutningsgrunnlag fra Norges Bank. I dette arbeidet skal Norges Bank og Finanstilsynet utveksle relevant informasjon og vurderinger. Beslutningsgrunnlaget skal inneholde oversikt over forholdet mellom kreditt og BNP og hvordan dette avviker fra den langsiktige trenden, samt andre indikatorer, og Norges Banks vurdering av systemrisiko som bygges opp eller er bygget opp over tid. Som nevnt i avsnitt 6.2.1 over, har Norges Bank utviklet fire hovedindikatorer til dette formålet.

Finansdepartementet besluttet i desember 2013, etter råd fra Norges Bank, at det motsykliske kapitalbufferkravet skulle være 1 pst. fra

<sup>29</sup> Hvis en bank f.eks. har halvparten av sin virksomhet i et land med et krav på 1 pst., og resten i et land med et krav på 2 pst., blir bankens motsykliske kapitalbufferkrav på 1,5 pst.

30. juni 2015, med henvisning til at Norges Banks indikatorer tydet på at det var bygget opp finansielle ubalanser i norsk økonomi. Innføringen og nivået på kravet ble tilpasset oppbyggingen av de øvrige nye kapitalkravene, se figur 6.6. I juni 2015 besluttet departementet at det motsykliske kapitalbufferkravet skulle økes til 1,5 pst. fra 30. juni 2016, igjen etter råd fra Norges Bank. Departementet la særlig vekt på gjeldsbelastningen i husholdningssektoren, utviklingen i eiendomsprisene og den økonomiske situasjonen i bankene.

Økninger i det motsykliske kapitalbufferkravet virker på samme måte som økninger i kapitalkravene generelt. Som nevnt over vil økte kapitalkrav bidra til økt motstandsdyktighet i bankene, og i oppbyggingsfasen kan økningen ha en midlertidig dempende effekt på kredittilbudet i økonomien. Bortfall av bufferkravet ved tilbakeslag i økonomien vil kunne gjøre det lettere for bankene å opprettholde sin utlånsvirksomhet.

#### 6.3.4 Høyere kapitalkrav for boliglån

Kapitalkravene for pantesikrede boliglån er lavere enn for de fleste andre utlån fordi pantesikrede boliglån er ansett som relativt lite risikable for bankene. Dersom risikoen forbundet med slike lån øker som følge av finansielle ubalanser og annen systemrisiko, kan det gi grunnlag for å øke kapitalkravene på boliglån ut over det som følger av den tradisjonelle bankreguleringen. For eksempel kan boliglånsvirksomheten bidra til oppbygging av ubalanser som i første rekke kan øke tapsrisikoen på utlån til bedrifter. I en slik situasjon kan det være riktig å øke kapitalkravene på utlån til bedrifter, men det kan også være aktuelt med økte kapitalkrav for boliglån for å treffe kilden til risikøkningen. Etter EU-reglene og norsk lovgivning er det rom for å øke kapitalkravene spesifikt for boliglån på ulike måter. For eksempel kan det fastsettes økte kapitalbufferkrav for boliglån, tilleggskrav til kapital i den tilsynsmessige oppfølgingen av bankene (pilar II-prosessen), økte risikovekter og midlertidig høyere kapitalkrav.<sup>30</sup>

Til nå har norske myndigheter truffet tiltak for å bidra til at de interne modellene som de større bankene bruker for å beregne risiko og kapitalkrav,<sup>31</sup> bedre reflekterer faktisk tapsrisiko på boliglån. Tiltak fra Finansdepartementet og Finanstilsynet i 2013 og 2014 ga en økning i den

gjennomsnittlige risikovektingen av boliglån i disse bankene fra 10–15 pst. til 20–25 pst.<sup>32</sup> Det har likevel begrenset betydning i Norge i dag fordi kapitalkravene holdes oppe av det såkalte Basel I-gulvet, se avsnitt 6.3.5 under.

Tiltakene for å øke bankenes risikovekting illustrerer at det ofte kan være vanskelig å trekke et klart skille mellom makrotilsyn og tradisjonell bankregulering. Tiltakene er hjemlet i den ordinære bankreguleringen, og er ment å bidra til et forsvarlig forhold mellom risiko og kapital i den enkelte bank. Samtidig er slike tiltak dimensjonert ut fra det samlede risikobildet i norsk økonomi – der finansielle ubalanser og strukturelle sårbarheter spiller en stor rolle – og de kan være egnet til å dempe vridninger som ellers kunne medvirket til økt systemrisiko.

#### 6.3.5 Kapitalkravsgulv og tilsynsmessige tilleggskrav

For å ha ekstra sikkerhet for at bankene har forsvarlig soliditet, er det innført kapitalkravsgulv basert på enklere og mer transparente regler enn de ordinære kapitalkravene. I tillegg skal Finanstilsynet, som del av pilar II-prosessen, pålegge den enkelte bank tilleggskrav til kapital dersom de ordinære kapitalkravene ikke fullt ut fanger opp risikoen banken er utsatt for.

Ved innføringen av Basel II-reglene i 2007 ble det fastsatt et kapitalkravsgulv for de bankene som gikk over til interne modeller, det såkalte *Basel I-gulvet*. Formålet var å sikre at innføringen ikke ville medføre en for stor svekkelse av kapitalkravene. Etter Baselkomiteens anbefalinger og EUs regler ble det også i Norge gitt en regel om at de risikovektede eiendelene samlet sett ikke skulle være lavere enn 80 pst. av hva de ville ha vært under de gamle reglene (Basel I-reglene).<sup>33</sup> Basel I-gulvet er gjennomført på ulike måter i ulike land. De fleste andre land har gjennomført en variant av gulvet som ikke gir noen ekstra sik-

<sup>30</sup> Se oversikt i ESRB (2016). «A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2015». Oversikten viser også at de fleste EU-land som har truffet tiltak for å øke kapitalkravene på boliglån av hensyn til systemrisiko, også har lånegrenser for husholdningene.

<sup>31</sup> Banker kan etter godkjenning fra Finanstilsynet benytte interne modeller i henhold til den såkalte IRB-metoden («Internal Ratings Based») til å beregne risiko og kapitalbehov. Det er stort sett de større bankene som benytter denne metoden.

<sup>32</sup> Se pressemelding fra Finanstilsynet 1. juli 2014.

<sup>33</sup> Bruk av interne modeller var forventet å gi mer presise tallfestinger av risiko og kapitalbehov, slik at kapitalkravene kunne være lavere enn under de tidligere, mer sjablongmessige Basel I-reglene (og for så vidt også lavere enn etter standardmetoden i Basel II, som ligner på Basel I-reglene). Gulvregelen ble altså satt slik at kapitalkravene likevel ikke kunne falle til mindre enn 80 pst. av kapitalkravet etter gammelt system.

kerhet for at risikovektingen er forsvarlig, men bare for at bankene ikke kommer under 80 pst. av de lavere kapitalkravene som gjaldt før 2007.<sup>34</sup> I Baselkomiteen og i EU arbeides det nå med to nye kapitalkravsgulv.<sup>35</sup>

Ambisjonen for den internasjonale kapitalkravsreformen etter finanskrisen var å styrke bankenes reelle soliditet, ikke minst av hensyn til systemrisiko. Måten Basel I-gulvet er gjennomført på i en del andre land, kan uthule effekten av økte kapitalkrav. Norske myndigheter har holdt fast på en gjennomføring av Basel I-gulvet som sikrer at de prosentvise kapitalkravene er fundamentert på en betryggende måte. Det har gjort at behovet for andre tiltak har vært mindre.

*Pilar II-prosessen* er en annen viktig sikkerhetsmekanisme i kapitalkravsregelverket.<sup>36</sup> Dersom de generelle kapitalkravene og bufferkravene ikke fullt ut fanger opp risikoen bankene er utsatt for, skal Finanstilsynet pålegge enkeltbanker eller grupper av banker tilleggskrav. Finanstilsynet vurderer blant annet om en bank eller en gruppe av banker vil være særlig utsatt for systemrisiko, og om de bidrar til systemrisiko.<sup>37</sup> Eventuelle tilleggskrav er like bindende for bankene som de generelle kapitalkravene. Dersom dagens Basel I-gulv skulle bli svekket, eller de nye kapitalkravsgulvene ikke like godt bidrar til et forsvarlig nivå på bankenes risikovektede eiendeler, kan pilar II-prosessen bli et viktigere verktøy for å sikre god balanse mellom tapsbærende evne og risiko i norske banker, herunder at systemrisiko møtes med tilstrekkelig høye kapitalkrav.

<sup>34</sup> Se eksempler på forskjellen mellom gulvene i bl.a. boks 3.1 i Meld. St. 29 (2015–2016) Finansmarkedsmeldingen 2015 og i Borchgrevink, Henrik (2012), «Basel I-gulvet – overgangsregel og sikkerhetsmekanisme i kapitaldekningsregelverket», Norges Bank Aktuell kommentar nr. 8/2012.

<sup>35</sup> Baselkomiteen arbeider med en ny gulvregel som er tenkt å erstatte Basel I-gulvet, og både Baselkomiteen og EU utreder et nytt kapitalkravsgulv som ikke er basert på risikovektede eiendeler, men isteden er utformet som minstekrav til kjernekapital i prosent av den fulle verdien av eiendelene, kalt «leverage ratio». Prosessene er omtalt i avsnitt 3.3.5 i Meld. St. 29 (2015–2016) Finansmarkedsmeldingen 2015.

<sup>36</sup> Kapitalkravsregelverket i EU/EØS består av tre såkalte pilarer. Pilar I inneholder bl.a. minstekravene til kapital og bufferkrav, pilar II handler om bankenes og tilsynsmyndighetenes vurderinger av risiko og kapitalbehov i bankene, mens pilar III handler om offentliggjøring av informasjon.

<sup>37</sup> Se Finanstilsynets rundskriv nr. 12/2016, «Finanstilsynets praksis for vurdering av risiko og kapitalbehov».

## 6.4 Lånegrenser for husholdningene

### 6.4.1 Formål

Tiltak som begrenser husholdningenes mulighet for å ta opp lån, kan bidra til økt motstandsdyktighet både hos husholdningene selv, og hos bankene. I motsetning til økte kapitalkrav begrenser denne typen tiltak tilbudet av kreditt i økonomien direkte. Tiltakene kan derfor ha større innvirkning på kredittveksten og oppbyggingen av finansielle ubalanser. Det er i hovedsak to typer av tiltak som er i bruk internasjonalt:

1. Grense for belåningsgrad, det vil si en grense for hvor stort et pantelikret lån kan være i forhold til pantets verdi (typisk en bolig).
2. Grense for hvor stort et lån kan være i forhold til låntakerens gjeldsbetjeningsevne eller inntekt.

Begge tiltak kan være egnet til å bryte spiraler der vekst i kreditt og eiendomspriser gjensidig forsterker hverandre, samtidig som de kan forhindre at den enkelte husholdning tar opp for høy gjeld. Bankenes motstandsdyktighet kan styrkes på to måter. Lånegrenser i forhold til gjeldsbetjeningsevne eller inntekt sikrer en viss finansiell buffer hos husholdningene, og reduserer dermed sannsynligheten for mislighold av lån. En grense for belåningsgrad reduserer bankens tap dersom låntakerne likevel ikke skulle klare å betjene sine lån.

Grenser for belåningsgrad alene kan ha en viss medsyklisk effekt i den forstand at økte eiendomspriser øker lånegrensen, selv om låntakerne da også må stille med mer egenkapital.<sup>38</sup> Lånegrenser i forhold til gjeldsbetjeningsevne eller inntekt kan motvirke dette, ettersom de er forankret i størrelser som ikke øker i takt med eiendomsprisene. Slike lånegrenser kan derfor bidra til å dempe svingningene i den finansielle sykkelen selv om de ikke endres over tid. Motsykliske virkninger av lånegrenser kan generelt forsterkes ved å stramme dem inn i oppgangstider og lempe på dem i dårligere tider.

Lånegrenser for husholdningene (og eventuelt andre grupper av låntakere) er generelt overlatt til nasjonal regulering, og det finnes for eksempel ikke EU-regler om dette. Mange land i Europa har tatt i bruk slike virkemidler de senere årene, mens flere land utenfor Europa har hatt slike grenser lenge. Internasjonale erfaringer og stu-

<sup>38</sup> Dersom låntakeren er i boligmarkedet fra før, kan ofte det økte egenkapitalbehovet lett dekkes av verdiøkning på eksisterende bolig.

Tabell 6.3 Hovedkrav i forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig

<i>Grense for belåningsgrad på nye boliglån (inkl. tilleggsikkerhet)</i>	85 pst. av boligens verdi
<i>Grense for belåningsgrad på nye rammelån (inkl. tilleggsikkerhet)</i>	70 pst. av boligens verdi
<i>Krav om avdragsbetaling</i>	På lån med belåningsgrad over 70 pst. skal årlig nedbetaling minst være det laveste av (a) 2,5 pst. av innvilget lån og (b) det avdragsbetalingen ville vært på et 30 års annuitetslån
<i>Krav om låntakerens gjeldsbetjeningsevne</i>	Inntekten må dekke alle relevante utgifter, herunder normale utgifter til livsopphold, avdrag på lån og rentebetalinger gitt en økning i rentenivået på 5 prosentenheter
<i>Fleksibilitet</i>	Banken kan innvilge lån som ikke oppfyller ett eller flere av kravene for inntil 10 pst. av verdien av innvilgede lån hvert kvartal

Kilde: Finansdepartementet.

dier tyder på at lånegrenser for husholdningene til en viss grad kan bidra til å dempe veksten i kreditt og boligpriser.<sup>39</sup>

#### 6.4.2 Innføring av lånegrenser i Norge

Finanstilsynet ga i 2010 retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål i Norge.<sup>40</sup> Retningslinjene omfattet blant annet en grense for belåningsgrad på 90 pst. av boligens verdi, og et ikke-tallfestet krav om å begrense utlån i henhold til låntakerens gjeldsbetjeningsevne. I tillegg var det blant annet krav om avdragsbetaling på lån med høy belåningsgrad og grense for belåningsgrad på 75 pst. for rammelån. Eventuelle brudd på retningslinjene kunne medføre pålegg fra Finanstilsynet, herunder pålegg om at banken måtte øke sin kapitaldekning. Finanstilsynet viste i retningslinjene til at «Et mindre omfang av svært høye lån vil gjøre husholdninger og banker mer robuste til å kunne møte tilbakeslag i økonomi og markeder, og redusere faren for at dette skaper mer omfattende problemer for samfunn og den enkelte husholdning.»

Retningslinjene ble strammet inn i 2011. Grensen for belåningsgrad ble senket til 85 pst. av boligens verdi, og kravet om gjeldsbetjeningsevne ble konkretisert ved at låntakeren blant annet måtte tåle en renteøkning på minst fem prosentenheter. I tillegg ble det spesifisert at det skulle

være avdragsplikt ved belåningsgrad over 70 pst., og grensen for belåningsgrad på rammelån ble senket til 70 pst. Innstrammingene ble begrunnet ut fra situasjonen i bolig- og lånemarkedene og bankenes etterlevelse av 2010-retningslinjene.

Finansdepartementet fastsatte i juni 2015 forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig, basert på retningslinjene fra Finanstilsynet. Forskriften trådte i kraft 1. juli 2015, og gjelder i utgangspunktet ut 2016. Forskriftsregler gir generelt klarere hjemler for tilsynsmessig oppfølging og sanksjonering, og kan snevre inn bankenes rom for å utøve skjønn, sammenlignet med retningslinjer.

Formålet med boliglånsforskriften er å bidra til en mer balansert utvikling i bolig- og kredittmarkedet. Kravene i den er i hovedsak sammenfallende med de tidligere retningslinjene fra Finanstilsynet, se tabell 6.3. For å sikre at bankene fortsatt skal ha tilstrekkelig fleksibilitet til å foreta egne risikovurderinger, er det gitt rom for å avvike fra retningslinjene for inntil 10 pst. av innvilgede lån.

Finansdepartementet ba i brev 23. juni 2016 Finanstilsynet i samråd med Norges Bank om å vurdere hvordan forskriften har virket, og om den bør avvikles eller videreføres. I sitt svar til Finansdepartementet 8. september 2016 vurderte Finanstilsynet at utlånsveksten kan ha blitt noe lavere enn den ville ha blitt uten forskriftsreguleringen, mens Norges Bank viste til at det er tegn til noe mer restriktiv utlånspraksis fra bankene og noe nedgang i lån med særlig høy belåningsgrad. Finanstilsynet skrev videre at hensynet til finansiell stabilitet tilsier at det er behov for fortsatt regu-

<sup>39</sup> Se boks 3.2 i ESRB (2014). «The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector».

<sup>40</sup> Finanstilsynets rundskriv nr. 11/2010, «Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål».

lering av bankenes utlånspraksis, og foreslo videreføring og innstramming av forskriften.

Finanstilsynet foreslo blant annet krav om avdragsbetaling for alle nye lån med belåningsgrad over 60 pst., mot 70 pst. i dag, og et nytt krav om at det ikke skal gis lån som er større enn fem ganger låntakers brutto inntekt. Finanstilsynet foreslo også at bankenes adgang til å innvilge lån som ikke oppfyller alle kravene i forskriften, oppheves eller begrenses fra dagens 10 pst. til 4 pst. av innvilgede lån.

Finansdepartementet har sendt Finanstilsynets forslag på høring med frist 24. oktober 2016.

## 6.5 Andre virkemidler

### 6.5.1 Likviditet og finansieringsstruktur i bankene

Ved siden av økte kapitalkrav er nye krav til likviditet og finansieringsstruktur blant de viktigste tiltakene i det nye bankregelverket etter den internasjonale finanskrisen. Kravene er del av Basel III-anbefalingene som følges opp med ny regulering i EU og mange andre land internasjonalt:

- Et likviditetsdekningskrav (Liquidity Coverage Ratio, «LCR») skal sikre at bankene til enhver tid har en beholdning av likvide eiendeler som minst tilsvarer netto likviditetsutgang i en gitt stressperiode på 30 dager.
- Et krav til stabil finansiering (Net Stable Funding Ratio, «NSFR») skal sikre at bankene finansierer lite likvide eiendeler med stabil finansiering.

Målet med kravene er å bedre bankenes motstandsdyktighet mot uro i finansieringsmarkedene, ved å gjøre dem mindre avhengig av kortsiktig finansiering og likviditet fra sentralbanker.

I Norge ble likviditetsdekningskravet innført med virkning fra 1. januar 2016 for de tre systemviktige bankene,<sup>41</sup> mens det for de øvrige bankene fases inn frem til 31. desember 2017. Kravet til stabil finansiering er ennå ikke ferdig utformet i EU-regelverket, og det vil trolig bli innført i 2018. Finansdepartementet tar sikte på at kravet kan innføres i Norge når EU-reglene er vedtatt.

Kravene til likviditet og finansieringsstruktur er i første rekke en utvidelse av den ordinære bankreguleringen, men de vil også bidra til å

dempe systemrisikoen i finanssektoren. Det er en tendens til at bankene gjør seg mer avhengige av kortsiktig markedsfinansiering i perioder med oppbygging av finansielle ubalanser i økonomien, og en oppbygging av likviditetsrisiko i banksystemet gjør bankene sårbare, både samlet og hver for seg. For den enkelte bank kan det dessuten være ønskelig å ta relativt høy likviditetsrisiko hvis den forventer at sentralbanken og myndighetene vil yte støttetiltak når markedslikviditeten tørker inn. Ved innføringen av de nye kravene til likviditet og finansieringsstruktur fjernes vesentlige strukturelle sårbarheter som ellers kunne ha nødvendiggjort andre tiltak.

Kravene til likviditet og finansieringsstruktur kan dessuten brukes som mer eksplisitte virkemidler i makrotilsynet i spesielle situasjoner. Etter EU-reglene kan nasjonale myndigheter midlertidig skjerpe kravene hvis det er nødvendig for å redusere systemrisiko som ikke lar seg redusere ved hjelp av andre virkemidler. Det kan gjøre rask ekspansjon dyrere i oppgangstider, og bankene vil ha en enda mer robust finansieringsstruktur ved uroligheter i finansmarkedene.

### 6.5.2 Innstramminger i virksomhetskrav

En rekke andre krav i den ordinære bankreguleringen kan også tenkes å være egnet til bruk i makrotilsynet i spesielle situasjoner. EU-regelverket åpner for eksempel for at nasjonale myndigheter midlertidig kan skjerpe reglene om store engasjementer, engasjementer mellom banker og kravene om offentliggjøring av finansiell informasjon. De ordinære reglene om store engasjementer skal bidra til å begrense bankenes konsentrasjonsrisiko og angir blant annet maksimumsgrenser for motpartseksposeringer.

Det følger av det såkalte proporsjonalitetsprinsippet at offentlige krav til, og tilsynsmessig oppfølging av, banker skal stå i forhold til virksomhetens risiko og omfang. I tråd med dette stilles det høyere krav særlig til de systemviktige bankene, for eksempel til gjennomføring av pilar II-prosessen (egnevaluering av risiko og kapitalbehov) og utarbeidelse av planverk i henhold til nytt kriseshåndteringsregelverk, i tillegg til det særskilte kapitalbufferkravet for slike banker. Det er også andre eksempler på at de systemviktige bankene behandles særskilt, herunder den tidligere innføringen av likviditetsdekningskravet.

<sup>41</sup> DNB, Nordea Bank Norge og Kommunalbanken.

## 7 Norges oppfølging av FNs bærekraftsmål

### 7.1 Innledning

FN vedtok i september 2015 nye bærekraftsmål for verden for perioden fram mot 2030. De 17 målene og 169 delmålene dekker de fleste samfunnsområder. Det overordnede målet er å utrydde ekstrem fattigdom og sult. Det er også en rekke andre universelle mål, blant annet om å ivareta menneskerettigheter, naturmiljøet og økonomisk framgang, og om å redusere ulikhet.

Målene er en videreføring av de åtte tusenårsmålene som FN vedtok i år 2000 for perioden 2000–2015. Det meste sentrale av disse var å halvere andelen som lever i ekstrem fattigdom. Blant annet som følge av sterk økonomisk framgang i Kina og andre store økonomier i Asia, har verdenssamfunnet tatt viktige skritt i retning av å nå dette målet. Også på andre områder har utvik-

lingen gått i riktig retning, mens det for enkelte av målene fortsatt gjenstår betydelig arbeid.

Regjeringen har utpekt et ansvarlig departement for hvert av de 17 bærekraftsmålene. Alle departementene rapporterer om oppfølgingen av målene de har ansvar for i sine budsjettokumenter. Finansdepartementet har koordineringsansvar for hovedmål 8 (om økonomisk vekst og sysselsetting) og hovedmål 10 (om å redusere ulikhet). Dette kapitlet gir en sammenfatning av oppfølgingen av de ulike målene samt en nærmere omtale av målene 8 og 10.

De nye bærekraftsmålene gjelder for alle land. Norge har gjennomført viktige tiltak og er på rett kurs for å kunne realisere mange av målene. Samtidig er det enkelte mål som det vil være krevende å oppfylle for oss. Noen er formulert som nulltolle-

#### Boks 7.1 FNs bærekraftsmål for 2030

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

ransemål og noen kan fordre nye, sektorovergripende løsninger.

Hovedintensjonen bak målene er å legge til rette for et godt og trygt liv uten fattigdom for alle mennesker. De 17 hovedmålene representerer en slik ambisjon. Delmålene indikerer nærmere hva dette vil kreve av landene på ulike områder. På en del områder kan det være mer enn én vei til hovedmålet. Samtidig tilsier tidligere erfaring at omfattende fremgang vil være vanskelig uten at enkelte grunnleggende forutsetninger er på plass.

Mål 1 om å avskaffe ekstrem fattigdom er fundamentalt. Behov for mat, vann og bolig er grunnleggende for alle mennesker. Uten at disse er dekket, er det vanskelig å nå de øvrige målene. Samtidig kan man også trekke fram mål 16, som tar opp noen viktige sider ved et godt styresett, blant annet grunnleggende politiske og sivile rettigheter. Uten respekt for rettsstaten, demokrati, åpenhet og sterke mekanismer mot maktmisbruk og korrupsjon er det for eksempel vanskelig å nå målet om langsiktig økonomisk vekst og full sysselsetting, som igjen er av stor betydning for muligheten til å nå mange av de andre målene. Siden flere av bærekraftsmålene er gjensidig avhengig av hverandre, bør fremgang ikke bare måles ut fra utviklingen i ett eller noen få enkeltmål, men også ved å se på hvorvidt en får til en helhetlig utvikling i ønsket retning. I regi av FN arbeides det internasjonalt med å utvikle indikatorer for delmålene.

Ulike land har valgt litt forskjellige tilnærminger til arbeidet med å følge opp bærekraftsmålene. Regjeringen har lagt vekt på at oppfølgingen ikke skal medføre nye og ressurskrevende koordineringsprosesser og har valgt en modell som bygger på vårt politiske og administrative system. Det er også i tråd med et ønske om at bærekraftsmålene skal være integrert i ordinær politikktutvikling, ikke følge ett eget spor.

De ansvarlige departementene følger opp sine delmål som ledd i sin løpende virksomhet. Finansdepartementet summerer opp hovedpunktene i nasjonalbudsjettet. Utenriksdepartementet koordinerer oppfølgingen internasjonalt. Norge var blant de første landene som rapporterte til FN om sin oppfølging.

## 7.2 En samlet framstilling av arbeidet med bærekraftsmålene

### *Mål 1 – om å utrydde fattigdom*

Norge er blant landene med minst inntektsforskjeller, og sammenliknet med de fleste andre

land har det store flertallet av befolkningen en høy levestandard. Tilgang til gratis eller sterkt subsidierte helsetjenester, utdanning og andre velferdsgoder bidrar til å redusere forskjellene i muligheter og levekår.

Norge har ingen offisiell definisjon av fattigdom. En mye brukt indikator for hvor mange som er utsatt for fattigdom, er andelen som gjennom en treårsperiode har inntekt under 60 pst. av medianinntekten. Med en slik tilnærming har andelen med vedvarende lavinntekt ligget på 8–9 pst. siden første måleperiode (1996–1998). En relativt høy andel av denne gruppen var innvandrere fra ikke-vestlige land. Forekomsten av lavinntekt er relativt liten i Norge sammenliknet med andre land. Den viktigste årsak til lavinntekt er manglende eller liten deltakelse i arbeidslivet.

Universell tilgang til utdanning og en aktiv og inkluderende arbeidsmarkedspolitikk legger til rette for at alle får muligheter til å skape en fremtid for seg og sin familie. Inntektssikringsordningene gir økonomisk trygghet for de som ikke kan arbeide. Det er en nær sammenheng mellom arbeid og velferd, både for den enkelte og for samfunnet. Det legges derfor vekt på å utforme virkemidlene og velferdsordningene slik at det skal lønne seg å arbeide.

I den internasjonale oppfølgingen av mål 1 legger Norge stor vekt på tiltak rettet mot å utrydde fattigdom, særlig gjennom støtte til utdanning og helse.

### *Mål 2 – om matsikkerhet*

Matsikkerheten er høy i Norge. De viktigste bidragene til matsikkerhet i Norge er høy matvareproduksjon og god tilgang til markeder utenfor landet.

Internasjonalt legger Norge vekt på at befolkningen i alle land skal sikres tilstrekkelig tilgang til mat. Vår politikk er basert på retningslinjene vedtatt i Verdens matsikkerhetskomité (Committee for Food Security, CFS). Siktemålet er blant annet å øke produktivitet og styrke småskala matprodusenters innflytelse over sine levekår.

Norge følger også opp CFSs oppfordring om å sikre og synliggjøre fiskens viktige rolle for matsikkerhet og ernæring. Regjeringen ønsker å prioritere temaene trygg sjømat og kunnskap om sjømatens næringsinnhold og betydning av dette for menneskenes helse. Norge har ledende kompetanse om sammenhengen mellom sjømat, ernæring og helse og om overvåking for å sikre trygg og sunn sjømat, samt om teknologi og bærekraftig forvaltning.

Svalbard Globale frøhvelv, som ble åpnet i 2008, er verdens største sikkerhetslager for frø. Her gis frø fra hele kloden sikker langtidslagring i kalde og tørre fjellhaller. Frøhvelvet bidrar til å ta vare på den store genetiske variasjonen innen verdens matplanter. Svalbard Globale frøhvelv er del av en verdensomspennende forsikring for matforsyningen til kommende generasjoner.

#### *Mål 3 – om å sikre god helse*

Den generelle helsetilstanden for nordmenn er god. Forventet levealder er relativt høy både for menn og kvinner. Norge har et velutviklet offentlig helsevesen. God helse i befolkningen er også avhengig av utviklingen på andre områder, blant annet ernæring, fysisk aktivitet, trafikksikkerhet, lokal luftforurensing og eksponering mot skadelige stoffer.

I bistandspolitikken legger Norge stor vekt på helse, med særlig vekt på forholdene for kvinner og barn. Norge gir betydelig støtte til organisasjoner som arbeider for å fremme helsen til fattige i utviklingsland.

#### *Mål 4 – om å sikre god utdanning og livslang læring*

Utdanning er et prioritert område for Regjeringen. Norge har et høyt utdanningsnivå sammenliknet med de fleste andre land. I alderen 25–64 år har mer enn 70 pst. videregående utdanning, og nær 45 pst. har høyere utdanning. Nesten alle norske ungdommer begynner på videregående utdanning.

Norge har imidlertid også utfordringer knyttet til utdanning. Norske 15-åringer scorer så vidt over gjennomsnittet i OECD-området i læringsutbytte målt ved PISA, til tross for at Norge er blant de landene som bruker mest ressurser per elev. Frafallet i videregående utdanning er relativt høyt, særlig blant gutter. For elever som startet videregående utdanning i 2010 har det imidlertid vært en tydelig økning i andelen fullført og bestått etter 5 år. Gjennomføringen har økt med 2 prosentpoeng og ligger nå på 73 pst. Gjennomsnittet i OECD-området er på 87 pst. etter fire år. Også blant studenter på universiteter og høyskoler er det relativt høyt frafall. Regjeringen vil følge opp disse forholdene i kommende stortingsmeldinger.

For verden under ett er tallet på barn som ikke får skolegang, halvert siden 1990. Likevel er det fortsatt nærmere 60 millioner barn som ikke får skolegang. Jenter og barn med nedsatt funksjonsevne er særlig utsatt. Norge har gitt utdanning høy prioritet i utenriks- og bistandspolitikken.

Norge vil doble støtten til utdanning over en fireårsperiode.

#### *Mål 5 – om likestilling mellom kjønn*

Norge har høy grad av likestilling mellom kjønnene. Flere universelle velferdsordninger bidrar til å gjøre det lettere for foreldre å kombinere familieliv og arbeid. Omfattende ordninger for statlig betalt permisjon for nybakte foreldre og god tilgang til rimelige barnehageplasser har bidratt til at Norge er blant de land som har høyest yrkesdeltakelse for kvinner. Samtidig oppnår jenter bedre skolerresultater på de fleste nivåer, og flertallet av kandidater som fullfører høyere utdanning, er kvinner. Likevel er det fortsatt noen systematiske forskjeller mellom kjønnene.

Kvinner utsettes i større grad enn menn for vold i nære relasjoner, for seksuell trakassering, voldtekt, sterk sosial kontroll, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. Regjeringen prioriterer arbeidet med å forebygge og avdekke slike overgrep, blant annet gjennom oppfølging av en rekke handlingsplaner på feltet og et eget forskningsprogram. Høsten 2016 vil Regjeringen komme med en egen handlingsplan mot menneskehandel, og det vil komme en ny handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Likestilling og kvinners rettigheter er et prioritert område i utviklingspolitikken. Norge gir støtte til å bedre leveforhold, utdanning og rettigheter for jenter og kvinner i utviklingsland. Personer med nedsatt funksjonsevne er en prioritert gruppe i norsk utviklingsarbeid.

#### *Mål 6 – om å sikre tilgang på vann og avløp*

I Norge er det god tilgang på rent drikkevann. Ifølge OECD er Norge blant de land hvor innbyggerne er mest tilfredse med tilgangen og kvaliteten på drikkevannet. Det er strenge reguleringer av utslipp av farlige stoffer som kan påvirke drikkevannet. Omfattende regulering av avfallshåndtering bidrar også til å beskytte drikkevannet. Andelen ubehandlet spillvann er allerede redusert til vel 20 pst., og andelen er synkende.

Tilgangen på vann er meget god i Norge. En del steder er det imidlertid begrensninger i kapasitet og standard på det lokale ledningsnett for vann og avløp. Det er utarbeidet regionale vannforvaltningsplaner for perioden 2016–2021, og gjennomføring av disse planene vil sikre god økologisk tilstand i de fleste vannforekomster innen 2033.



Internasjonalt støtter Norge aktiviteter i en rekke land for å bedre tilgang til trygt drikkevann og tilfredsstillende sanitærforhold. Dette arbeidet gjøres først og fremst gjennom prosjekter for å bedre helse og utvikling av infrastruktur.

#### *Mål 7 – om å skaffe energi for alle*

Energimålet og de tilhørende delmålene er enten oppnådd nasjonalt eller i tråd med norsk politikk og nasjonale mål. Så langt det er hensiktsmessig er alle sikret tilgang på energi. Det aller meste av produksjonen av elektrisitet i Norge er basert på fornybare kilder, i hovedsak vannkraft. Andelen fornybar energi utgjør om lag 69 pst. av samlet energiforbruk, medregnet transportsektoren. Dette er svært høyt i internasjonal sammenheng. Virkemiddelbruk på både tilbuds- og forbruks-siden legger til rette for ytterligere overgang fra fossil til fornybar energi. En rekke virkemidler bidrar til energieffektivisering nasjonalt. Enova gir støtte til å utvikle markeder for energieffektive løsninger og energieffektivisering. Det er høye avgifter på bruk av fossil energi.

Internasjonalt arbeider Norge for å fremme tilgang til fornybar energi og for å redusere utslipp av klimagasser. I 2015 bevilget Norge 1,8 mrd. kroner til utbygging av fornybar energi i utviklingsland.

#### *Mål 8 – om å fremme inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst og sysselsetting*

Gjennom de siste 25 år 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 denne utviklingen. Samtidig har petroleumssektoren bidratt til sterk vekst. Fremover må økonomien i større grad finne vekstimpulser fra andre markeder.

Gode rammevilkår for næringslivet, et godt utdanningssystem og et velfungerende arbeidsmarked er bærebjelker i politikken for å fremme økonomisk vekst og sysselsetting. Erfaring tilsier at økonomisk vekst og høy sysselsetting best oppnås med stor grad av åpenhet mot internasjonale markeder. Det øker konkurransen for eget næringsliv, samtidig som landene gis grunnlag for å utnytte sine komparative fortrinn. Et enkelt og vekstfremmende skattesystem med brede grunnlag og tilsvarende lavere satser gjør det mer lønnsomt å arbeide og investere i nye arbeidsplasser.

For å holde høy sysselsetting er det viktig at unge ikke faller ut av arbeidslivet. Et delmål sikter mot å redusere andelen unge utenfor skole eller arbeid betydelig. En ny ungdomsinnsats skal fra 2017 erstatte dagens ungdomsgarantier. Målgruppen er unge arbeidssøkere under 30 år som etter åtte ukers ledighet ikke er i arbeid, utdanning eller annen aktivitet.

Internasjonalt arbeider Norge for å fremme godt styresett. Norge søker å bidra til økonomisk vekst og sysselsetting i utviklingsland. Privat sektor må bidra til å løfte mennesker ut av fattigdom ved å være en drivkraft i å skape lønnsomme arbeidsplasser. Det er også viktig med en effektiv og velfungerende offentlig sektor. Mange lavinntektsland lider under svakt utbygd infrastruktur. Dette henger ofte sammen med et lite effektivt system for å inndrive skatter. Norge søker å bidra til at lavinntektsland kan bedre sine systemer for finansiering 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 7.3 nedenfor.

#### *Mål 9 – om å bygge robust infrastruktur og bidra til innovasjon*

På mange områder har Norge 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. Det stiller krav til vedlikehold og oppgradering.

Fornyelse og innovasjon er nøkkelen til framtidig konkurransekraft, bærekraftig vekst og velstand. Ny kunnskap og teknologiske forbedringer kan bidra til mer effektivt produksjon med reduserte utslipp av miljøskadelige stoffer. Myndighetene fremmer innovasjon og utvikling av ny teknologi gjennom et bredt sett av virkemidler, blant annet Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Selskapet for industrivekst (Siva).

Internasjonalt bidrar Norge til støtte til utbygging av fornybar energi, vann og avløp. De internasjonale utviklingsbankene er viktige kilder for infrastrukturinvesteringer i lavinntektsland. Norge bidrar til finansiering av disse og har prosjektbasert samarbeid med dem. I 2016 lanserer Norge nye initiativ for utvikling av privat sektor i utviklingsland. Det legges blant annet vekt på å bedre tilgangen til utdanning og arbeid for unge og kvinner.

*Mål 10 – redusere ulikhet i og mellom land*

Sammenliknet med nesten alle andre land har Norge små inntektsforskjeller. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet innebærer at en stor andel av befolkningen deltar i inntektsskapende arbeid. Overføringer for å kompensere for tap av inntekt pga. arbeidsledighet, sykdom og uførhet bidrar til å redusere ulikhet i inntekt. Det samme gjør utformingen av skattesystemet. Skattenes viktigste bidrag til utjevning er å finansiere helse, utdanning og inntektssikringsordninger. Samtidig må skattesystemet utformes slik at det oppmuntrer til høy yrkesdeltakelse og verdiskaping. Et eksempel er nye regler fra 2015 som har gjort det lettere å kombinere uførestønad og arbeid. For å hindre økte inntektsforskjeller er det også viktig å få til en rask integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet. Det krever også kontroll med det samlede innvandringsnivået.

Norge er blant de land som gir mest bistand, regnet per innbygger, til utviklingsland. En stor del av bistanden går til verdens fattigste land. Videre gir Norge prioritet til de fattigste landene i utenrikshandelen. Norge arbeider også for utvikling og redusert ulikhet gjennom å støtte internasjonale organisasjoner, herunder Verdensbankens arbeid for å redusere fattigdom og ulikhet. I tillegg bidrar Norge til finansiering av Den afrikanske utviklingsbankens arbeid for inkluderende og grønn vekst i lavinntektsland i Afrika. Gjennom medlemskapet i den Internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) arbeider Norge for å fremme sysselsetting, gode arbeidsforhold og sosial sikkerhet. Oppfølgingen av mål 10 er nærmere omtalt i avsnitt 7.4 nedenfor.

*Mål 11 – om å fremme robuste og bærekraftige byer*

Nesten alle som bor i norske byer har tilgang til tilfredsstillende boliger, godt drikkevann, velfungerende avløp, pålitelig energi og offentlig transport. Norge har få hjemløse, lav kriminalitet og relativt trygge byområder.

Det forventes fortsatt høy vekst i innbygger-tallet i de største byene og de nære omegnsområdene. Veksten er knyttet til innvandring og innenlandske flytting. Befolkningsveksten krever en relativt sterk utbygging av alle typer infrastruktur i byene og har bidratt til å løfte etterspørselen etter boliger. Det vil være krevende å møte en forventet videre økning i etterspørselen etter boliger i byene i årene framover. En annen krevende oppgave er å redusere kødannelsen i trafikken og å bedre luftkvaliteten i byene. Regjeringen vil i 2017 legge

fram en stortingsmelding om bærekraftige byer og sterke distrikter.

Flertallet av verdens befolkning bor i byer, og andelen er økende. Denne utviklingen skaper utfordringer for myndighetene, særlig i utviklingslandene, hvor veksten i byene er sterkest. Norge støtter arbeidet for robuste og bærekraftige byer gjennom en rekke internasjonale utviklingsbanker og organisasjoner.

*Mål 12 – om bærekraftig produksjon og forbruk*

Målet krever at produsenter og forbrukere tar hensyn til skade på miljøet av produksjon og forbruk. Myndighetene kan bidra til det ved bruk av avgifter eller andre reguleringer.

Siden 1970-tallet har utslipp i Norge av farlige kjemikalier og avfall blitt sterkt redusert. Fra 1995 har avfallsmengden i Norge økt med over 50 prosent. Av den økte avfallsmengden har gjenvinningen økt sterkt de siste tiårene. Farlig avfall blir samlet inn og håndtert særskilt. Materialgjenvinning har økt sterkt de siste tiårene.

Ulike initiativer internasjonalt og i Norge har som mål å redusere matsvinn og matavfall. Nesten en tredel av maten som produseres i verden tapes. Mindre matsvinn vil gjøre mer mat tilgjengelig for verdens voksende befolkning og mindre press på miljøet. Hvert år kastes det over 360 000 tonn spiselig mat i Norge. Myndighetene undertegnet 7. mai 2015 en intensjonsavtale om reduksjon i matsvinn med representanter for hele matbransjen. Norge har også tatt initiativ internasjonalt for å utvikle retningslinjer for reduksjon av svinn i verdikjeden på sjømat og vil også bidra finansielt til dette.

*Mål 13 – om klima*

Den nasjonale oppfølgingen av Parisavtalen vil danne grunnlag for oppfylning av FN's bærekraftsmål 13. Norge har en betinget forpliktelse om å redusere utslipp av klimagasser i 2030 med minst 40 pst. sammenliknet med 1990. Norge forhandler med EU om å oppfylle denne forpliktelsen i samarbeid med EU.

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 på denne måten priset, enten gjennom kvoteplikt eller avgift. Ifølge OECD er Norge blant de land som har de høyeste avgiftene på fossil energi. I tillegg til prising benyttes også direkte reguleringer, standarder og stønader for å redusere utslippene.

Norge er blant landene som har lavest utslipp av klimagasser per produsert enhet. Bruk av virkemidler har over tid hatt betydelig effekt på utslipp av klimagasser i Norge. I siste rapport til FNs klimakonvensjon ble det anslått at utslippene av klimagasser i 2020 ville blitt 17–20 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter høyere enn det som nå anslås, dersom ingen nye tiltak hadde blitt gjennomført etter 1990.

Internasjonalt prioriterer Norge arbeidet for å sette en pris på utslipp av klimagasser. Uten en pris på utslipp vil det ikke være mulig å redusere utslipp betydelig og effektivt. En utslippspris er også avgjørende for å stimulere utvikling av klimavennlig teknologi.

Norge vil fortsette å være en langsiktig og betydelig bidragsyter til finansiering av utslippsreduksjoner og klimatilpasning i utviklingsland. Siden 2009 har Norge bidratt med om lag 17 mrd. kroner til tiltak for å redusere avskoging i utviklingsland. Regjeringen har besluttet å fortsette dette programmet fram mot 2030. Norge er også en betydelig bidragsyter til Det grønne klimafondet.

#### *Mål 14 – om bærekraftig forvaltning av hav*

Norge har omfattende systemer og reguleringer for å sikre god forvaltning av havområdene rundt våre kyster. Flere næringer som petroleumsproduksjon, fiskeri, fiskeoppdrett, skipsfart og turisme er basert på utnyttelse av ressurser i og ved havet.

Norge investerer mye i forskning, kartlegging og overvåking knyttet til havområder. De helhetlige forvaltningsplanene som er etablert for norske havområder, viser at tilstanden i Barentshavet og Norskehavet er god, mens tilstanden for Nordsjøen og Skagerak er mindre god.

Kystområdene er mest intensivt utnyttet av de marine områdene, og det er her presset på hav i Norge er størst. Forurensingsloven regulerer alle utslipp fra næringsvirksomhet i Norge. Norske utslipp av miljøfarlige kjemikalier til hav er sterkt redusert de siste tiårene. Norge har etablert verneoner i noen av de mest sårbare områdene, og nye områder vurderes.

Norske havområder er viktige for matproduksjon. Norge legger store ressurser i en kunnskapsbasert fiskeri- og havbruksforvaltning, der en bærekraftig, langsiktig og ansvarlig utnyttelse av naturressursene legges til grunn. Håndheving av lover til havs utføres av kystvakten. Den samarbeider med russiske myndigheter, og i løpet av

det siste tiåret har omfanget av uregistrert og ulovlig fiske i Barentshavet blitt sterkt redusert.

Overfiske, forurensning og ødeleggelse av viktige leveområder er de viktigste trusler mot havområder. Årsaken til disse problemene er ofte utilstrekkelig lokal og regional forvaltning. Norge legger sterk vekt på internasjonalt samarbeid om havrelaterte saker. Norge har bistått utviklingsland i å forberede saker for å fastslå grensen for landenes kontinentalsokkel. Norge er også aktiv i Verdens handelsorganisasjon (WTO) om forbud av subsidier til ikke-bærekraftig fiske.

Sjøppel og mikroplast er et økende problem i internasjonale havområder. Marint søppel er også et problem i Nordøst-Atlanteren, inkludert langs norskekysten og ved Svalbard. Norge har tatt initiativ i FN for å bekjempe dette problemet. Norge er aktiv i internasjonale organisasjoner som har mandat til å arbeide for en bærekraftig forvaltning av verdenshavene.

#### *Mål 15 – om å sikre bærekraftige økosystemer og stanse tap av arts mangfold*

Norske økosystemer har overordnet sett en relativt god tilstand, men også i Norge har vi utfordringer. Norge har gjort mye for å ivareta naturen, og har mange juridiske og økonomiske virkemidler som kan bidra til en god og økosystembasert forvaltning. Med fortsatt god forvaltning vil man kunne nå og opprettholde god tilstand i økosystemene.

I mai 2016 vedtok Stortinget Norges plan for naturmangfold. Det er det viktigste redskapet for å nå Aichi-målene under konvensjonen om naturmangfold og de nasjonale målene. Aichi-målene er harmonisert med FNs bærekraftsmål 15. I Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet – norsk handlingsplan for naturmangfold gjorde Regjeringen rede for politikken for å følge opp Aichi-målene. Oppfølgingen er i gang. I meldingen beskrives Norges politikk for å beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av norske økosystemer.

Delmålet om å stanse spredning av nye arter anses å være krevende å oppnå, også for Norge. Nye reguleringer vurderes for å kunne nå dette delmålet.

Norge er en pådriver i det internasjonale samarbeidet om naturmangfold. Vi søker å fremme ambisiøse mål og avtaler. Norge støtter flere prosjekter som sikter mot at bruk av naturressurser tas med i nasjonal planlegging og reflekteres i nasjonalregnskapet. Norge bruker store ressurser på å bidra til å redusere avskoging i utviklingsland. I tillegg til å redusere utslipp av klimagasser

bidrar dette også til å bevare skoger med et svært stort artsmangfold.

#### *Mål 16 – om å fremme rettsvern og gode institusjoner*

Norge har et velfungerende rettsvesen og godt utbygde og velfungerende institusjoner. Demokrati, menneskerettigheter og likhet for loven er en bærebjelke i det norske samfunnet. Grunnloven er et sentralt fundament i sikring av ytringsfrihet og grunnleggende rettsvern.

I Meld. St. 10 (2014–2015) Muligheter for alle – menneskerettigheter som mål og middel i utenriks- og bistandspolitikken etablerer Regjeringen prioriteringer for fremme av menneskerettigheter i Norges internasjonale arbeid. Her slås det fast at menneskerettigheter skal stå sentralt i politikktutforming.

Både i Norge og internasjonalt legger Regjeringen vekt på å stanse misbruk av og vold mot barn og kvinner. En ny plan for dette vil bli presentert i høst. Norge deltar i arbeid mot korrupsjon både gjennom FN og andre internasjonale organisasjoner, blant annet OECD. Gjennom programmet Olje for utvikling hjelper Norge fattige oljestater i 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 framgang. 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 og oppbygging av lokal kapasitet. Norge gir for tiden slike bidrag bl.a. i Irak, Mali og Afghanistan.

#### *Mål 17 – om å styrke gjennomføringsevne og globalt partnerskap*

For noen land vil det være svært krevende å nå flere av bærekraftsmålene uten bistand utenfra. Norge er blant de landene som gir størst andel av inntekten i bistand, om lag 1 pst. av brutto nasjonalinntekten. Gjennomsnittet blant OECD-land er om lag 0,3 pst. Vi vil fortsette å gi betydelige støtte til utvikling i fattige land, men vi vil også rette mer oppmerksomhet mot resultatene av bistanden, ikke bare volumet.

Samtidig er det klart at bistand bare kan være en begrenset kilde til finansiering av tiltak for å nå bærekraftsmålene. Økonomisk framgang gjennom bedre utnyttelse av egne ressurser er den viktigste bidragsyter til nå andre bærekraftsmål.

Det krever et velfungerende statsstyre og markeder for arbeidskraft og investeringer. Realisering av flere av målene krever også bredere utnyttelse av eksisterende teknologi og utvikling av ny teknologi.

En fri internasjonal handel er en forutsetning for at land skal kunne utnytte sine komparative fortrinn og få tilgang til ny teknologi. Norge støtter arbeidet for å liberalisere handel med varer og tjenester i globale institusjoner som Verdens handelsorganisasjon. I tillegg gir Norge tollpreferanser til de minst utviklede landene for å bidra til å integrere disse bedre i verdenshandelen.

### **7.3 Nærmere om oppfølgingen av mål 8**

Dette målet dreier seg om å opprettholde økonomisk vekst per innbygger gjennom entreprenørskap, innovasjon og bedret produktivitet, samtidig som sammenhengen mellom økonomisk vekst og miljøskade reduseres. Sett i et internasjonalt perspektiv har Norge de siste 25 årene hatt høy økonomisk vekst, høy sysselsettingsandel og lav ledighet. God makroøkonomisk styring, et fleksibelt arbeidsmarked og samarbeid mellom arbeidslivets parter har understøttet denne utviklingen. Samtidig har oljevirkosomheten gitt betydelige vekstimpulser til resten av økonomien. De siste årene har denne drahjelpen snudd til motvind, og fastlandsnæringene må i tiden fremover finne grunnlag for vekst i andre markeder. Som omtalt i kapittel 2 bidrar lavere lønnsvekst og en betydelig svekkelse av norske kroner, understøttet av lavere styringsrente og en troverdig økonomisk politikk til omstillingen.

#### *Innenlandsk oppfølging*

Erfaring tilsier at høy økonomisk vekst og full sysselsetting best oppnås med åpenhet mot andre økonomier, konkurransebaserte markeder og stabile rammevilkår for næringsliv og enkeltpersoner. Gode rammevilkår gir insentiver til innovasjon, teknologiutvikling, kompetansebygging og arbeidsinnsats. Fri handel med varer og tjenester gir land mulighet til å utnytte sine relative fortrinn og er en viktig drivkraft for vekst i inntekter og levestandard. Sterk konkurranse, både mellom nasjonale og internasjonale aktører, fremmer høyere produktivitet og god utnyttelse av våre ressurser. Et enkelt skattesystem med bredt grunnlag og tilsvarende lave satser gjør det mer lønnsomt å arbeide og investere i ny teknologi og arbeidsplas-

ser. Universelle stønadsordninger fanger opp dem som faller utenfor, men må utformes slik at de ikke samtidig undergraver insentiver til utdanning og arbeid.

To av delmålene under hovedmål 8 dreier seg blant annet om produktiveten i næringslivet og om å fremme entreprenørskap, kreativitet og innovasjon. Delmålene vurderes ikke som særskilt krevende. Regjeringen ønsker å redusere tid og kostnader som bedrifter må bruke til å rapportere til offentlige myndigheter. Regjeringens forenklingarbeid bidrar til dette. Per august 2016 hadde regjeringen iverksatt 53 forenklingstiltak, og ytterligere 24 tiltak er under gjennomføring. Regjeringens Gründerplan, som ble lagt fram høsten 2015, peker på tiltak som kan gjøre det lettere å etablere og drive nye bedrifter. Planen vil også bidra til mer entreprenørskap i små og mellomstore bedrifter og blant kvinner. Regjeringen vil følge opp anbefalinger fra produktivitetskommissjonens rapporter, se nærmere omtale i kapittel 5. Reduksjonen i formuesskatten kan øke sparingen og gi lettere tilgang til kapital for bedrifter som er avhengig av det norske kapitalmarkedet. Lavere skatt på bedriftenes overskudd vil gjøre det mer lønnsomt å investere i norske bedrifter.

Et delmål handler om å bryte koblingen mellom vekst og miljøskader. I Norge er over 80 pst. av utslipp av klimagasser underlagt en pris. Det er også tiltak rettet mot å redusere utslipp fra kilder uten utslippspris. I forbindelse med Parisavtalen om klima har Norge meldt inn at vi vil påta oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenliknet med nivået i 1990. Norge er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen. På andre miljøområder er utfordringene gjennomgående mindre i Norge enn i de fleste andre industriland. Utslipp av farlige kjemikalier er sterkt redusert de siste tiårene. Utslipp av partikler til luft er imidlertid fortsatt en utfordring i de største byene, selv om luftkvaliteten har bedret seg noe det siste tiåret, og konsentrasjonene gjennomgående er lavere enn i tilsvarende byer andre steder i Europa.

Fire av delmålene dreier seg om full sysselsetting, anstendig arbeid for alle, lik lønn for likt arbeid, ungdomssysselsetting og arbeidstakerrettigheter. Et fleksibelt arbeidsmarked støtter også opp under disse målene. I tillegg motvirker diskrimineringslovgivningen forskjellsbehandling basert på blant annet kjønn, etnisitet, religion og nedsatt funksjonsevne. Regjeringen vil samle de fire diskrimineringslovene i én felles likestillings- og diskrimineringslov. Den norske arbeidslivsmo-

dellen, samt lover og forskrifter, beskytter 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. Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet vil bidra til å styrke innsatsen mot de useriøse aktørene i arbeidslivet, til å gi likere konkurransevilkår for bedrifter og til å gi migranter og flykninger et bedre arbeidsliv.

Et delmål handler om å legge til rette for migrasjon og mobilitet i ordnede former. Godt tilrettelagt migrasjon kan bidra til økonomisk utvikling, mens irregulær og ukontrollert migrasjon har negativ virkning på utviklingen. Regjeringen vil arbeide for at migrasjon fra land utenfor Schengenområdet begrenses.

Et delmål sikter mot å redusere andelen unge utenfor skole eller arbeid betydelig. Både norske og internasjonale erfaringer viser at lange perioder utenfor yrkeslivet kan føre til svak arbeidstilknypning, og at faren er særlig stor for ungdom. Det siste tiåret har en relativt høy andel av unge falt utenfor skole eller arbeid. Med en fullføring på 74 pst. etter normert tid i videregående skole er Norge blant de OECD-land som har lavest gjennomføring. Regjeringen vil sikre tidlig innsats for unge som har behov for arbeidsrettet bistand for å komme i jobb, se Meld. St. (2015–2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet. Regjeringen gjennomfører flere tiltak for å øke andelen som gjennomfører. Høsten 2015 ble det etablert et forsøk med NAV-veileder i videregående skoler. Regjeringen har også gjennomført flere 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. Økt adgang til midlertidig ansettelse, økt bruk av lønns-tilskudd og nye og bedre tilretteleggingsordninger kan øke sjansen for at flere får fast ansettelse. Regjeringen prioriterer også unge til ulike tiltak, blant annet ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak. I budsjettet foreslås bevilgning til aktivitetsplikt for sosialmottakere under 30 år. Regjeringen har sendt på høring forslag om endringer i trygderegulverket, i lys av asylsøkersituasjonen, som vil fremme arbeidslinjen og insentivene til rask integrering.

Et delmål handler om å fremme en bærekraftig reiselivsnæring. Regjeringen planlegger å legge frem en stortingsmelding om norsk reiselivspolitikken høsten 2016. Meldingen vil rette oppmerksomhet mot hvordan man kan fremme bærekraftig og lønnsom vekst i denne næringen.

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. Regjeringen vil i 2017 legge fram en stortingsmelding om bærekraftige byer og sterke distrikter, der omstillingsdyktige næringsmiljø og vilkår for vekst og utvikling ulike steder i landet behandles.

#### *Norges internasjonale oppfølging*

Internasjonalt arbeider Norge for bærekraftig økonomisk vekst og full sysselsetting blant annet ved å fremme fri internasjonal handel. Godt styresett vurderes ofte som den viktigste faktor for at et land skal få økonomisk framgang. Mange fattige land lider under svakt utbygd rettssystem, mangelfull beskyttelse av privat eiendomsrett, svakt utbygd infrastruktur, et lite effektivt system for å inndrive skatter og lav produktivitet i offentlig forvaltning. Norge arbeider derfor 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 IMF og FN. Norge arbeider videre for velfungerende internasjonale finansmarkeder som underletter muligheten til å finansiere investeringer i fattige land. Det vises også til bredere omtale av virkemidler i Meld. St. 35 (2014–2015) Sammen om jobben – Næringsutvikling innenfor utviklings-samarbeidet.

### **7.4 Nærmere om oppfølgingen av mål 10**

Sammenliknet med nesten alle andre land har Norge små inntektsforskjeller. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet innebærer at en stor andel av befolkningen deltar i inntektsskapende arbeid. Overføringer for å kompensere for tap av inntekt pga. arbeidsledighet, sykdom og uførhet bidrar til å jevne ut ulikhet i inntekt. Skattesystemet bidrar også til å jevne ut inntekten, men i mindre grad enn overføringsordningene. I tillegg bidrar tilgang på gratis helsetjenester og utdanning til å redusere forskjeller i forbruksmuligheter. Denne utjevningen fanges ikke opp av de mest brukte mål på inntektsulikhet. Norge anses å oppfylle eller å være på vei mot å oppfylle de fleste delmål knyttet til FNs bærekraftsmål 10.

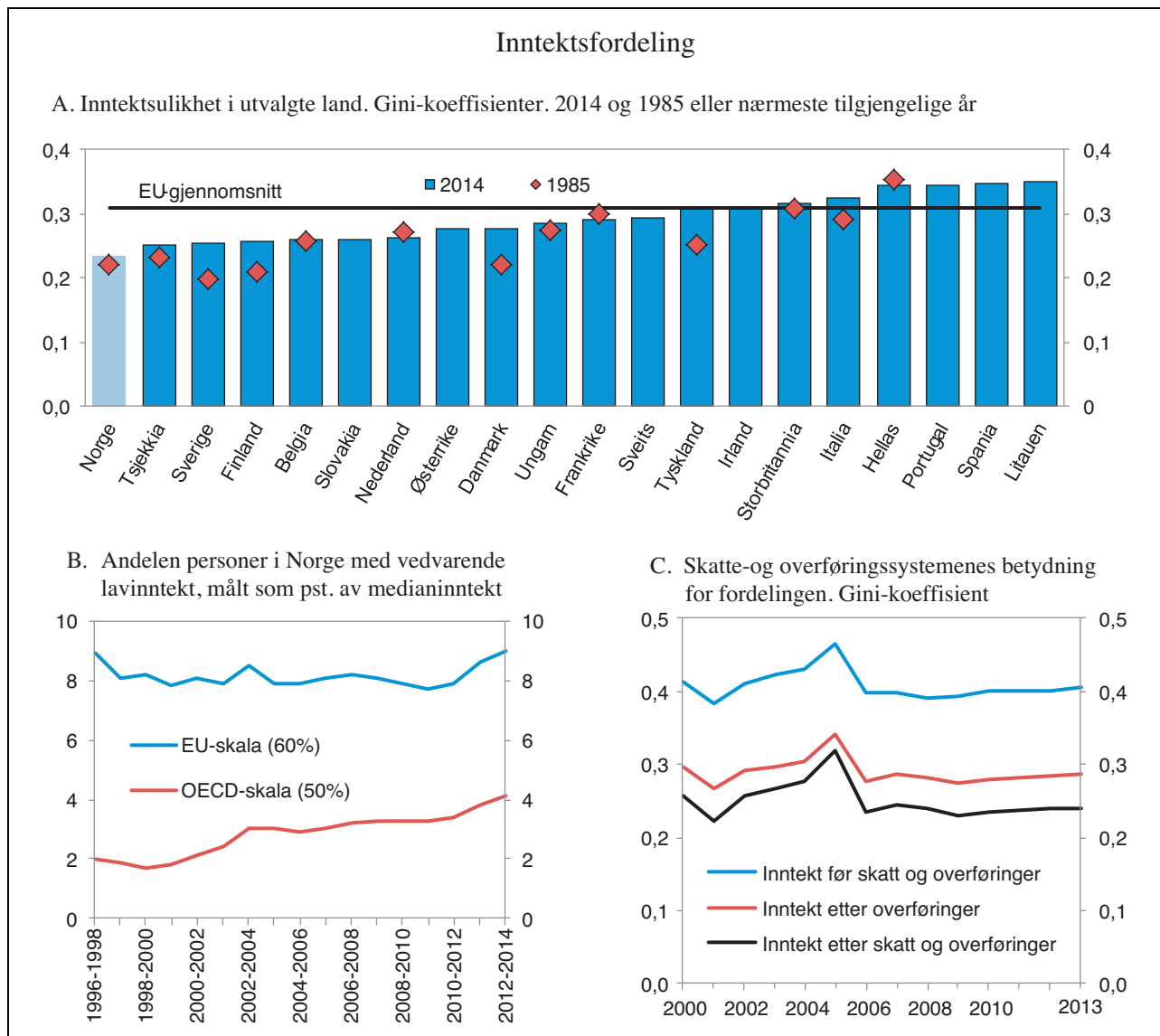
Gini-koeffisienten benyttes mye som mål på graden av inntektsulikhet. Gini-koeffisienten måler spredningen i inntektene i en befolkning. Hvis alle har lik inntekt har koeffisienten verdi lik 0. Dersom all inntekt tilfaller én person, har koeffisienten verdi 1. Inntektsulikheten i OECD-landene har økt markert de siste tiårene, og var i 2014 den høyeste på 30 år. De ti prosent rikeste i OECD-landene tjener nå om lag ti ganger så mye som de ti prosent fattigste, mot syv ganger så mye i 1980. Studier, basert på noe usikre data, indikerer imidlertid at forskjellene på individnivå på verdensbasis trolig ikke har økt i perioden. Det skyldes at sterk inntektsvekst i mange fattige og fremvoksende økonomier har motvirket økte forskjeller innen mange land.

Figur 7.1 A viser også at inntektsfordelingen i Norge og de andre nordiske landene er blant de jevneste i Europa. Også i Norge har inntektsulikheten målt med Gini-koeffisienten økt siden 1980-tallet, men økningen har vært langt mer moderat enn i de fleste andre land. Det tyder på at den økonomiske veksten i denne perioden har blitt fordelt jevner i befolkningen i Norge, enn i mange andre land.

OECD definerer lavinntekt som inntekt under 50 pst. av medianinntekten, mens EU setter lavinntektsgrensen ved 60 pst. Med EUs definisjon har andelen i Norge med vedvarende lavinntekt, definert som gjennomsnittsinntekt de siste tre år, vært relativt stabil på om lag 8 pst. siden slutten av 1990-årene. Med OECDs definisjon har andelen økt fra 2 pst. til nærmere 4 pst., se figur 7.1 B. Økningen fra den foregående til den siste treårsperioden må særlig ses i sammenheng med høy innvandring. 28 pst. av alle innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre hadde vedvarende lavinntekt i perioden 2012–2014, ifølge EUs definisjon. Høyere arbeidsledighet kan også ha hatt betydning for utviklingen i antallet med lav inntekt i den siste perioden.

#### *Innenlandsk oppfølging*

Skal vi redusere ulikhet på lengre sikt, må vårt utdanningssystem gi barn og unge god kompetanse. Skattesystemet og stønadordningene 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. Ny uføretrygd fra 2015 gjør det enklere å kombinere arbeid og uføretrygd. God makroøkonomisk styring, en aktiv arbeids-



Figur 7.1 Inntektsfordeling

Kilder: Statistisk sentralbyrå og OECD.

markedspolitikk og koordinert lønnsdannelse bidrar også til å jevne ut inntektsulikhet.

Skattesystemet er utformet slik at det bidrar til å redusere forskjeller, se figur 7.1. C. Skattesystemets viktigste utjevningende rolle er likevel bidraget til å finansiere utdanning, helse og omsorg og inntektssikring gjennom folketrygden. I et fordelingsmessig perspektiv er det derfor viktig at skattesystemet fremmer produktivitet og god ressursbruk, se omtalen av Regjeringens oppfølging av Produktivitetskomisjonens anbefalinger i kapittel 5.

Den store innvandringen fra EØS-området de siste ti årene har bidratt til økonomisk utvikling ved å redusere flaskehalser i økonomien og bedre tilgangen på knapp kompetanse. Norge har også

høy innvandring fra lavinntektsland. Mange av disse migrantene har klart lavere yrkesdeltakelse enn befolkningen for øvrig, blant annet som følge av manglende utdanning og svakere norskkunnskaper. Dette gir tilstrømming til lavinntektsgruppene. Det kan også bidra til press nedover på lønninger til personer med lav utdanning. Norge 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. Integreringsprogrammer, norskopplæring, utdanning og effektiv kartlegging av kompetanse er sentrale faktorer. Regjeringen har sendt på høring forslag om endringer i trygderegelverket, i lys av asylsø-

kersituasjonen, som vil gi innvandrerne sterkere insentiver til arbeid og integrasjon. Det vises her til Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk.

Frafall i den videregående skolen gir større risiko for arbeidsledighet eller varig utstøting fra arbeidslivet. Risikoen forsterkes av en vedvarende utvikling mot økende kvalifikasjonskrav i arbeidslivet, blant annet som følge av automatisering og raskt økende bruk av IKT.

Regionale inntekts- og helseforskjeller er redusert, og sysselsettingsnivået er relativt likt i ulike deler av landet. Det er viktig å videreføre disse utviklingstrekkene for å unngå økende ulikhet mellom ulike deler av landet. Regjeringen vil i 2017 legge fram en stortingsmelding om bærekraftige byer og distrikter, der spørsmålet om balansert utvikling behandles.

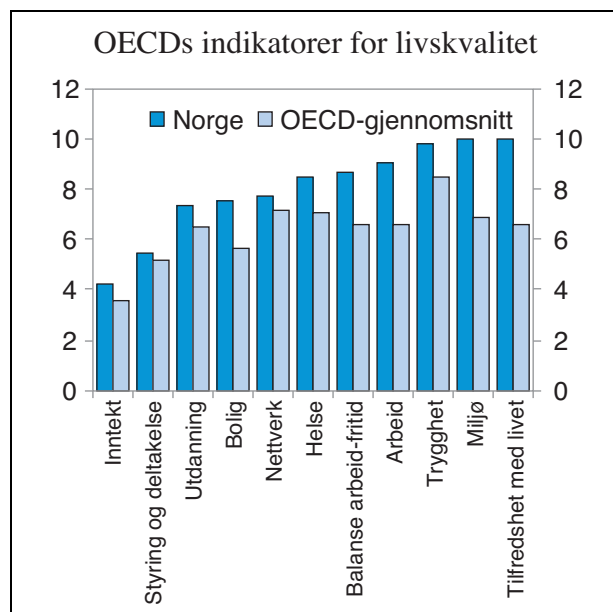
#### Norges internasjonale oppfølging

Internasjonalt bidrar Norge til å redusere ulikhet gjennom arbeidet for et fritt internasjonalt økonomisk samkvem. Bistandspolitikken har som mål å bidra til det samme. Norge er blant de land som gir mest bistand, regnet per innbygger, til utviklingsland. Størstedelen av Norges bistand går til verdens fattigste land. 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 å støtte internasjonale organisasjoner. Norge støtter Verdensbankens arbeid for å redusere fattigdom og ulikhet. Videre bidrar Norge til finansiering av Den afrikanske Utviklingsbankens arbeid for inkluderende og grønn vekst i fattig land i Afrika. Gjennom medlemskapet i den Internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) arbeider Norge for å fremme sysselsetting, gode arbeidsforhold og sosial sikkerhet.

Norge arbeider, bl.a. gjennom IMF, for at utviklingsland og framvoksende økonomier over tid skal bli gitt en større rolle i internasjonale institusjoner i samsvar med deres økende deltakelse i verdensøkonomien. Norge støtter også tiltak for å bedre effektiviteten i finansmarkedene.

## 7.5 Bærekraftsmål og livskvalitet

Arbeidet for å oppfylle bærekraftsmålene skal bidra til bedre levestandard og dermed bedre livskvalitet for mennesker over tid. God inntekt er viktig for høy livskvalitet. Den enkeltes livskvalitet avhenger i tillegg av faktorer som helse, familie-



Figur 7.2 OECDs indikatorer for livskvalitet<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Indikatorsettet består av i alt 24 indikatorer fordelt på 11 hovedkategorier (vist i figuren) og er i hovedsak basert på eksisterende OECD-statistikk.

Kilde: OECD.

forhold, sosiale relasjoner, miljø, trygghet og demokratiske rettigheter.

Inntektsvekst omtales ofte som bærekraftig eller grønn dersom den opprettholder naturkapitalen. Perspektivmeldingen 2017, som legges fram tidlig i 2017, vil inneholde en nærmere omtale av grønn vekst.

Hvilke faktorer som er viktige for å måle livskvalitet vil variere mellom land, individer og over tid. Flere internasjonale organisasjoner har utviklet statistikk som belyser ulike aspekter ved livskvalitet og levekår. Norge kommer generelt godt ut når slik statistikk sammenliknes mellom land.

FNs indikator for menneskelig utvikling (Human Development Index) inkluderer forventet levealder, utdanning og BNP per innbygger i en helhetlig vurdering av et lands utvikling. Indikatoren brukes oftest for å måle utviklingen i fattige land, men den gir også resultater for industrialiserte land. I 2015 var Norge rangert som land nummer 1 i denne sammenstillingen. Også land som Australia, New Zealand, USA og Canada ligger normalt høyt i denne rangeringen.

OECD har utarbeidet et indikatorsett for livskvalitet. Indikatorene søker å belyse både økonomiske størrelser og andre verdier, knyttet til menneskers opplevelser, sosiale forhold og miljø. OECD trekker særlig fram utdanningsnivå, inntektsnivå, sysselsetting, helse, klima, miljø og sty-



ringssystem som viktige faktorer for å vurdere livskvalitet. Tallene viser at nordmenn er blant de innbyggerne i OECD-området som er mest tilfredse med livet, se figur 7.2. Det er likevel forskjeller i vurderingene av ulike kategorier. For

Norge er det særlig indikatorer for sysselsetting og inntekt, balanse mellom jobb og fritid, sikkerhet og generell tilfredshet med livet som trekker opp, mens vi gjør det svakere på områder som utdanning og kompetanse.

## 8 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

### 8.1 Innledning

Formålet med Statens pensjonsfond er å støtte opp under langsiktige hensyn ved bruk av statens petroleumsinntekter og sparing for å finansiere pensjonsutgiftene i folketrygden. En langsiktig og god forvaltning av fondet legger til rette for at petroleumsformuen kan komme både dagens og fremtidige generasjoner til gode.

Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Den operative forvaltningen av de to delene ivaretas av henholdsvis Norges Bank og Folketrygdfondet, innenfor mandater fastsatt av Finansdepartementet.

Målet med investeringene i Statens pensjonsfond er høyest mulig avkastning innenfor et moderat risikonivå. For å sikre god risikospredning, er investeringene fordelt på flere typer eiendeler og et bredt utvalg av land, valutaer, sektorer og enkeltelskaper. Fondet skal være en ansvarlig investor, innenfor den overordnede finansielle målsettingen.

Åpenhet er en forutsetning for bred tillit til forvaltningen av fondet. Norges Bank og Folketrygdfondet rapporterer jevnlig om resultatene i den operative forvaltningen. Finansdepartementet legger fram en egen, årlig melding til Stortinget om forvaltningen av fondet om våren i påfølgende kalenderår, se Meld. St. 23 (2015–2016) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2015 (fondsmeldingen for 2015). I nasjonalbudsjettet, som legges fram om høsten, rapporteres det om resultatene i forvaltningen av SPU og SPN i første halvår, samt om eventuelle, aktuelle saker.

### 8.2 Resultater i forvaltningen

#### 8.2.1 Markedsverdien til Statens pensjonsfond

Ved utgangen av første halvår 2016 var den samlede markedsverdien til Statens pensjonsfond 7 374 mrd. kroner, se figur 8.1.

#### 8.2.2 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

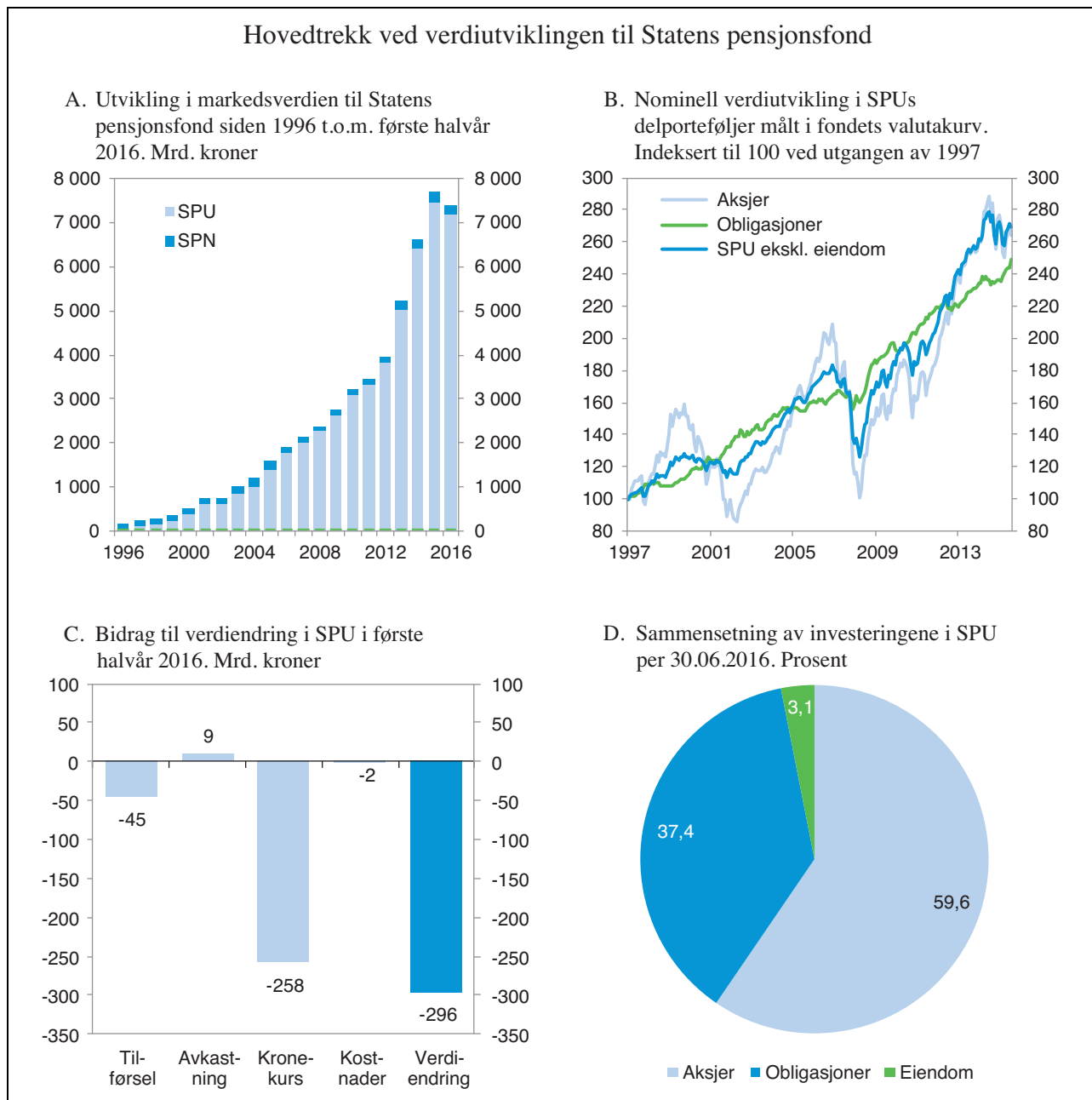
Markedsverdien til SPU var 7 175 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2016. Det er en nedgang på 296 mrd. kroner siden årsskiftet. Investeringene var ved halvårsskiftet fordelt med 59,6 pst. i aksjer, 37,4 pst. i rentebærende instrumenter og 3,1 pst. i eiendom, se figur 8.1. Den samlede avkastningen av SPU i første halvår var 0,6 pst. målt i fondets valutakurv. For aksjer, obligasjoner og eiendom var avkastningen henholdsvis -2,3 pst., 5,9 pst. og -2,7 pst. Målt i norske kroner var samlet fondsavkastning -3,3 pst. Forskjellen mellom avkastningen i norske kroner og i fondets valutakurv skyldes en styrking av kronen i perioden. Det er avkastningen av investeringene målt i valutakurven som er relevant for utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft.

Fondets gjennomsnittlige, årlige nominelle avkastning fra januar 1998 til og med første halvår 2016 var 5,5 pst. målt i valutakurven. Netto realavkastning, som er nominell avkastning fratrukket forvaltningskostnader og prisstigning, er beregnet til 3,6 pst. i samme periode.

Avkastningen av aksje- og obligasjonsporteføljen sammenliknes med utviklingen i referanseindeksen som er fastsatt av Finansdepartementet. Samlet sett oppnådde Norges Bank i første halvår 2016 en avkastning som var 0,30 prosentenheter lavere enn avkastningen av referanseindeksen. Det var mindreavkastning både i aksje- og obligasjonsforvaltningen. I vurderingen av forvaltningsresultatene legger Finansdepartementet vekt på utviklingen over tid. Siden 1998 har årlig brutto meravkastning vært 0,24 prosentenheter, se tabell 8.1. Brutto meravkastning anses å være et rimelig mål på netto verdiskaping i forvaltningen, se omtale i fondsmeldingen for 2015.

#### 8.2.3 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge

Markedsverdien til SPN var 199,1 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2016. Det er en økning på 0,7 mrd. kroner siden inngangen til året.



Figur 8.1 Utviklingen i Statens pensjonsfond

Kilder: Norges Bank, Folketrygdfondet og Finansdepartementet.

Ved halvårsskiftet var drøyt 58 pst. av fondets kapital investert i aksjer, mens resten var investert i rentebærende papirer. Avkastningen av SPN i første halvår var 0,4 pst. målt i norske kroner. For aksjer og obligasjoner var avkastningen henholdsvis -1,4 pst. og 3,0 pst.

Folketrygdfondet oppnådde i første halvår 2016 en avkastning i forvaltningen av SPN som var 0,72 prosentenheter høyere enn avkastningen

av referanseindeksen som Finansdepartementet har fastsatt. Det var relativt høy meravkastning i aksjeforvaltningen, mens avkastningen i obligasjonsforvaltningen var på linje med avkastningen av referanseindeksen. Siden 1998 har årlig brutto meravkastning vært 0,55 prosentenheter, se tabell 8.2. Årlig nominell avkastning i samme periode har vært 7,1 pst., mens årlig realavkastning etter kostnader er beregnet til 4,7 pst.

Tabell 8.1 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland per 30. juni 2016. Årlige tall i fondets valutakurv. Prosent

	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning .....	-0,93	6,92	6,85	5,34	5,51
Prisvekst .....	0,72	1,02	1,36	1,77	1,78
Forvaltningskostnader .....	0,05	0,06	0,06	0,08	0,09
Realavkastning etter kostnader <sup>1</sup> ..	-1,70	5,78	5,35	3,43	3,58
<i>Memo:</i>					
Brutto meravkastning .....	-0,42	-0,12	0,04	0,02	0,24

<sup>1</sup> Realavkastning etter kostnader er beregnet etter geometrisk metode og vil derfor ikke være lik nominell avkastning fratrukket prisvekst og forvaltningskostnader

Kilder: Norges Bank og Finansdepartementet.

### 8.3 Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

#### Aksjeandelen

Finansdepartementet varslet i Nasjonalbudsjettet 2016 at en tar sikte på å vurdere aksjeandelen i den strategiske referanseindeksen for SPU i fondsmeldingen som legges fram våren 2017. Departementet vil i løpet av høsten 2016 motta råd og vurderinger både fra et regjeringsoppnevnt utvalg (Mork-utvalget) og Norges Bank. Videre ble det i Revidert nasjonalbudsjett 2016 varslet at anbefalingene fra Thøgersen-utvalget om praktisering av handlingsregelen vil bli vurdert i Perspektivmeldingen, som legges fram våren 2017. Et viktig premiss for utvalgets anbefalinger var utsiktene til lavere forventet fondsavkastning de neste 10–15 årene. Valg av aksjeandel i SPU har stor betydning for forventet avkastning av fondet. Rådene fra Mork-utvalget og Norges Bank er derfor

en viktig del av grunnlaget for Regjeringens vurderinger av Thøgersen-utvalgets anbefalinger.

#### Ny regulering av eiendomsinvesteringer

I fondsmeldingen for 2015 la Finansdepartementet opp til å endre reguleringen av eiendomsinvesteringer i SPU. Det ble blant annet lagt opp til at eiendomsporteføljen tas ut av referanseindeksen, slik at denne fremover kun skal bestå av noterte aksjer og obligasjoner. Eiendomsinvesteringer vil på lik linje med andre avvike fra referanseindeksen inngå i rammen for forventet relativ volatilitet. Det ble i tillegg lagt opp til at unoterte eiendomsinvesteringer skal begrenses til 7 pst. av SPU. Endringen innebærer at omfanget og innretningen av eiendomsinvesteringene vil bli bestemt av Norges Bank. Departementet presiserte i fondsmeldingen at den samlede markedsrisikoen i SPU skal holdes om lag uendret, samt at dagens ramme for

Tabell 8.2 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond Norge per 30. juni 2016. Årlige tall i norske kroner. Prosent

	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning .....	1,74	9,70	8,36	7,40	7,13
Prisvekst .....	3,71	2,76	2,16	2,12	2,12
Forvaltningskostnader .....	0,09	0,08	0,09	0,08	0,05
Realavkastning etter kostnader <sup>1</sup> ..	-1,99	6,67	5,98	5,09	4,68
<i>Memo:</i>					
Brutto meravkastning .....	1,15	1,01	0,64	1,19	0,55

<sup>1</sup> Realavkastning etter kostnader er beregnet etter geometrisk metode og vil derfor ikke være lik nominell avkastning fratrukket prisvekst og forvaltningskostnader.

Kilder: Folketrygdfondet, Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet.

forventet relativ volatilitet på 1,25 prosentenheter ikke endres. Stortinget sluttet seg til dette.

Finansdepartementet viste videre til at arbeidet med å implementere ny regulering av eiendomsinvesteringer i SPU vil bli gjort i samråd med Norges Bank. Som del av dette arbeidet har departementet bedt Norges Bank om å gi råd om implementeringen, herunder hvilken aksjeandel som er forenlig med å holde nivået på markedsrisikoen i SPU om lag uendret. Norges Bank er bedt om å oversende sine råd og vurderinger i løpet av høsten 2016. Finansdepartementet legger opp til å omtale den nye reguleringen i fondsmeldingen som legges fram våren 2017.

#### *Skattespørsmål*

I finanskomiteens høring 29. april 2016 om fondsmeldingen for 2015 viste finansministeren til at Norges Bank i brev 25. november 2015 til Finansdepartementet uttaler at banken vurderer norske i stedet for utenlandske holdingselskaper for investeringene i unotert eiendom. Finanskomiteen uttalte i sin innstilling til nevnte melding, se Innst. 326 S (2015–2016), at det er positivt å få belyst fordele og ulemper ved ulike måter å organisere virksomheten på, herunder skattespørsmål. Komiteen ba om at Norges Banks og Finansdepartementets vurderinger omtales i neste års fondsmelding.

Finansdepartementet har i tråd med Stortingets innstilling bedt Norges Bank om å legge fram sine vurderinger, og vil komme tilbake til denne saken i fondsmeldingen som legges fram våren 2017.

#### *Investeringer i unotert infrastruktur*

I fondsmeldingen for 2015 vurderte Finansdepartementet om det bør åpnes for investeringer i unotert infrastruktur i SPU. Departementet la i meldingen opp til ikke å åpne for at fondet skal kunne investeres i unotert infrastruktur nå og trakk blant annet fram at slike investeringer kan være utsatt for regulatorisk risiko, politisk risiko og omdømmerisiko.

I forbindelse med Stortingets behandling av meldingen ba et flertall i finanskomiteen om at regjeringen arbeider videre med å vurdere unotert infrastruktur og å komme tilbake til dette i neste års fondsmelding. Som en del av vurderingene ble regjeringen bedt om å belyse hvordan risikoen og de særskilte utfordringene ved slike investeringer kan rammes inn, herunder omdømmerisiko, og hvordan en kan sikre størst mulig

åpenhet om forvaltningen av eventuelle investeringer i unotert infrastruktur. Videre ble regjeringen bedt om å undersøke hvordan dette har vært håndtert i andre fond.

Finansdepartementet legger i tråd med dette opp til å omtale enkelte sider ved investeringer i unotert infrastruktur i fondsmeldingen som legges fram våren 2017. Som ledd i arbeidet har departementet bedt om råd og vurderinger fra Norges Bank. Departementet har også bedt en ekstern konsulent gjøre rede for risiko og særskilte utfordringer ved investeringer i unotert infrastruktur og håndteringen av dette i andre fond.

#### *Gjennomgang av Norges Banks forvaltning av SPU*

I fondsmeldingen for 2009 varslet departementet at en vil gjennomgå Norges Banks forvaltning av SPU i begynnelsen av hver stortingsperiode. Det ble redegjort for slike evalueringer i fondsmeldingene for 2009 og 2013, basert blant annet på analyser og vurderinger fra internasjonalt anerkjente eksperter innen kapitalforvaltning og vurderinger fra Norges Bank.

I fondsmeldingen for 2017, som legges fram våren 2018, tar departementet sikte på å gjennomgå forvaltningen av SPU på nytt. I tråd med Stortingets behandling av fondsmeldingen for 2015, legges det opp til at gjennomgangen vil omfatte en vurdering av resultatene fra, og kost-/ nytte-verdiene av ulike investeringsstrategier, både på kort og lang sikt.

#### *Gjedrem-utvalget*

Regjeringen oppnevnte i april 2015 et utvalg ledet av Svein Gjedrem som vurderer sentralbankloven og styringsstrukturen i Norges Bank. Styringen av SPU er del av utvalgets mandat. Under behandlingen av fondsmeldingen for 2015 ba Stortinget regjeringen om å utvide mandatet til utvalget til også å omfatte en vurdering av alternative styrings- og selskapsmodeller for SPU. Utvalgets mandat ble i brev 15. juni 2016 fra departementet utvidet i tråd med Stortingets anmodningsvedtak. Etter ønske fra utvalget er fristen for å levere innstillingen utsatt fra 10. april til 30. juni 2017.

Finansdepartementet

til r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet 23. september 2016 om Nasjonalbudsjettet 2017 blir sendt Stortinget.

## Vedlegg 1

# Beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

Det samlede overskuddet på offentlige budsjetter kan endre seg betydelig fra år til år uten at dette er uttrykk for endringer i budsjettpolitikken. For å få et best mulig bilde av den underliggende innretningen av budsjettpolitikken er det hensiktsmessig å se på utviklingen i budsjettbalansen utenom inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten. I tillegg er det hensiktsmessig å korrigere for blant annet virkningene av økonomiske svingninger på skatter, avgifter og ledighetstrygd. For å komme fra den oljekorrigerte (budsjettbalansen utenom inntekter og utgifter til petroleumsvirksomheten) til *den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen* gjøres følgende korreksjoner:

- For å justere for virkningen av at konjunkturrene avviker fra en normalsituasjon, beregnes budsjettvirkningene av at ulike skatte- og avgiftsinntekter avviker fra sine trendverdier. Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen.
- Det korrigeres for forskjellen mellom de faktiske nivåene og de anslåtte normalnivåene på statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende budsjettbalansen. Fra og med i år korrigeres det også for avviket mellom faktiske pensjonspremier i helseforetakene og anslåtte normalnivåer, se nærmere omtale nedenfor.

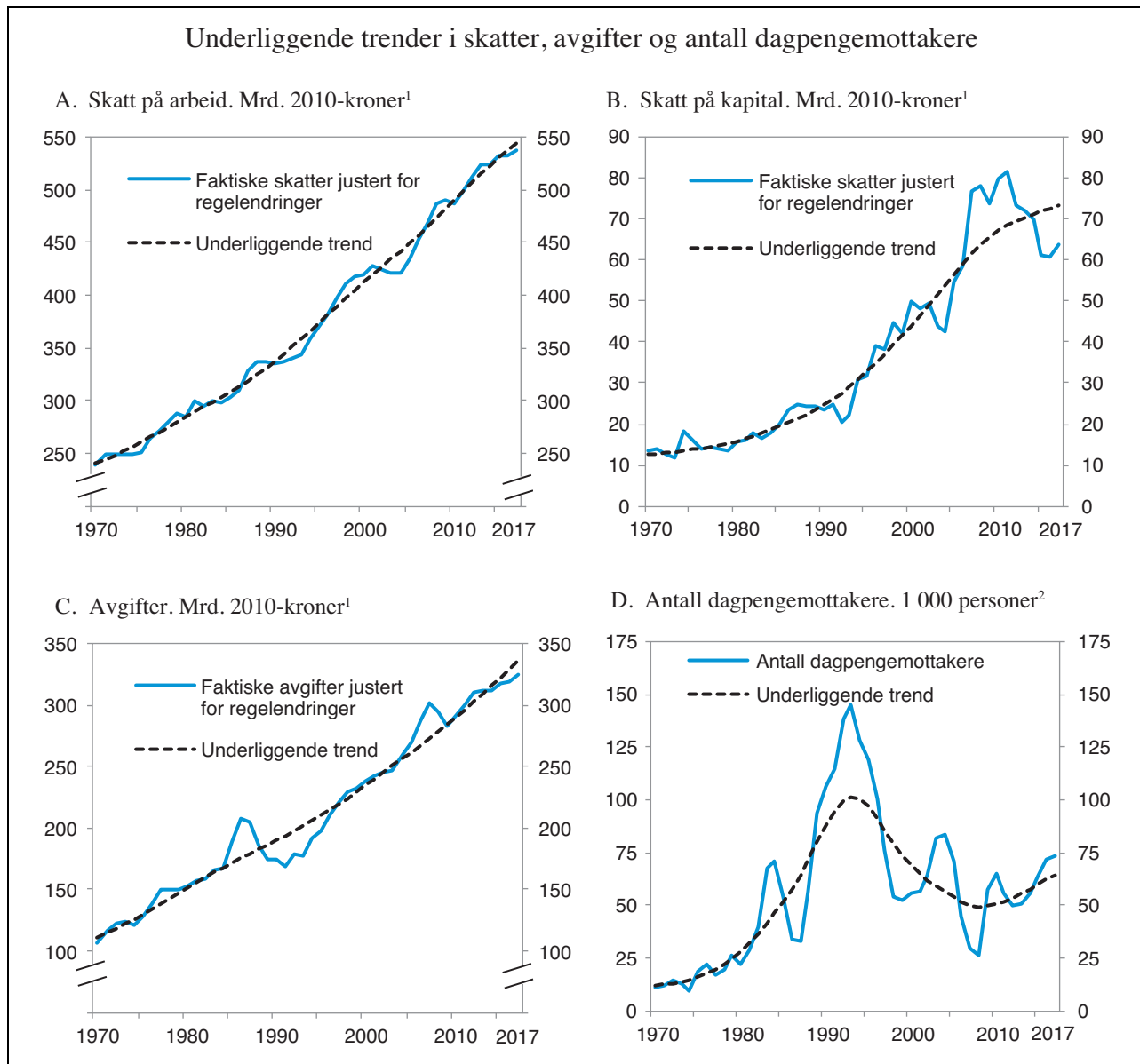
På grunn av store svingninger i pensjonspremier i helseforetakene er det nå innarbeidet en korreksjon for forskjellen mellom det faktiske nivået og det anslåtte normalnivået i den strukturelle, oljekorrigerte balansen. En slik korreksjon er nødvendig siden svingningene i disse premiene er blitt store og ikke kan sies å reflektere strukturelle forhold. Som følge av endret uføreordning i folketrygden og en forholdsvis gunstig utvikling i antall uføre de siste årene frigjøres det betydelige midler i pensjonsinnretningene for helseforetakene, som tilføres premiefondene. Drøyt 5 mrd.

kroner av pensjonspremier i 2017 kan bli finansiert ved å bygge ned disse fondene, noe som vil redusere det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet tilsvarende. Reduksjonen er av engangskaraktér. Det justeres for svingninger i helseforetakenes pensjonspremier ved å beregne en trend i serien, på samme måte som for ulike skatter og avgifter.

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 framover. Vanligvis trekkes skillet mellom konjunkturrelle og strukturelle endringer med utgangspunkt i beregnede trendnivåer for de størrelsene som inngår. Resultatene vil kunne påvirkes av nye tall for den økonomiske utviklingen, også etter at statsregnskapet for det enkelte år foreligger.

Beregningen av strukturelle skatter og avgifter tar utgangspunkt i data for faktiske, inntektsførte tall i statsregnskapet, samt anslag for prognoseperioden. Beregningene omfatter også skatt på inntekt og formue til kommuneforvaltningen og dekker stort sett perioden 1960-2015, forlenget med anslag fram til 2025. For framskrivingsperioden er det tatt utgangspunkt i Finansdepartementets mellomlangsigtede framskrivinger og videreføring av det foreslåtte skatte- og avgiftsopplegget for 2017. Punktvis kan forutsetningene oppsummeres slik:

- *Skatt på arbeid.* Kategorien omfatter arbeidsgiveravgift til folketrygden og personskatter, inklusive formuesskatt på personer. Utviklingen i antall sysselsatte normalårsverk er en viktig indikator for utviklingen i arbeidsgiveravgift til folketrygden og samlede personskatter. Anslagene bygger på befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå, der det fortsatt legges til grunn en betydelig netto arbeidsinnvandring fra EØS-området i årene framover.
- *Skatt på kapital.* Kategorien omfatter etter-skuddsskatter fra selskaper og andre ikke-personlige skattytere utenom petroleumsvirksomhet, kildeskatt og arveavgift (fram til avviklingen fra og med 2015). Det er lagt til grunn at



Figur 1.1 Underliggende trender i skatter, avgifter og antall dagpengemottakere

<sup>1</sup> For årene fram til og med 2015 vises faktiske skatter ifølge statsregnskapet justert for endringer i skattesatser og skattegrunnlag og omregnet til faste 2010-kroner.

<sup>2</sup> Det korrigeres for at dagpengemottakere kan være delvis ledige ved å regne om antall mottakere til heltidsekvivalenter.

Kilder: Finansdepartementet og NAV.

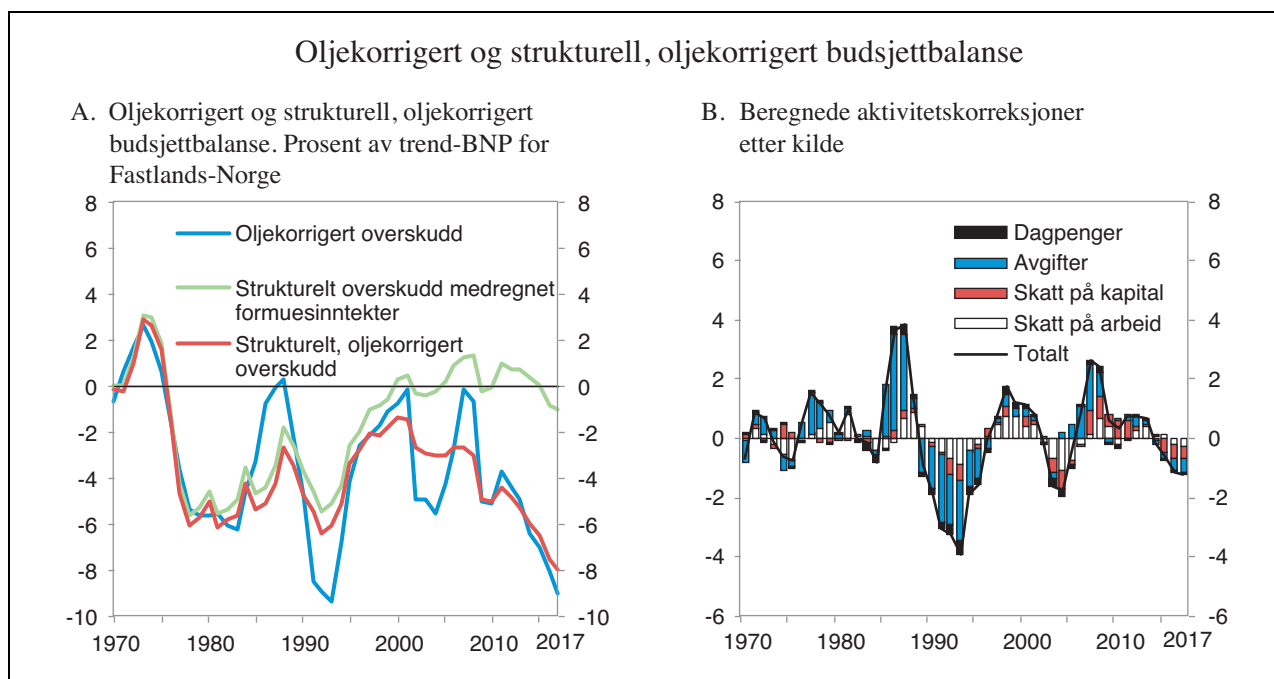
skatter fra foretak utenom petroleumsvirksomheten vil holde seg om lag uendret som andel av BNP for Fastlands-Norge etter 2017.

- **Avgifter.** Kategorien omfatter merverdiavgift, engangsavgift på motorkjøretøyer og øvrige særavgifter, herunder dokumentavgift og diverse sektoravgifter. I tillegg inngår investeringsavgiften fram til den ble fjernet i 2002. Utviklingen i privat konsum og antall førstegangsregistrerte biler er særlig viktig for utviklingen i avgiftene.

På budsjettets utgiftsside korrigeres utgiftene til arbeidsledighetstrygd for utviklingen i konjunkturerne. Disse justeringene tar utgangspunkt i beregnede trendavvik for antall dagpengemottakere.

Utviklingen i de tre hovedgruppene av skatter og avgifter, samt antall dagpengemottakere, er vist i figur 1.1A-1.1D.

Utviklingen i det oljekorrigererte og det strukturelle, oljekorrigererte overskuddet på statsbudsjettet framgår 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 oppgangskon-



Figur 1.2 Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

Kilde: Finansdepartementet.

junkturer. Med unntak av disse årene har statsbudsjettet etter 1975 stort sett vist et betydelig løpende underskudd når inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten holdes utenfor, men med store variasjoner gjennom perioden. I tråd med handlingsregelen for bruk av oljeinntekter har det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet gradvis økt de siste årene og anslås til 7,9 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2017.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er nå høyere enn på slutten av 1970-tallet og på 1980-tallet, se rød linje i figur 1.2A. Det er likevel en viktig forskjell, nemlig at vi den gang ikke hadde noe fond, og dermed heller ikke noen fondsavkastning som kunne bidra til å finansiere underskuddet på statsbudsjettet. Fondsinntektene inngår ikke i statsbudsjettet, men er en del av det samlede overskuddet i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Medregnet de bokførte formuesinntektene i pensjonsfondet er det strukturelle underskuddet nær null, mens det var store underskudd på 1980- og 1990-tallet. Det illustrerer nettopp hvordan det norske rammeverket med fondet og handlingsregelen har bidratt til en mer forsvarlig formuesforvaltning over tid.

I nasjonalregnskapet og offentlige budsjetter regnes ikke endringer i verdsetningen av eiendeler (såkalte omvurderinger) som inntekt. Denne delen av avkastningen i fondet inngår dermed ikke i det underskuddet som er vist ved den grønne linjen i figur 1.2A. Over tid vil økt verdi på fondets eiendeler

kunne utgjøre en betydelig del av fondets samlede avkastning. Det strukturelle underskuddet medregnet formuesinntekter i fondet kan dermed vise et visst underskudd uten at en over tid tærer på den formuen som er plassert i fondet.

Svingningene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet må ses i sammenheng med at budsjettet i perioder aktivt er blitt brukt til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Figuren viser at utslagene i det oljekorrigerte underskuddet er klart større enn utslagene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Dette skyldes at en har søkt å la de automatiske stabilisatorene i budsjettet få virke, slik at konjunktuelle variasjoner i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien skal slå ut på budsjettets utgiftsside. De beregnede aktivitetskorreksjonene er vist i figur 1.2B.

Erfaringer viser at det er vanskelig å skille virkningen av konjunkturer fra den underliggende trendutviklingen i skatteinntektene. Anslaget på det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet kan derfor bli betydelig revidert i lys av ny informasjon. Tabell 1.2 gir en oversikt over revisjonene i anslagene for budsjettets stilling siden 2002. Finansdepartementets metode for beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse er nærmere forklart i et arbeidsnotat som kan lastes ned fra departementets hjemmeside ([www.regjeringen.no/fin](http://www.regjeringen.no/fin)).



Tabell 1.1 Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet.  
Anslag gitt i ulike budsjettdokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge<sup>1</sup>

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
NB02	-2,3															
RNB02	-2,2															
NB03	-3,1	-3,1														
RNB03	-3,1	-3,1														
NB04	-3,0	-3,3	-3,9													
RNB04	-3,0	-3,9	-4,2													
NB05	-3,0	-3,8	-4,5	-4,9												
RNB05	-3,3	-4,1	-4,5	-4,8												
NB06	-3,2	-4,0	-4,4	-4,6	-4,6											
RNB06	-3,0	-3,7	-4,2	-4,0	-4,5											
NB07	-2,8	-3,5	-3,9	-3,8	-4,3	-4,6										
RNB07	-2,5	-3,1	-3,6	-3,7	-3,8	-4,3										
NB08	-2,3	-2,9	-3,2	-3,3	-3,6	-4,3	-4,5									
RNB08	-2,2	-2,7	-3,0	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3									
NB09	-2,4	-2,8	-3,2	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3	-5,0								
RNB09	-2,4	-2,9	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2								
NB10	-2,4	-2,9	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2	-7,8							
RNB10	-3,1	-3,5	-3,7	-3,9	-3,6	-3,4	-3,9	-6,0	-6,8							
NB11	-3,1	-3,4	-3,7	-3,8	-3,5	-3,3	-3,8	-5,9	-6,4	-6,3						
RNB11	-3,0	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-3,0	-3,5	-5,5	-5,7	-5,5						
NB12	-3,0	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-2,9	-3,4	-5,4	-5,5	-5,3	-5,6					
RNB12	-3,0	-3,3	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,2					
NB13	-3,0	-3,3	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,2	-5,1	-5,1	-4,4	-5,2	-5,3				
RNB13	-3,0	-3,3	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,1	-5,1	-4,3	-5,2	-5,3				
NB14	-3,0	-3,4	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,0	-5,0	-4,2	-4,7	-5,2	-5,5			
RNB14	-3,0	-3,4	-3,5	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,4	-4,9	-5,1	-5,8			
NB15	-3,0	-3,4	-3,5	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-4,9	-5,1	-5,8	-6,4		
RNB15	-3,0	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-3,0	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4		
NB16	-3,0	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-2,9	-3,3	-5,1	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4	-7,1	
RNB16	-2,6	-2,9	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-4,9	-4,3	-4,9	-5,1	-5,9	-6,4	-7,5	
NB17	-2,6	-2,9	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,4	-4,8	-5,2	-5,9	-6,5	-7,5	-7,9

<sup>1</sup> Anslag gitt i nasjonalbudsjettet (NB) og revidert nasjonalbudsjett (RNB) for det enkelte år.  
Kilde: Finansdepartementet.

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

	Olje- korrigert overskudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntek- ter utover bereg- net trendnivå (B)	Særskilte regnskaps- forhold (C)	Aktivitets- korreksjoner (D)	Strukturelt budsjettoverskudd		
					Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands- Norge	Endring fra året før, prosentpoeng
1980	-15 305	-2 304	-14	565	-13 552	-5,0	0,7
1981	-16 559	-1 200	-67	3 028	-18 320	-6,1	-1,1
1982	-20 139	-510	-129	94	-19 594	-5,8	0,2
1983	-23 204	-1 127	-795	-558	-20 724	-5,6	0,3
1984	-18 488	1 297	703	-3 306	-17 182	-4,2	1,4
1985	-14 378	2 141	805	6 704	-24 029	-5,3	-1,1
1986	-3 641	3 962	-208	17 949	-25 343	-5,1	0,2
1987	44	1 876	128	20 930	-22 889	-4,2	0,9
1988	1 840	8 245	335	8 648	-15 389	-2,6	1,6
1989	-13 517	12 960	-151	-5 458	-20 868	-3,4	-0,7
1990	-31 182	13 665	-1 162	-12 711	-30 973	-4,7	-1,3
1991	-59 212	10 741	-10 778	-21 285	-37 889	-5,4	-0,7
1992	-65 372	5 105	332	-24 047	-46 762	-6,4	-0,9
1993	-71 896	2 228	2 053	-30 132	-46 045	-6,0	0,4
1994	-54 499	966	1 470	-15 517	-41 418	-5,1	0,9
1995	-34 436	-880	7 581	-13 208	-27 929	-3,3	1,8
1996	-22 730	-2 993	5 276	-879	-24 134	-2,7	0,6
1997	-20 068	-9 268	1 181	6 961	-18 941	-2,0	0,7
1998	-17 454	-12 172	-1 923	17 450	-20 809	-2,1	-0,1
1999	-12 066	-7 566	1 770	13 166	-19 436	-1,8	0,2
2000	-7 943	934	-6 712	12 873	-14 948	-1,3	0,5
2001	-1 640	2 115	3 436	9 910	-17 100	-1,4	-0,1
2002	-62 392	-8 788	-19 356	-1 272	-32 977	-2,6	-1,2
2003	-66 150	-10 093	5 334	-21 855	-39 535	-2,9	-0,3
2004	-79 246	-12 363	1 994	-25 190	-43 686	-3,0	-0,1
2005	-64 763	-11 154	792	-8 312	-46 090	-3,0	0,0
2006	-44 002	-17 232	1 645	14 331	-42 746	-2,6	0,4
2007	-1 342	-4 903	2 292	46 003	-44 735	-2,6	0,0
2008	-11 797	-2 910	858	45 023	-54 768	-3,0	-0,4
2009	-96 561	-7 518	-6 058	11 756	-94 741	-4,9	-1,9
2010	-104 070	-7 994	-1 111	7 576	-102 542	-5,0	-0,1
2011	-79 399	-4 597	4 512	15 826	-95 141	-4,4	0,6
2012	-100 898	-6 869	-1 559	17 522	-109 993	-4,8	-0,4
2013	-116 454	-8 636	-116	15 853	-123 555	-5,2	-0,3
2014	-160 008	-8 285	-909	-3 509	-147 304	-5,9	-0,7
2015	-185 312	716	-989	-15 223	-169 815	-6,5	-0,6
2016	-220 248	17 937	-281	-32 296	-205 607	-7,5	-1,0
2017	-259 506	7 185	-6155	-34 927	-225 609	-7,9	-0,4

Kilde: Finansdepartementet.

**Vedlegg 2****Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 2.1 BNI. Mill. kroner

	2015	2016	2017
Bruttonasjonalprodukt . . . . .	3 177 433	3 144 810	3 272 219
BNP Fastlands-Norge . . . . .	2 620 035	2 730 981	2 830 669
Rente- og stønadsbalansen . . . . .	100 862	71 277	86 158
Overskudd på driftsbalansen . . . . .	270 001	142 523	161 126
Bruttonasjonalinntekt . . . . .	3 274 595	3 263 283	3 404 890

Kilder: Finansdepartementet og SSB.

Tabell 2.2 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før<sup>1</sup>

	Årlig gjennomsnitt					
	1971–1980	1981–1990	1991–2015	1971–2015	2016	2017
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge . . . . .	3,3	1,7	1,8	2,1	0,9	1,2
Private fastlandsnæringer <sup>2</sup> . . . . .	2,9	1,8	2,1	2,2	1,1	1,3
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge . . . . .	2,1	0,8	1,5	1,5	0,3	0,6
Private fastlandsnæringer <sup>2</sup> . . . . .	2,0	1,0	1,7	1,6	0,8	1,2

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2017. Prosentvis endring fra året før

		BNP Fastlands- Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet <sup>1</sup>
Danske Bank.....	Sep 2016	2,3	2,2	3,0	..
DNB.....	Aug 2016	1,4	2,6	2,8	4,9
Handelsbanken.....	Apr 2016	1,4	1,5	2,3	5,1
LO.....	Sep 2016	2	2	..	4½
Nordea.....	Sep 2016	1,8	2,2	2,7	4,8
Norges Bank.....	Sep 2016	1,8	2,6	3,2	4,7
NHO.....	Sep 2016	2,2	..	..	4½
OECD .....	Jun 2016	1,8	2,2	..	4,5
SEB .....	Aug 2016	1,8	2,7	2,8	4,8
Statistisk sentralbyrå .....	Sep 2016	2,1	2,0	2,7	4,5
Swedbank .....	Sep 2016	1,8	2,6	2,7	4,8
Gjennomsnitt.....		1,9	2,3	2,8	4,7
Finansdepartementet .....	Sep 2016	1,7	2,0	2,7	4,6

<sup>1</sup> I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

Tabell 2.4 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

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

<sup>1</sup> Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 2.5 Fremskrivning av norske tremåneders pengemarkedsrenter<sup>1</sup>. Prosent

	2016	2017
Nasjonalbudsjettet 2017.....	1,1	1,0
Revidert nasjonalbudsjett 2016.....	0,9	0,8

<sup>1</sup> Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

Kilder: Macrobond, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 2.6 Finansdepartementets anslag for 2016 på ulike tidspunkter.<sup>1</sup> Prosentvis endring fra året før

	NB17	RNB16
<i>Handelspartnerne</i>		
BNP .....	2,1	2,2
<i>Norge</i>		
BNP Fastlands-Norge.....	1,0	1,0
Sysselsatte personer .....	0,2	0,2
Arbeidsledighetsprosent (AKU), nivå.....	4,7	4,7
Årslønn .....	2,4	2,4
Konsumprisindeksen (KPI) .....	3,4	2,8
KPI-JAE <sup>2</sup> .....	3,0	2,8
Råoljepris, kroner per fat, nivå.....	371	346
<i>Statsbudsjettet</i>		
Overskudd, mrd. kroner, nivå <sup>3</sup> .....	108,4	117,2
Underliggende, reell utgiftsvekst .....	3,3	3,5
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, nivå <sup>4</sup> .....	7,5	7,5

<sup>1</sup> Nasjonalbudsjettet 2017 (NB17) og Revidert nasjonalbudsjettet 2016 (RNB16).

<sup>2</sup> Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

<sup>3</sup> Inklusive Statens pensjonsfond.

<sup>4</sup> Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.7 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner 2015	2016	2017
Offentlig konsum .....	727,3	2,6	1,7
Statlig .....	367,9	2,8	1,8
Kommunalt .....	359,4	2,3	1,5
Offentlige investeringer.....	152,4	5,3	5,1
Statlig .....	87,8	3,3	6,7
Kommunalt .....	64,6	8,0	3,0
Bruttoprodukt.....	563,6	1,9	1,5
Statlig .....	263,1	2,2	1,6
Kommunalt .....	300,5	1,8	1,5
Sysselsetting, mill. timeverk .....	1 065,4	1,4	0,8
Statlig .....	448,3	1,6	0,8
Kommunalt .....	617,1	1,2	0,8

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			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017
<b>A. Totale inntekter</b> .....	1683 557	1716 082	1721 901	1686 726	1753 354	1753 354	1,9	0,3	-2,0	4,0
Formuesinntekter .....	344 883	376 203	377 957	339 436	349 673	349 673	9,1	0,5	-10,2	3,0
Skatt- og pensjonspremier .....	1226 753	1221 395	1208 984	1195 407	1256 798	1256 798	-0,4	-1,0	-1,1	5,1
Oljeskatter .....	187 166	146 272	90 385	50 900	67 200	67 200	-21,8	-38,2	-43,7	32,0
Produksjonsskatter Fastlands-Norge .....	341 979	354 692	367 189	384 940	405 153	405 153	3,7	3,5	4,8	5,3
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge .....	697 608	720 431	751 411	759 567	784 446	784 446	3,3	4,3	1,1	3,3
Andre overføringer, bøter mv. ....	9 040	10 171	21 025	34 787	26 575	26 575	12,5	106,7	65,4	-23,8
Gebyrinntekter mv. ....	102 881	108 312	113 935	117 096	120 307	120 307	5,3	5,2	2,8	2,7
<b>B. Totale utgifter</b> .....	1352 221	1440 802	1521 061	1590 744	1655 849	1655 849	6,6	5,6	4,6	4,1
Renteutgifter og utbytte .....	20 640	21 001	20 502	18 227	18 563	18 563	1,7	-2,4	-11,1	1,8
Overføringer til utlandet .....	33 144	32 442	35 747	35 897	36 232	36 232	-2,1	10,2	0,4	0,9
Subsidier mv. ....	59 673	61 372	64 550	65 577	66 188	66 188	2,8	5,2	1,6	0,9
Stønader til husholdninger .....	404 291	428 595	457 872	477 689	499 780	499 780	6,0	6,8	4,3	4,6
Overføringer til ideelle organisasjoner .....	36 212	44 072	47 278	49 428	51 280	51 280	21,7	7,3	4,5	3,7
Lønnskostnader .....	418 092	441 361	461 763	479 443	496 444	496 444	5,6	4,6	3,8	3,5
Produktinnsats .....	183 736	194 728	205 947	218 740	226 510	226 510	6,0	5,8	6,2	3,6
Produktkjøp til husholdninger .....	63 475	68 021	72 274	75 671	78 812	78 812	7,2	6,3	4,7	4,2
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	131 698	144 517	153 632	166 550	179 080	179 080	9,7	6,3	8,4	7,5
Netto kjøp av tomter og grunn .....	-3 139	-957	-2 972	-1 418	-1 769	-1 769	-	-	-	-
Kapitaloverføringer .....	4 399	5 650	4 468	4 941	4 731	4 731	-	-	-	-
<b>C. Nettofinansinvestering (A-B)</b> .....	331 336	275 280	200 840	95 982	97 505	97 505	-16,9	-27,0	-52,2	1,6
Memo:										
Konsum i offentlig forvaltning .....	652 229	692 035	727 753	763 911	793 964	793 964	6,1	5,2	5,0	3,9

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				
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	
<b>A. Totale inntekter</b> .....	1447 277	1469 769	1452 791	1408 146	1465 468	1408 146	1465 468	1,6	-1,2	-3,1	4,1	
Formuesinntekter .....	327 182	356 298	358 130	320 794	331 788	320 794	331 788	8,9	0,5	-10,4	3,4	
Skatt- og pensjonspremier .....	1063 787	1051 589	1025 807	1003240	1056 741	1003240	1056 741	-1,1	-2,5	-2,2	5,3	
Oljeskatter .....	187 166	146 272	90 385	50 900	67 200	50 900	67 200	-21,8	-38,2	-43,7	32,0	
Produksjonsskatter Fastlands-Norge .....	332 533	344 528	355 603	373 134	393 090	373 134	393 090	3,6	3,2	4,9	5,3	
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge .....	544 088	560 789	579 820	579 206	596 452	579 206	596 452	3,1	3,4	-0,1	3,0	
Overføringer innen offentlig forvaltning .....	7 273	8 252	2 847	2 857	3 067	2 857	3 067	-	-	-	-	
Andre overføringer, bøter mv. ....	3 515	4 914	14 431	29 013	20 614	29 013	20 614	39,8	193,7	101,1	-28,9	
Gebyrinntekter mv. ....	45 520	48 715	51 176	52 242	53 257	52 242	53 257	7,0	5,1	2,1	1,9	
<b>B. Totale utgifter</b> .....	1092 761	1171 291	1238 845	1297 024	1353 423	1297 024	1353 423	7,2	5,8	4,7	4,3	
Renteutgifter og utbytte .....	10 182	10 187	10 132	9 246	10 518	9 246	10 518	0,0	-0,5	-8,7	13,8	
Overføringer til utlandet .....	33 144	32 442	35 747	35 897	36 232	35 897	36 232	-2,1	10,2	0,4	0,9	
Subsidier mv. ....	44 970	46 465	48 357	48 709	48 552	48 709	48 552	3,3	4,1	0,7	-0,3	
Stønader til husholdninger .....	392 199	415 759	444 236	463 191	484 622	463 191	484 622	6,0	6,8	4,3	4,6	
Overføringer til ideelle organisasjoner .....	22 642	29 138	31 523	32 843	33 940	32 843	33 940	28,7	8,2	4,2	3,3	
Overføringer innen offentlig forvaltning .....	194 253	208 173	217 180	231 704	242 280	231 704	242 280	7,2	4,3	6,7	4,6	
Lønnskostnader .....	180 494	192 610	203 696	212 011	219 594	212 011	219 594	6,7	5,8	4,1	3,6	
Produktinnsats .....	97 328	103 948	110 210	117 419	121 666	117 419	121 666	6,8	6,0	6,5	3,6	
Produktkjøp til husholdninger .....	40 048	42 748	46 137	48 130	50 018	48 130	50 018	6,7	7,9	4,3	3,9	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	75 743	85 364	88 728	94 351	103 042	94 351	103 042	12,7	3,9	6,3	9,2	
Netto kjøp av tomter og grunn .....	-1 220	221	166	282	-69	282	-69					
Kapitaloverføringer .....	2 978	4 236	2 733	3 241	3 031	3 241	3 031					
<b>C. Nettofinansinvestering (A-B)</b> .....	354 516	298 478	213 946	111 123	112 045	111 123	112 045	-15,8	-28,3	-48,1	0,8	
<b>Memo:</b>												
Konsum i statsforvaltningen .....	324 689	346 535	368 233	387 974	403 840	387 974	403 840	6,7	6,3	5,4	4,1	

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			
	2013	2014	2015	2016	2016	2017	2014	2015	2016	2017
<b>A. Inntekter i alt</b> .....	440 849	461 907	485 008	513 940	530 549	530 549	4,8	5,0	6,0	3,2
Formuesinntekter .....	17 244	19 443	19 343	18 152	17 395	17 395	12,8	-0,5	-6,2	-4,2
Skatteinntekter .....	162 821	166 796	177 471	191 456	195 863	195 863	2,4	6,4	7,9	2,3
Skatt på inntekt og formue .....	153 375	156 632	165 885	179 650	183 800	183 800	2,1	5,9	8,3	2,3
Produksjonsskatter .....	9 446	10 164	11 586	11 806	12 063	12 063	7,6	14,0	1,9	2,2
Overføringer fra statsforvaltningen .....	197 898	210 814	219 241	233 704	244 280	244 280	6,5	4,0	6,6	4,5
Gebyrinntekter mv. ....	57 361	59 597	62 759	64 854	67 050	67 050	3,9	5,3	3,3	3,4
Andre overføringer .....	5 525	5 257	6 194	5 774	5 961	5 961	-4,9	-17,8	-6,8	3,2
<b>B. Totale utgifter</b> .....	462 464	486 725	502 256	528 282	547 772	547 772	5,2	3,2	5,2	3,7
Renteutgifter .....	10 458	10 814	10 370	8 981	8 045	8 045	3,4	-4,1	-13,4	-10,4
Overføringer til private .....	40 365	42 677	45 584	47 951	50 134	50 134	5,7	6,8	5,2	4,6
Overføringer til statsforvaltningen .....	8 751	9 041	2 860	2 857	3 067	3 067	3,3	-68,4	-0,1	7,3
Lønnskostnader .....	237 598	248 751	258 067	267 432	276 850	276 850	4,7	3,7	3,6	3,5
Produktinnsats .....	86 408	90 780	95 737	101 321	104 844	104 844	5,1	5,5	5,8	3,5
Produktkjøp til husholdninger .....	23 427	25 273	26 137	27 541	28 794	28 794	7,9	3,4	5,4	4,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	55 955	59 153	64 904	72 199	76 038	76 038	5,7	9,7	11,2	5,3
Netto kjøp av tomter og grunn .....	-1 919	-1 178	-3 138	-1 700	-1 700	-1 700	-	-	-	-
Andre kapitaloverføringer .....	1 421	1 414	1 735	1 700	1 700	1 700	-	-	-	-
<b>C. Nettofinansinvestering (A-B)</b> .....	-21 615	-24 818	-17 248	-14 342	-17 223	-17 223	-	-	-	-
Memo:										
Konsum i kommuneforvaltningen .....	327 540	345 500	359 520	375 937	390 124	390 124	5,5	4,1	4,6	3,8

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.11 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i> . . . . .	1 063 787	1 051 589	1 025 807	1 003 240	1 056 741
Skatt på inntekt, formue og kapital. . . . .	433 801	387 755	337 477	286 504	307 596
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning) . . . . .	33 154	32 430	30 586	47 250	56 316
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum . . . . .	182 234	140 158	83 900	44 100	60 100
Fellesskatt . . . . .	203 821	199 642	211 450	182 251	176 501
Finansskatt. . . . .	-	-	-	-	2 250
Annen skatt på inntekt, formue og kapital . . . .	14 592	15 525	11 541	12 903	12 429
Produksjonsskatter . . . . .	337 465	350 642	362 087	379 934	400 190
Merverdiavgift. . . . .	234 941	243 800	255 181	269 954	285 169
Avgifter på oljeutvinning. . . . .	4 932	6 114	6 485	6 800	7 100
Andre produksjonsskatter . . . . .	97 592	100 728	100 422	103 179	107 921
Trygde- og pensjonspremier. . . . .	292 521	313 192	326 243	336 802	348 956
Fra arbeidstakere . . . . .	115 556	127 062	135 185	139 560	142 488
Fra arbeidsgivere . . . . .	176 965	186 130	191 058	197 242	206 467
<i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner</i> .	162 966	169 806	183 177	192 167	200 057
Skatt på inntekt og formue . . . . .	153 520	159 642	171 591	180 361	187 994
Produksjonsskatter . . . . .	9 446	10 164	11 586	11 806	12 063
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning.</i> . . . . .	1 226 753	1 221 395	1 208 984	1 195 407	1 256 798
Skatter som andel av BNP. . . . .	39,9	38,9	38,8	38,0	38,4
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge . . . . .	43,0	42,4	42,7	41,9	42,0

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.12 Finanspolitiske indikatorer

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner . . . .	262,4	374,4	409,9	359,8	311,7	225,0	108,4	86,3
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner .	-104,1	-79,4	-100,9	-116,5	-160,0	-185,3	-220,2	-259,5
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner . . .	-102,5	-95,1	-110,0	-123,6	-147,3	-169,8	-205,6	-225,6
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge . . . . .	-5,0	-4,4	-4,8	-5,2	-5,9	-6,5	-7,5	-7,9
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før . . . . .	0,9	1,7	1,6	2,5	3,1	2,8	3,3	1,7
Utgiftsdeflator statsbudsjettet. . . . .	3,7	3,6	3,2	3,3	3,0	2,3	2,5	2,4
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner . . .	285,1	375,5	410,6	331,3	275,3	200,8	96,0	97,5
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP	11,0	13,4	13,8	10,8	8,8	6,4	3,1	3,0
Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP Fastlands-Norge . . . . .	-4,8	-4,5	-4,5	-5,5	-6,8	-7,2	-8,2	-8,8
Påløpte skatter. Prosent av BNP . . . . .	42,0	42,1	41,5	39,9	38,9	38,8	38,0	38,4
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge . . . . .	43,8	43,8	43,4	43,0	42,4	42,7	41,9	42,0
Offentlige utgifter. Prosent av BNP . . . .	45,0	43,8	42,9	44,0	45,9	48,8	50,6	50,6
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge . . . . .	56,2	56,6	55,5	55,9	56,9	58,1	58,2	58,5
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP <sup>1</sup> . . . . .	156,4	152,5	161,8	201,3	244,2	279,9	275,8	272,6
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP . . . . .	124,2	123,1	133,9	169,3	210,7	245,7	242,3	241,0
Offentlig gjeld. Prosent av BNP . . . . .	41,7	27,5	29,1	29,7	27,4	32,0	34,5	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP . . . . .	28,3	25,0	27,0	25,5	25,7	25,7	28,3	-

<sup>1</sup> Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.13 Indikatorer for kommuneøkonomien

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge . . . . .	13,2	13,5	13,4	13,5	13,6	13,7	13,8	13,8
Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge . . . . .	17,1	17,3	17,4	17,5	17,5	17,8	18,2	18,1
Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet . . . . .	15,8	15,9	15,8	15,8	15,7	15,8	16,0	16,0
Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet . . . . .	18,8	18,9	18,8	18,9	18,8	18,9	19,0	19,1
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før <sup>1</sup> . . . . .	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	3,8	2,7	-0,1
Kommunal deflator. Prosent endring . . . . .	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,5
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter	66,9	74,8	75,3	74,7	74,0	73,4	73,2	73,0
Frie inntekter, reell endring fra året før <sup>1</sup> . . . . .	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,1	0,1
Aktivitetsendring i pst. fra året før <sup>2</sup> . . . . .	0,7	1,2	0,3	2,5	1,1	2,2	2,5	-
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter . . . . .	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	13,9	14,6	14,8
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekasser . . . . .	3,2	2,5	3,1	2,9	1,3	3,0	-	-
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekonsern . . . . .	3,5	3,0	3,5	3,3	1,5	3,2	-	-
Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter . . . . .	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-3,7	-2,9	-3,4
Netto gjeld. Prosent av inntekter <sup>3</sup> . . . . .	31,5	33,3	32,0	31,0	33,1	34,6	-	-
Netto gjeld utan pensjonsreserver. Pst av inntekter <sup>3</sup> . . . . .	37,3	41,4	41,0	43,1	46,8	49,2	-	-

<sup>1</sup> Innenfor det økonomiske opplegget for kommuneøkonomien. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer.

<sup>2</sup> Beregnet aktivitetsvekst i 2010 er medregnet et ekstraordinært vedlikeholdstilskudd.

<sup>3</sup> Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.14 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner

	2015	2016	2017
Inntekter . . . . .	403 285	321 549	338 271
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet . . . . .	218 256	124 549	138 271
– Renteinntekter og utbytte . . . . .	185 029	197 000	200 000
Utgifter . . . . .	186 063	220 248	259 506
– Overføring til statskassen . . . . .	186 063	220 248	259 506
Overskudd i Statens pensjonsfond utland . . . . .	217 222	101 301	78 765
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi . . . . .	7460 767	7519 970	7671 399

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.15 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2015	2016	2017
A. Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland . . . . .	1 227 409	1158 082	1179 851
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet . . . . .	247 212	152 549	163 771
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet . . . . .	110 157	57 903	59 203
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet . . . . .	137 055	94 646	104 568
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet . . . . .	93 855	56 400	66 400
– Renteinntekter . . . . .	4 092	3 900	3 700
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd . . . . .	23 726	23 500	25 400
– Andre petroleumsinntekter . . . . .	15 382	10 846	9 068
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet . . . . .	980 197	1005 533	1016 080
Skatter fra Fastlands-Norge . . . . .	892 576	913 182	935 110
– Skatt på inntekt, formue og kapital . . . . .	537 727	542 900	556 390
– Produksjonsavgifter . . . . .	354 850	370 282	378 720
Overført fra Norges Bank . . . . .	10 419	26 589	17 700
Renteinntekter . . . . .	14 197	12 981	11 911
Andre inntekter . . . . .	63 005	52 781	51 359
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland .	1 194 464	1 253 780	1 301 086
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet . . . . .	28 955	28 000	25 500
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet . . . . .	28 955	28 000	25 500
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet . . . . .	0	0	0
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet . . . . .	1165 509	1225 780	1275 586
Kjøp av varer og tjenester . . . . .	213 941	235 448	216 154
– Sivile formål . . . . .	169 237	186 327	165 451
– Forsvarsformål . . . . .	44 705	49 120	50 703
Overføringer . . . . .	951 568	990 332	1 059 432
– Til kommuneforvaltningen . . . . .	207 450	220 782	231 039
– Renteutgifter . . . . .	11 322	10 330	11 658
– Til private og utlandet . . . . .	732 796	759 220	816 735
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland .	32 945	-95 699	-121 235
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet . . . . .	218 256	124 549	138 271
C.2 Oljekorrigert overskudd . . . . .	-185 312	-220 248	-259 506
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland . . . . .	186 063	220 248	259 506
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner . . . . .	751	0	0
D. Lånetransaksjoner, netto . . . . .	96 072	50 509	56 770
1 Utlån . . . . .	36 153	50 509	-6 437
2 Gjeldsavdrag . . . . .	59 919	0	63 207
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3) . . . . .	95 321	50 509	56 770

Kilde: Finansdepartementet.

Nasjonalbudsjettet 2017

Tabell 2.16 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner<sup>1</sup>

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

Tabell 2.16 forts.

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

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

<sup>2</sup> Folketrygdfondets kontolån til staten ble avvirket i 2006. Tidsserien er korrigert for dette.

Kilde: Finansdepartementet.



Tabell 2.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2016. Endringer i forhold til saldert budsjett.  
Mill. kroner

	1	2	3	4	5	6=5-1
	Saldert budsjett for 2016	Endring	Revidert Nasjonal- budsjett 2016	Endring	Nasjonal- budsjettet 2017	Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter	1019 403	-6 235	1013 168	-7 636	1005 533	-13 870
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	932 144	-12 735	919 410	-6 227	913 182	-18 962
Renteinntekter . . . . .	13 383	-420	12 963	18	12 981	-402
Overføringer fra Norges Bank . . . . .	14 800	11 789	26 589	0	26 589	11 789
Andre inntekter . . . . .	59 076	-4 869	54 207	-1 426	52 781	-6 295
B Utgifter utenom petroleums- virksomhet. . . . .	1228 397	682	1229 079	-3 299	1225 780	-2 617
Renteutgifter . . . . .	10 735	-358	10 377	-47	10 330	-405
Dagpenger . . . . .	15 349	734	16 083	-548	15 535	186
Andre utgifter . . . . .	1202 313	306	1202 619	-2 704	1199 915	-2 398
C Oljekorrigert overskudd (A-B) . . . . .	-208 994	-6 916	-215 911	-4 337	-220 248	-11 253
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten. . . . .	204 087	-72 400	131 687	-7 138	124 549	-79 538
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D) . . . . .	-4 907	-79 316	-84 224	-11 475	-95 699	-90 791
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond . . . . .	209 600	-8 150	201 450	2 650	204 100	-5 500
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F) . . . . .	204 693	-87 466	117 226	-8 825	108 401	-96 291

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.18 Nøkkeltall Nasjonalbudsjettet 2017

	Mrd. kroner <sup>1</sup> 2015	2015	2016	2017	2018
<i>Realøkonomien. Prosentvis volumendring fra året før</i>					
Privat konsum . . . . .	1 341,3	2,1	1,4	2,3	2,6
Offentlig konsum. . . . .	727,3	2,1	2,6	1,7	-
Bruttoinvesteringer i fast kapital . . . . .	729,6	-3,8	0,0	1,6	1,8
Herav: Offentlig forvaltning . . . . .	152,4	3,0	5,3	5,1	-
Oljeutvinning og rørtransport . . . . .	187,2	-15,0	-14,0	-10,0	-6,8
Etterspørsel fra Fastlands-Norge <sup>2</sup> . . . . .	2 609,0	1,8	2,5	2,6	2,7
Eksport. . . . .	1 165,5	3,7	-0,3	-0,4	0,9
Herav: Tradisjonelle varer . . . . .	371,6	5,8	-1,5	4,6	5,9
Import. . . . .	996,3	1,6	-0,5	3,0	3,4
Bruttonasjonalprodukt . . . . .	3 117,4	1,6	1,2	0,6	1,3
Herav: Fastlands-Norge . . . . .	2 620,0	1,1	1,0	1,7	2,4
<i>Arbeidsmarkedet</i>					
Sysselsetting, personer (prosentvis vekst) . . . . .		0,3	0,2	0,7	1,1
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) . . . . .		4,4	4,7	4,6	4,3
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå) . . . . .		3,0	3,1	3,1	3,0
<i>Priser og lønninger. Prosentvis endring fra året før</i>					
Årslønn . . . . .		2,8	2,4	2,7	3,0
KPI . . . . .		2,1	3,4	2,0	1,9
KPI-JAE . . . . .		2,7	3,0	2,1	2,0
Råoljepris, kroner pr. fat (nivå) . . . . .		430	371	425	447
<i>Rente og valutakurs</i>					
Tremåneders pengemarkedsrente, pst . . . . .		1,3	1,1	1,0	1,0
Importveid kursindeks, årlig vekst i pst. <sup>3</sup> . . . . .		9,4	2,8	0,1	1,0
<i>Nøkkeltall for statsbudsjettet:</i>					
Oljekorrigert underskudd, mrd. kroner . . . . .		185,3	220,2	259,5	
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, mrd. kroner . . . . .		169,8	205,6	225,6	
Forventet realavkastning (4%-banen), mrd. kroner . . . . .		257,2	298,4	296,8	
Avstand til 4%-banen, mrd. kroner . . . . .		-87,4	-92,8	-71,2	
Budsjettimpuls, prosentpoeng . . . . .		0,6	1,0	0,4	
Reell, underliggende utgiftsvekst, pst. . . . .		2,8	3,3	1,7	

<sup>1</sup> Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.<sup>2</sup> Utenom lagerendring.<sup>3</sup> Positivt tall indikerer svakere krone.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon: Anagram Design AS

Trykk: 07 PrintMedia AS – 10/2016

