

# Økonomisk overblikk 1/2020

Utsikter  
2020-2022

**Tema:**  
Offentlige  
utgifter



## Innhold

Sammendrag .....	3
1 Internasjonale konjunkturer.....	4
1.1 USA.....	5
1.2 Eurosonen.....	6
1.3 Storbritannia.....	8
1.4 Sverige.....	9
1.5 Fremvoksende økonomier .....	10
2 Norsk økonomi.....	13
2.1 Eksporten holder seg oppe .....	13
2.2 Lavere bedriftsinvesteringer fremover .....	15
2.3 Oljeinvesteringene faller til neste år.....	16
2.4 Moderat konsumoppgang i år .....	17
2.5 Lavere kraftpriser trekker ned KPI i år .....	18
2.6 Forsiktig boligprisvekst fremover.....	19
2.7 Flere jobber, stabil arbeidsledighet .....	20
3 Offentlige utgifter.....	27
3.1 Innledning – Hvorfor dette temaet?.....	27
3.2 Offentlig forvaltnings oppgaver .....	28
3.3 Utgifter i offentlig forvaltning .....	30
3.4 Statsbudsjettets utgiftsområder .....	36
3.5 Kommuneforvaltningen .....	38
3.6 Folketrygden.....	43
3.7 Offentlige innkjøp.....	52
3.8 En tidel av BNP til helseformål.....	54
3.9 Utdanning.....	58
3.10 Nærmere om samferdsel .....	63
3.11 Kostnadseffektiv klimapolitikk.....	65
3.12 Næringsstøtte.....	69

### Temabokser:

Boks 1.1 Kinesiske kjøp av amerikanske varer og tjenester.....	7
Boks 1.2 Virusutbruddet i Kina.....	12
Boks 1.3A Koronaviruset og norsk økonomi.....	25
Boks 1.3B Koronaviruset og norsk økonomi.....	26

	Nasjonal- regnskapet	Anslag makroøkonomiske hovedstørrelser		
		2019	2020	2021
Konsum i husholdninger mv.	1,7	1,8	1,7	1,7
Konsum i offentlig forvaltning	1,7	2,3	1,6	1,6
Bruttoinvestering i fast realkapital	6,2	0,5	-0,9	0,7
- Utvinning og rørtransport	13,0	4,0	-8,0	-2,0
- Fastlands-Norge	4,3	-0,3	0,9	1,4
- Næringer	5,6	-1,2	-0,1	1,5
- Boliger (husholdninger)	-0,5	0,3	1,9	1,0
- Offentlig forvaltning	6,9	0,5	1,6	1,5
Etterspørsel fra Fastlands- Norge (eks. lagerendringer)	2,3	1,4	1,5	1,6
Eksport i alt	1,5	6,8	3,9	2,5
Tradisjonelle varer	5,1	2,7	2,9	3,2
Råolje og naturgass	-4,3	14,0	4,5	1,4
Import i alt	5,2	2,0	1,4	2,0
Bruttonasjonalprodukt	1,2	3,9	2,2	1,8
BNP Fastlands-Norge	2,3	2,2	1,6	1,7
Sysselsetting	1,7	0,9	0,6	0,6
Arbeidsledighet (AKU)	3,7	3,8	3,7	3,7
Årslønn	3,5			
Konsumpriser	2,2	1,5*		
Boligpris	2,5	2,0	2,2	2,5
Pengemarkedsrente	1,6	1,7	1,7	1,8

\*TBUs anslag, foreløpig hovedrapport 2020.

Redaksjonen ble avsluttet 26. februar 2020.

## Sammendrag

Mot slutten av fjoråret syntes det å begynne å lysne i den globale økonomien. I midten av desember ble USA og Kina enige om en såkalt fase 1-avtale. Denne innebar at USA skrinla planene om videre økning i tollsatsene på import fra Kina, og at begge land kuttet (litt) i tollene på importen fra den andre. I tillegg ble britene enige med EU om vilkårene for brexit, slik at en hard – avtalefri – brexit ble unngått. Begge deler bidro til å redusere den politiske usikkerheten som tynget aktiviteten i 2019.

Det nye året var imidlertid ikke mange timer gammelt da fiskemarkedet i Wuhan ble stengt for å desinfiseres. Kort tid etter måtte Kina og verden erkjenne en galopperende influensaepidemi. Per dags dato er over 80 000 smittet og vel 2 700 døde, nesten alle i Kina. Deutsche Bank har anslått at viruset vil senke globalt BNP med 1/2 prosent i første kvartal. Reduksjonen skyldes ikke de syke og døde. Det som rammer er tiltakene mot sykdommen – isolasjon, stengte fabrikker og folk som blir hjemme. I deler av Kina har aktiviteten gått i stå. Og Kina anno 2020 er på mange vis et nav i den globale økonomien, der råvarer og vareinnsats omgjøres til ferdigvarer og vareinnsats for videre bruk. Med effektive verdikjeder og små lagre betyr dette at når det går i stå i Kina, så stanser det også opp andre steder.

Antall nye tilfeller vokser nå svakere. Samtidig dukker det opp flere tilfeller utenfor Kina. Koronaviruset vil derfor ventelig prege aktiviteten ennå noe tid. Dette er årsaken til at oppsvinget i global økonomi skyves ut i tid. Vi anslår nå at industrilandene bare vil vokse med 1½ prosent i år og neste år, mot 1¾ prosent i fjor, mens den globale økonomien vil vokse med 3 prosent i år, bare marginalt mer enn fjoråret.

Veksten i norsk økonomi dabbet av mot slutten av fjoråret. Ifølge Statistisk sentralbyrå økte Fastlands-BNP sesongjustert bare med 0,2 prosent fra tredje til fjerde kvartal. Nedgang i fastlandsinvesteringene og i husholdningenes vareforbruk bidro særlig til oppbremsingen. Året som helhet endte med en vekst fra året før på 2,3 prosent, et par tideler under det vi anslo for ett år siden.

Vi regner med at fastlandsveksten ender rundt 2,2 prosent også i år, men så avtar til rundt 1¾ prosent de to neste årene. Flere arbeidsdager i år enn i fjor bidrar isolert sett til å trekke opp aktiviteten med om lag fem tideler, men det underliggende bildet er

svakere. Mens oljeinvesteringene økte sterkt i fjor, ventes mer beskjeden vekst i år, og deretter nedgang. Lav vekst hos handelspartnerne demper eksportveksten. Etter noen år med kraftig økning i bedriftsinvesteringene, venter vi en flatere utvikling fremover. Med stabile renter ligger det ikke an til noe løft i boligpriser og dermed boligbygging og -investeringer. Endelig peker moderat inntektsvekst og en mer eller mindre nøytral budsjettpolitikk mot bare beskjeden vekst i offentlig og privat forbruk.

I tråd med aktivitetsutviklingen roet også etterspørselen etter arbeidskraft seg ned gjennom fjoråret. Mens fastlandssyssetningen økte med 23 000 jobber fra fjerde kvartal 2018 til andre kvartal 2019, ble det bare 16 000 nye jobber over de neste to kvartalene. Den registrerte ledigheten, som toppet ut på 3,3 prosent tidlig i 2016, lå i hele fjor stabilt rundt 2,2 prosent. Likeledes har antall ubesatte stillinger toppet ut. Samlet tyder tallene på at norsk økonomi nå er nokså nær «normal» ressursutnyttelse, og at tilstramningen har stanset opp. Med utsikter til vekst rundt trend de nærmeste årene, ligger norsk økonomi an til en rimelig balansert utvikling fremover.

Denne rapportens spesialtema er utviklingen i offentlige utgifter. Norge har et høyt offentlig utgiftsnivå, som skyldes høye ambisjoner for velferden og fellesforbruket, hvilke veivalg som er gjort om arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor, og delvis også at høye olje- og gassinntekter har muliggjort en sterk økning i offentlige utgifter.

Ettersom offentlig sektor står for en stor del av samlet ressursbruk, er det viktig å vurdere om disse ressursene brukes best mulig. I tillegg tilsier lavere oljeinntekter og en aldrende befolkning at dagens velferdsambisjoner ikke lar seg opprettholde uten høyere skattebyrde. I en stadig mer åpen og vektløs økonomi vil det være krevende å øke skattene uten å svekke verdiskapingen – skattegrunnlaget. Også av den grunn er det viktig å kritisk vurdere den offentlige pengebruken, for å se om de samme tjenestene kan utføres med samme eller lavere ressursinnsats.

I første omgang gis en rent deskriptiv gjennomgang av noen utvalgte utgiftsområder i den hensikt å beskrive tilstanden her og nå, for kanskje å peke på steder der det er gap mellom ambisjoner (målt ved bevilgninger) og resultater. Ingen konkrete forslag fremmes. Slike ville uansett krevet en grundigere utredning enn hva det har vært tid og plass til her.

# 1 Internasjonale konjunkturer

Handelskonflikten mellom USA og Kina, som ble innledet i 2018, eskalerte gjennom fjoråret. Høyere tollmurer bidro til at handelsveksten stanset opp. Handelen med varer falt 0,4 prosent i fjor relativt til året før, ifølge CPB. Også veksten i industriproduksjonen avtok markert. Industrien er særlig sårbar overfor handelsrestriksjoner på grunn av tett integrerte verdikjeder som går på kryss og tvers av landegrensene. I tillegg er den økonomisk-politiske usikkerheten høy. Usikkerhet om økonomiske rammebetingelser demper bedriftenes investeringsvilje. Lavere investeringer reduserer BNP her og nå, men også fremover ettersom vekstpotensialet blir lavere. Vekstsvakningen ble møtt med lempeligere pengepolitikk flere steder. Det bidro til å dempe nedturen.

Globalt endte BNP-veksten i 2019 på 2,9 prosent, som er den laveste veksttakten siden finanskrisen. Det moderate oppsvinget i internasjonal økonomi som vi så for oss i år, ledet an av fremvoksende økonomier, er skjøvet ut i tid. Det henger i stor grad sammen med lavere vekst i Kina som følge av koronaviruset. Vi legger nå til grunn at global vekst blir om lag 3 prosent i 2020 og 3,4 prosent i 2021.

**Tabell: BNP-anslag**

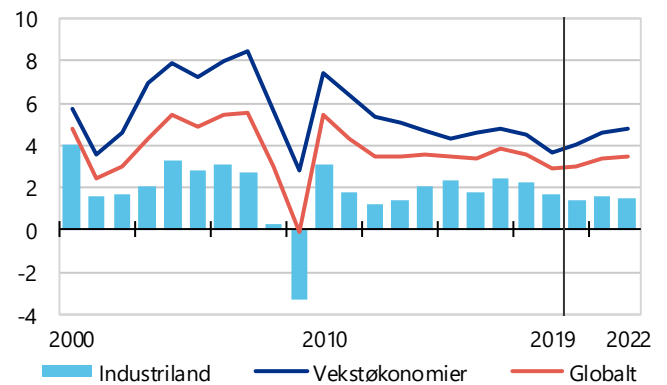
	Andel		Prosentvis endring år/år			
	2019	2019	2020	2021	2022	
Verden	100,0	2,9	3,0	3,4	3,5	
Industrieland	40,3	1,7	1,4	1,6	1,5	
USA	15,1	2,3	1,9	2,0	1,6	
Eurosonen	11,4	1,2	1,0	1,2	1,3	
Tyskland	3,1	0,5	0,9	1,0	1,3	
Frankrike	2,2	1,3	1,2	1,2	1,4	
Italia	1,7	0,2	0,4	0,6	0,7	
Spania	1,4	2,0	1,6	1,6	1,7	
Storbritannia	2,2	1,3	1,1	1,4	1,5	
Sverige	0,4	0,9	1,1	1,5	2,0	
Danmark	0,2	1,7	1,4	1,5	1,6	
Japan	4,1	1,0	0,3	0,8	0,5	
Vekstøkonomier	59,7	3,7	4,0	4,6	4,8	
Kina	19,3	6,1	5,5	5,7	5,7	
India	8,0	4,8	5,9	6,5	7,4	
Russland	3,1	1,1	1,7	1,9	2,0	
Brasil	2,4	1,2	2,1	2,6	2,4	
Handelspartnere*		1,8	1,6	1,8	1,8	

\*USA, Eurosonen, Storbritannia, Sverige, Danmark, Polen, Russland, Japan, Kina, Sør-Korea. Fastlandseksportvekter.

Kilde: Refinitiv Datastream / IMF WEO / Consensus Economics / NHO

## BNP

Prosentvis endring år/år



Kilde: Refinitiv Datastream / IMF WEO / Consensus Forecasts / NHO ØO 1/2020

Til tross for en skuffende utvikling i 2019 ble noen mørke skyer løftet fra horisonten på tampen av året. For det første ble USA og Kina enige om en avtale som hindrer videre eskalering av handelskrigen. For det andre unngikk britene en såkalt "hard brexit", dvs. en britisk utreden av EU uten en avtale og overgangsperiode, da Boris Johnson og Toriene vant parlamentsvalget i Storbritannia. Valgseieren ga klart flertall i Underhuset for Johnsons brexitavtale. Storbritannia trådte dermed formelt sett ut av EU 31. januar. Fortsatt gjenstår imidlertid å forhandle om Storbritannias fremtidige handelsvilkår med EU, et arbeid som etter ambisjonene skal gjennomføres innen utgangen av året.

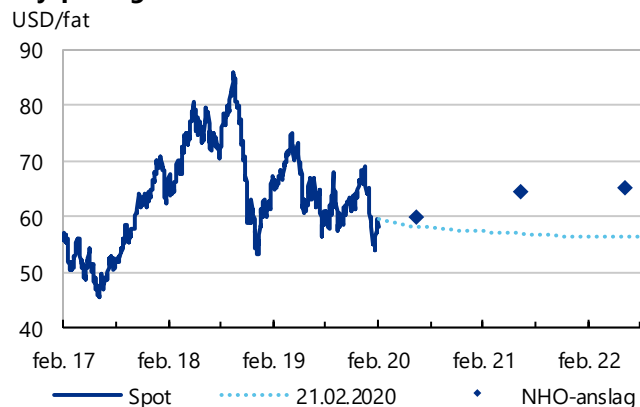
Både den sinoamerikanske handelsavtalen og brexitavtalen tar vekk noe usikkerhet på kort sikt. Imidlertid forventer vi ikke at spenningene eller uforutsigbarheten vil forsvinne. I fase én-avtalen mellom USA og Kina fikk amerikanerne kinesiske innrømmelser på områder som immaterielle rettigheter, tvungen teknologioverføring og liberalisering av det kinesiske finansmarkedet. Derimot inneholdt avtalen ingenting om Kinas statlige subsidiering av næringslivet, som er kjernen i amerikanernes innvendinger mot Kina. Det taler for at spenningene mellom landene vil fortsette å ulme under overflaten. Et annet moment i avtalen er at Kina skal øke sine kjøp av amerikanske produkter, tilsvarende USD 77 mrd. i 2020 og 123 mrd. i 2021 relativt til nivået i 2017. Det kan vise seg vanskelig for Kina å innfri denne forpliktelsen, se omtale i Boks 1.1. Med en skjør avtale kan derfor spenningene mellom landene raskt tilta igjen. Mer generelt antar vi at uforutsigbarheten i amerikansk handelspolitikk vil vedvare. Samtidig er heller ikke siste kapittel i brexitsagaen skrevet. Gitt at den gjeldende overgangsperioden utløper 31.12.2020, har Storbritannia og EU et knapt år på å

fremforhandle sin fremtidige handelsrelasjon. Der- som enighet ikke oppnås innen den tid risikerer bri- tene å stå uten en handelsavtale med sin viktigste handelspartner. Vi forventer derfor at partene står overfor en humpete vei frem mot nyttår.

Den økonomiske aktiviteten i Kina har i tillegg blitt lammet av koronavirusutbruddet, Covid-19. Utbrud- det har medført at kinesiske myndigheter har inn- ført drastiske tiltak for å få kontroll på og begrense spredningen. Mange steder ble feiringen av kinesisk nyttår forlenget. Andre steder ble skolene holdt stengt hele februar. De strengeste restriksjonene er imidlertid innført i Hubei-provinsen, der utbruddet først ble oppdaget, og i enkelte andre byer. Disse stedene har siden slutten av januar vært satt i karan- tenelignende tilstander med strenge begrensninger på ferdselen. Utbruddet og de innførte tiltakene rammer også den økonomiske aktiviteten. Både for- bruket og produksjonen ventes å bli markert lavere i første kvartal. Både som følge av Kinas økonomiske tyngde og landets posisjon i globale verdikjeder vil lavere aktivitet i "Midtens rike" også smitte over på andre land. For å parafrasere kan man si at "når Kina nyser, blir resten av verden forkjølet". Under antakelse om at virusutbruddet blir forholdsvis kort- varig, legger vi til grunn at kinesisk BNP vil hente seg noenlunde inn igjen i løpet av året. En klar ned- siderisiko i anslagene våre er derfor at virusutbrud- det strekker seg ut i tid og omfang. En bredere om- tale av virusutbruddet er gitt i Boks 1.2.

Med noe lavere fart i verdensøkonomien forventer vi også en noe lavere oljepris for inneværende år. Pri- sen på et fat nordsjøolje har falt vel USD 10 per fat siden nyttår. Prisfallet henger sammen med korona- viruset som man frykter skal dempe aktiviteten og etterspørselen etter olje. OPEC og samarbeidspart- nerne, deriblant Russland, har heller ikke blitt enige om å innføre ytterligere produksjonskutt for å støtte opp under oljeprisen. På OPEC-møtet i desember ble man enige om produksjonskutt på 2,1 millioner fat per dag fra 1. januar. Vi legger derfor til grunn at oljeprisen blir om lag USD 60 per fat i år, for deret- ter å stige noe de neste par årene, jf. figuren under.

## Oljepris og futures



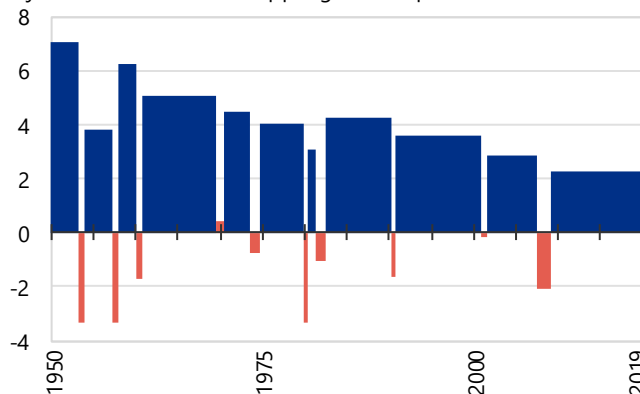
Kilde: Refinitiv Datastream / ICE London / NHO

## 1.1 USA

Oppgangskonjunktoren i amerikansk økonomi fort- setter. Med BNP-vekst på 2,1 prosent årlig rate, i fjerde kvartal endte årsveksten i 2019 på 2,3 pro- sent. Det er helt på linje med gjennomsnittveksten i denne konjunktursykelen. Oppgangskonjunktoren har vart siden andre kvartal 2009 og er den lengste i amerikansk historie. Sammenlignet med tidligere oppgangskonjunkturer siden 1950 er imidlertid gjennomsnittveksten i denne sykkelen den laveste, jf. figuren under.

### USA: BNP

Gjennomsnittvekst i hver opp- og nedtur i prosent



Kilde: Refinitiv Datastream / BEA / NBER / NHO

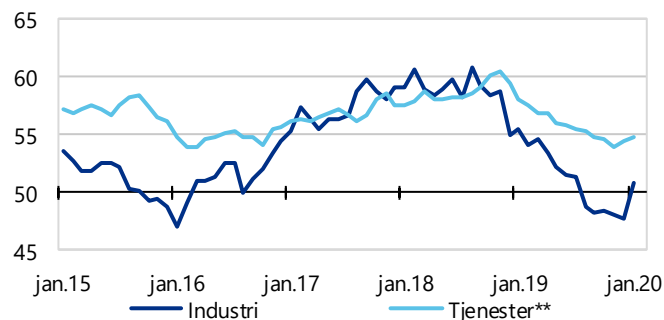
Hovedforklaringen bak oppsvinget er det private forbruket. Forbruket, som utgjør vel to tredeler av økonomien, økte med 2,6 prosent i fjor. Veksten har imidlertid avtatt de siste tre kvartalene, og i fjerde kvartal var forbruksveksten 1,8 prosent årlig rate. Lavere fart i konsumveksten kan ses i sammenheng med utviklingen i arbeidsmarkedet. Både jobbveks- ten utenom jordbruket og lønnsveksten har avtatt. I en moden oppgangskonjunktur er det normalt at både aktivitets- og sysselsettingsveksten avtar.

Imidlertid virker avmatningen å skje i et mer gradvis tempo enn tidligere lagt til grunn. I januar økte nemlig sysselsettingen med hele 225 000 personer. Det er godt over den månedlige gjennomsnittveksten i fjor som var på 175 000. Ratifiseringen av den nye nordamerikanske handelsavtalen USMCA, avklaringen i handelskonflikten med Kina, samt lempeligere pengepolitikk vil kunne bidra til et fortsatt stramt arbeidsmarked fremover. I tillegg har yrkesdeltakelsen økt til sitt høyeste nivå siden 2013. Et sterkt arbeidsmarked og høy yrkesdeltakelse vil støtte opp under forbruksveksten fremover.

Selv om amerikansk økonomi kan synes relativt upåvirket av uforutsigbarheten i handelspolitikken er det enkeltsektorer som sliter. Industrien er et eksempel. Både produksjonen og jobbveksten i industrien har avtatt markert, selv om avklaringer på viktige handelspolitiske områder burde kunne løfte stemningen i industrien. ISM-indeksen, som måler stemningen blant industribedrifter, fikk et oppsving i januar, jf. figuren under. Samtidig er tollsatsene på kinesiske innsatsvarer fortsatt vesentlig høyere enn for et år siden. Importerte innsatsvarer fra Kina, som mange amerikanske industribedrifter er avhengige av, vil fortsatt være dyrere enn for ett år siden. I tillegg er de avtalte kinesiske kjøpene av bl.a. amerikanske industriprodukter en joker for hvordan utviklingen fremover vil utarte seg, se omtale i Boks 1.1.

### USA: ISM

Diffusjonsindeks\*



\*Prosentvis andel svar som svarer positivt pluss halvparten av andelen som svarer uendret. Tall over 50 indikerer vekst, mens tall under 50 indikerer nedgang i aktiviteten.

\*\*3.mnd glattet snitt.

Kilde: Refinitiv Datastream / ISM / NHO

Målt ved kjernedeflatoren for konsumet – sentralbankens foretrukne inflasjonsmål – steg inflasjonen 1,6 prosent i 2019, godt under målet på 2 prosent. Markedet forventer fortsatt lav inflasjon fremover. Forventningene, slik de er avledet fra inflasjonsjusterte femårige statsobligasjoner, antyder konsumprisvekst på 1,7 prosent i årene fremover. Samtidig

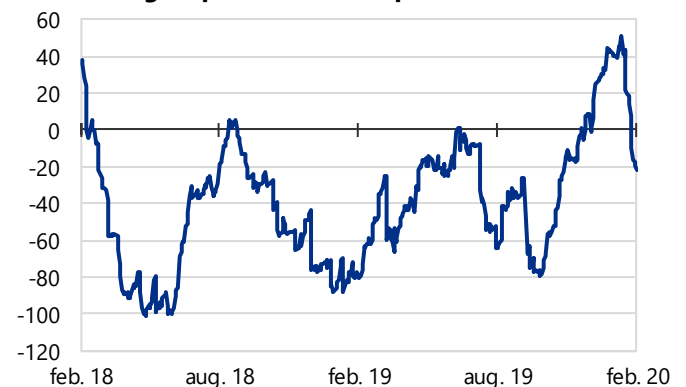
synes lønnsveksten å ha toppet ut. Timelønnsveksten i privat sektor lå i lengre tid stabilt på 3,5 prosent, men har i høst skidd nedover til om lag 3 prosent. Dette skjer til tross for at arbeidsmarkedet er stramt. Lav ledighet kombinert med svak lønns- og prisvekst indikerer at Phillipskurven (sammenhengen mellom ledighet og lønn) er flatere enn før. Det betyr at det kreves en større reduksjon i ledigheten for å få prisveksten opp.

Den amerikanske sentralbanken kuttet styringsrenten tre ganger i fjor. Renten ligger nå i intervallet 1,5–1,75 prosent. Vi forventer at Fed vil holde renten på stedet hvil fremover. Et stramt arbeidsmarked og avklaring på viktige handelspolitiske områder vil støtte opp under aktivitetsveksten. Noe høyere aktivitetsvekst i amerikansk økonomi trekker isolert sett rentebanen opp. På den annen side vil lavere lønnsvekst og inflasjonsforventninger enn lagt til grunn trekke rentekurven ned. Markedet priser for øyeblikket inn høyere sannsynlighet for ett rentekutt enn en renteoppgang det kommende året.

## 1.2 Eurosonen

Marsjarten i eurosonen (ØMU) i fjerde kvartal var skarve 0,2 prosent årlig rate. Fasiten for 2019 ble dermed en BNP-vekst på beskjedne 1,2 prosent. For andre året på rad har aktivitetsutviklingen avtatt markert. BNP-veksten var 2,5 prosent i 2017 og 1,9 prosent i 2018. ØMU har møtt mye motvind de siste par årene. Citigroups overraskelsesindeks viser tydelig at de økonomiske nøkkeltallene for ØMU gjennomgående har vært dårligere enn konsensusforventningene, jf. figuren under.

### ØMU: Citigroup Economic Surprise Index



Indeks over/under 0 betyr at økonomiske nyheter og data er bedre/dårligere enn konsensusforventningene.

Kilde: Refinitiv Datastream / Citigroup Inc. / NHO

Det er flere grunner til den svake utviklingen. Først og fremst har eurosonen blitt merket av handelskrigen mellom USA og Kina, samt Storbritannias uttrekken av EU. Fordi eurosonen er en veldig åpen økonomi, rammer proteksjonisme og usikkerhet om handelsvilkår ekstra hardt. I 2018 utgjorde import

og eksport i underkant av 90 prosent av BNP i eurosonen. I tillegg har strukturelle endringer i bilindustrien truffet eurosonen hardt. For eksempel har omstillingsprosessen fra biler med forbrenningsmotor til elektriske kjøretøy, så vel som endringer i forbruksmønstre, gitt bilindustrien utfordringer.

### Boks 1.1 Kinesiske kjøp av amerikanske varer og tjenester

I fase én-avtalen mellom USA og Kina påtok kineserne seg å øke importen av amerikanske produkter de neste par årene. Ifølge avtalen skal i Kina i år og neste år øke sine kjøp med hhv. USD 77 mrd. og 123 mrd. relativt til nivået i 2017. Med andre ord så legger avtaleteksten opp til at Kina skal øke sine kjøp med USD 200 mrd. innen utgangen av 2021 relativt til 2017-nivå. Samlet importerte Kina varer og tjenester for USD 186 mrd. i 2017. Varene og tjenestene som er omtalt i avtalen – og som Kina har forpliktet seg til å øke kjøpene av – utgjorde USD 134 mrd.

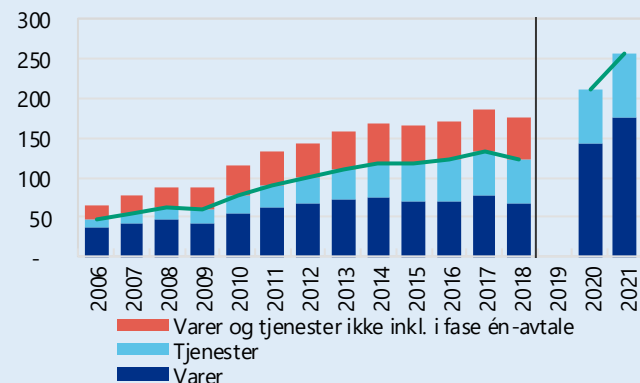
Fase én-avtalen stadfestet strengere beskyttelse av immaterielle rettigheter og liberalisering av det kinesiske finansmarkedet. Dette kan bety at amerikansk tjenesteeksport – f.eks. i form av finansielle tjenester eller teknologi – til Kina kan øke. Det er muligens mindre rom for at vareeksporten skal øke vesentlig når man tar i betraktning at aktivitetsveksten i Kina er i ferd med å bremse. Koronavirusutbruddet (omtalt i Boks 1.2) vil i tillegg redusere aktiviteten ytterligere i år, og dermed svekke kinesiske etterspørsel etter varer og tjenester fra utlandet.

Legger man til grunn at Kina innfrir avtalen vil amerikansk eksport til Kina være minst USD 210 mrd. i 2020 og nærmere USD 260 mrd. i 2021. Dvs. at eksporten av de omtalte produktene vil være tilnærmet doblet i 2021 relativt til 2017. Den planstyrte handelen kan skape forstyrrelser i markedene. For det første er det vanskelig å se for seg at den økte handelen skal skje på toppen av allerede eksisterende handel. Derfor vil handelen fordre en enorm vridning av handelsstrømmene, der land og bedrifter muligens må finne nye leverandører og bygge opp nye forsyningslinjer. Det kan skape forstyrrelser i globale verdikjeder. I tillegg vil omfanget av handelen kunne forstyrre prisfastsettingen i markedet. Hvorvidt amerikanerne vil klare å tilby disse varene og tjenestene er et annet spørsmål. Kina har heller ikke redusert tollene på amerikanske varer nevneverdig. Per 14. februar er den gjennomsnittlige tollsatsen vel 20 prosent. Til sammenligning var tollsatsen 8 prosent før handelskrigen brøt ut. Høye tollar bidrar til å fordyre handel på tvers av landegrensene. Handelen mellom landene har også falt siden 2017, bl.a. som følge implementeringen av importtoller.

Handelsavtalen mellom USA og Kina er skjør. Fordi det er usikkert om partene (les: Kina) evner å følge opp sine forpliktelser kan handelsspenningene fort blusse opp igjen. Kinas forpliktelser om å øke kjøpene av amerikanske varer og tjenester fremstår som ambisiøse. Manglende måloppnåelse på dette punktet kan medføre at avtalen bryter sammen.

#### USA: Kina-kjøp i fase én-avtale

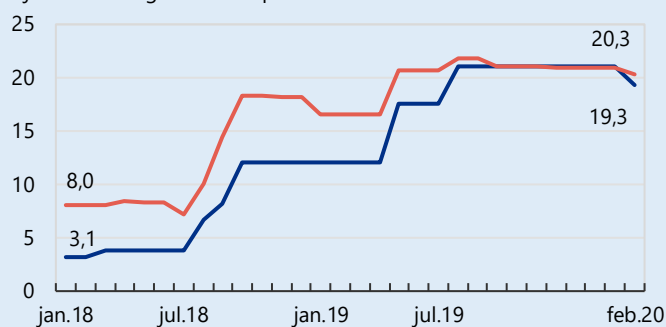
Mrd. USD



\*Gjeldende per 15. januar 2020 (etter fase-én-avtale). Kinesiske forpliktelser. Kilde: PIIÉ / NHO

#### Tollsatser

Gjennomsnittlig tariffrente i prosent\*



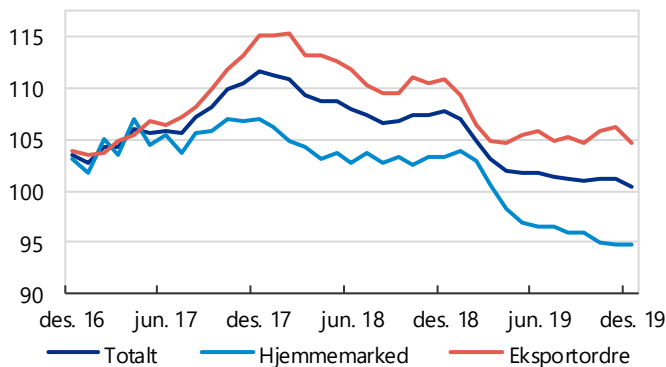
\*Handelsvektet; tariff- og handelsdata på produktnivå vektet med landenes eksport til hverandre som andel av total eksport i 2017. Per 14 februar 2020. Kilde: PIIÉ / NHO



Tyskland har blitt spesielt hardt rammet. Det skyldes at tysk økonomi er handelsorientert og har en stor industri sektor, spesielt rettet inn mot bilproduksjon. Fallet i tysk industriproduksjon fortsatte utover høsten i fjor. I desember var produksjonen 7,4 prosent lavere enn i desember året før. Produksjonsnedgangen fortsatte også for bilindustrien. Der har produksjonen blitt redusert med 20 prosent på to år. Vi forventer heller ikke noe umiddelbart oppsving for europeisk industri. Samtidig har fallet i industriordrene stanset opp. Det kan bety at nedgangen i industriproduksjonen bunner ut og stabiliseres. Amerikanske trusler om økt importtoll på europeiske biler og brexit bidrar til fortsatt usikkerhet fremover og reduserte investeringer. I tillegg vil virusutbruddet i Kina kunne redusere aktiviteten på kort sikt. Det skyldes både redusert etterspørsel fra Kina etter europeiske varer og tjenester, samt vanskeligere tilgang på kinesiskproduserte innsatsvarer som benyttes av europeiske bedrifter. Oppsvinget i industrien virker å bli skjøvet ut i tid.

### Tyskland: Industriordre

Indeks 2015=100, sesongjustert 3-mnd glattet snitt.

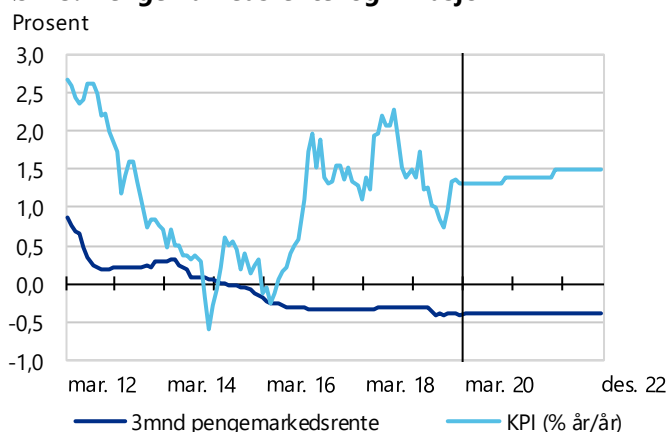


Kilde: Refinitiv Datastream / Deutsche Bundesbank / NHO

Lavere aktivitet smitter også over på arbeidsmarkedet. Ledigheten avtar nå saktere enn før og synes å ha stabilisert seg på rundt 7,5 prosent, et par tideler under anslått likevektsledighet. Vi legger til grunn at lønnskostnadsveksten i eurosonen blir vel 2 prosent i år. Det er på linje med de to foregående årene. Samtidig forventer vi at inflasjonen gradvis vil ta seg opp de neste årene. Det henger sammen med at aktiviteten på sikt vil ta seg opp, bl.a. støttet opp under av en lempelig pengepolitikk fra den europeiske sentralbanken (ESB). En forholdsvis beskjeden konsumprisoppgang betyr også reallønnsvekst. Det vil i sin tur kunne støtte opp under det private forbruket.

Christine Lagarde, ESBs nye sentralbanksjef, virker å ha ambisjoner om å videreføre Mario Draghis stimulerende pengepolitikk. Sentralbanken har imidlertid lite handlingsrom til å komme med ytterligere stimulanser. Veiledningen fra ESB har derfor understreket at rentene ikke vil heves før inflasjonen har tatt seg meningsfullt opp mot inflasjonsmålet på nær, men under 2 prosent. Vi legger til grunn at sentralbanken holder styringsrentene på stedet hvil ut prognoseperioden. Det betyr at de korte pengemarkedsrentene antas å forbli -0,4 prosent fremover.

### ØMU: Pengemarkedsrente og inflasjon



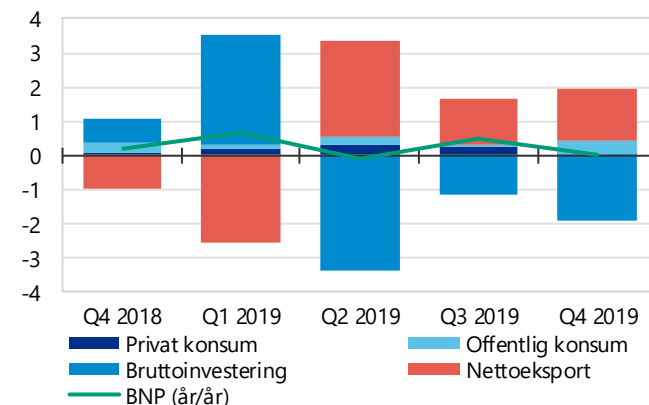
Kilde: Refinitiv Datastream / NHO

### 1.3 Storbritannia

I Storbritannia økte BNP 0,1 prosent fra tredje til fjerde kvartal. Året ble preget av forberedelser til brexit. Grunnet brexitfristene man sto overfor ble produksjon, import og eksport fremskyndet. Det ga store utslag i bl.a. eksport- og importutviklingen, jf. figuren under. Investeringene, som har utviklet seg svakt over en lengre periode, har i tillegg trukket BNP ned de siste tre kvartalene. Veksten i det private forbruket, som har holdt seg relativt godt oppe, falt 0,2 prosent fra tredje til fjerde kvartal.

### Storbritannia: BNP-vekstbidrag

Prosentenheter. Etter anvendelse. Kvartal/kvartal



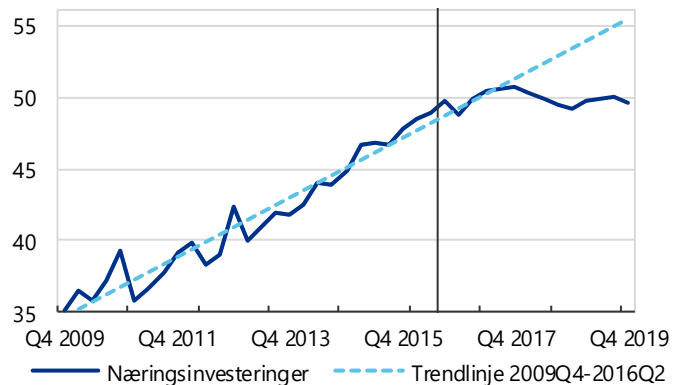
Kilde: Refinitiv Datastream / ONS / NHO

Det økonomiske bakteppet preges i all hovedsak av brexit. Valgseieren til Tory-partiet i desember medførte at de konservative fikk et stort flertall i parlamentet. Dermed stemte Underhuset for Boris Johnsons brexitavtale. Følgelig forlot Storbritannia EU 31. januar. På tross av avklaringen vil brexit fortsette å prege dagsordenen. Det skyldes at partene – Storbritannia og EU – nå skal starte forhandlingene om sin fremtidige handelsrelasjon. Tiden er knapp. Den gjeldende overgangsperioden utløper ved nyttår. Innen da må partene ha kommet til enighet om en handelsavtale. Uten en handelsavtale på plass vil all handel mellom Storbritannia og EU fra 1. januar 2021 utføres i henhold til generelle WTO-regler. Det vil i så fall innebære høyere handelshindringer i form av toll og ikke-tariffære handelsbarrierer.

Begge parter har uttrykt ambisjoner om å få en ny handelsavtale på plass. Men gitt den knappe tiden man har til rådighet – handelsavtaler tar ofte flere år å ferdigstille – kan veien fremover bli humpete. Det kan bety en begrenset avtale. Partene har en mulighet til å be om en utsettelse av overgangsperioden på inntil to år. Det må i så fall avklares innen 1. juli. Det er imidlertid lite som tyder på at Storbritannia kommer til å be EU om en ny utsettelse. I våre prognoser legger vi til grunn at partene kommer frem til en avtale i løpet av året. Frem til da vil britiske bedrifter fortsette å preges negativt av usikkerheten. Veksten kan bli sterkere enn vi nå anslår dersom forhandlingsklimaet er godt og det tidlig oppnås enighet om en handelsavtale. Det vil kunne utløse økte næringslivsinvesteringer. Dette vil imidlertid også avhenge av hva slags avtale man blir enige om. Det er stor forskjell på en enkel frihandelsavtale som omhandler toll på varer og en mer omfattende avtale som omfatter regelverk, standarder og tjenester. Investeringsutviklingen i britisk økonomi har vært svak siden brexitavstemmingen i 2016. Det skyldes trolig at usikre rammevilkår har fått flere til å utsette investeringene, jf. figuren under.

## Storbritannia: Næringsinvesteringer

Mrd. GBP i faste priser



Kilde: Refinitiv Datastream / ONS / NHO

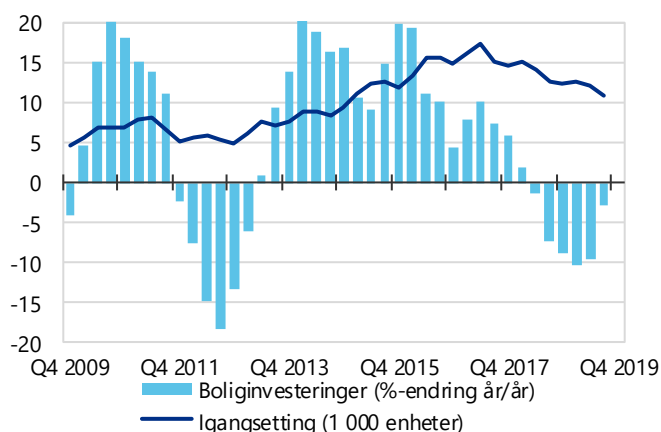
## 1.4 Sverige

I de fem årene frem til 2019 var svensk økonomi i en oppgangskonjunktur. Den gjennomsnittlige veksten var friske 2,9 prosent. Den oppgangskonjunktoren er nå historie. Veksten har avtatt markert det siste halvannet året. BNP-tall for fjerde kvartal er ikke publisert, men konsensusanslagene<sup>1</sup> tilsier at svensk økonomi la på seg 0,2 prosent relativt til kvartalet før. BNP-veksten for året 2019 vil i så fall bli lave 0,9 prosent.

Avmatningen henger i stor grad sammen med at investeringsoppgang er snudd til -nedgang. Spesielt utviklingen i boliginvesteringene har vært avgjørende. Raskt voksende boligpriser bidro til storstilt igangsetting av nye boligprosjekter. Selv om igangsettingen fremdeles er høy i en historisk sammenheng, er de markert lavere enn i toppåret 2017. Den gang var igangsettingen på knappe 65 000 boliger. Til sammenligning ble det igangsatt 33 000 boliger de tre første kvartalene i 2019. Nedgangen i boliginvesteringene har bidratt til å trekke ned aktiviteten. En mer dempet boligprisvekst tilsier at det heller ikke fremover vil komme kraftige vekstimpulser fra boliginvesteringene.

<sup>1</sup> Reuters Poll-mediananslag fra 21. februar.

## Sverige: Igangsetting og boliginvesteringer

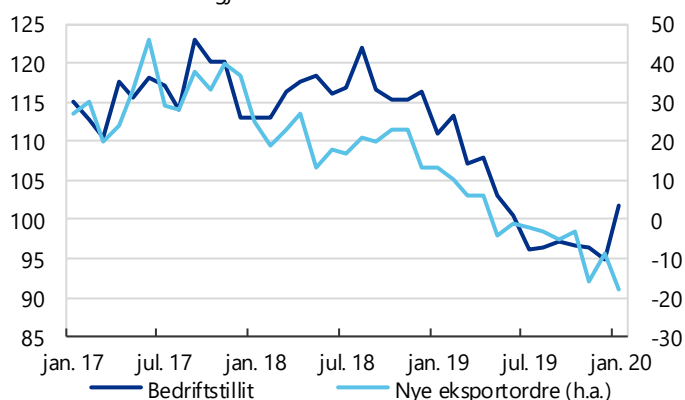


Kilde: Refinitiv Datastream / SCB / NHO

Derimot gir nettoeksporten et solid bidrag til svensk BNP-vekst i 2019. Det skyldes at svensk eksport har holdt seg godt oppe. Gitt at svensk eksport i stor grad er konsentrert om kapitalvarer, og har et betydelig innslag av investerings- og innsatsvarer, er utviklingen overraskende. En svak svensk krone har trolig bidratt til å støtte opp under den utviklingen. Imidlertid ligger det an til lavere fart i eksportindustrien fremover. Lavere vekst hos viktige handelspartnere vil dempe etterspørselen etter svenske varer og tjenester. Det er allerede tydelig i eksportordreinngangen i industrien, som har avtatt markert, jf. figuren under.

## Sverige: Bedriftstillit i industrien

Nettobalanse. Sesongjustert



Kilde: Refinitiv Datastream / Konjunkturinstitutet / NHO

Situasjonen i arbeidsmarkedet har også snudd. I fjor ble det i gjennomsnitt skapt drøyt 32 000 nye jobber hver måned. Tilsvarende tall for 2018 var vel 75 000. Lavere jobbvekst avspeiler lavere aktivitetsvekst. Sentralbankens ressursutnyttelsesindikator antyder at dagens situasjon ligner et normalnivå for svensk økonomi. Ledigheten blant de mellom 15 og 74 år var i desember 6,6 prosent. Det er tett på den anslåtte likevektsledigheten på om lag 7 prosent.

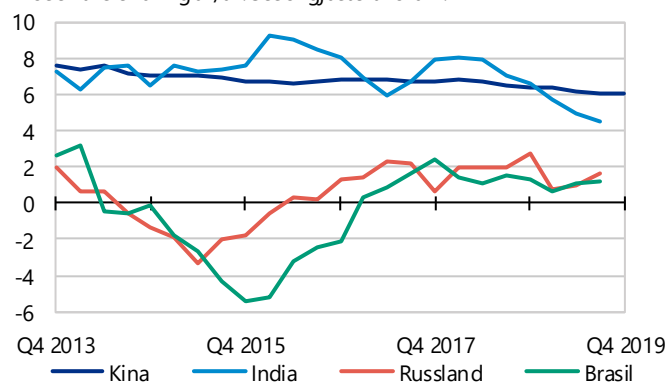
Til tross for oppbremsingen i økonomien hevet sentralbanken renten i desember fra  $-0,25$  til 0 prosent. Dermed er perioden med minusrenter i Sverige over for denne gang. Høyere renter, dempet boligprisvekst og noe høyere ledighet taler for at husholdningenes kjøpekraft blir noe lavere. Det vil redusere forbruksveksten. Imidlertid har andelen av befolkningen i jobb økt. Blant de i arbeidsfør alder er sysselsettingsandelen over 68 prosent, ifølge OECD. Det vil isolert sett bidra til å støtte opp under det private forbruket fremover.

## 1.5 Fremvoksende økonomier

Også vekstøkonomiene har lagt et skuffende år bak seg. Lavere fart i kinesisk økonomi har gitt svakere vekstimpulser til omkringliggende land og mange råvareeksportører. Samtidig har en sterkere USD bidratt til lavere kjøpekraft for råvareimporterende land, i tillegg til at gjeldsbelastningen for land med ekstern gjeld (i USD) har økt. Idiosynkratiske faktorer har også bidratt til vekstoppbremsingen. Eksempelvis har kredittskvis i India bidratt til at indisk økonomi kun økte 4,8 prosent i fjor. Det er hele 2 prosentpoeng lavere enn året før.

### BRIC: BNP

Prosentvis endring år/år. Sesongjustert volum.



BRICs utgjør 55% av EMEs, 33% av verden  
Kilde: Refinitiv Datastream / NHO

I motsetning til industrilandene forventer vi at vekstøkonomiene står overfor et oppsving i aktiviteten i år. Det henger bl.a. sammen med en foreløpig avklaring av handelskrigen mellom USA og Kina, samt at aktiviteten i indisk økonomi tar seg opp igjen. Samtidig er det verdt å bemerke at oppsvinget er svakere enn det vi så for oss i forrige rapport. Det henger sammen med koronavirusutbruddet i Kina. Utbruddet vil føre til at aktivitetsveksten i Kina blir vesentlig lavere i første kvartal i år. Lavere aktivitet i kinesisk økonomi vil svekke veksten i mange andre fremvoksende økonomier, især mange sørøstasiatiske land som er tett integrert med Kina. Utsiktene

hviler imidlertid på at virusutbruddet i Kina ikke strekker ut i tid og omfang. Får man kontroll med viruset vil aktiviteten kunne hente seg inn igjen de påfølgende kvartalene. Kinesisk BNP-vekst anslås derfor til 5,6 prosent i år. Det er den laveste vekstraten siden 1990. Virusutbruddet anses som den største nedsiderisikoen på kort sikt, og omtales nærmere i Boks 1.2.

## Boks 1.2 Virusutbruddet i Kina

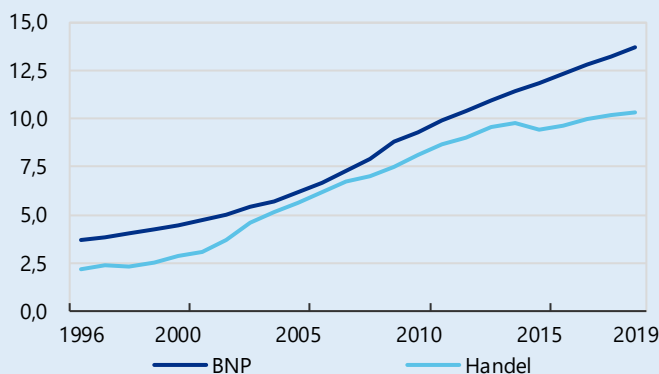
Det nye koronaviruset, Covid-19, har skapt frykt for en større aktivitetsbrems i kinesisk og global økonomi. Utbruddet startet trolig i begynnelsen av desember i fjor i Wuhan, hovedstaden i Hubei-provinsen. Det tok flere uker før kinesiske myndigheter iverksatte tiltak for å begrense spredningen av viruset, men i slutten av januar satte myndighetene drastiske tiltak til verks ved i praksis å isolere hele Hubei-provinsen. Lignende tiltak er også blitt innført i andre kinesiske byer. Siden virusutbruddet har sammenfalt med feiringen av kinesisk nyttår har myndighetene forlenget nyttårsferien. Enkelte steder ble ferien forlenget en uke, mens andre steder har bestemt å holde stengt hele februar og i første del av mars.

Restriksjonene på ferdselen og forlengelsen av ferien vil ramme kinesisk økonomi både fra tilbuds- og etterspørselssiden. På etterspørselssiden vil lavere etterspørsel fra husholdninger og bedrifter redusere produksjonen. Konsumet står i dag bak to tredeler av Kinas BNP-vekst. Med andre ord vil et kraftig fall i forbruket kunne svekke BNP-veksten betydelig. Mens kjøp av varige goder kan hente seg raskt inn igjen når man får kontroll på virusutbruddet, vil effekten på tjenestesektoren være mer varig. Eksempelvis kan et bilkjøp utsettes, mens antall restaurant- eller frisørbesøk i mindre grad vil hente seg inn igjen. Fra tilbudssiden rammes økonomien som følge av at bedriftene må holde stengt, ikke får satt i gang produksjonen, eller får operert på full kapasitet. Under antakelse om at man får kontroll på viruset i løpet av relativt kort tid vil kinesisk økonomi kunne hente seg inn igjen resten av året. Antall nye personer som er smittet synes å ha avtatt den siste tiden. Det kan tyde på at man begynner å få kontroll på viruset. Likevel, veksten i Kina er tatt ned fire tideler siden forrige rapport, og BNP-veksten anslås til 5,5 prosent i år. Det er den laveste veksten i Kina på 30 år. Dersom virusutbruddet strekker ut i tid og omfang vil de økonomiske effektene kunne bli vesentlig større.

Som følge av rask vekst gjennom flere tiår utgjør Kina i dag om lag 15 prosent av den globale økonomien, jf. figuren under. Fire tideler lavere vekst i Kina vil alene redusere global vekst med i underkant av én tidedel. Samtidig vil nedkjølingen ha indirekte effekter. Det skyldes primært to forhold: (i) lavere kinesisk etterspørsel etter varer og tjenester fra andre land, og (ii) gjennom forstyrrelser i globale verdikjeder. Kina står i dag for vel 10 prosent av global handel. Redusert kinesisk etterspørsel vil dermed redusere global handelsvekst. Kina har også en stor industrisektor, som utgjør 30 prosent av Kinas BNP og følgelig om lag 5 prosent av verdensøkonomien. Denne er tett integrert i globale verdikjeder og forsyner verden med bl.a. innsatsvarer som brukes i industriproduksjonen i andre land. For å illustrere viktigheten av Kinas deltakelse i globale verdikjeder kan man se på verdiskapingsandelen som inngår i andre lands sluttetterspørsel. I 2005 sto Kina for 8 prosent av verdien av sluttetterspørselen etter teknologiske maskiner i USA, mens andelen ti år senere var 14 prosent, jf. figuren under. Gitt Kinas økonomiske og industrielle tyngde frykter mange en kinesisk og global aktivitetsbrems. Følgelig har virusutbruddet allerede satt en støkk i råvare- og finansmarkedene.

### Kina: Andeler av globalt aktivitet

Prosentvis andel. Volum

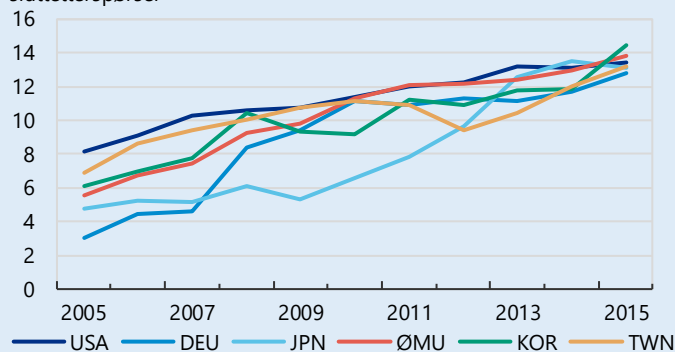


\*Målt i markedspriser.

Kilde: OECD Economic Outlook, 1/2019 / NHO

### Kina: Verdikjede for teknologisk maskinvare

Kinesisk verdiskapingsandel innbakt i handelspartneres sluttetterspørsel\*



\*Datamaskiner, elektronikk og elektrisk utstyr.

Kilde: IMF WEO 2/2019 / OECD TIVA / NHO

## 2 Norsk økonomi

Oppsvinget i norsk økonomi har mistet styringsfart. Etter tre år med oppgangskonjunktur avtok veksten i Fastlands-BNP i annet halvår i fjor, ned til beskjedne 0,2 prosent fra tredje til fjerde kvartal, som er godt under beregnet trendvekst. Sysselsettingsveksten avtok også, etter halvannet år med relativt sterk vekst. Avdempingen mot slutten av 2019 skyldtes blant annet svak vekst i privat konsum.

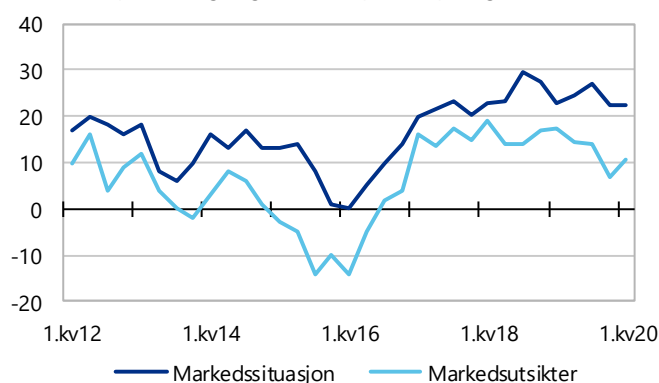
På tross av et svakt fjerdekvartal ble 2019 et relativt godt år for norsk økonomi. Fastlandsveksten på 2,3 prosent i fjor var hjulpet av sterk investeringsvekst. Denne oppgangen er nå med stor sannsynlighet tilbaketrukket. Drahjelpen fra petroleumsinvesteringene blir mindre i år og trolig negativ neste år. Aktivitetsveksten hos Norges handelspartnere avtok i takt med at handelsspenningene ute økte i fjor. Selv om den økonomiske og politiske usikkerheten er noe redusert siden før jul, ligger det ikke an til noe snarlig oppsving i verdenshandelen. På den annen side er den kostnadmessige konkurranseevnen bedret, etter at kronen har svekket seg ytterligere det siste kvartalet. Dette vil bidra som en positiv impuls til fastlandsøkonomien i år.

Våre medlemsbedrifter melder om klart svakere markedsutsikter nå enn for et halvt år siden. Nedgangen kom imidlertid fra august til november i fjor. Det siste kvartalet tok forventningene seg svakt opp.<sup>2</sup> Bedriftenes forventninger til egen lønnsomhet, investeringer og salgspriser har også avtatt siden i fjor sommer. Svekkelsen i markedsutsiktene i fjor høst var bredt basert blant næringene, men spesielt uttalt hos bygge- og anleggsbedriftene og i industrien. Den svakt positive utviklingen fra november til februar var også bredt basert. Våre medlemsbedrifter vurderer fortsatt markeds situasjonen som relativt god. Industrien skiller seg ut med en noe svakere vurdering enn de fleste andre næringer.

Vi anslår at BNP Fastlands-Norges vil øke med 2,2 prosent i år. I dette anslaget har vi hensyntatt at det er tre flere virkedager i 2020 enn i 2019, som isolert sett bidrar til å trekke opp veksten med om lag 5 tideler. Vi anslår at veksten vil avta til 1,6 prosent i 2021, og øke til 1,7 prosent i 2022. Anslaget er svakt nedjustert siden Økonomisk overblikk 4/2019.

### Næringslivets økonomibarometer

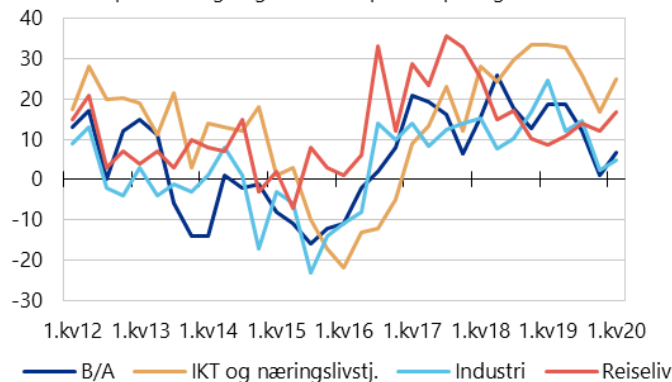
Differanse positive og negative svar i prosentpoeng



Kilde: NHO/NØB

### Markedsutsikter

Differanse positive og negative svar i prosentpoeng



Kilde: NHO/NØB

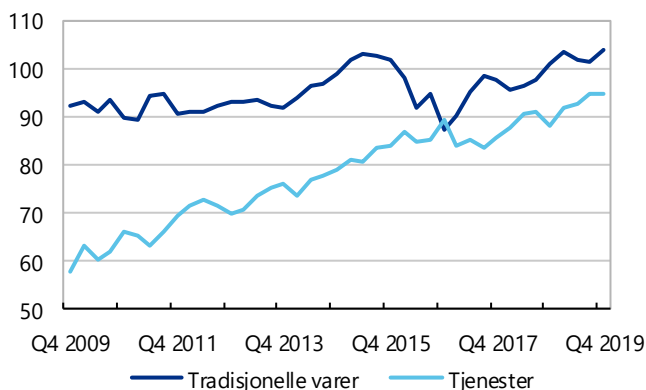
### 2.1 Eksporten holder seg oppe

De internasjonale handelsspenningene tiltok gjennom fjoråret. Globalt avtok veksten i handelen og industriproduksjonen. Den økonomiske og politiske usikkerheten er imidlertid noe dempet nå. Fase én-avtalen mellom USA og Kina har redusert risikoen for en videre opptrapping av handelskrigen. Brexit-avklaring i Storbritannia har også bidratt. På tross av et kjøligere handelsklima og dempet aktivitetsvekst, vokste norsk eksport relativt godt i fjor. Eksporten av tradisjonelle varer økte med 5,1 prosent fra 2018 til 2019, og tjenesteeksporten med 4,6 prosent.

<sup>2</sup> Næringslivets økonomibarometer (NØB) ble gjennomført i perioden 21. januar til 4. februar. I alt 1186 svar.

## Norge: Eksport

Mrd. kroner. Faste 2017-priser. Sesongjustert



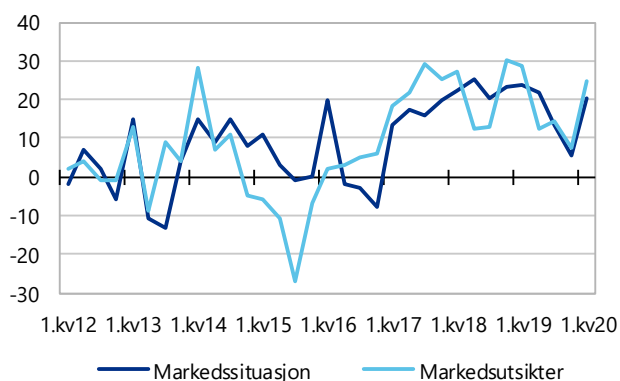
Kilde: Statistisk sentralbyrå/Thomson Datastream/NHO

Økningen i vareeksporten var bredt basert. Særlig var eksporten av verkstedsprodukter sterk. Sjømateksporten har økt mye siste halvår og nådde et rekordhøyt nivå i 2019. Også innenfor tjenesteeksporten var det bredt basert oppgang.

Lenge syntes norske eksportbedrifter lite berørt av den tiltakende uroen globalt. Men fra sommeren av ble våre eksportrettede medlemsbedrifter klart mindre optimistiske og vurderingen av markedssituasjonen markert mer avdempet. I første kvartal i år skjedde et kanskje noe overraskende stemnings-skifte, der bedriftene rapporterte om en langt bedre markedssituasjon og lysere fremtidsutsiker. Bevegelsen kan tenkes å reflektere at riskobildet er redusert. Samtidig har den kostnadmessige konkurranseevnen bedret seg som følge av ytterligere kronesvekkelse fra et allerede historisk svakt nivå. Den kostnadmessige konkurranseevnen, målt ved de relative timelønnskostnadene mellom norsk industri og industrien hos handelspartnerne, ble bedret med 1,6 prosent i fjor, mens kronesvekkelsen bidro isolert sett til å bedre konkurranseevnen med 3 prosent.

## Markedsindeks - Eksportrettet virksomhet

Diff. positive og negative svar i prosentpoeng



Kilde: NHO/NØB

Samtidig er relativt sett mindre deler av norsk eksport direkte berørt av de verdikjedene som treffes av handelskrigen. Det skyldes at store deler av norsk eksport består av energivarer, energiintensiv vareinnsats til investeringsvareproduksjon, og varer og tjenester rettet inn mot petroleumsvirksomheten. Til forskjell fra f.eks. tysk og svensk industri produserer norsk eksportindustri i mindre grad kapitalvarer, og er i så måte mindre avhengige av innsatsvarer fra andre land.

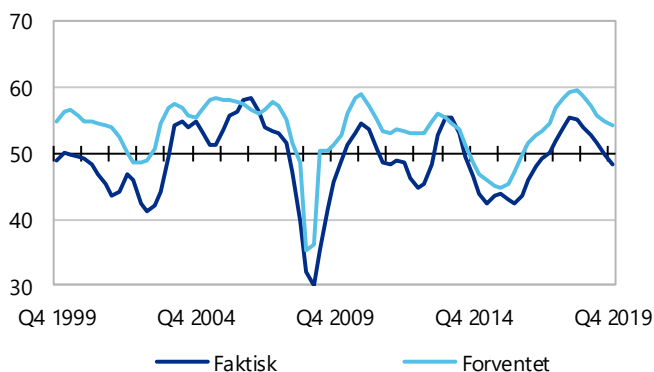
Forstyrrelser i globale verdikjeder vil imidlertid kunne bremse aktivitetsveksten hos viktige handelspartnere. Det vil i sin tur bety lavere utenlandsk etterspørsel etter norske varer og tjenester. En delvis avklaring av viktige handelspolitiske spørsmål, jf. handelskrigen mellom USA og Kina, og brexit, kan bidra til å løfte handelen. Imidlertid vil uforutsigbarheten i amerikansk handelspolitikk mest sannsynlig vedvare. Og med en avklaring i konflikten med Kina kan president Donald Trump fokusere på EU i stedet. Trump har i lengre tid truet med å innføre toll på europeiske biler og bildeler.

På kort sikt vil også virusutbruddet i Kina kunne bremse aktiviteten hos viktige handelspartnere. Det skyldes at lavere etterspørsel fra kinesiske bedrifter og forbrukere, så vel som forstyrrelser i verdikjedene, vil redusere produksjon og aktivitet. Med dette bakteppet ligger det ikke an til noe snarlig oppsving i handelen. Vi legger til grunn at importveksten hos våre handelspartnere – eksportmarkedsindikatoren – blir 1,9 prosent i 2020. Det er helt på linje med utviklingen i fjor.

Ifølge SSBs konjunkturbarometer for industrien falt ordrettilgangen fra eksportmarkedet i fjerde kvartal i fjor. Nedgangen kom etter flere kvartaler med avtakende vekst. Det var særlig produsenter av innsatsvarer som trakk ned den samlede ordrettilgangen. Forventningene til ordrettilgangen fremover ble dempet gjennom året i fjor, men fortsatt er vurderingen at ordrettilgangen fra eksportmarkedet vil øke fremover.

## Norge: Konjunkturbarometer, industri

Ordretilgang fra eksportmarkedet. Diffusjonsindeks



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Thomson Reuters/NHO

Samlet sett peker våre modellberegninger mot en vekst i den tradisjonelle vareeksporten på 2,7 prosent i år, og deretter noe sterkere økning utover i prognoseperioden. Eksporten av tjenester antas å vokse i om lag samme tempo som den tradisjonelle vareeksporten.

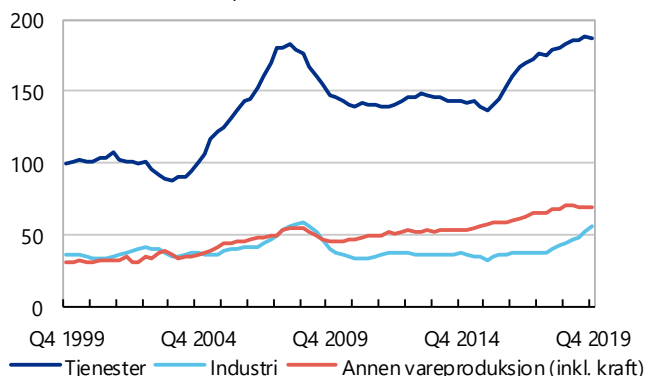
## 2.2 Lavere bedriftsinvesteringer fremover

Bedriftsinvesteringene på fastlandet har vokst sterkt siden 2016. I fjor økte bedriftsinvesteringene med 5,6 prosent. De tre foregående årene har investeringene vokst nær 10 prosent årlig i gjennomsnitt. I denne perioden var veksten sterk innenfor alle de tre hovednæringene, industri, annen vareproduksjon og tjenester.

Oppgangen i 2019 skyldes først og fremst sterk vekst i investeringene i industrien. Investeringene i tjenestenæringene økte kun moderat, mens investeringene i kraftforsyning falt i fjor.

## Norge: Bruttoinvesteringer

Mrd. kroner. Faste 2017-priser. Fire kv. sum



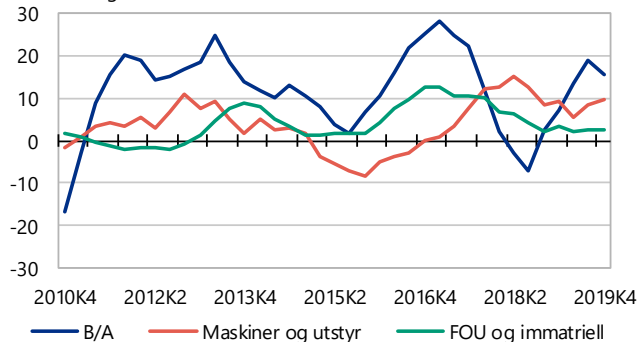
Kilde: Refinitiv Datastream / Statistisk sentralbyrå / NHO

Statistisk sentralbyrås siste investeringstelling anslår at industriinvesteringene skal falle med 10 prosent i år, målt i løpende priser. Nedgangen skyldes

primært at flere store investeringsprosjekter ferdigstilles. Innenfor kraftforsyning ventes en svak oppgang. Anslaget trekkes opp av produksjonsleddet som følge av at nye vindkraftutbygginger er vedtatt. Innenfor distribusjonsleddet ventes nedgang i investeringene i år.

## Bruttoinvesteringer

År/år-endring. Mrd. 2017-kroner. Sum fire kvartaler



Kilde: SSB / NHO

I de årene med oppgangskonjunktur har bedriftene utnyttet stadig mer av produksjonskapasiteten. Frem til for et halvt år siden oppga et økende antall bedrifter at de ikke kunne vokse mer uten å gjøre tilpasninger i utstyret eller arbeidsstokken. Kapasitetsutnyttningen kom opp på et nivå litt over normalen. Flere stemningsundersøkelser indikerer imidlertid at kapasitetsutnyttningen ikke lenger øker. Kontaktene i Norges Banks Regionale nettverk meldte om uendret kapasitetsutnyttning i siste halvår i fjor. SSBs konjunkturbarometer viser også at kapasitetsutnyttningen i industrien har holdt seg på samme nivå det siste året.

Kapasitetsutnyttning og aktivitetsvekst om lag på normalen peker mot moderat investeringsvekst fremover. Samtidig kan relativt høy grad av økonomisk og politisk usikkerhet internasjonalt påvirke investeringslysten her hjemme. Høyere rentenivå vil isolert sett øke avkastningskravet. Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet økte driftsresultatet i markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge med rundt 12 prosent i løpende priser i 2019, etter å ha falt med nær ti prosent året før.

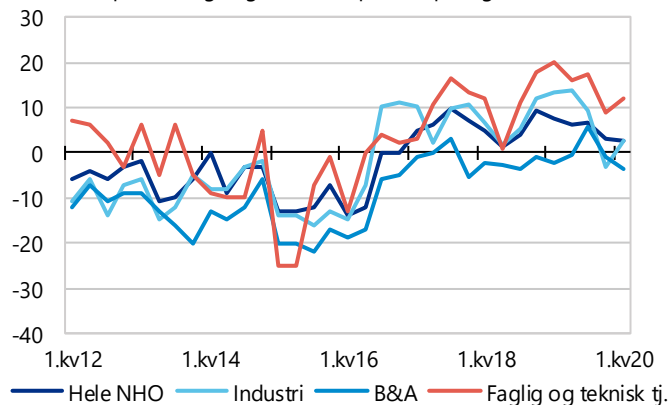
Norges Banks forventningsundersøkelse for første kvartal i år viser at næringslivslederes forventninger til egen lønnsomhet avtok fra første til andre kvartal i fjor, og siden har holdt seg om lag på samme nivå, dvs. et klart lavere nivå enn i 2018.



Investeringsutsiktene blant våre medlemsbedrifter har vært gradvis avtakende de siste to årene. Nettoverdien falt gjennom andre halvår i fjor, og holdt seg om lag uendret i første kvartal. Nettoverdien er nå nær null, som vil si at andelen bedrifter som planlegger økte investeringer svakt overstiger andelen som planlegger å redusere investeringene. En svak positiv nettoverdi kan tolkes som utsikter til svak investeringsøkning samlet sett i år.

### Markedsutsikter – Investeringer

Differanse positive og negative svar i prosentpoeng



Kilde: Næringslivets økonomibarometer / NHO

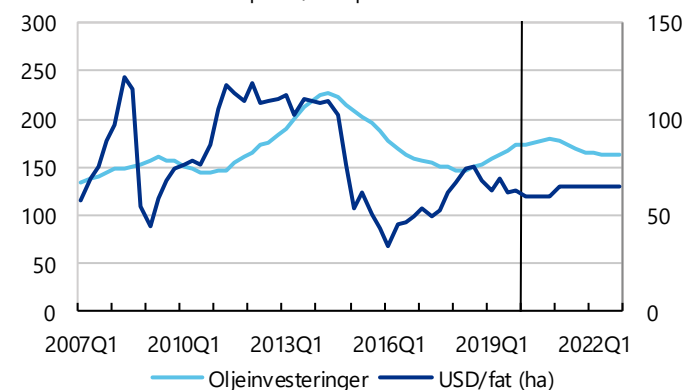
I år bidrar en ventet sterk nedgang i industriinvesteringene til at bedriftsinvesteringene faller noe fra i fjor. I 2021 venter vi også svak nedgang, men denne avløses ventelig av oppgang på 1,5 prosent året etter.

### 2.3 Oljeinvesteringene faller til neste år

I 2013 ble det investert for 217 mrd. 2017-kroner i oljevirkosheten. Oljeprisfallet som fulgte ga store kutt i investeringene. Bunnen ble nådd i 2017, da det ble investert for 149 mrd. 2017-kroner. I 2019 økte investeringsvolumet med 13 prosent. Oppgangen avspeilet at kraftige kostnadskutt senket balanseprisen og gjorde flere felt drivverdige, samt Johan Sverdrup-utbyggingen hvor fase 1 ble slutført i 2019.

### Petroleumsinvesteringer og oljepris

Mrd. kroner. Faste 2017-priser/USD per fat. Sum 4.kv.



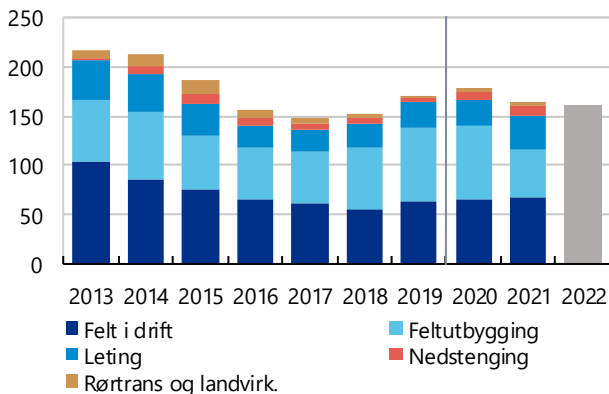
Kilde: NAM/Thomson Reuters/NHO

SSBs investeringstelling fra februar 2020 for inneværende år anslår om lag 7 prosent verdiøkning relativt til anslaget for 2019 gitt på samme tid i fjor. Det nye anslaget for 2020 er noe høyere enn anslaget gitt i novembertellingen. Kostnadsøkninger på enkelte pågående prosjekter bidrar til dette. For 2021 anslår investerings-tellingen 4 prosent reduksjon relativt til anslaget for 2020 gitt i februar i fjor. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til disse anslagene og SSB utelukker ikke at den prosentvise nedgangen kan bli større i 2021 enn det som her indikeres.

Vi venter en volumøkning i petroleumsinvesteringene på 4 prosent i år og øker dermed vårt anslag med ett prosentpoeng fra desember 2019. Feltutbygginger og nye utbygginger på felt i drift ventes å holde seg stabilt tross slutføring av Johan Sverdrup fase 1. Utbygging av Johan Castberg og Johan Sverdrup fase 2 bidrar til dette. De to nevnte prosjektene er ventet slutført i 2022. Vedlikehold på eksisterende felt anslås i investeringstillingen å øke marginalt. Sammen med en økning innen nedstengning og fjerning trekker dette opp veksten i 2020.

## Norge: Petroleumsinvesteringer

Etter investeringsart. Mrd. 2017-kroner



Kilde: SSB/NR/Investeringsstillingen/NAM/NHO

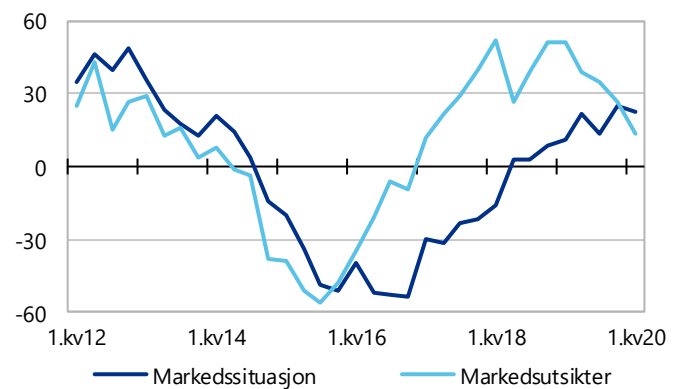
For 2021 anslår vi en volumreduksjon på 8 prosent, hvilket er 2 prosentenheter lavere enn anslaget i desember. Den forventede reduksjonen skyldes mindre aktivitet innen nye utbygginger, mens investeringsnivået knyttet til vedlikehold på eksisterende felt holder seg mer stabilt. Leteaktiviteten ventes å øke, men dette utgjør en mindre andel av investeringene enn nye utbygginger.

I tråd med at vi venter gradvis fallende aktivitet utover 2020-tallet anslår vi 2 prosent reduksjon i investeringene i 2022. Det er riktignok knyttet usikkerheten til anslaget så langt ut i perioden. Oppsummert videreføres de store linjene i våre anslag fra desember 2019 med investeringer som når toppen i 2020.

Etter en periode hvor markedsutsiktene i oljerettet virksomhet i Næringslivets økonomibarometer har ligget godt over gjennomsnittet for alle næringer har de falt det siste året og er nå på nivå med bedriftene for øvrig. Slutføring av større prosjekter sammen med færre store nye utbyggingsprosjekter fremover kan ha bidratt til dette. Samtidig svarer bedriftene at markedssituasjonen har bedret seg det siste året og er nå på nivå med gjennomsnittet for øvrige bedrifter.

## Markedsindeks – Oljerettet virksomhet

Differanse positive og negative svar i prosentpoeng



Kilde: Næringslivets økonomibarometer / NHO

## 2.4 Moderat konsumoppgang i år

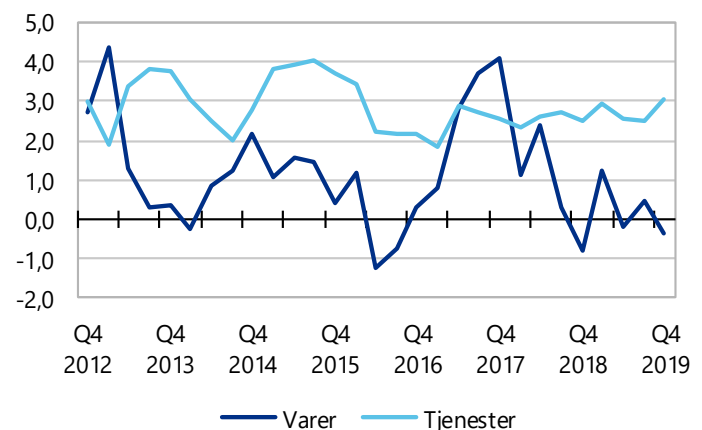
Svak vekst i husholdningenes varekjøp bidro til at husholdningenes samlede forbruk vokste relativt svakt både i fjor og året før, henholdsvis 1,6 og 1,8 prosent, klart svakere enn veksten i Fastlands-BNP begge år. Dette er svakt også når det tas hensyn til at befolkningsveksten har vært relativt beskjeden begge årene. Et noe høyere rentenivå var trolig med på å dempe konsumveksten i fjor.

Varekonsumet falt sesongjustert gjennom andre halvår i fjor, i fjerde kvartal var nedgangen på hele 0,7 prosent fra kvartalet før. Nedgangen i bilkjøp forklarer mye av fallet, men også innenfor andre varegrupper var utviklingen svak. Blant annet var det nedgang i gruppen møbler og andre husholdningsartikler gjennom fjorårets to siste kvartaler.

Tjenestekonsumet har derimot vokst stabilt over lengre tid, og økte med 2,7 prosent fra 2018 til 2019.

## Norge: Husholdningenes konsum

År/år-volumendring. Prosent. Sesjust

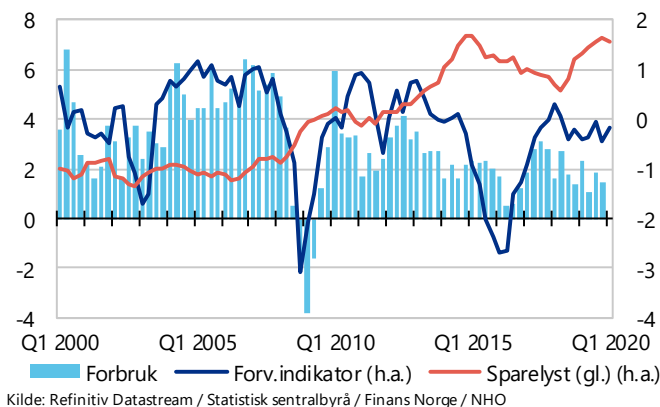


Kilde: Statistisk sentralbyrå/Thomson Datastream/NHO

Ifølge Finans Norges forventningsbarometer er husholdningene optimistiske i synet på egen økonomi fremover. I første kvartal i år økte andelen husholdninger som planlegger økte innkjøp fremover, og sparelysten var noe lavere enn kvartalet før.

### Privat forbruk og forventningsindikator

Pst. endring år/år. Std. avvik fra snitt siste 25 år (h.a.)



Kilde: Refinitiv Datastream / Statistisk sentralbyrå / Finans Norge / NHO

I januar i år ble styringsrenten holdt uendret, og Norges Banks nyetablerte pengepolitiske komité varslet at styringsrenten mest sannsynlig vil bli værende på dagens nivå den nærmeste tiden. Siden norske husholdninger har netto rentebærende gjeld ville en renteøkning ha dempet kjøpekraften ytterligere.

Oljeprisfallet og den tilhørende vekstbremsen har bidratt til flere år med relativt moderate lønnsoppgjør. I 2018 bidro en uventet sterk økning i elektrisitetsprisene til at reallønnen nesten ikke økte. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall økte årslønnen med 3,5 prosent i fjor. For industrien i NHO-området endte årslønnsveksten på 3,1 prosent, tett oppunder den anslåtte normen på 3,2 prosent. At den samlede årslønnsveksten ble høyere har sammenheng med at flere andre store forhandlingsområder lå over normen, blant annet innenfor stat og kommune. Konsumprisene økte 2,2 prosent i fjor, dermed ble reallønnsveksten på 1,2 prosent. Sammen med høyere sysselsetting vil dette kunne bidra til å stimulere konsumveksten i år.

I år forventer vi at husholdningenes konsum vil vokse med 1,8 prosent. Den underliggende konsumveksten er imidlertid noe sterkere enn dette, litt over 2 prosent. Men samlet forbruksvekst dempes av regnskapstekniske årsaker som følge av at kringkastavgiften fjernes. I 2021 og 2022 ventes noe svakere konsumvekst.

Kringkastingsavgiften ble fjernet 1. januar i år, og NRK finansieres heretter over statsbudsjettet. Noe dekkes inn ved å redusere personfradraget i inntektsbeskatningen. NRK-lisensen har hittil blitt regnskapsført som husholdningenes konsum i Nasjonalregnskapet (NR). Omleggingen medfører at dette ikke lenger inngår i husholdningenes konsum. I 2020 reduseres derfor husholdningskonsumet med 6 mrd. kroner. Samtidig blir offentlig konsum tilsvarende høyere. Endringen påvirker vekstraten i 2020 for begge størrelser. Vi har tatt hensyn til dette i våre prognoser.

### 2.5 Lavere kraftpriser trekker ned KPI i år

Fra 2018 til 2019 økte konsumprisindeksen med 2,2 prosent og den underliggende prisveksten målt ved KPI-JAE var tilsvarende. I januar i år var den underliggende inflasjonen ganske sterk, med tolv månedersvekst på hele 2,9 prosent. Bak utviklingen var et markert hopp i prisveksten på importerte varer. Frem til nå har prisutviklingen på importerte varer vært lite påvirket av kronesvekkelsen det siste året. Lavere kraftpriser bidro til at tolv månedersveksten i KPI var 1,8 prosent i januar i år.

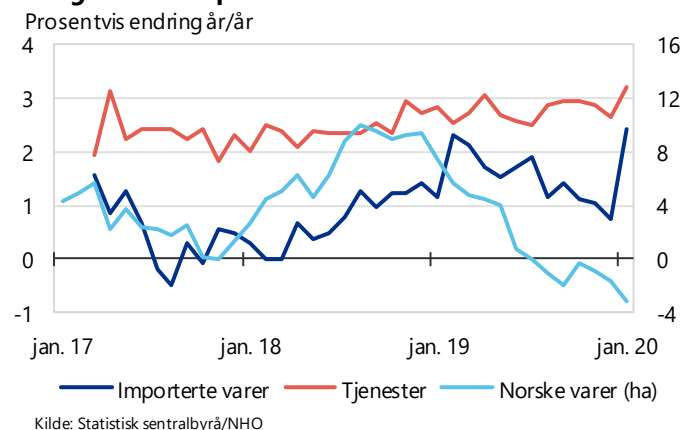
I 2018 økte engrosprisen på elektrisitet til 40 øre/KWh, en økning på 50 prosent sammenliknet med 2017. Prisen holdt seg om lag på dette nivået gjennom 2019 og engrosprisen endte da på 38,7 øre/KWh. I år har en mild vinter, velfylte vannmagasin og mye snø i høyfjellet gitt et kraftig prisfall. I januar falt prisen til 25 øre/KWh og i midten av februar videre ned til 13 øre/KWh. Terminmarkedsprisene gir indikasjoner om fremtidig engrospris, men disse kan raskt endre seg mye. Kontraktene for 2020 handles nå langt under 2019-nivå, eksempelvis handles kontrakten for andre kvartal (per 20.02) nesten 70 prosent under prisen for andre kvartal 2019. Mot slutten av 2020 venter vi noe normalisering av prisen og totalt legger vi til grunn en reduksjon i engrosprisen på 53 prosent i 2020, sammenliknet med 2019. Fra 2021 venter vi en gradvis normalisering mot prisnivået i 2019.

Nettleie og forbruksavgift, med tilhørende merverdiavgift til disse, påvirkes imidlertid ikke av engrosprisen for elektrisitet, og husholdningenes totale elektrisitetsutgifter svinger derfor mindre.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) har beregnet at elektrisitetsprisene inkludert nettleie og skatter og avgifter vil falle med 27,1 prosent fra 2019 til 2020. TBU anslår en vekst

på 1,5 prosent for KPI og 2,5 prosent for KPI-JAE i år.

### Norge: Konsumpriser



## 2.6 Forsiktig boligprisvekst fremover

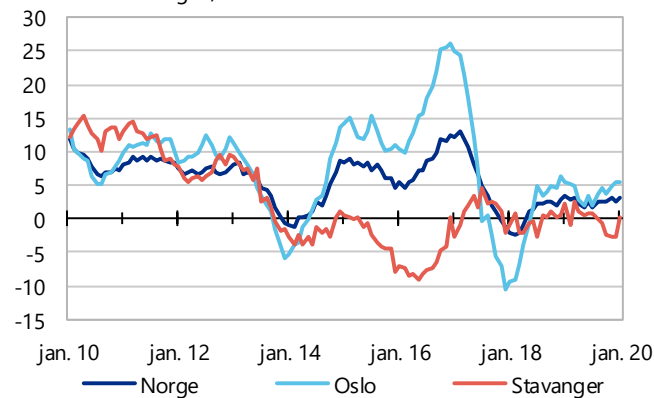
Siden sommeren i 2018 har boligprisene vokst jevnt i et moderat tempo. I fjor var den gjennomsnittlige 12-månedersveksten på 2,6 prosent. I januar i år tiltok boligprisveksten. Korrigert for sesongvariasjoner steg prisene med 0,9 prosent fra desember. Den siste tidens forsiktige boligprisoppgang skiller seg fra årene før 2017, da lave renter og høy gjeldsoppbygging bidro til sterk boligprisvekst over en lengre periode. Den sterke boligprisveksten ble avbrutt av noen måneder med prisfall i boligmarkedet i 2017.

Aktiviteten i boligmarkedet er relativt høy. Omsetningstiden har holdt seg stabil gjennom det siste året. Utviklingen gir samlet sett indikasjoner på et relativt stabilt og balansert boligmarked.

Det moderate boligprisveksten i 2019 må sees i sammenheng med at Norges Bank gjennomførte fire rentehevinger fra høsten 2018 og til høsten 2019. Boliglånsforskriften som har vært gjeldende siden juli 2018 er videreført ut året i år, og innebærer dermed ingen nye tilstramminger i lånekravene mot husholdningene.

## Boligpriser

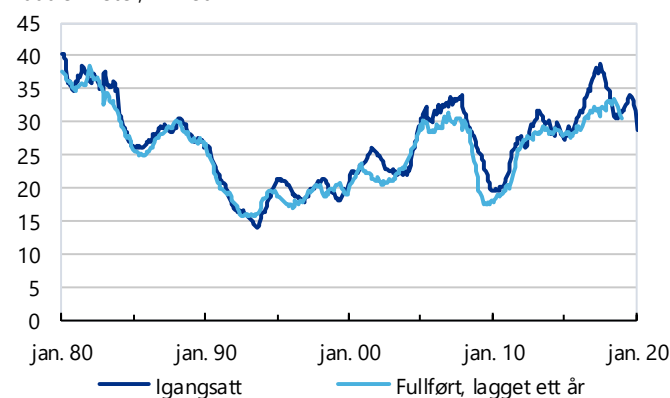
Prosentvis endring år/år



Igangsettingen av nye boliger har avtatt de siste månedene, men er fortsatt på et høyt nivå. Antallet nye fullførte boliger vil derfor fortsette å være høyt fremover. De to siste årene har antallet fullførte boliger vært høyere enn veksten i antall husholdninger, etter å ha vært lavere over flere år.

## Norge: Boligbygging

1000 enheter, 12m sum



Et fortsatt høyt antall fullførte boliger vil dempe boligprisveksten. Høyere boliglånsrenter virker i samme retning. I lys av Norges Banks siste rentebeslutning vil trolig boliglånsrenten fortsette å øke noe det neste halve året, for deretter å stabilisere seg.

Motsatt bidrar økte husholdningsinntekter i fjor til å holde boligprisveksten oppe. Vi anslår at boligprisene vil øke med 2 prosent i år, og deretter med 2,2 prosent i 2021 og 2,5 prosent i 2022. Med en vekst i konsumprisene på 1,5 prosent vil realboligprisene stige med 0,5 prosent i år.

Etter å ha økt med over 17 prosent fra 2015 til 2017, falt husholdningene boliginvesteringer markert fra slutten av 2017 og i første halvår i 2018. Deretter fulgte et år med forsiktig oppgang, før investeringene avtok igjen i fjerde kvartal i fjor. Samlet falt

boliginvesteringene med beskjedne 0,5 prosent fra 2018 til 2019.

### Husholdningenes boliginvesteringer

Mrd. kroner. Faste 2017-priser. Sesongjustert



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Thomson Datastream/NHO

Investeringer i nye boliger utgjør om lag 70 prosent av boliginvesteringene, resten er kostnader knyttet til rehabilitering. Det er derfor en nær kobling mellom boligbyggingen og husholdningenes boliginvesteringer.

Husholdningenes boliginvesteringer påvirkes først og fremst av realboligprisene. Vi anslår at realboligprisene vil øke svakt gjennom hele perioden, dette bidrar til at boliginvesteringene vil vokse relativt beskjedent også fremover. I vår modell, NAM, er det også en svak negativ sammenheng mellom husholdningenes rentebelastning og igangsettingen. Høyere rentenivå medvirket sannsynligvis til å dempe boliginvesteringene i fjor.

I år anslår vi at boliginvesteringene vil holde seg nær uendret, og deretter vokste med 1,9 prosent og 1,0 prosent i 2021 og 2022.

### 2.7 Flere jobber, stabil arbeidsledighet

Sysselsettingsveksten er fortsatt solid, men noe svakere enn tidligere. Samtidig ligger arbeidsledigheten relativt stabilt, som avspeiler at også arbeidstilbudet har tatt seg opp de siste årene.

De ulike indikatorene for stramhet i arbeidsmarkedet har pekt i litt ulik retning de siste kvartalene. I første kvartal melder våre medlemsbedrifter fortsatt om høy aktivitet og flere planlagte ansettelser fremover, men forventningene er noe dempet fra tidligere undersøkelser. Veksten i antall ledige stillinger avtok i andre halvår i fjor. Andelen av NHOs medlemsbedrifter som melder om mangel på kvalifisert arbeidskraft er om lag på nivå med gjennomsnittet for fjoråret. Norges Banks regionale nettverk viste

imidlertid svakt høyere knapphet på arbeidskraft i november.

Vi anslår at sysselsettingen vil øke med 0,9 prosent i år, men med mer moderate 0,6 prosent i 2021 og 0,7 prosent i 2022, som følge av svakere vekst i fastlandsproduksjonen. Yrkesdeltakelsen er fortsatt lavere enn før oljenedturen og tilsier et potensial for vekst i arbeidstilbudet ut over det som følger av befolkningsveksten. Arbeidsledigheten ventes å gå litt opp i år, for så å bevege seg mot 3,5 prosent i 2022.

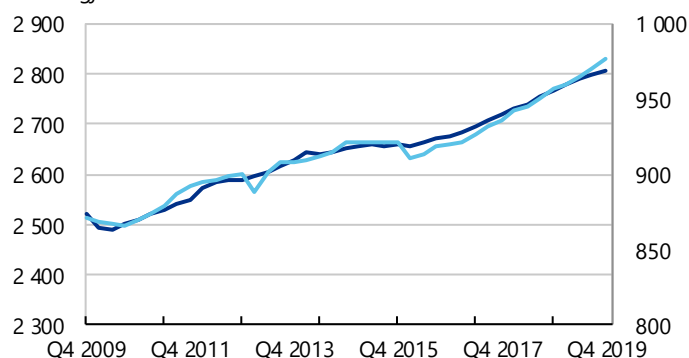
### Mer dempet sysselsettingsvekst

I Fastlands-Norge steg sysselsettingen med 1,7 prosent fra 2018 til 2019. Sysselsettingsveksten var sterkest i første halvår, og avtok mot slutten av fjoråret. Jobbveksten oversteget befolkningsveksten, slik at andelen sysselsatte økte gjennom fjoråret.

Veksten i utførte timeverk i Fastlands-Norge i fjor var enda høyere enn økningen i sysselsettingen. I motsetning til sysselsettingsveksten målt i personer var veksten i timeverk sterkest mot slutten av året. En økning i antall arbeidede timer per sysselsatt er mer vanlig i starten av en oppgangskonjunktur, men den svake BNP-utviklingen i andre halvår i fjor tyder snarere på at oppsvinget nå dabber av. Flere andre arbeidsmarkedsindikatorer indikerer også en avmatning, blant annet var det nedgang i antall ledige stillinger i andre halvår i fjor.

### Sysselsatte og utførte timeverk

Sesongjustert



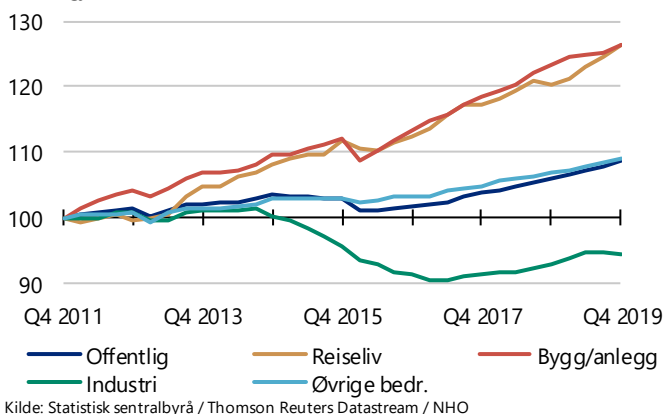
Kilde: Thomson Reuters Datastream/KNR/NHO

Ifølge nasjonalregnskapet var sysselsettingøkningen i andre halvår i fjor særlig sterk innenfor tjenester tilknyttet til oljevirkosomhet og i industrinæringene som er nært knyttet til petroleumsnæringen. Det var også sterk vekst i fiske og akvakultur og informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet. I industrien som helhet har sysselsettingsveksten avtatt og var på 0,4 prosent i 2. halvår, sesongjustert.

Om lag en femdel av de private fastlandsjobbene er i næringene varehandel og bygg- og anleggsvirksomhet. Bygge- og anleggssysselsettingen økte kraftig i første halvår i fjor, men mer moderat deretter. Jobbveksten i denne næringen kan likevel fortsatt betegnes som relativt god. I varehandelen falt sysselsettingen med 0,6 prosent i fjor. Sysselsettingsveksten i fjor var høy i reiseliv og faglig og teknisk tjenesteyting. I forretningsmessig tjenesteyting flatet veksten ut i andre halvår.

### Norge: Sysselsatte

Sesongjustert. t-8=100



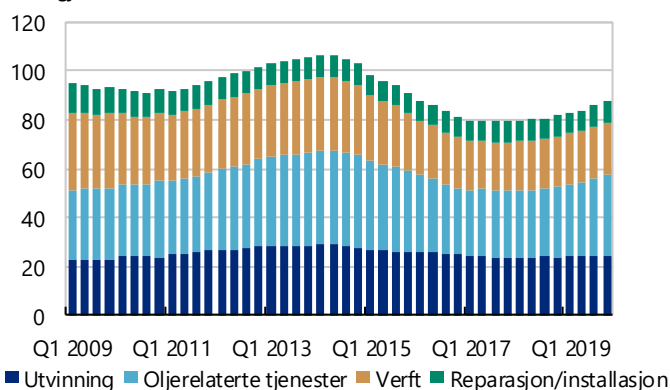
Kilde: Statistisk sentralbyrå / Thomson Reuters Datastream / NHO

For næringsgruppen tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass var sysselsettingsveksten om lag 5 prosent i både tredje og fjerde kvartal i fjor, sesongjustert. I verftsindustrien var veksten henholdsvis 1,0 og 1,4 prosent, mens innenfor reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr var utviklingen nær flat siste halvår. Samlet utgjør den direkte sysselsettingen i de oljerelaterte næringene<sup>3</sup> nå nær 88 000 personer, som er om lag 20 000 færre personer enn før oljenedturen startet i 2014. Dersom sysselsettingen i andre næringene som kan knyttes til petroleumsnæringens etterspørsel av investeringsvarer og produktinnsats tas med, var om lag 140 000 personer sysselsatt som følge av aktiviteten i petroleumsnæringen i 2017<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Utvinning av råolje og naturgass, tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass, verftsindustri og transportmiddelindustri samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr.

### Norge: Sysselsatte i oljerelaterte næringer

Sesongjustert. 1000



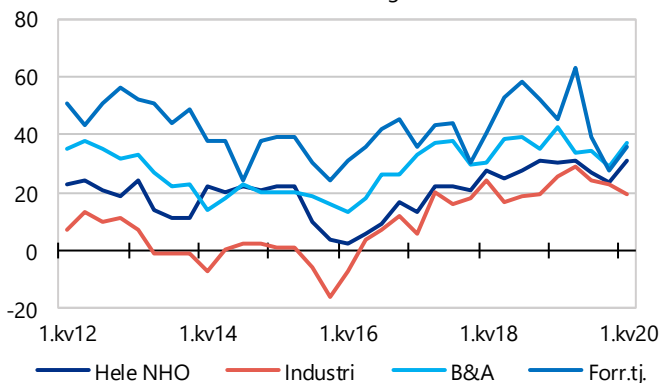
Kilde: Statistisk sentralbyrå / Thomson Reuters Datastream / NHO

Ifølge Næringslivets økonomibarometer (NØB) har NHOs medlemsbedrifter fortsatt planer om å øke antall ansatte. Andelen som svarer at de vil øke sysselsettingen overstiger andelen som vil kutte. Nettoverdien er vel 30 prosent, noe høyere enn i fjerde kvartal og om lag på samme nivå som gjennomsnittet for fjoråret. Dette samsvarer med at noen flere bedrifter i Norges Banks regionale nettverk forventer å øke sysselsettingen om 12 måneder.

Målt over de siste fire kvartalene har nettoforventningene til sysselsettingen i industrien i NØB avtatt. Det kan tyde på at sysselsettingsveksten i industrien er på vei ned.

### Markedsutsikter – Sysselsetting

Differanse mellom andel som skal øke og redusere



Kilde: Næringslivets økonomibarometer / NHO

### Innvandring

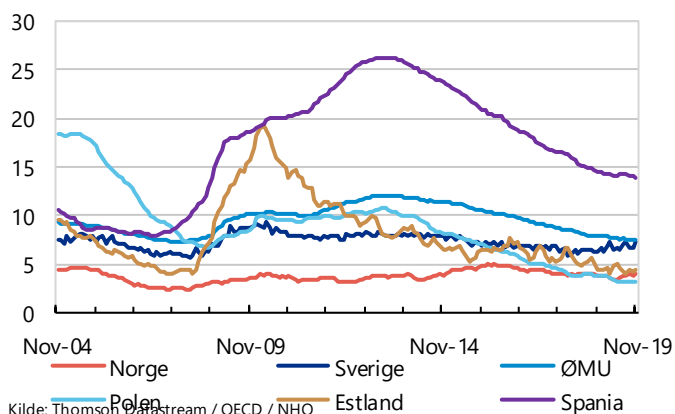
Arbeidsledigheten er på vei ned i Europa. Samtidig synes arbeidsledigheten i Norge å ha stabilisert seg

<sup>4</sup> Ringvirkninger av petroleumsnæringen i norsk økonomi. Rapporter 2019/37, SSB.

på et lavt nivå. Videre venter vi at aktivitetene internasjonalt vil ta seg noe opp fra 2021. Det peker mot en moderat arbeidsinnvandring til Norge på kort sikt, og at økningen i arbeidstilbudet vil være mer på linje med befolkningsveksten i fremskrivingsperioden.

## Arbeidsledighet

Prosent av arbeidsstyrken



### Noe høyere yrkesandel

Yrkesandelen, dvs. antall sysselsatte og arbeidssøkere relativt til befolkningen i arbeidsfør alder (15-74 år), har økt noe de siste årene. Ifølge AKU gikk imidlertid andelen litt ned fra tredje til fjerde kvartal i fjor, til 70,5 prosent. Dette er likevel 0,4 og 1,2 prosentpoeng høyere enn henholdsvis ett og to tidligere.

Sysselsettingsandelen gikk også ned med 0,4 prosentpoeng fra tredje til fjerde kvartal. Sysselsettingsandelen er likevel høyere enn på samme tid i 2018 og 1,2 prosentpoeng høyere enn for to år siden.

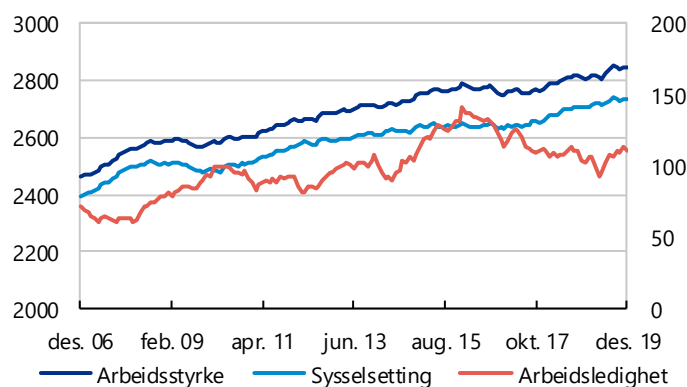
### Stabil arbeidsledighet

Ifølge AKU vokste arbeidsstyrken sterkere enn sysselsettingen i andre halvår. Dermed økte arbeidsledigheten målt ved AKU noe. Utviklingen var imidlertid ulik for menn og kvinner. Fra fjerde kvartal 2018 til fjerde kvartal i fjor avtok ledighetsraten med 0,4 prosentpoeng for kvinner, mens den økte med knapt 1 prosentpoeng for menn. Dette avspeiler at flere menn er sysselsatt i konjunkturutsatte næringer. I gjennomsnitt endte ledigheten på 3,7 prosent i fjor, en tidel lavere enn året før. I januar i år

var arbeidsledigheten 3,9 prosent. I prognosebanen anslås arbeidsledigheten å øke noe i år, for deretter å avta til 3,5 prosent i 2022 som følge av en noe lavere vekst i arbeidstilbudet.

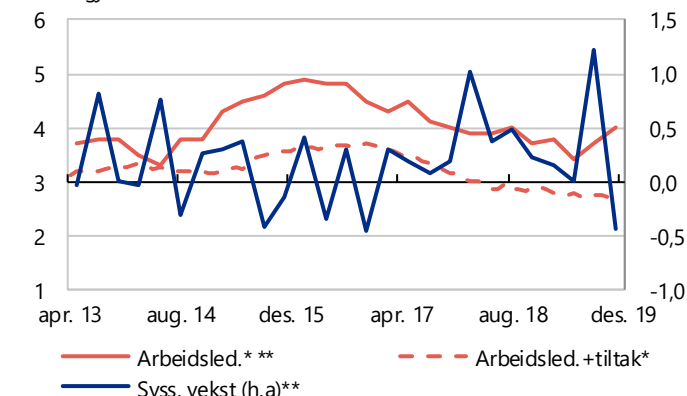
## Sysselsetting, arbeidsstyrke og -ledighet

Ses. just. 15-74 år. Tusen personer



## Sysselsatte og arbeidsledige

Sesongjustert.



Den registrerte arbeidsledigheten var relativt stabil gjennom fjoråret og inn i 2020. Om lag 75 700 personer var registrert som helt arbeidsledige eller på tiltak i januar ifølge sesongjusterte tall, hvorav 62 600 personer var helt ledige ifølge NAV. Dette tilsvarer henholdsvis 2,7 og 2,2 prosent av arbeidsstyrken.

Sammenliknet med januar i 2019 var bruttoledigheten to tideler lavere i januar i år, når det justeres for brudd<sup>5</sup> i statistikken. Nedgangen var størst innen ingeniør og ikt-fag (fra bruttoledighet på 4 650 til

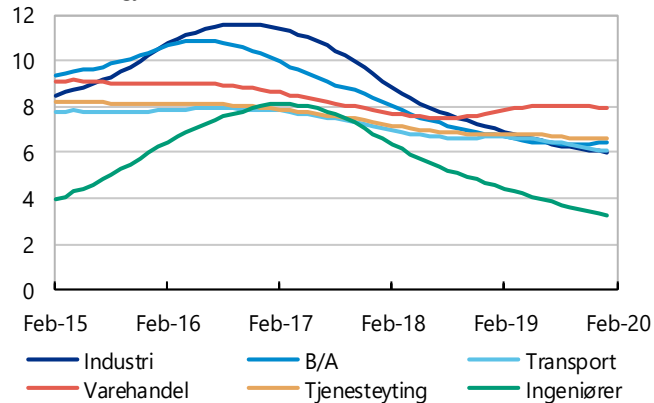
<sup>5</sup> I november 2018 ble det gjort større endringer i hvordan nye arbeidssøkere registrerer seg hos NAV. Arbeidssøkerne kommer raskere inn i statistikken og det blir flere helt arbeidsledige i statistikken. Tilsvarende vil gjelde for bruttoledigheten (summen av helt ledige ar-

beidssøkere og arbeidssøkere på tiltak). Tallene for arbeidsledige og tiltaksdeltakere fra og med november 2018 er derfor foreløpig ikke direkte sammenlignbare med tidligere tall. I sine sesongjusterte serier har imidlertid NAV korrigert for bruddet som har oppstått på grunn av registreringsendringen.

3 500 personer). Arbeidsledigheten for denne gruppen er nå nede på samme nivåer som før oljenedturen. Det ble også flere enn 700 færre arbeidsledige innen reiseliv, butikk- og salgsarbeid samt industriarbeid. Nedgangen i arbeidsledigheten for bygg og anlegg har imidlertid stoppet opp, og selv om arbeidsledigheten gikk noe ned i januar, har den økt jevnt for denne yrkesgruppen siden august. Det kan tyde på lavere aktivitetsvekst i bygg og anlegg.

### Registrert ledighet etter yrke

Tusen. 12m gjennomsnitt

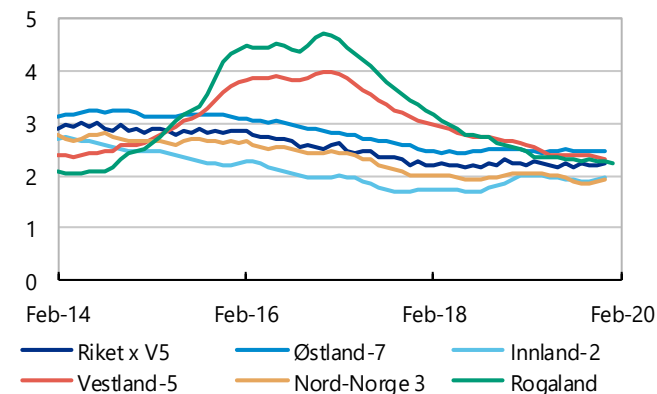


Kilde: NAV/Thomson Datastream/NHO

Speilbildet av den sterke sysselsetningsveksten i petroleumrelaterte næringer er at arbeidsledigheten har gått spesielt mye ned i fylker der mange jobber i eller opp mot denne næringen. Figuren viser at arbeidsledigheten i Rogaland og på Vestlandet gikk mye opp etter oljeprisfallet i 2014, og deretter har avtatt som følge av økt aktivitet de siste to årene.

### Registrert arbeidsledighet. Regioner

Pst. Sesongjustert vha nasjonale ses.faktorer



Kilde: NAV/Thomson Datastream/NHO

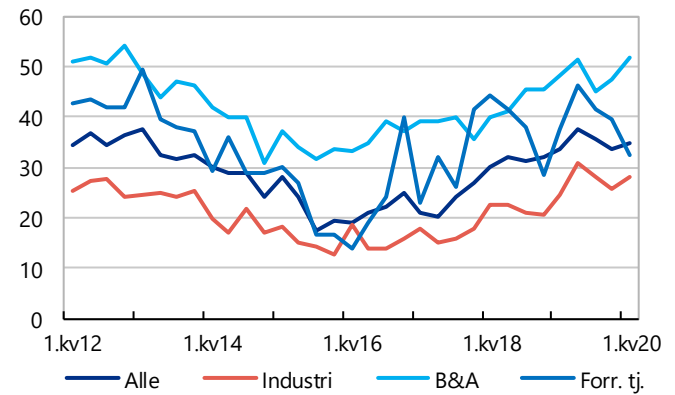
### Ingen ytterligere tilstramming i arbeidsmarkedet

I NØB for første kvartal svarer nærmere 35 prosent av bedriftene at manglende tilgang på kvalifisert arbeidskraft er et stort problem. Andelen er fortsatt

litt høyere enn for ett år siden (1 prosentpoeng), men 3 prosentenheter lavere enn i andre kvartal i år.

### Manglende tilgang på kvalifisert arb.kraft

Prosentandel som svarer "Stort problem"



Kilde: Næringslivets økonomibarometer / NHO

De siste tre årene har mangelen på arbeidskraft økt innen industri og bygg og anlegg. Dette kan ses i sammenheng med at arbeidsledigheten for ingeniører har gått ned. I bygge- og anleggsnæringen har andelen som melder om manglende tilgang på kvalifisert arbeidskraft lenge vært høyere enn gjennomsnittet for alle bedrifter. Fortsatt ligger industribedriftene lavere enn gjennomsnittet for øvrige bedrifter, men avstanden er mindre enn i fjor. Samtidig som disse to næringene melder om mangel på kvalifisert arbeidskraft har sysselsetningsutviklingen i disse næringene vært høy. For forretningsmessig tjenesteyting har det vært en jevn nedgang i andelen fra andre kvartal i fjor og til første kvartal i år.

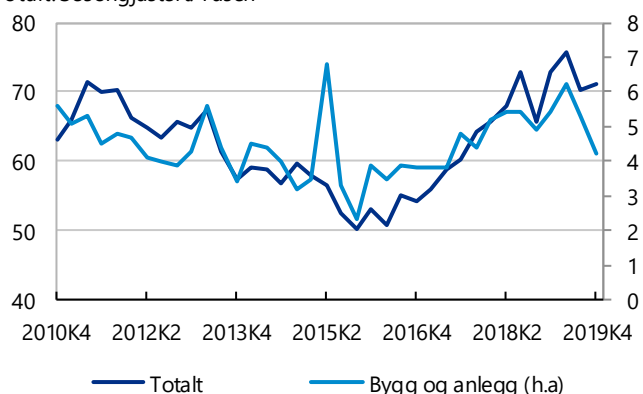
### Antall ledige stillinger avtar

Med unntak av fjerde kvartal 2018 og tredje kvartal i fjor har antall ubesatte stillinger økt jevnt siden begynnelsen av 2016. Etter en relativt kraftig nedgang i ledige stillinger i tredje kvartal i fjor (-7 prosent), økte antall ledige stillinger med vel 1 prosent i forhold til kvartalet før i fjerde kvartal. I andre halvår var det en tydelig nedgang innen industri, bygg- og anlegg samt varehandel. Færre ledige stillinger tyder på en mer avdempet etterspørsel etter arbeidskraft fra disse næringene. Antall ledige stillinger gikk også ned fra tredje til fjerde kvartal i forretningsmessig tjenesteyting, faglig, vitenskapelig og tjenesteyting og i finansnæringen.



## Ledige stillinger

Totalt. Sesongjustert. Tusen



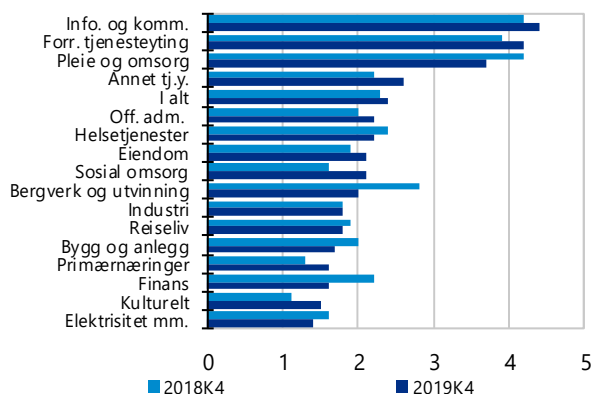
Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

SSB publiserer også antall ledige stillinger i forhold til ønsket sysselsetting (ledige stillinger pluss antall arbeidstakerforhold). I alle næringene samlet var sesongjustert 2,4 prosent av antall ønskede stillinger ledige i fjerde kvartal i fjor. Antall ledige stillinger avtok fra første til andre halvår i fjor. Færre ledige stillinger understøtter bildet av et mindre stramt arbeidsmarked. Samtidig kan svært lav arbeidsledighet for enkelte yrker begrense bedriftenes tilgang på arbeidskraft fremover.

Forretningsmessig tjenesteyting samt informasjon og kommunikasjon ligger fortsatt høyt med mange ledige stillinger i forhold til ønsket sysselsetting. Næringer som bygg og anlegg, bergverk og utvinning samt industri ligger lavere enn gjennomsnittet for alle næringene.

## Ledige stillinger vs ønsket sysselsetting\*

Prosent. Sesongjustert. Utvalgte næringene



Kilde: SSB/NHO \* Ledige stillinger og arbeidstakerforhold

### Boks 1.3A Koronaviruset og norsk økonomi

Norge er en liten, åpen økonomi. Med en råvarebasert og energiintensiv eksportindustri er vi påkoblet globale konjunkturer og råvarepriser. Samtidig er norsk økonomi tett integrert i internasjonale finansmarkeder. Det betyr at sjokk som treffer verdensøkonomien kan få stor betydning for oss her hjemme. Virusutbruddet i Kina er et eksempel på et slik sjokk. Hvor hardt rammet norsk økonomi blir avhenger av hvor alvorlig og langvarig virusutbruddet blir. Se for øvrig Boks 1.2.

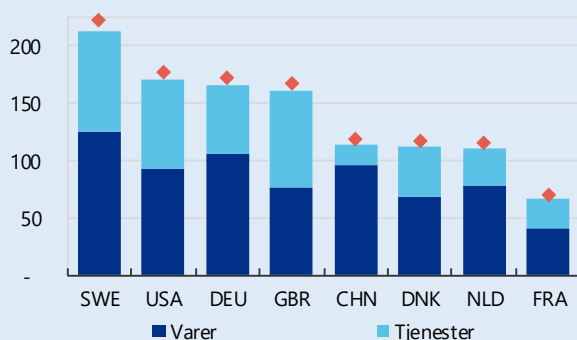
Effektene av virusutbruddet er både *direkte* og *indirekte*. Direkte effekter kommer som en følge av Norges handel med Kina og effekter gjennom råvare- og finansmarkedene. Indirekte effekter på norsk økonomi skyldes at aktiviteten hos våre handelspartnere reduseres som følge av kinesisk vekstoppbremsing. Det kan henge sammen med at virusutbruddet gir lavere kinesisk importetterspørsel eller at produksjonsbegrensninger i Kina gir forstyrrelser i globale verdikjeder og dermed reduserer produksjonsaktiviteten andre steder. Nedenfor tar vi for oss hvordan utvalgte markeder berøres av koronavirusutbruddet.

Kina er blant våre viktigste handelspartnere og er i stor grad konsentrert om varer, jf. figuren under. Samlet import tilsvarte 83 mrd. 2018. Av dette var 77 mrd. vareimport. Faktisk var det kun vareimporten fra Sverige som var større enn vareimporten fra Kina. Det er i all hovedsak ferdigvarer og elektroniske produkter vi importerer fra Kina. Selv om handelen for Norge sin del domineres av import er ikke eksporten ubetydelig. Eksporten til Kina var på 32 mrd., knappe 2,5 prosent av total eksportverdi, i 2018. To tredeler av eksporten var varer, hvor maskiner og utstyr, kjemiske råvarer (kunstgjødsel og silisium) og sjømat er de viktigste varegruppene. For tjenesteeksporten er sjøtransport og reisetrafikk de største gruppene. Følgelig vil de direkte effektene av koronavirusutbruddet ramme norske bedrifter i utvalgte bransjer, slik som f.eks. sjømatnæringen eller reiselivet. I tillegg kan norske forbrukere oppleve høyere konsumpriser. Det skyldes at produksjonen av disse varene er blitt lavere som følge av de strenge tiltakene som er iverksatt i Kina. Lavere produksjon og tilbud kan derfor drive prisene opp.

Imidlertid vil de potensielt største effektene på norsk økonomi trolig komme via de indirekte effektene. Når kinesisk etterspørsel fra utlandet dempes vil aktiviteten i andre land også reduseres, *alt annet like*. Land som eksporterer mye til Kina vil derfor kunne oppleve svikt i etterspørsel og må redusere sin produksjon. F.eks. er Kina en viktig handelspartner for Tyskland. Tysk eksport til Kina utgjør 7 prosent av samlet eksport, jf. figuren under. Mindre drahjelp fra Kina vil dermed kunne bremse aktiviteten i tysk økonomi. Tyskland er industrilokomotivet i Europa og utgjør en tredel av økonomien i eurosone. Lavere aktivitet i Tyskland vil derfor i sin tur bidra til at den økonomiske aktiviteten i eurosone blir lavere. Det vil ramme Norge ettersom eurosone er blant våre desidert viktigste handelspartnere. Lavere vekst hos våre handelspartnere gir derfor lavere vekstimpulser for norsk økonomi gjennom redusert etterspørsel fra utlandet. I tillegg vil aktiviteten i verdensøkonomien svekkes som følge av forstyrrelser i verdikjeder. Når f.eks. europeiske industribedrifter ikke mottar leveransene av innsatsvarer fra Kina som følge av produksjonsstans, vil det medføre at industribedriftene må operere på begrenset kapasitet eller i verste fall stanse produksjonen. Jo lengre virusutbruddet varer, jo mer alvorlige kan disse smitteeffektene bli. Og igjen; jo hardere våre handelspartnere rammes, jo hardere blir effektene på norsk økonomi.

#### Norge: Eksport ekskl. O&G og import\*

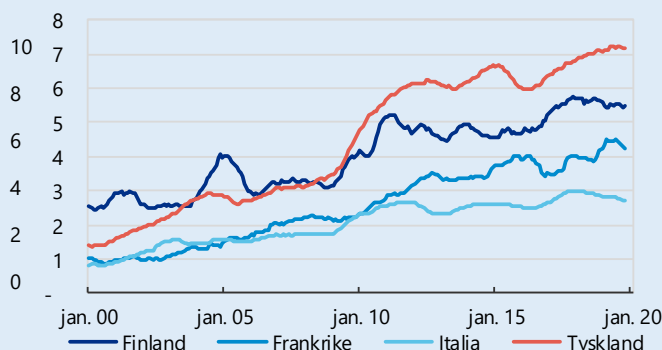
Løpende priser, mrd. kr. Pst. andel av total (h.a.) 2018



\*Utvalgte land. Utgjør 57 prosent av samlet handel ekskl. olje og gass.  
Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

#### ØMU: Eksport av varer til Kina

12-mnd rullerende sum. Andel av nasjonal vareeksport



Kilde: Refinitiv Datastream / IMF DOTS / NHO

## Boks 1.3B Koronaviruset og norsk økonomi

Nedenfor tar vi for oss hvordan virusutbruddet kan treffe noen utvalgte markeder.

**Eksport av sjømat:** Sjømateksporten til Kina og Hongkong har økt betydelig de siste årene, jf. figuren under. Samlet eksportverdi var 6,3 mrd. i fjor, tilsvarende 6 prosent av total sjømateksport. Virusutbruddet og tiltakene som er implementert har medført svikt i kinesisk etterspørsel og begrenset tilbud på flyfrakt til Kina. Det byr på utfordringer for norske sjømatprodusenter og -eksportører langs kysten.

**Eksport av reisetrafikk:** Virusutbruddet byr også på utfordringer for norske reiselivsbedrifter. Kinesisk turisme i Norge har økt markert de seneste årene, jf. figuren under. Kinesere stod for 4,4 prosent av totale utenlandske overnattingsdøgn ved norske overnattingsbedrifter i 2019. For ti år siden var andelen under én prosent. Eksporten av reisetrafikk, dvs. kinesiske turister sitt forbruk i Norge, har også tiltatt. I 2018, siste år med tilgjengelige data, var reisetrafikkeksporten til Kina 2,3 mrd. tilsvarende 4,6 prosent av samlet reisetrafikkeksport. Reiselivet utgjør en liten del av norsk økonomi. Eksempelvis utgjør eksport av reisetrafikk 3,5 prosent av samlet norsk eksport. Et fall i Kina-turismen vil derfor ikke velte norsk økonomi. Imidlertid kan man forvente lokale effekter av kanselleringer eller fravær av kinesisk etterspørsel. I tillegg er det verdt å understreke at majoriteten av kinesiske turister kommer i sommermånedene. Dersom virusutbruddet blir langvarig og reiserestriksjonene opprettholdes vil følgelig effektene på reiselivet kunne bli større.

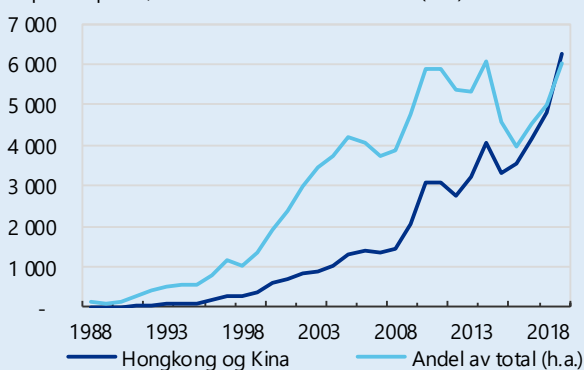
**Råvaremarkeder:** Kinesisk veksoppbremsing har gitt frykt for lavere oljeetterspørsel, som følge av redusert aktivitet i kinesisk og global økonomi. Det har medført et kraftig fall i oljeprisen. Oljeprisen har falt drøye USD 10 per fat siden årsskiftet. Lavere oljepris gir lavere lønnsomhet for aktørene på sokkelen og vil isolert sett redusere oljeinvesteringene som følge av at færre felter er drivverdige. I tillegg gir det færre klirrende mynt i statskassa. Norske bedrifter spiller også en viktig rolle innenfor metallindustrien. Gitt Kinas industrielle tyngde har frykt for redusert aktivitet bidratt til å sende *metallprisene*, herunder prisene på aluminium, ned.

**Finansmarkeder:** Redusert kinesisk etterspørsel gir lavere økonomisk aktivitet og dårligere inntjening for bedrifter. Det har medført at ruglete utvikling i aksjemarkedene. Shanghai-indeksen i Kina opplevde på det meste drøyt 10 prosent fall i aksjekursen i januar og februar. Til sammenligning har amerikanske S&P 500 falt drøye 7 prosent de siste par ukene. Gjennom Statens pensjonsfond utland (SPU), verdens største statlige fond, eier Norge i gjennomsnitt 1,4 prosent av alle børsnoterte selskaper i verden. Når aksjemarkedene faller reduseres følgelig verdien av SPU.

**Import av varer:** Norges handel med Kina domineres av import av ferdigvarer og elektroniske produkter. For en gitt varekurv vil man dermed kunne oppleve høyere inflasjon dersom prisene på denne typen varer øker som følge av redusert kinesisk tilbud, eller dersom norske forbrukere må vri seg mot andre og dyrere tilbydere.

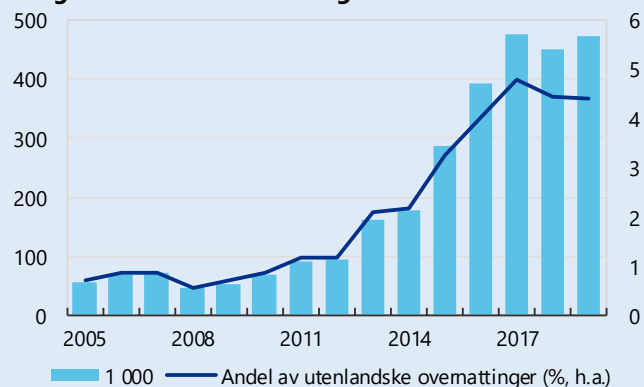
### Norge: Sjømateksport til Hongkong og Kina

Løpende priser, millioner kr. Prosentvis andel (h.a.)



\*SITC-kode 03 Fisk, krepsdyr, bløtdyr  
Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

### Norge: Kinesiske overnattinger\*



\*Alle overnattingsbedrifter.  
Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

## 3 Offentlige utgifter

### 3.1 Innledning – Hvorfor dette temaet?

Norge er et av de mest vellykkede landene i verden, kanskje det mest vellykkede. I et kvart århundre – siden 1994 – har FNs utviklingsorganisasjon, UNDP, kåret Norge til verdens mest utviklede land, basert på vår relative score for verdiskaping, fordelingen av denne, levealder og utdanningsnivå. Andre indikatorer peker i samme retning. Vi scorer høyt på lykke og er godt fornøyde med velferdstilbudet.

Norges tetposisjon skyldes et vell av faktorer, og samspillet mellom dem. Stikkordsmessig har Norge latt markedet få virke, valgt å være en åpen økonomi, og hatt naturgitte ressurser som vi – sammen med andre – har klart å utvikle og eksportere. Ikke minst har olje- og gassressursene de siste femti årene løftet Norges mulige forbruk og velferd.

Men Norge er ikke alene om å ha naturressurser, og satse på marked og handel. I tillegg har organiseringen av samfunnet spilt inn. Vi er et lite, nokså homogent land, med ganske små forskjeller, blant annet som følge av samordnet lønnsdannelse og stor grad av inntektsomfordeling. Dette bidrar til et høyt tillitsnivå, i smått og stort. Vi stoler på hverandre. Et godt utbygd velferdssystem med gratis utdanning, stort sett gratis helsetjenester og gode inntektssikringsordninger bidrar til høy verdi på humankapitalen, våre hoder og hender, som utgjør mer enn fire femdeler av vår nasjonalformue. Sammenholdt med andre land er norsk offentlig sektor veldrevet og effektiv. Norge gjør det for eksempel godt på Verdensbankens *Ease of Doing Business*-indeks.

Selv om det helt åpenbart finnes flere veier til målet – Norge er ikke alene om å være et rikt land – er det vanskelig å hevde noe annet enn at vår måte å organisere oss på har vært smart. Om enn med et lite, men viktig forbehold knyttet til ekstrabidraget fra petroleumsrenten, dvs. meravkastningen fra ressursene anvendt i oljesektoren.

Norge anno 2020 har ett av de største offentlige avtrykkene i økonomien av alle industrilandene. Offentlige utgifter tilsvarer nå 59 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Offentlig etterspørsel – forbruk og investeringer – har aldri utgjort en større del av verdiskapingen enn nå. Norsk offentlig sektor har også mer egenproduksjon (og motsvarende lave kjøp fra privat sektor) enn de fleste andre

industriland. Om lag hver tredje jobber i offentlig sektor, mer enn i noe annet industriland.

Det høye offentlige utgiftsnivået avspeiler hvordan vi i fellesskap har valgt å organisere arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor, men også at de store oljeinntektene etter årtusenskiftet og den tilhørende sterke økningen i oljefondet har gjort dette mulig.

Det store offentlige avtrykket gir grunnlag for to spørsmål: Er utgiftsnivået bærekraftig over tid? Brukes ressursene i offentlig sektor best mulig?

Svaret på det første spørsmålet er nei, trolig ikke. De kommende tiårene står Norge foran en tohodet utfordring. På den ene siden kommer eldrebølgen med full tyngde. Frem til 2030 vil to tredeler av befolkningsveksten være folk over 65 år. Dette er folk som i liten grad jobber, som skal ha pensjon, og som etter hvert vil ha behov for pleie og omsorg. Arbeids tilbudet vil vokse saktere. For statskassen betyr dette lavere vekst i skatteinntangen parallelt med økte utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Disse utviklingstrekkene forsterkes av at offentlig sektors egenproduksjon har høyere prisvekst enn annen produksjon fordi de er mer arbeidsintensive og dermed lønnsstunge. I tillegg er produktivtetsveksten lavere i offentlig sektor. Begge deler betyr at i et alt annet like-scenario vil offentlige utgifter fortsette å øke som andel av verdiskapingen.

Aldringen av befolkningen skjer samtidig som oljeinntektene etter alle solemerker begynner å avta. Lavere oljeinntekter innebærer at fondet, og dermed uttaket, vokser svakere enn før. I de beregningene vi har gjort i forbindelse med NHOs Veikartprosjekt, peker dette mot at netto skattebyrde må økes med 1,2 prosentenheter innen 2030 bare for å opprettholde dagens velferdsliv.

En slik skatteøkning er ikke uproblematisk. Som følge av et høyt ambisjonsnivå for omfanget av fellesfinansierte oppgaver har Norge allerede et høyt skattenivå. Skatt har en kostnad, ved at den slår en «kile» inn mellom salgs- og kjøperpriser i økonomien. Dette gir opphav til ineffektivitet, gjennom lavere omsetning og aktivitet enn økonomien ville hatt uten skatt. Jo høyere skattenivået er i utgangspunktet, jo større skade kan ytterligere skatteøkninger gjøre. Skatt er helt nødvendig for å finansiere fellesforbruk og sikre en akseptabel inntektsfordeling, men siden skatt også fører til ineffektivitet, bør ambisjonen være å avgrense fellesforbruket til det som

det er mest rasjonelt at fellesskapet tar ansvar for. I avsnitt 2.2 under drøftes noen av de grunnleggende prinsippene for når offentlig inngripen i økonomien er riktig.

Økte skatter er imidlertid også krevende fordi utviklingen rundt oss utfordrer deler av skattegrunnlaget. I en stadig mer digitalisert og grenseløs verden er det blitt vanskeligere både å definere hvor verdiskapingen faktisk finner sted, og skattlegge denne, uten at kapitalen flytter dit skattleggingen er mildere. Ideelt sett burde mer av skattleggingen da vris over mot mer immobile objekter, så som eiendom og naturressurser, men politisk sett har dette også vist seg vanskelig å få til.

Derfor vil det fremover bli nødvendig å se kritisk på både hvilke oppgaver fellesskapet skal ta ansvar for, og hvordan disse oppgavene løses. Dette forsterkes av at få ting er uforanderlige. Eksempelvis vil ny teknologi og nye familie- og bosettingsmønstre både endre hvilke tjenester som etterspørres og hvordan disse best kan leveres.

Avsnittene som følger gir en oversikt over utvalgte deler av offentlige utgifter, og forsøker å peke på områder der det er sprik mellom ambisjonsnivået, målt med penge- og ressursbruk, og resultatene.

Oversikten er ikke fullstendig, og styrer helt bevisst unna konkrete forslag. Eventuelle slike må bygge på grundigere utredninger og vurderinger enn det som presenteres her.

### 3.2 Offentlig forvaltnings oppgaver

Begrunnelsen for offentlig virksomhet er å løse oppgaver som bedrifter og husholdninger ikke løser like godt på egenhånd. På overordnet nivå dreier dette seg om tre forhold, nemlig fellesgoder, markedssvikt og fordeling.

Et fellesgode er kjennetegnet ved at det ikke taper seg i verdi ved at det benyttes av flere, og at det er vanskelig å stenge noen ute fra det. Forsvar, rettsvesen, politi og forvaltning og infrastruktur er fellesgoder som ikke uten videre kan deles opp og omsettes i et marked.

Markedssvikt opptrer når prisen på et gode i et marked ikke avspeiler den samfunnsmessige verdien av godet. Hvis miljøskadelige utslipp ikke prises i henhold til tapet disse påfører andre produsenter eller konsumenter, oppstår et tap for samfunnet. Tilsvarende kan avkastningen av utdanning være høyere

for samfunnet enn for den enkelte fordi kunnskap kan deles og gjøre flere gode. Et tredje eksempel er at skjev informasjon eller risikoaversjon kan føre til at forsikring, for eksempel mot arbeidsledighet eller sykdom, prises for høyt.

Offentlige ordninger som bedrer arbeidsmarkedets funksjonsmåte, er viktige. Et offentlig utdannings-system sørger for god og kvalifisert arbeidskraft. Lønnsforskjellene vil trolig også være mindre sammenlignet med et privat system, der individer må betale tilbake for utdannelsen som er tatt.

Kollektive forsikringer knyttet til arbeidsmarkedet bidrar til å nå målet om høy sysselsetting. Forsikringsordningene knyttet til arbeidsmarkedet kan resultere til at individer tar mer risiko ved at de vet at nedsiden er forsikret. Det kan bety at flere starter opp nye bedrifter og at individer har større mobilitet sammenlignet med en situasjon uten slike forsikringsordninger. Arbeidsmarkedstiltakene er også med på å tilpasse arbeidsstyrken til bedriftenes behov.

Sykelønnsordningen fordeler kostnadene direkte og indirekte på arbeidstager, arbeidsgiver og samfunnet. Alternativet til en kollektiv forsikringsordning ved sykdom er privat finansierte ordninger. Under en privat ordning ville bedrifter med høyt sykefravær betale en høyere premie enn bedrifter med lavt sykefravær. Denne utformingen medfører trolig at arbeidsgivere i større grad kan inkludere individer som har større risiko for å oppleve fremtidige sykefravær enn dersom alt ansvar hadde falt direkte på dem.

Markedssvikt er et argument for offentlig inngripen, gjennom eie/drift, finansiering, prising og/eller regulering. Avgjørende for valget bør være hva som gir best bruk av ressursene. I eksemplet med utslipp kan staten både regulere (forbud/kvoter), eie og drive (og selv utvikle teknologi), eller fastsette avgifter som tvinger utslippsbedriften til selv å velge den beste løsningen. Argumenter for offentlig inngripen er således ikke nødvendigvis argumenter for offentlig drift.

#### *Vilkår for offentlig produksjon*

Offentlig finansieringsansvar innebærer ikke at det offentlige selv må produsere tjenesten, eller at finansieringsansvaret forsvinner dersom private aktører leverer ulike tjenester for det offentlige. Det er ulike måter å organisere produksjon og finansiering

av velferdstjenester på. Figuren nedenfor illustrerer skjematisk at velferdstjenester kan være offentlig finansiert og privat eller offentlig produsert, og de kan være privat finansiert, men offentlig eller privat produsert.<sup>6</sup> Innenfor helsesektoren finner vi eksempler på alle fire løsningene.

		Finansiering	
		Privat	Offentlig
Produksjon	Privat	Ordinære markedsløsninger, f.eks. tannlege, optiker	Kjøp av tjenester og konkurranseutsetting, f.eks. snømåking, sykehjem
	Offentlig	Tjenester med full brukerbetaling	Offentlige tjenester uten brukerbetaling, f.eks. skole

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv bør valg av løsning i første rekke baseres på hva som er mest effektivt. Det innebærer å se på hvilken innretning som maksimerer verdiskapingen og velferden.

Hva som bidrar til en effektiv produksjon av varer og tjenester i offentlig forvaltning er studert i en rekke artikler, se (Walker & Andrews, 2015)<sup>7</sup> for en oversikt. Disse peker på at organisasjonsstruktur, skalafordeler (samdriftsfordeler eller restkapasitet), ressursbegrensninger eller lignende kan ha betydning for effektiviteten i offentlig forvaltning. Slike strukturelle forhold kan medføre at en offentlig aktør kan tilby en tjeneste med mindre bruk av ressurser enn private aktører. Det er fordi det offentlige benytter ressurser som ellers hadde vært ubenyttet. Det vil ikke redusere kostnadene, men det offentlige produserer mer for den samme ressursbruken. Et eksempel kan være å benytte skolelokaler til andre formål etter skolens stengtid.

Formålet med å ha privat produksjon av en tjeneste som er offentlig finansiert, er at privat sektor i stor grad er konkurranseutsatt. I markedet bestemmes produksjon ut ifra tilbud og etterspørsel etter en vare. Hvis privat sektor produserer en tjeneste mer effektivt enn offentlig sektor, vil det både gi innsparinger på offentlige budsjetter og gi mer effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser.

Å ta i bruk ny teknologi, nye arbeidsformer eller mer kompetent arbeidskraft bidrar til økt produktivitet i

både offentlig og privat sektor. Det effektiviseringstrykket som kommer fra konkurranse i et marked med en stadig trussel fra nyetableringer, bidrar vanligvis til at privat sektor kan produsere en tjeneste mer effektivt enn offentlig sektor. I offentlig sektor er denne og flere andre drivere for økt effektivitet ofte fraværende.

Det er elementer av konkurranse også innenfor offentlig forvaltnings produksjon, f.eks. gjennom fritt sykehusvalg eller mellom ulike universiteter og høyskoler. Men konkurransen er mindre reell om det er underkapasitet på tilbudssiden. Det hjelper ikke å kunne velge skole hvis det er fullt alle steder. Samtidig har overkapasitet også en kostnad.

Privat produksjon er effektivt dersom det ikke foreligger grunnlag for markedssvikt og produksjonen foregår i et velfungerende marked. Eksempelvis er det ingen som foreslår at offentlig sektor skal produsert sine egne PCer eller biler.

Eksempelvis er det ingen som foreslår at offentlig sektor skulle produsert sine egne PCer eller biler.

I Norge utgjør offentlige innkjøp vel 30 prosent av offentlige produksjonskostnader, se figuren under. Selv om nivået er lavt sett i forhold til mange andre land vil en effektiv gjennomføring av offentlige anskaffelser bidra til å holde utgiftsnivået nede.

Effektiv gjennomføring av offentlige anskaffelser og konkurranseutsetting fordrer innkjøpskompetanse. Det koster. Hvis det er enkelt å observere, kontrollere og måle kvaliteten i det som leveres, blir denne kostnaden lavere. Riktig brukt og spesifisert kan offentlige innkjøp også bidra til innovative løsninger, som vil bidra til økt verdiskaping i privat sektor og dermed i hele økonomien. Se nærmere omtale under offentlige innkjøp under.

At kontroll og måling er vanskelig, er ikke alene et argument mot konkurranseutsetting. Også offentlig produksjon vil møte de samme kontroll- og måleproblemene når offentlig sektor skal finne ut om man bruker ressursene så godt som det er mulig. Det å ha flere tilbydere på et område kan bidra til å hjelpe offentlige myndigheter nettopp til å vurdere kvalitet og ressursbruk i egen tjenesteproduksjon,

<sup>6</sup> En liknende figur er vist i Meld. St. 29 (2016-2017)

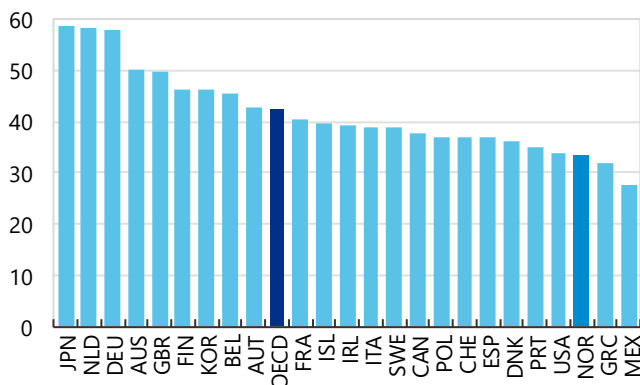
<sup>7</sup> Walker, R. M., & Andrews, R. (2015). Local government management and performance: A review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 101–133.

men også til å trekke på kvalitetsfremmende innovasjoner som gjøres i privat sektor.

Samlet sett bør det ikke være oppgavens viktighet som avgjør om den skal produseres i offentlig eller privat sektor, men hvilken sektor som mest effektivt kan utføre produksjonen.

### OECD: Offentlige kjøp av varer og tjenester

Pst. av offentlige produksjonskostnader. 2017



Kilde: OECD, Government at a Glance (2019) / NHO

### Kommunal konkurranseutsetting

Andel av alle kommuner. Prosent



Kilde: Finansdepartementet, PM17/NHO

Perspektivmeldingens oversikt over hvilke oppgaver kommunene har konkurranseutsatt, jf. figuren over, indikerer at det ikke alltid ligger en klar prinsipiell eller økonomisk grensdraging til grunn for valget mellom offentlig eller privat produksjon. Eksempelvis burde markedet for drift og vedlikehold av bygg være minst like velfungerende som markedet for vedlikehold av veier. Likevel er andelen kommuner som har valgt å konkurranseutsette drift av vei, tre ganger så høy.

### 3.3 Utgifter i offentlig forvaltning

Veksten i offentlige utgifter har de senere årene vært høy, og sammenliknet med andre land er norsk offentlig forvaltning stor. Fremover ventet vi at inntektsveksten i offentlig forvaltning blant annet vil

dempes av lavere BNP-vekst. I dette avsnittet diskuteres offentlige utgifter i lys av disse utviklingstrekene.

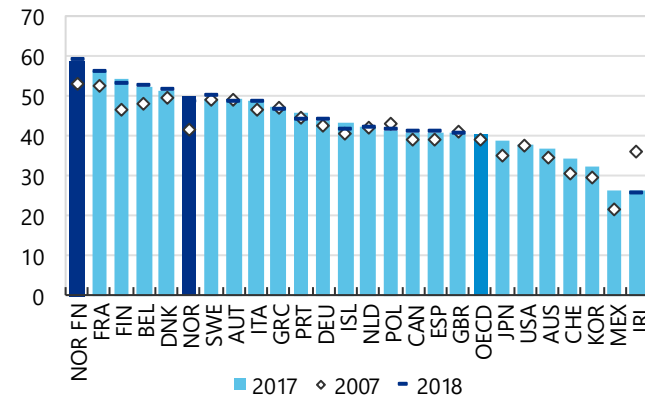
#### Er offentlig forvaltning "for" stor?

Flere ulike mål kan si noe om størrelsen på offentlig forvaltning. Et mål er nivået på offentlige utgifter og/eller inntekter relativt til størrelsen på økonomien som helhet. Et annet er andelen offentlig sysselsatte. Et tredje er offentlig produksjon som andel av samlet verdiskaping.

I Norge utgjør offentlige utgifter om lag halvparten av BNP. Det er blant de høyeste andelen i OECD-området. Målt mot Fastlands-BNP er andelen nesten 60 prosent, jf. figuren under. Tilsvarende tall for sysselsettingsandel eller verdiskaping vil gi om lag samme bilde av størrelsen på offentlig forvaltning i forhold til andre land.

### OECD: Offentlige utgifter

Prosentvis andel av BNP



Kilde: OECD, Government at a Glance (2019) / NHO

En stor offentlig forvaltning reflekterer høye ambisjoner for velferden, men også at man har hatt et finansielt handlingsrom til å dekke ambisjonsnivået. Offentlige utgifter finansierer kollektive goder som kommer alle til gode. Det inkluderer goder som f.eks., forsvar, politi, rettsvesen, infrastruktur og offentlig administrasjon. I tillegg finansierer staten en rekke individrettede tjenester, f.eks. tjenester tilknyttet utdanning, helse og omsorg. Dette er tjenester som i flere andre land i større grad utføres og finansieres av private bedrifter eller ivaretas av familien. Samtidig betaler det offentlige også en stor del av folks pensjoner.

Enkelte offentlige utgifter og inntekter avhenger systematisk med alder, slik som skatteinntekter, trygdeoverføringer til personer som er syke eller uføre, alderspensjon fra folketrygden og offentlige tjenester knyttet til utdanning, helse og omsorg.

Størrelsen på offentlige utgifter må ses i sammenheng med politiske prioriteringer om blant annet bosettingsmønster og næringsutvikling. Med andre ord avhenger størrelsen på offentlig forvaltning av politiske valg, og det finnes derfor ikke et fasitsvar på hva som er et "riktig" nivå.

Samtidig må offentlige utgifter finansieres. Et høyt utgiftsnivå går dermed hånd i hånd med et høyt inntektsnivå, herunder – og i første rekke – et høyt nivå på skatter og avgifter relativt til samlet verdiskaping. Selv om skattesystemet utvikles slik at det skal være så lite vridende som mulig, vil selv brede skattegrunnlag og lave satser virke vridende på økonomien i form av at ressurser ikke allokeres der de kaster mest av seg. Finansieringen av offentlig forvaltning har derfor en realøkonomisk kostnad som isolert sett reduserer effektiviteten og verdiskapingen i samfunnet. Jo høyere skattenivå, jo større er effektivitetstapet. I en verden med frie kapitalbevegelser er det dessuten begrenset hvor mye enkelte skattesatser kan avvike fra andre land. Det synspunktet underbygges av skatteutvalget, som har pekt på at forskjeller i skattenivå mellom land kan føre til redusert investeringsvilje i Norge<sup>8</sup>.

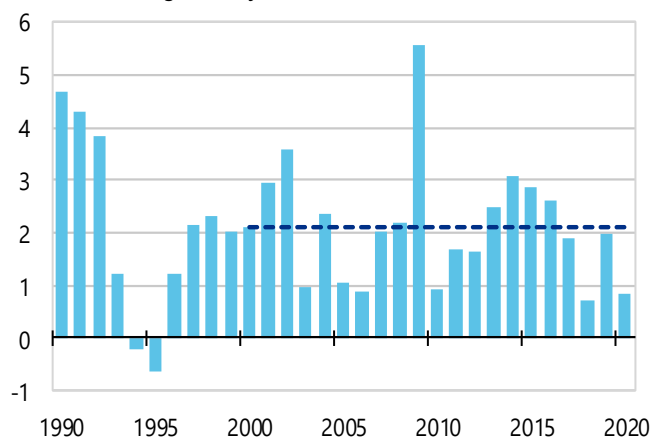
#### *Utgiftsveksten de senere årene har bidratt til et høyt utgiftsnivå*

Siden årtusenskiftet har den underliggende volumveksten i offentlige utgifter i gjennomsnitt vært drøyt 2 prosent årlig, jf. figuren under. Dette er om lag på nivå med anslått trendvekst i BNP for Fastlands-Norge. Siden prisveksten for offentlig forvaltning er høyere enn prisveksten i fastlandsøkonomien har utgiftenes andel av trend-BNP for Fastlands-Norge økt. Veksten i oljepengebruken var spesielt høy i årene etter oljeprisfallet i 2014.

I statsbudsjettet for 2020 ventes det en vekst i underliggende offentlige utgifter<sup>9</sup> på 0,8 prosent i år. Den nominelle utgiftsveksten er anslått til 3,9 prosent. Prisveksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 3 prosent.

### Reell underliggende utgiftsvekst

Prosentvis endring år/år. Gj.snitt 2000-20



Kilde: Finansdepartementet, NB20/NHO

Petroleumsinntektene bidrar til å finansiere offentliges utgifter. Høye inntekter fra petroleumsvirksomheten har muliggjort et høyere fellesforbruk. Men utformingen av finanspolitikken er tilpasset at disse inntektene er store, volatile, og kommer fra uttapping av en ikke-fornybar naturressurs. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten («oljeinntektene») skal i sin helhet tilføres Statens pensjonsfond utland (SPU). Fondets avkastning skal inntektsføres direkte i fondet. Midlene i fondet kan bare overføres til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget.

I 2001 vedtok Stortinget den såkalte handlingsregelen i finanspolitikken. Handlingsregelen skal sørge for et jevnt uttak av SPU, bidra til å jevne utsvingningene i økonomien, og slik sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Siden 2016 har norsk økonomi vært i en oppgangskonjunktur. Finanspolitikken innretning har de to siste årene vært om lag nøytral målt med endringen i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet.

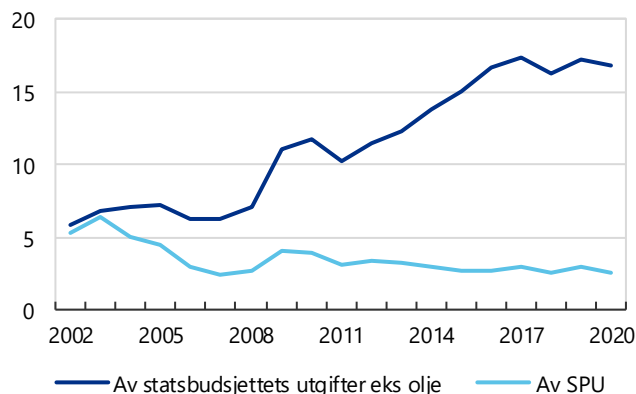
<sup>8</sup> NOU 2014:13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.

<sup>9</sup> Den underliggende utgiftsveksten er eksklusive utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, dagpenger og renter. I tillegg korrigeres det for enkelte regnskapsmessige forhold og ekstraordinære endringer.



## Strukturelt, oljekorrigert underskudd

Prosentandeler

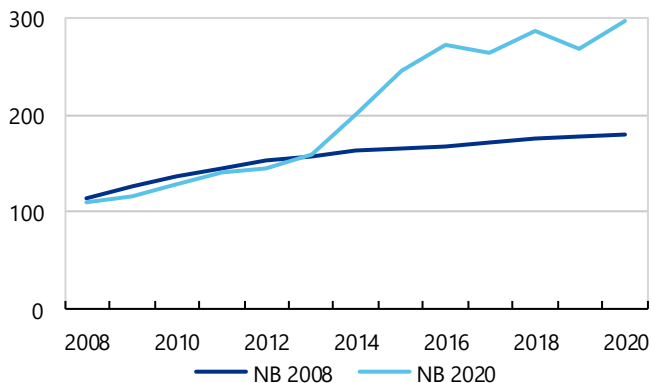


Kilde: Finansdepartementet, NB20/ NHO

På samme tid har inntektene fra SPU utgjort en stadig større andel av de samlede utgiftene på statsbudsjettet. Endringer i verdien av SPU slår ut i den beregnede banen for forventet fondsavkastning, som igjen får betydning for det langsiktige handlingsrommet i finanspolitikken. Figuren under viser at SPU er blitt mye større enn anslått i Nasjonalbudsjettet for 2008. Høyere overføringer fra oljefondet enn antatt kan ha bidratt til at man i mindre grad har vært tvunget til å prioritere.

## Statens pensjonsfond, utland

Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge



Kilde: Finansdepartementet/NB20/NHO

Arbeidskraft er en begrenset ressurs. Den samlede ressursinnsatsen i offentlig forvaltning bør dermed vurderes i lys av at disse ressursene kunne gått til andre formål som ville gitt en større kake å fordele. Det samfunnsøkonomiske utgangspunktet bør være at vi bør bruke våre ressurser der de kaster mest av seg.

### Veksten i offentlige utgifter bør bremses mot 2030

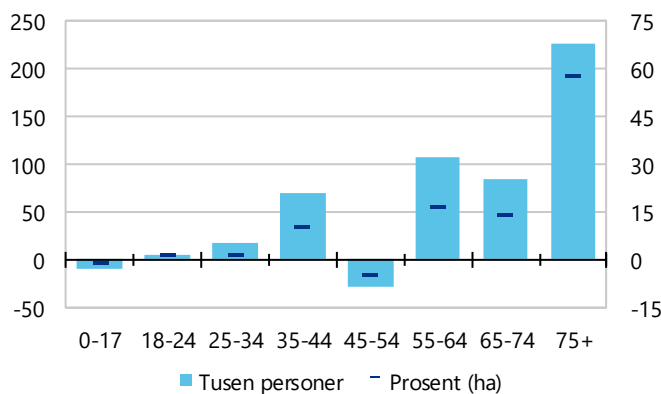
Det er særlig fem utviklingstrekk som i vesentlig grad vil redusere det budsjettmessige handlingsrommet fremover: (i) aldrende befolkning, (ii) nedgang i petroleumsvirksomheten, (iii) lave renter, (iv)

moderat økonomisk vekst, og (v) prisveksten i offentlig forvaltning er høyere enn prisveksten i økonomien for øvrig. Vi tar for oss disse utviklingstrekene nedenfor og vil også diskutere om utgiftsveksten fremover bør dempes som følge av dette.

Eldreølgen skyller over oss. I 2060 vil antall personer over 67 år tilsvare om lag 40 prosent av aldersgruppen 30–66 år, mot vel 20 prosent nå. Antall personer over 75 år vil øke kraftig, jf. figuren under. Selv om høyere levealder også vil bety at pleiebehovet trolig inntreer senere i livsløpet, innebærer aldringen også økte utgifter til helse og omsorg, så vel som til pensjoner. I regjeringens perspektivmelding anslås utgiftene til alders- og uførepensjoner å øke frem mot 2060.

## Befolkning i ulike aldersgrupper

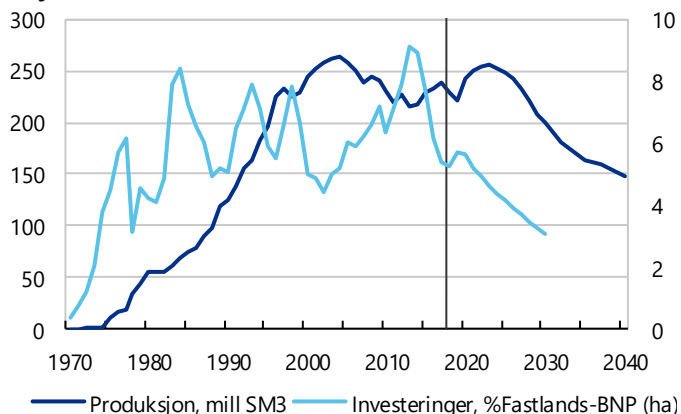
Akkumulert endring 2018-2030



Kilde: Statistisk sentralbyrå/NHO

Samtidig står vi overfor gradvis redusert aktivitet i petroleumsnæringen. Produksjonen av olje og gass på norsk sokkel passerte toppen allerede i 2004. Nye funn de senere årene, bl.a. Johan Sverdrup, gjør at produksjonen vil tilta noen år fremover, men deretter avta. Samtidig er det ikke utsikter til noen betydningsfull økning i oljeprisen. Regjeringen anslår derfor at statens netto kontantstrøm, som i årene 2000–14 i snitt tilsvarte 16 prosent av Fastlands-BNP, avtar til under 1 prosent mot midten av hundreåret. Dette påvirker ikke det budsjettmessige handlingsrommet direkte, men innebærer at oljefondet, som har vokst hurtig til nå, vil vokse mye svakere fremover, så fremt ikke avkastningen i finansmarkedet blir høy. Allerede om ti år forventes fondet å vokse svakere enn Fastlands-BNP. Det innebærer at for en gitt avkastning vil fondets bidrag til finansieringen av budsjettet – målt som andel av samlet verdiskaping – gå ned.

## Oljevirkosomheten

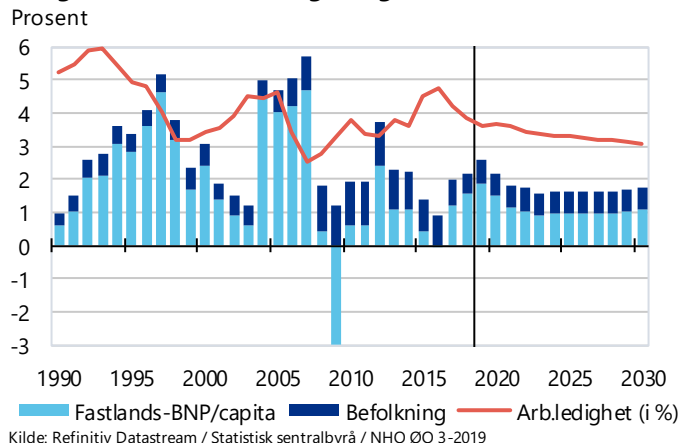


Kilde: Finansdepartementet, NB20/NHO

For det tredje er rentene rundt oss tett på historiske bunnivåer. I hovedsak skyldes dette strukturelle, langsiktige forhold. Aldring, økende ulikheter og globale ubalanser har økt ønsket global sparing samtidig som lav vekst, usikkerhet, svake statsfinanser og billigere realkapital har redusert ønskede investeringer. Dette har presset den globale likevektsrenten ned. Svært ekspansiv pengepolitikk i årene etter finanskrisen har dratt rentene ytterligere ned. Når kapasitetsutnyttningen tar seg opp og inflasjonen tiltar, vil rentene kunne stige, men det er vanskeligere å se for seg en reversering (av betydning) i de strukturelle driverne. I samsvar med lavere forventet finansiell avkastning, er langsiktig forventet realavkastning på oljefondet redusert fra 4 til 3 prosent.

For det fjerde vil den økonomiske veksten avta. Dette følger direkte av aldringen, både fordi veksten i den arbeidsføre delen av befolkningen blir lavere, og fordi yrkesdeltakingen avtar med alderen. Det er både færre av de eldre som deltar og de som deltar i arbeidsmarkedet jobber færre timer. I tillegg har produktivitetsveksten avtatt i alle industriland, herunder Norge. Følgelig vil den økonomiske veksten være lavere i årene som kommer sammenlignet med de siste tre tiårene. Lavere økonomisk vekst innebærer lavere vekst i skatteinngangen, alt annet likt.

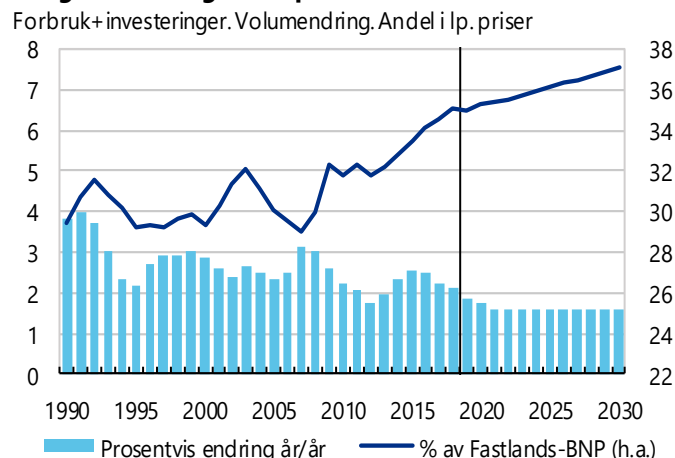
## Norge: Fastlands-BNP og ledighet



Kilde: Refinitiv Datastream / Statistisk sentralbyrå / NHO ØO 3-2019

Som for den historiske utviklingen i offentlig forvaltning, vil selv en relativt beskjeden volumvekst i offentlig forvaltning fremover – vi anslår 1,6 prosent per år frem til 2030 – gi betydelig økning i offentlige utgifter målt som andel av BNP. Det må ses i sammenheng med at offentlig produksjon er arbeidsintensiv, slik at utgiftsveksten er nært knyttet til lønnsutviklingen. Lønnsveksten i offentlig forvaltning følger på sin side lønnsutviklingen i konkurranseutsatt sektor.

## Norge: Offentlig etterspørsel



Kilde: Refinitiv Datastream / Statistisk sentralbyrå / NHO ØO 3-2019

### Produksjon - offentlig eller privat regi?

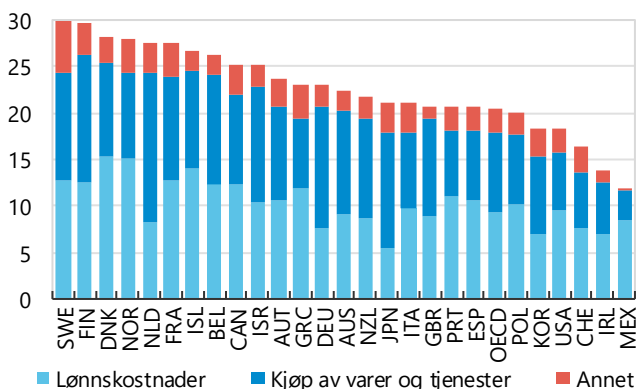
OECD viser til at offentlig forvaltning i de fleste tilfeller benytter en kombinasjon av egne ansatte, kapital og kjøp av varer og tjenester fra private eller ideelle organisasjoner for å produsere offentlige varer og tjenester, se figuren under. Innkjøp fra det private kan være produktinnsats eller ferdige varer og tjenester.

I Norge er vel halvparten av offentlige produksjonskostnader knyttet til egne ansatte (lønnkostnader), mens det resterende relaterer seg til kjøp av varer og

tjenester fra private og ideelle organisasjoner, se figur.

### OECD: Offentlige produksjonskostnader

Prosentvis andel av BNP

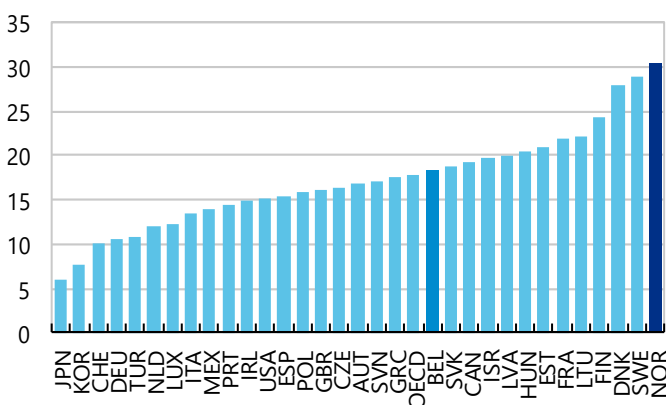


Kilde: OECD, Government at a Glance (2019) / NHO

De skandinaviske landene har de høyeste produksjonskostnadene, og bare Danmark har like høye lønnskostnader som Norge. I Norge jobber én av tre i offentlig forvaltning. På den andre siden har land som Nederland og Japan en lav andel offentlig ansatte, samtidig som offentlig etterspørsel tilsvarer en høy andel av verdiskapingen. Det innebærer at offentlig forvaltning i stor grad regulerer og finansierer produksjonen av offentlige goder, mens produksjonen gjennomføres av private.

### Offentlig sysselsetting

Prosent av alle sysselsatte. 2017



Kilde: OECD, Government At A Glance, 2019/NHO

Dagens arbeidsdeling mellom privat og offentlig produksjon av offentlig finansierte varer og tjenester avspeiler politiske veivalg som er tatt om organiseringen av produksjonen. Dagens arbeidsdeling er også bestemt av økonomiske forutsetninger og hensiktsmessighet, men i noen grad også tilfeldigheter.

En fordel ved markedsrettet produksjon er at beslutninger om hva og hvor mye som skal produseres, og

til hvilken pris, bestemmes i samspillet mellom produsenter og forbrukere. I et marked med tilstrekkelig konkurranse vil bare de mest effektive og innovative produsentene overleve. Slik vil ressursene trekkes til de beste, og brukes best mulig.

Fremover vil den aldrende befolkningen kunne bety økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester som tilbys i dag, men også økt etterspørsel etter nye tjenester. Økte inntekter til husholdningene kan også innebære at folk vil etterspørre høyere kvalitet på offentlig leverte tjenester. Begge deler vil bety økte ressurser til eldreomsorg fremover.

Det er ikke opplagt at alle tjenester knyttet til eldreomsorg fremover skal finansieres og/eller produseres av det offentlige. Det offentlige leverer mange ulike varer og tjenester. Mer ressurser til eldreomsorg må derfor gå på bekostning av andre oppgaver for det offentlige. Offentlig finansierte tjenester til eldreomsorg kan også skape et for høyt nivå på etterspørselen i forhold til det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Offentlig regulering i kombinasjon med privat finansiering (brukerbetaling) kan dermed bidra til å løse økt etterspørsel av varer og tjenester knyttet til en eldre befolkning.

Fremover vil knapphet på ressurser knyttet til aldringen av befolkningen kunne begrenses ved å utvikle og ta i bruk nye og innovative løsninger. Teknologi som reduserer behovet for arbeidskraft i denne sektoren, kan også eksporteres siden mange andre land står overfor en aldring av befolkningen.

### Strukturell gjennomgang av offentlig utgifter

Utgiftene i offentlig forvaltning kan deles inn på ulike måter. I Nasjonalbudsjettet deles utgiftene etter anvendelse, som investeringer, konsum og overføringer.

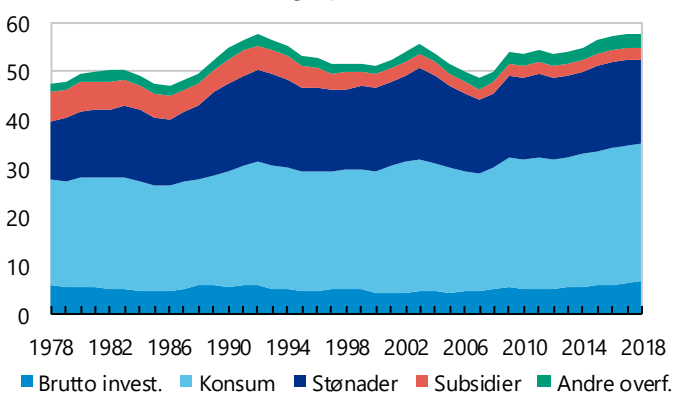
Summen av konsum og bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning utgjør samlet etterspørsel fra offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet. Øvrig innenlandsk etterspørsel omfatter husholdninger og ideelle organisasjoners konsumutgifter, bedriftsinvesteringer og husholdningenes boliginvesteringer. Etterspørsels-effekter av overføringer til husholdninger eller næringer vil derfor i Nasjonalregnskapet komme til uttrykk gjennom at etterspørselen fra disse gruppene endres når inntektene til disse fra overføringer endres. Utgiftsveksten fra det offentlige omfatter imidlertid også størrelsen på overføringer til husholdninger og næringsubsidier.

Effekten av offentlige utgifter på BNP og arbeidsmarkedet er forskjellig dersom utgiftene går til å dekke løpende konsum eller om utgiftene brukes til å investere<sup>10</sup>. Effekten av endringer i offentlig konsum er også avhengig av om endringen skjer i en periode hvor det er ledige ressurser, se (Holden & Sparrman, 2018)<sup>11</sup>. På den andre siden vil en for ekspansiv finanspolitikk i en situasjon med full kapasitetsutnyttelse kunne svekke konkurranseevnen og fortrenge private virksomheter.

Figuren under viser offentlige utgifter fordelt på ulike anvendelser. I 1978 utgjorde utgiftene i offentlig forvaltning knapt 50 prosent av Fastlands-BNP, i 2018 tilsvarte de knapt 60 prosent. Det er utviklingen i konsum og stønader som trekker opp, mens investeringene og andre overføringer har holdt seg på om lag samme nivå som andel av BNP gjennom perioden.

### Utgifter

Andel av BNP i Fastlands-Norge i prosent



Konsum i offentlig forvaltning er summen av produksjon i forvaltningen, som tilsvarende kostnadene knyttet til produksjonen, fratrukket gebyrer og egne investeringsarbeider. I tillegg kommer produktkjøp til husholdningene. Forholdet mellom produktkjøp og konsum kan derfor si noe om omfanget av privat versus offentlig produksjon.

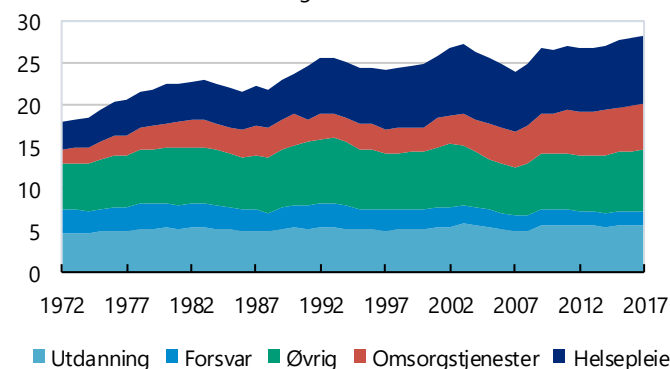
Figuren viser offentlig konsum fordelt på enkelte politikkområder. Figuren viser at konsum innen utdanning har vært stabil. Imidlertid har antall elever samlet blitt redusert over denne perioden, slik at utgiftene per elev har økt. På den andre siden har kra-

vene til utdanningssystemet økt, og sammensetningen av antall elever er også endret. En femtedel av konsumutgiftene går til utdanning. I 2017 gikk om lag halvparten av dette til førskole og barne-skole. Se nærmere omtale om utgifter til utdanningssektoren i avsnittet under.

Rundt 30 prosent av konsumutgiftene gikk til helsepleie i 2017, som i hovedsak omfatter lege- og sykehustjenester. Legger vi til sosiale omsorgstjenester, som omfatter pleie og omsorg av eldre, barnevern og annen sosial inkludering og beskyttelse, utgjør dette samlet i underkant av halvparten av de totale konsumutgiftene i offentlig forvaltning. Figuren viser at utgiftene til dette området har økt betydelig som andel av BNP Fastlands-Norge. Disse to områdene utgjorde vel 4 prosent i 1972 og knapt 14 prosent i 2017.

### Konsum i offentlig forvaltning

Prosent av BNP Fastlands-Norge



Alminnelig offentlig tjenesteyting og andre konsumutgifter, som blant annet omfatter politi og rettsvesen, næringsøkonomiske formål som tjenester tilknyttet vei og bane og utgifter til kultur, utgjorde i alt 27 prosent. Det resterende er utgifter til forsvaret i statsforvaltningen.

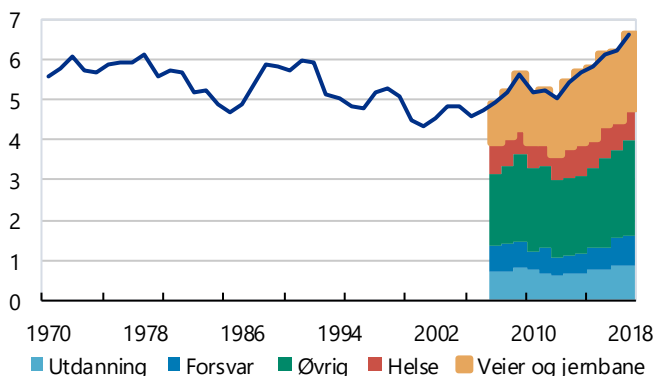
Bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning har økt sterkt gjennom den siste tiårsperioden, og klart sterkere enn utgiftene i offentlig forvaltning for øvrig, selv om veksten i offentlige utgifter generelt har vært høy.

<sup>10</sup> OECD (2016). Economic outlook 100.

<sup>11</sup> Holden, S., & Sparrman, V. (2018). Do Government Purchases Affect Unemployment? The Scandinavian Journal of Economics, 120(1), 124–158.

## Investeringer i offentlig forvaltning

Prosent av BNP Fastlands-Norge



Kilde: Statistisk sentralbyrå/NHO

Økningen de siste ti årene har i stor grad kommet innenfor vei og jernbane. I fjor utgjorde bruttoinvesteringene i vei og jernbane i underkant av 2 prosent av BNP Fastlands-Norge, til sammenligning var andelen 1 prosent i 2007. Investeringene i de andre områdene er langt mer stabile. Utgiftene til store offentlige investeringsprosjekter i helse hadde en topp i 2014 i forbindelse med utbygging av det nye universitetssykehuset i Østfold. Anskaffelsen av nye kampfly har vært en vesentlig utgift for forsvar, de første to kampflyene ankom i 2015. Bruttoinvesteringer omfatter også utgifter til forskning og utvikling, som utgjorde 25 milliarder i fjor, i underkant av 1 prosent av BNP Fastlands-Norge.

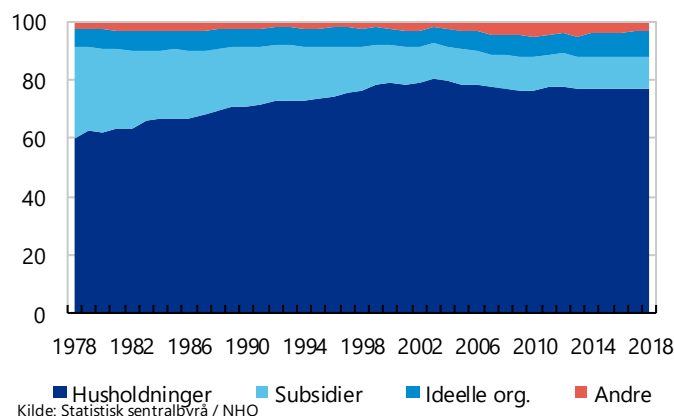
Overføringene til andre sektorer har økt fra knapt 20 pst av fastlands-BNP i 1978 til om lag 22,5 prosent i 2018. Selv om andelen har holdt seg relativt stabil, har det skjedd mye med sammensetningen. Husholdningssektoren får i dag en langt større andel av overføringene. Rundt tre fjerdedeler av offentlig forvaltnings kontantoverføringer til andre sektorer går til husholdningssektoren, i form av pensjoner og stønader fra folketrygden og statens pensjonskasse, se nærmere omtale under folketrygden under. Stønader til husholdningene inkluderer også dagpenger. Disse varierer i stor grad i takt med konjunktorene, se omtale under folketrygden.

Andelen subsidier til næringsvirksomhet har blitt kraftig redusert de siste førti årene. I 1980 var nær en tredjedel av overføringene subsidier, i fjor var andelen elleve prosent. Det er i all hovedsak næringsaktivitet innen jordbruk, transport, FoU og utdanning som mottar subsidier i dag. I begynnelsen av perioden mottok også annen

virksomhet subsidier i større grad, blant annet industrien.

## Stønader fordelt på mottaker

Andel av tot. stønader i prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

## 3.4 Statsbudsjettets utgiftsområder

Til forskjell fra Nasjonalbudsjettets inndeling av offentlige utgifter over, deles statsbudsjettet inn etter politikk- eller myndighetsområde. I dette avsnittet ser vi nærmere på utviklingen i offentlige utgifter etter politikkområder/formål (helse, kommune, folketrygd mv.) og fordelt på stat, kommune og fylkeskommune. Hver av disse områdene er imidlertid også inndelt som i Nasjonalregnskapet etter poster for investeringer, konsum, overføringer og gjeld.

Siden finanspolitikken benyttes aktivt for å styre den økonomiske utviklingen i økonomien føres utgifter i statsbudsjettet etter kontantprinsippet, dvs. at utgiften føres når den betales. Kontantprinsippet er antatt å gi en bedre indikasjon på samlet effekt av budsjettet sammenlignet med regnskapsprinsippet.

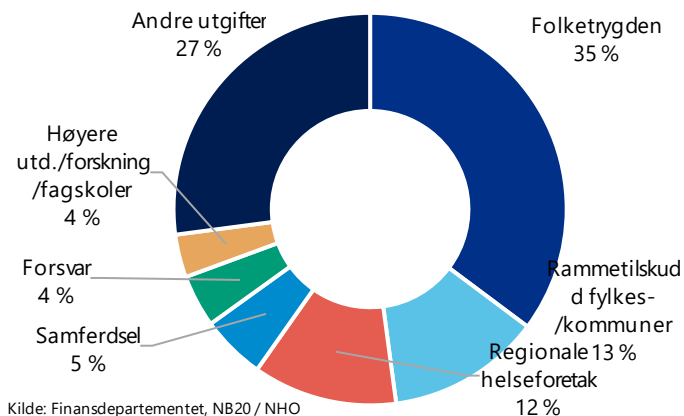
Fordelingen av statsbudsjettets utgiftsområder fordelt på politikkområder er illustrert i figuren under. Figuren viser hvor mye av utgiftene til både konsum, investeringer og overføringer som går til hvert politikkområde.

Folketrygden står for størsteparten av utgiftene. I 2020 anslås utgiftene til Folketrygden til knapt 500 mrd. kroner, der en stor del er utbetalinger til alderspensjon. Figuren viser at om lag 1/3 av budsjettet går til å folketrygden, se nærmere omtale under.

Rammetilskuddet til fylkeskommuner, som også inneholder grunnskole og videregående opplæring, samt en stor del av det offentlig helse- og omsorgstilbudet, utgjør vel 10 prosent av budsjettets utgifter. I tillegg kommer utgifter til høyere utdanning og forskning (4 prosent). Regionale helseforetak (12

prosent). Selv om samferdselsinvesteringene har økt mye de senere årene utgjør de bare 5 prosent av samlede utgifter, og er på nivå med utgiftene til forsvaret. Alle disse områdene er nærmere omtalt under.

### Statsbudsjettets utgiftsområder 2020

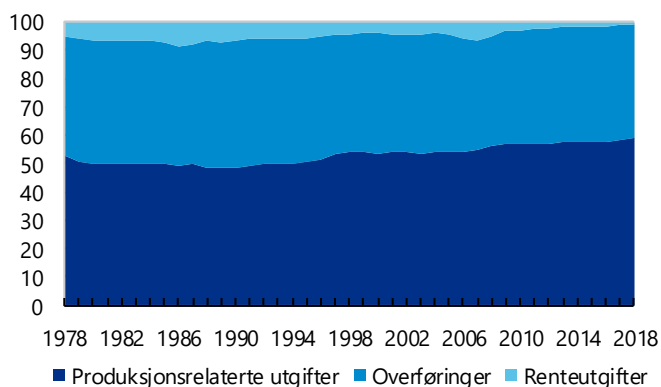


En vesentlig del av "andre utgifter" er driftsutgifter i store etater som NAV, politi- og påtalemyndighet, statlige byggeprosjekter og ulike tilskudd til husholdninger.

Utgiftene i offentlig forvaltning kan også inndeles etter formål: Produksjonsrelaterte utgifter, utgifter i form av kontantoverføringer til andre sektorer, i tillegg til renteutgifter, jf. figuren under.

### Utgifter i offentlig forvaltning

Andel av totale utgifter i prosent



Med produksjonsrelaterte utgifter menes her utgifter det offentlige har for å skaffe til veie det offentlige vare- og tjenestetilbudet. Dette omfatter i all hovedsak utgifter til lønnskostnader, kjøp av varer og tjenester til produksjonsformål, bruttoinvesteringer og stønader i form av naturalia til husholdningene,

(produktkjøp). Denne delen av utgiftene utgjør tilnærmet det som kalles offentlig konsum og investeringer i nasjonalregnskapet. På 1980-tallet utgjorde de produksjonsrelaterte utgiftene om lag halvparten av totale utgifter for offentlig forvaltning. Etter 1990 har andelen gradvis økt, og i fjor utgjorde lønnskostnader og kostnader knyttet til innkjøp om lag 60 prosent av totale utgifter.

Fordelt på budsjettområder har utgiftene, med unntak av landbruk og mat, samt olje- og energi, økt i perioden 2013-2019. Områdene som har vokst mer enn gjennomsnittet er markert med mørkeblå, de som har vokst under gjennomsnittet er lyseblå, gul er uendret, mens de som har redusert utgiftene er merket med rødt. Noe av økningen må ses i sammenheng med at områdene har fått flere ansvarsoppgaver. En mer detaljert gjennomgang av enkelte av de ulike områdene følger under.

Budsjettområde	Årlig realendring, prosent, 2013-2019
Bistand	1,2
Barnehager	6,8
Høyere utdanning og forskning	2,4
Kultur og likestilling	1,7
Rettsvesen og beredskap	3
Utlendingsområdet	0,5
Kommunal og modernisering	2,3
Arbeid og sosiale formål	0
Spesialisthelsetjenesten	2,3
Annet, helse	8,5
Barn, familie, tros- og livssynssamf.	0,5
Næring og fiskeri	2,9
Landbruk og mat	-0,1
Olje og energi u/petroleumsvirk.	-8,1
Vei og jernbane	6,3
Annen samferdsel	2,5
Forsvar	3,9
Klima og miljø	5,4
Statlig administrasjon etc.	1,6
Underliggende utgiftsvekst, samlet	2,2

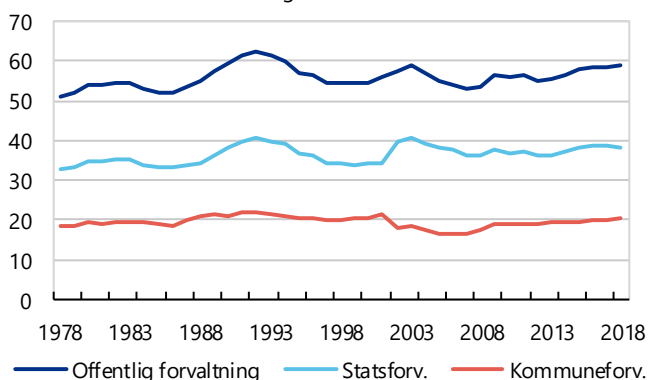
Kilde: Finansdepartementet, NB20

### Statsforvaltningen og kommuneforvaltningen

Utgiftsfordelingen mellom kommune- og statsforvaltningen er om lag hhv. 35/65 prosent av totale utgifter i offentlig forvaltning når rammetilskuddet holdes utenom. Andelen har holdt seg ganske stabil siden 1978.

## Offentlig forvaltning: Totale utgifter

Prosent av BNP Fastlands-Norge

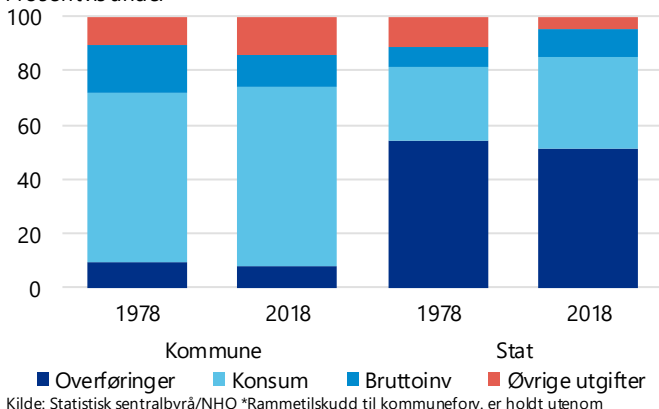


Kilde: Statistisk sentralbyrå/NHO

Utgiftene til tjenesteproduksjonen i forvaltningen er om lag jevnt fordelt mellom kommune og stat. Statsforvaltningen har hovedtyngden av overføringene og større investeringsutgifter, se figur.

## Utgifter i offentlig forvaltning

Prosentvis andel\*



Kilde: Statistisk sentralbyrå/NHO \*Rammetilskudd til kommuneforv. er holdt utenom

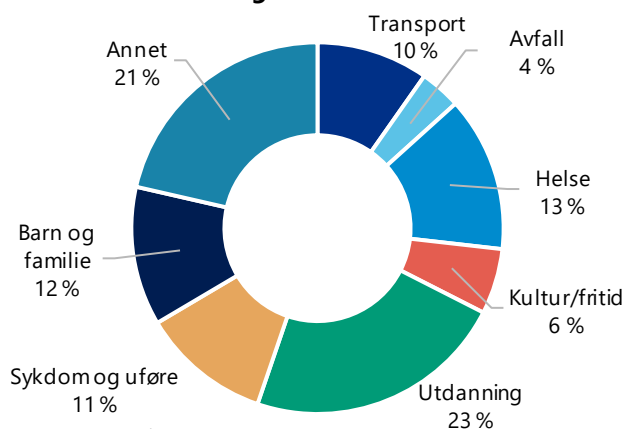
## 3.5 Kommuneforvaltningen

Kommuneforvaltningen<sup>12</sup> er en betydelig størrelse i norsk økonomi. Utgiftene her utgjør drøyt 20 prosent av fastlands-BNP, og litt mer enn en tredel av totale offentlige utgifter. Kommunesektoren står for om lag halvparten av offentlig tjenesteproduksjon, og en femdel av samlet sysselsetting.

Kommunesektoren har ansvaret for en rekke viktige velferdstjenester som barnehager, grunnskole, videregående skole og helse- og omsorgstjenester. Andre ansvarsområder er brannvern, bibliotek, kulturtil-

tak, kommunale veier og renovasjon mm. Over halvparten av utgiftene er knyttet til helse, omsorg og utdanning.

## Kommunesektorens utgiftsområder 2018

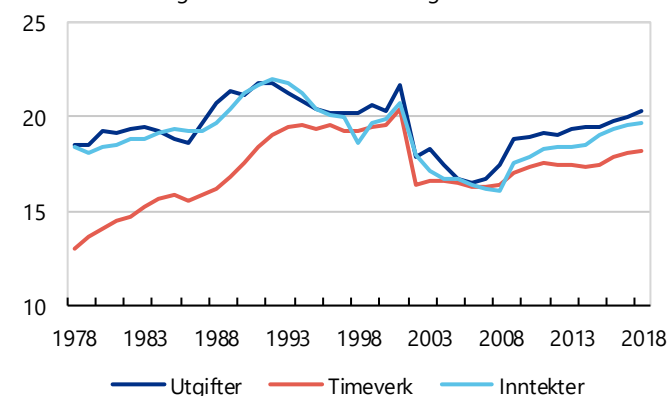


Kilde: Statistisk sentralbyrå/ NHO

Utviklingen i kommunenes utgifter og inntekter er påvirket av oppgavefordelingen mellom stat og kommune. For eksempel er overføringen av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten i 2002 godt synlig i figuren under. Etter år 2000 har blant annet etableringen av fastlegeordningen, NAV<sup>13</sup> og lovfestet rett til barnehageplass bidratt til å utvide oppgaveansvaret til kommunene. Samhandlingsreformen fra 2012 har også trolig gitt noe større ansvarsomfang innenfor helse- og omsorgssektoren i kommunene<sup>14</sup>. Samtidig har noen få oppgaver, som kommunale næringsmiddeltilsyn, og nå nylig skatteoppkreverfunksjonen, blitt overført fra kommunene til staten.

## Kommuneforvaltningen

Prosent av BNP og timeverk i Fastlands-Norge



Kilde: Statistisk sentralbyrå/NHO

<sup>12</sup> Omfatter kommuner og fylkeskommuner

<sup>13</sup> NAV-reformen: Gjennom partnerskapet fikk stat og kommune felles ansvar for driften av NAV-kontoret og ansvar for et samordnet tjenestetilbud til brukerne.

<sup>14</sup> [Telemarksforskning TF362](#)

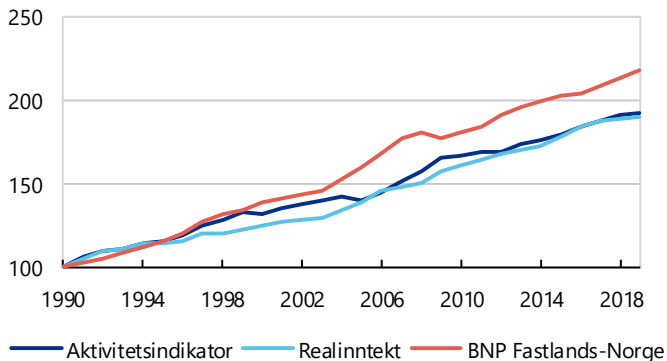
De siste årene har de kommunale utgiftene økt som andel BNP for Fastlands-Norge. Andelen er nær 3 prosentpoeng høyere nå enn for ti år siden. Inntektene har økt noe mer enn dette. Samtidig har veksten i utførte timeverk vært langt sterkere i kommuneforvaltningen enn i øvrige sektorer samlet de siste ti årene, som også reflekteres i utgiftsøkningen gjennom høyere lønnskostnader.

At utgiftene i kommuneforvaltningen har vokst som andel av fastlandsøkonomien kan delvis forklares med priseffekter. Kostnadsveksten for kommunal tjenesteyting er jevnt over høyere enn prisutviklingen for BNP. Kommunal tjenesteproduksjon er mer arbeidsintensiv enn økonomien for øvrig, og produktivitetsutviklingen i denne typen tjenesteytende næringer er normalt lavere enn i vareproduksjon. Om lag halvparten av utgiftene i kommunesektoren er lønnsutgifter.

Når det korrigeres for priseffekter har veksten i kommunenes inntekter og samlet ressursbruk vokst noe mindre enn BNP-Fastlands-Norge gjennom de siste årene, ifølge Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi<sup>15</sup> (TBU-K).

### Kommunesektoren

1990=100. Faste priser



Kilde: Finansdepartementet, NB20/NHO

I nasjonalbudsjettet for 2020 beskrives kommuneøkonomien som god. Inntektsveksten har vært sterkere enn ventet de siste årene, og merkostnader som følge av endringer i befolkningen og pensjonsutgifter har blitt lavere enn ventet.

Sammen med lave renter har god inntektsvekst antakelig vært medvirkende til at investeringene i

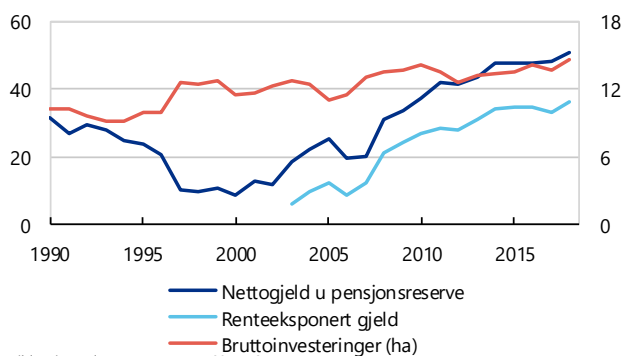
<sup>15</sup> Aktivitetsindikatoren veier sammen utviklingen i timeverk, kommunenes produktinnsats og bruttoinvesteringer, og er således et volummål på aktiviteten i kommuneforvaltningen.

<sup>16</sup> Register for betinget godkjenning og kontroll. Regjeringens register over kommuner som er i økonomisk ubalanse. Disse er underlagt statlig kontroll med årsbudsjett mm.

kommunen har tatt seg kraftig opp de siste årene. Økningen har kommet innenfor de fleste store områdene, som grunnskole, helse og omsorg og kommunale boliger. Høye investeringer har over tid bidratt til et rekordhøyt gjeldsnivå i kommunene. Enkelte år har gjelden økt med over 10 prosent. Dette har gjort kommunesektorens økonomi mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst. Samtidig med at gjeldsgraden har vært økende har driftsresultatene riktignok vært relativt gode, og kommuneøkonomien vurderes å være i relativt god balanse, ifølge TBU-K. Dette gjenspeiles i antallet kommuner i ROBEK<sup>16</sup>, som i dag er det laveste siden registeret ble opprettet i 2001. I 2019 var 10 kommuner registrert i ROBEK, 7 færre enn året før.

### Kommunene: Investeringer og gjeld

Prosent av inntekter



Kilde: Finansdepartementet, NB20/NHO

### Høyere kommunale utgifter fremover

Det store innslaget av individrettede velferdsoppgaver gjør at det er aldersgruppene 80 år og over og under 19 år som bidrar mest til kommunesektorens utgifter. Andelen over 80 år vil doble seg frem mot 2040. Dette vil øke presset på omsorgstjenestene i kommunene, og øke de kommunale utgiftene.

TBU-K beregner årlig de kommunale merutgiftene som følger av demografiske endringer. Dette er et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å opprettholde tjenestetilbudet fra ett år til den neste, hensyntatt befolkningsendringen dette året<sup>17</sup>. For 2020 anslås slike merutgifter å være 1,3 mrd. 2019-kroner for kommunesektoren som helhet. Fremskrivninger viser at de årlige merutgiftene vil tredoble seg i løpet av de neste fem årene, til rundt 4

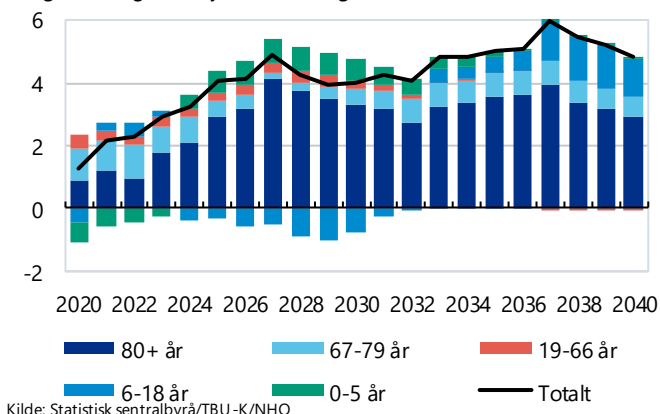
<sup>17</sup> Beregningene tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå fordelt på ulike aldersgrupper fra året før. De anslåtte utgiftene per person i hver aldersgruppe multipliseres så med tall for endringen i antall personer i de ulike aldersgrupper, og gir da et estimat på mer- eller mindretgift for sektoren.



mrđ. 2019-kroner årlig i 2025. Økningen skyldes aldrende befolkning. Anslaget forutsetter samme standard på tjenestene og uendret produktivitet, og gir derfor bare en grov pekepinn på mulige utviklingstrekk fremover. Utgiftsøkningen vil trolig ramme svært ulikt, ettersom det er store variasjoner i demografisk sammensetning i kommunene, jf. under.

### Kommunesektoren

 rlige merutgifter knyttet til demografi. Mrđ. 2019-kr.



Kilde: Statistisk sentralbyrå/TBU-K/NHO

Samtidig som de kommunale utgiftene blir større, vil de økonomiske rammene for kommunene trolig bli strammere fremover. En aldrende befolkning går hånd i hånd med lavere sysselsettingsvekst og svekede skattegrunnlag i mange kommuner. Dessuten vil også kommunene treffes av lavere oljeinntekter og mindre finanspolitisk handlingsrom i årene som kommer. Ifølge TBU-K vil strammere rammer kunne innebære at et betydelig større antall kommuner vil få en realnedgang i inntektene fremover.

TBU-Ks 2019-rapport har sett nærmere på hvilke kommuner som er mest sårbare for en reduksjon i det økonomiske handlingsrommet. Små kommuner, fraflyttingskommuner, og kommuner som har lavt inntektsnivå og svak økonomi i dag vurderes som de mest utsatte. Ifølge analysen er det kommunene med svak økonomi i dag som vil få de største utfordringene ved en tilstrømming. De minste kommunene har ofte små og skj re fagmiljøer, og derfor er omstilling mer krevende. Analysen peker imidlertid på at mange av småkommunene har relativt høy inntekt. Også blant kommunene med sterkest fraflytting er det mange som har god  konomi. På lengre sikt kan imidlertid inntektsgrunnlaget for disse svekkes som følge befolkningsnedgangen, gitt

at denne vedvarer. Små kommuner som også har en svak finansiell situasjon er utsatt, men samlet sett er det få kommuner som scorer høyt på alle indikatorer som undersøkes. Dette må tolkes i retning av at de fleste kommuner er rustet til å håndtere noe strammere budsjetter fremover.

### Organisering, struktur og oppgavefordeling

En god organisering av tjenestetilbudet er et viktig utgangspunkt for en effektiv offentlig sektor. Ettersom kommunesektoren står for halvparten av den offentlige tjensteproduksjonen, og mer enn en tredel av de offentlige utgiftene til sammen, er en god og effektiv kommunesektor særlig viktig når de finanspolitiske handlingsrommet blir trangere fremover.

Fra og med 1.1.2020 er det 356 kommuner i Norge. Kommunereformen har redusert antallet fra 428 i fjor. Dette er første store endring i kommunestrukturen siden slutten av 1960-tallet. Dagens organisering kan spores tilbake til etableringen av Formannskapslovene i 1837, der de demokratiske prinsippene fra Grunnloven ble gjeldende også i lokalt styre. Da var det 392 kommuner, eller såkalte formannskapsdistrikter. De påfølgende hundre årene skjedde det en rekke kommunedelinger. Etter andre verdenskrig var antallet kommet opp i over 700. I 1946 ble Schei-komiteen nedsatt, og dens arbeid resulterte i en svært omfattende kommunesammensl ingsprosess. Fra 1957 til 1967 ble antallet redusert fra 744 til 454.

Kommunereformen ble igangsatt for seks år siden, og ble iverksatt første januar i år. Antallet små kommuner er redusert. Men fortsatt er småkommunene mange og st rrelsesvariasjonen stor. Flere av sammenslåingene har involvert store og mellomstore kommuner, mens mange av de minste kommunene fortsetter som egne kommuner. Halvparten av kommunene i Norge har færre enn 5000 innbyggere<sup>18</sup>.

Norges mange kommuner reflekterer også geografiske forhold og bosettingsmønster. SSBs sentralitetsindeks måler bosettingsmønster og arbeidsplass- og tjenstekonsentrasjoner i Norge, og deler landet inn i seks kategorier for sentralitet. Områdene i Norge med lavest sentralitet (nivå 5 og 6) omfatter 72 prosent av arealet, men bare 14 prosent av innbyggerne. Litt over halvparten av kommunene i

<sup>18</sup> Etter Kommunereformen: > 1000 innbyggere har sunket fra 27 til 21 kommuner, > 2000 innbyggere er redusert fra 93 til 71, > 3000 er redusert fra 157 til 126

Norge (205) er distriktskommuner med laveste sentralitetsnivå (5 eller 6).

Et sentralt kjennetegn ved det norske kommunesystemet er generalistkommuneprinsippet. Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner har de samme lovpålagte oppgavene, det samme finansieringssystemet og de samme rammene for demokrati og styring. I bunn ligger et tredelt verdigrunnlag om frihet, demokrati og effektivitet.

Ordningen har mange fordeler; den gir rom for egen politikk og mulighet til å tilpasse løsninger til den lokale virkelighet. Nærhet til og kunnskap om lokale forhold forsterker innbyggers mulighet til å påvirke og delta i løsninger av felles oppgaver, og muliggjør effektiv tilpassing av tjenestetilbudet etter behov og lokale forhold.

Men ordningen er ikke uproblematisk. I dag skal alle kommuner løse det samme brede spekteret av oppgaver, enten de har 200 eller 200 000 innbyggere. I 120 av kommunene er det færre enn 3000 innbyggere.

Mens de største kommunene kan tenkes å være i stand til å håndtere flere oppgaver enn i dag, er en stor andel av de små kommunene avhengige av interkommunalt samarbeid for å få løst de lovpålagte oppgavene på en tilfredsstillende måte<sup>19</sup>. Stor grad av interkommunalt samarbeid kan gi mindre oversikt og kontroll over oppgaver og beslutninger. Kommunereformens ekspertutvalg pekte på at "*...et omfattende interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver i en liten kommune er negativt for kommunen som demokratisk arena. Interkommunale samarbeidsløsninger gir kommunen – både de folkevalgte og administrasjonen – indirekte styringsmuligheter over tjenesteproduksjon og forvaltning*"<sup>20</sup>

På grunn av den store variasjonen i kommunenes befolkningsstørrelse, kan lik oppgavedeling føre til ujevn kvalitet på offentlige tjenester og lav kostnadseffektivitet som følge av dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler og høye geografisk betingede kostnader<sup>21</sup>

Alternativet til dagens løsning er en differensiert oppgavefordeling, der enkelte kommuner har bredere oppgaveansvar enn andre. Differensiering kan

blant annet innebære desentralisering av oppgaver enkelte steder, noe som kan utløse gevinster i form av bedre behovstilpassing og mer effektiv ressursbruk. Kommunereformens ekspertutredning skriver at "*...vurderingene som blir gjort i sluttrapporten aktualiserer spørsmålet om oppgavedifferensiering*". Samtidig er det ikke uproblematisk å endre dagens etablerte system. Det samme utvalget pekte på flere ulemper knyttet til differensiering i sin rapport.

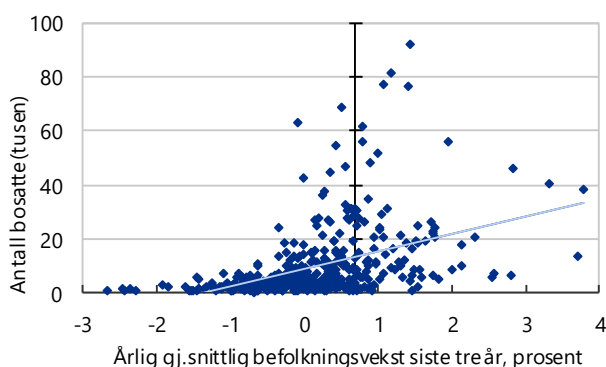
#### Dagens utfordringer blir større fremover

Kommunereformens regjeringsoppnevnte ekspertutvalg fant at det i dag er for stor ulikhet i fagmiljø og kvalitet på tjenestene i de ulike kommunene. De minste kommunene har problemer med å tiltrekke seg kompetanse og klarer ikke utvikle gode fagmiljøer. De har for lite kapasitet til å drive planleggings og analysearbeid, noe som hemmer innovasjon og modernisering.

Disse utfordringene blir trolig større fremover, ettersom de små kommunene stadig blir mindre og de største større. Rundt 7 av 10 av kommunene med under 3 000 innbyggere har fått færre bosatte de siste ti årene. De siste tre årene har nær 200 kommuner hatt befolkningsnedgang, samtidig som befolkningen på landsbasis økte med 0,7 prosent årlig. Nedgangen har i stor grad kommet i småkommunene. SSBs befolkningsfremskrivninger tyder på at trenden vil fortsette.

#### Befolkningsvekst og kommunestørrelse

417 norske kommuner (<100000 bosatte), 2018\*



Kilde: Menon, Kommune-NM/NHO \*Loddrett akse = landsgjennomsnitt

Det vil imidlertid med stor sannsynlighet fortsatt være spredt bosetting i Norge i overskuelig fremtid. Sentraliseringen som har pågått over lengre

<sup>19</sup> Telemarkforskning, rapport 473

<sup>20</sup> [Sluttrapport for ekspertutvalget, 2014](#)

<sup>21</sup> Rapporten *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver?* Agenda 2005

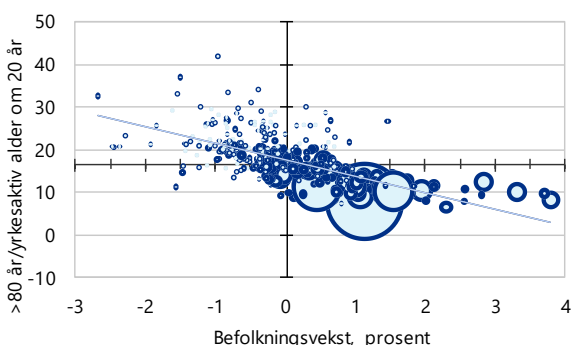
tid bærer preg av såkalt desentralisert sentralisering. Andelen som bor i tettsteder og distriktssentrum øker. Fra 2000 til 2018 økte andelen av befolkningen som bor i tettsteder fra 77 til 82 prosent. Denne utviklingen skjer også i kommuner med lav sentralitet (3–6).<sup>22</sup>

Flere eldre vil gi økt press på kommunale tjenester fremover. Dermed blir det viktig å ta i bruk ny velferdsteknologi og utvikle nye innovative løsninger for disse tjenestene. Dette vil kreve tilstrekkelig kompetanse og kvalitet. Større kommuner er bedre rustet til dette.

Samtidig er det de mindre kommunene som får den største aldringen. 20 år frem i tid vil personer over 80 år utgjøre rundt 12 prosent av den arbeidsføre befolkningen på landsbasis. Men blant kommunene med færre enn 5000 innbyggere er medianen hele 20 prosent. Det vil si at i halvparten av disse kommunene vil andelen eldre være høyere enn dette i 2040. (Beregningen er gjort før kommunesammenlåingene i 2020.)

### Befolkningsvekst og aldring

422 kommuner, 2018. Akser = kommunemedian.\*



Kilde: Menon, Kommune-NM/NHO \* Sirkelens omkrets angir befolkningsstørrelse

### Effektivitetspotensial i kommunesektoren

Å måle hvor effektiv den offentlige tjenesteproduksjonen er, er ikke enkelt. Tjenestene omsettes ikke i et marked, og dermed foreligger heller ingen markedspris. I kommunesektoren er det imidlertid godt grunnlag for sammenligninger på nasjonalt nivå, ettersom det er mange kommuner, og kommunene produserer mange av de samme tjenestene.

Senter for økonomisk forskning (SØF) har de siste årene gjort årlige beregninger på effektiviteten i kommunal tjenesteproduksjon. Beregningene er basert på såkalte dataomhyllingsanalyser, som sam-

menligner kommunene mot en "beste praksis"-kommune. For 2018 beregnes det et effektiviseringspotensial på 9 prosent innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Ressursbruken kan med andre ord reduseres med 9 prosent uten at produksjonen reduseres dersom alle kommuner blir like effektive som de mest effektive kommunene i samtlige tre sektorer.

Analysen har til hensikt å måle i hvilken grad den enkelte kommune utnytter ressursene effektivt, gitt underliggende forutsetninger. Det tas altså hensyn til at små kommuner ikke vil ha de samme mulighetene til å hente ut stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen.

Fra 2008 til 2018 økte samlet effektivitet i kommunesektoren med 2,5 prosent. Økningen var høyest innenfor grunnskolen og pleie og omsorg, mens barnehagene hadde en nedgang på drøye fire prosent. I følge SØF kan den negative utviklingen for barnehagene i noen grad tilskrives økt bemanning med sikte på å øke kvaliteten, men kan også være et resultat av manglende tilpasning til færre barn.

Høyt kommunalt inntektsnivå og stor partifragmentering ser ut til å være assosiert med lav effektivitet, ifølge Borge (2014)<sup>23</sup>. Høye inntekter kan redusere nødvendigheten av å effektivisere, og stor partifragmentering kan svekke den politiske handlekraften. Strukturelle forhold som innbyggertall og bosettingsmønster kan også forklare forskjeller i effektivitet mellom kommunene, få innbyggere og spredt bosettingsmønster gir generelt lavere effektivitet.

### Færre, større kommuner gir trolig besparelser

Regjeringens ekspertutvalg tilknyttet kommunereformen foreslo at kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning.

Særlig de spesialiserte oppgavene innenfor barnevern, PPT og helse trekker i retning av større kommuner enn dagens. Utvalget fant at mens driften av grunnskole og pleie og omsorg kan være effektiv ved mindre innbyggertall, er det fordelaktig for kvalitetsutviklingen med større kommuner også for disse tjenestene. Høyere innbyggertall gir grunnlag for sterkere fagmiljøer som bedrer forutsetningene for effektiv saksbehandling og styrker kommunens rolle som samfunnsutvikler. Mer kompetanse og større

<sup>22</sup> Distriktsmeldingen, Meld. St. 2005 (2019–2020).

<sup>23</sup> Produktivitetskommissjonen, første rapport.

kapasitet kan også bidra til å gjøre den politiske styringen bedre og dermed øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet.

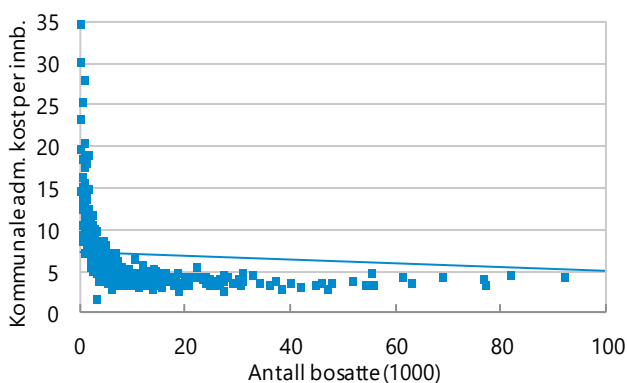
Utvalget formulerte to relevante inndelingsprinsipper; for det første bør et tettsted i sin helhet ligge i én kommune, og et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune.

Produktivitetskommissjonen ga også sterk støtte til kommunereform med færre større kommuner, for å "...sikre en mer effektiv kommunestruktur, med økt kvalitet i tjenestene og bedre utnyttelse av stor-driftsfordeler"<sup>24</sup>. Kommisjonen slo fast mange små kommuner er et hinder for god utnyttelse av ressursene til kommunesektoren.

Noe av dette er også tydelig i tallene. For eksempel har større kommuner jevnt over lavere administrasjonsutgifter per innbygger enn de små. I 2018 var kommunenes netto driftsutgifter til administrasjon i gjennomsnitt 4168 kroner per innbygger, men blant de 100 minste kommunene i landet var administrasjonskostnadene nesten tre ganger så høye i gjennomsnitt. At administrasjonsutgiftene per innbygger er høyere i små kommuner er langt på vei selvsforklarende, siden kommunens oppgaver nødvendigvis er et minimum av ressurser til organisering. Men det illustrerer også et innsparingspotensial.

#### Antall bosatte og komm. adm.kost

417 norske kommuner (< 100000 bosatte), 2018.



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Menon, Kommune-NM/NHO

### 3.6 Folketrygden

Folketrygden er et nasjonalt, sosialt forsikringssystem innført 1. januar 1967 ved lov om folketrygd av 1966. I 1967 utgjorde folketrygdens utgifter om lag 8,5 prosent av BNP.

Innføringen av folketrygden var preget av stor politisk konsensus. Saksordfører Halfdan Hegtun (V) innledet stortingsdebatten om folketrygden våren 1966 slik<sup>25</sup>: "... om denne store reformen som vil favne så vidt, om dette dristige løftet som vil koste så mye, hersker det i dag i all hovedsak nesten fullstendig enighet mellom alle de politiske partier. Det er et gledelig uttrykk for hvor langt vi er kommet her i landet når det er tale om sosial bevissthet og vilje til praktisk samfunnsolidaritet. Hele vårt folk vil nå ha folketrygden, og vi er villige til å ta de byrder som dette krever og fordele dem på en rimelig og rettferdig måte".

Det overordnede målet var, da som nå, at flest mulig skal forsørge seg ved inntekt fra eget arbeid, men de som av ulike årsaker ikke kan forsørge seg selv skal bli fanget opp av de ulike velferdsordningene. Folketrygden utgjør dermed en felles forsikring for alle innbyggere på like vilkår i viktige risikosituasjoner i livet. Ulike typer sosialforsikringer ble slått sammen til ett, samlet system. Det ble innført standardsikring knyttet opp mot tidligere opptjent inntekt som yrkesaktiv, i tillegg til lik grunnsikring for alle. Folketrygden kombinerte dermed sosial fordeling og personlig forsikring for hele befolkningen.

Vedtaket om folketrygdloven i 1966 var for en stor del en teknisk sammenføring av eldre lover<sup>26</sup>. Oppbyggingen og utformingen av loven skjedde stort sett ved at de bestemmelser som tidligere utgjorde en særskilt trygdlov, ble ett stønadskapittel i den nye loven. Tidligere formuleringer ble i stor utstrekning flyttet over til folketrygdloven uten at regelverket ble gjennomgripende bearbeidet. Folketrygden har vært under konstant utbygging og utvikling siden 1967. Dagens folketrygdlov er fra 1997, men det har også siden den gang vært store endringer, blant annet knyttet til pensjonsreformen.

Personer som er bosatt i Norge er pliktige medlemmer i folketrygden. Mesteparten av folketrygden administreres av arbeids- og velferdsetaten (NAV).

Formålet<sup>27</sup> med folketrygden er tredelt:

- Den skal gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg

<sup>24</sup> Produktivitetskommissjonen, første rapport.

<sup>25</sup> O.tid. 1965/66, s. 223.

<sup>26</sup> Ot.prp. nr. 29 (1995-1996).

<sup>27</sup> Lov om folketrygd § 1-1.

for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

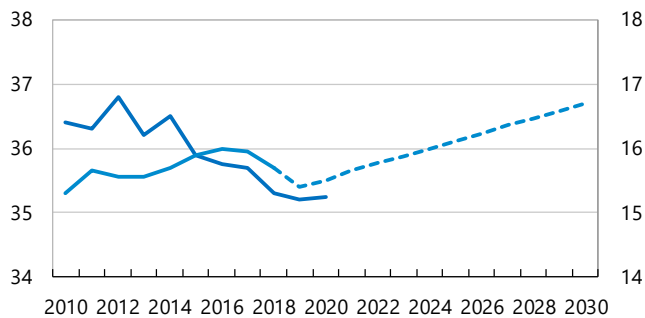
- Den skal bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer.
- Den skal bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig.

Folketrygden er den største utgiftsposten på statsbudsjettet. For 2020 er det budsjettert med 498,1 mrd. kroner på alle folketrygdens programområder. Dette tilsvarer om lag 35 prosent av statsbudsjettet utenom utgifter til petroleumsvirksomheten.

NAV og Helsedirektoratet publiserte i desember 2019 rapporten Utviklingstrekk i folketrygden 2010–2030. Basert på en rekke forutsetninger og en porsjon usikkerhet, anslår NAV at utgiftene til folketrygden vil utgjøre 16,7 prosent av Fastlands-BNP i 2030, mot dagens nivå rundt 15,5 prosent (her justert for enkelte poster, jf. tabell 4.2 i Prop. 1S 2020). Fremover vil utgiftene til folketrygden utfordre handlingsrommet på statsbudsjettet, og innebære tøffere politiske prioriteringer.

### Folketrygdens utgifter

Prosent av statsbudsjettet\* og av BNP fastlands-Norge\*\*



Kilde: NAV/NHO \*Korrigeret for større tekniske endringer. Prosent basert på nominelle tall.  
\*\*statsbudsjettet utenom utgifter til petro.virksomheten, lånetransaksjoner og SPU

Folketrygdens utgifter påvirker imidlertid også tilbudet av arbeidskraft på flere forskjellige måter. Nivået på ytelsene kan påvirke insentivene til å delta i arbeidsmarkedet slik at arbeidstilbudet endres. Inntektene til folketrygden utgjør også en skattekle mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. Det påvirker dermed både arbeidstilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. Utformingen av velferdsordningene bør derfor i størst mulig grad gi insentiv til å

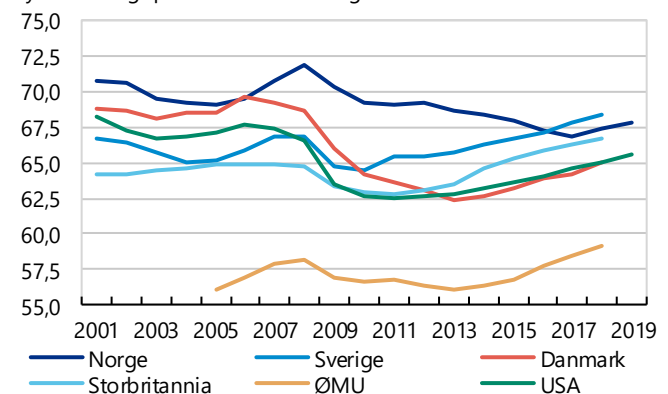
fortsatt stå i arbeid. Det må alltid lønne seg mer å ha vært i jobb.

Selv om nivået på stønader fra det offentlige er høye sett i et internasjonalt perspektiv, vil de fleste få en viss nedgang etter skatt fra sitt tidligere inntektsnivå.<sup>28</sup> Pensjonsreformen har medført endringer både i alderspensjonen og uføretrygden. Endringene skal øke insentivene til å være i jobb.

Den høye sysselsettingsandelen i Norge tyder på at vi langt på vei har lyktes i denne utformingen. Imidlertid har sysselsettingsandelene for flere grupper gått ned de siste årene. Det nylig etablerte sysselsetningsutvalget skal på denne bakgrunn se på mulighetene for å øke deltagelsen i arbeidsmarkedet fremover (NOU 2019:7, 2019).<sup>29</sup>

### Sysselsettingandel

Sysselsetting i prosent av befolkning 15–74 år



Kilde: Thomson Reuters Datastream / OECD MEI / NHO

I Norge var antall sysselsatte som andel av befolkningen 3,5 prosentpoeng lavere i 4. kvartal 2019 enn i 4. kvartal 2007. Sysselsettingsandelen har variert med konjunktorene, og konjunkturedgangen i kjølvannet av finanskrisen i 2008 og senere som følge av oljeprisfallet i 2014, bidro begge til dempet etterspørsel etter arbeidskraft.

I det følgende beskrives inntekter og utgifter til folketrygden overordnet. Deretter ser vi nærmere på enkelte av de store postene i folketrygdloven, som alderspensjon, sykepenge, omsorgspenger og til slutt inntektssikringsordningene knyttet til arbeid.

### Inntekter til folketrygden

Finanseringen av folketrygden er regulert i folketrygdloven. Avgifter og tilskudd, herunder tilskudd fra staten, skal dekke utgiftene til ytelsene som er

<sup>28</sup> Hernes, Ø., Markussen, S. og K. Røed (2016). Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Frisch Rapport nr. 1.

<sup>29</sup> NOU 2019:7. (2019). Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting. Norges Offentlige Utredninger, 7.

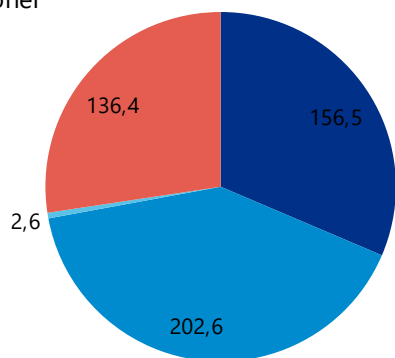
hjemlet i folketrygdloven<sup>30</sup>. To store avgiftsordninger, arbeidsgiveravgift og trygdeavgift, har som lovbestemt formål å finansiere folketrygden. I tillegg kommer enkelte gebyrer og refusjoner. Staten betaler et tilskudd til folketrygden som Stortinget skal fastsette størrelsen på<sup>31</sup>. Arbeidsdelingen mellom disse finansieringskildene er om lag tredelt, der staten dekker den restposten som måtte være der etter at inntektene fra de andre avgiftene er hensyntatt. Folketrygdens inntekter er imidlertid ikke øremerkede - utgiftene under folketrygden finansieres over statsbudsjettet som øvrige budsjettutgifter.

Folketrygdens inntekter anslås til 361,7 mrd. kroner i 2020. Av dette utgjør trygdeavgiften 156,5 mrd. kroner, arbeidsgiveravgiften 202,6 mrd. kroner, mens enkelte mindre inntekter (vederlag, gebyrer, ulike refusjoner, dividende mv.) er på 2,6 mrd. kroner.

Som andre budsjettutgifter dekkes folketrygdens utgifter løpende over statsbudsjettet, etter det såkalte pay-as-you-go prinsippet. Folketrygden er ikke fondert. Differansen mellom folketrygdens utgifter og inntekter innebærer dermed et beregnet finansieringsbehov for folketrygden i 2020 på 136,4 mrd. kroner, jf. oversikten i vedlegg 1 til Gul bok. Finansieringsbehovet for folketrygden utgjør tilskuddet fra staten, og inngår i statsbudsjettets oljekorrigerte overskudd.

### Folketrygdens inntekter etter kilde

Mrd. kroner



■ Trygdeavgift ■ Arbeidsgiveravgift ■ Annet ■ Staten

Kilde: Finansdepartementet, Gul Bok 2020/NHO

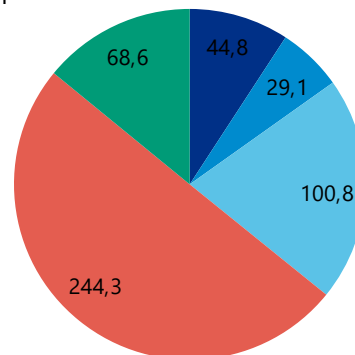
### Utgifter til folketrygden overordnet

Av postene under folketrygden utgjør alderspensjonen om lag halvparten, mens uføretrygden utgjør vel

100 mrd., sykepenge nærmer 45 mrd. og arbeidsavklaringspenge 29 mrd. kroner. Utgifter til helse-tjenester er 33 mrd., mens utgifter til arbeidsliv<sup>32</sup> er om lag 10 mrd. Den største posten under dette programområdet er dagpenge ved arbeidsledighet, men også ordninger som statsgaranti for lønnskrav ved konkurs og stønad ved arbeidsledighet for fiskere og fangstmenn inngår her.

### Folketrygdens utgifter etter utvalgte formål

Mrd. kroner



■ Sykepenge ■ AAP ■ Uføretrygd ■ Alderspensjon ■ Øvrig

Kilde: Finansdepartementet, Gul Bok 2020/NHO

Utgiftene avhenger av antall mottakere og hvordan selve lovreglene er utformet, som for eksempel vilkår, aktivitetsplikt og varighet. Dagpenge, sykepenge, uføretrygd og alderspensjon ytes på grunnlag av medlemmets pensjonsgivende inntekt. Utgiftene til alderspensjon har reelt økt med 63 prosent siden 2009. Dette skyldes blant annet pensjonsreformen med mulighet for tidliguttak av pensjon fra 2011, større kull med pensjonister og bedre inntektsopptjening gjennom flere år i lønnet arbeid. Veksten i antall mottakere har blitt noe redusert de siste årene i perioden.

Nøytralt uttak av alderspensjon innebærer over tid at de økte utgiftene man på kort sikt får grunnet tidliguttak, på lengre sikt vil motvirkes av reduserte utgifter grunnet pensjonsaldersjustering. Fortsatt er det effekten av tidlig uttak som dominerer og vil gjøre det i flere år<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Lov om folketrygd § 23-1.

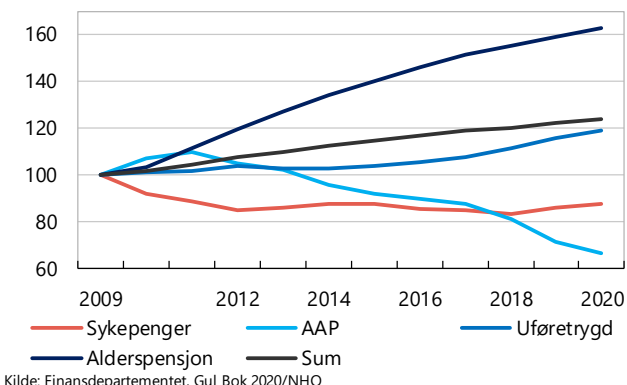
<sup>31</sup> Lov om folketrygd § 23-10.

<sup>32</sup> Programområde 33 Arbeidsliv, folketrygden.

<sup>33</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/5ab2f89a812f4e1792b4e365d31b7c8b/rapport-fra-pensjonspolitisk-arbeidsgruppe-2019.pdf>

## Folketrygdens utgifter etter utvalgte formål

Realvekst. Indeks 2009 = 100

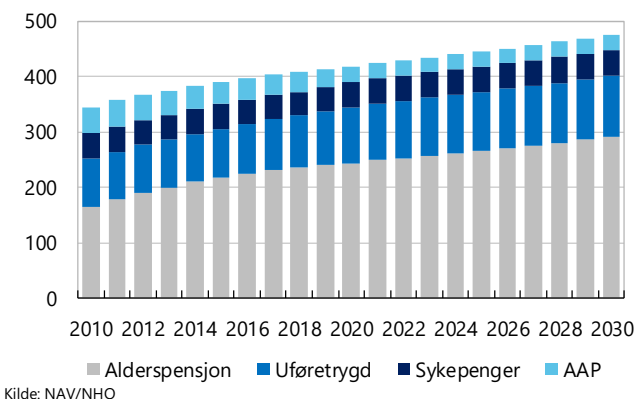


Andre utgifter har gått ned, for eksempel er realveksten i arbeidsavklaringspenger (AAP) negativ etter 2012. Dette skyldes at antall mottakere har avtatt. Samlet har folketrygdens utgifter økt med 95 mrd. 2020-kroner fra 2009-2020, en realvekst på 24,2 prosent.

Utgiftene til folketrygden har, ifølge NAVs analyse<sup>34</sup>, økt med 65 mrd. kroner fra 2010 til 2018 i faste priser, og anslås å øke med 94 mrd. kroner frem til 2030. Hovedårsaken er, som nevnt, flere og eldre nordmenn, og dette løfter særlig folketrygdens utgifter til alderspensjon. Men i tillegg har regelverksendringer bidratt til 8 mrd. av utgiftsveksten siden 2010. Blant annet ved økt grunnpensjon for gifte og samboende alderspensjonister, flere økninger i minstepensjonen og utvidet permisjonslengde for foreldrepenger.

## Folketrygdens utgifter etter stønadstype

Mrd. 2020-kroner

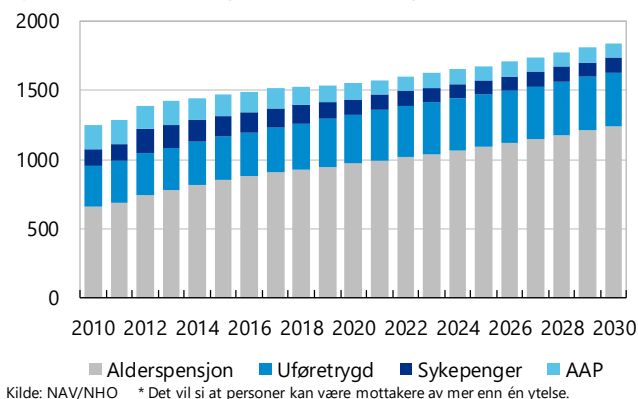


Ifølge NAV vil pensjonsreformen og andre større regelendringer dempe utgiftsveksten vesentlig fremover, men aldringen vil likevel gi enda sterkere samlet vekst i folketrygden fra 2020 til 2030 enn i det

foregående tiåret. Fra 2010 til 2018 økte antall alderspensjonister med rundt 270,000. NAV anslår at det i 2030 vil være ytterligere 310,000, dvs. i alt 1,237,000 alderspensjonister.

## Antall mottakere etter stønadstype

Gjennomsnitt. Ikke korrigert for dobbelttelling\*



## Alderspensjon

Alderspensjon fra folketrygden er grunnmuren i det norske pensjonssystemet. Den ble utformet slik at pensjonen skulle stå i forhold til den enkeltes arbeidsinntekt, og med en fordelingsprofil som sikret at alle hadde et minste pensjonsnivå. Sammensetningen i den norske befolkningen har endret seg siden folketrygden ble innført. Det har blitt flere eldre og flere lever lenger enn før. Pensjonen i folketrygden finansieres løpende gjennom de årlige budsjettene, og flere eldre i forhold til antall arbeidstakere har ført til press på budsjettene.

Pensjonsreformen som ble gjennomført i 2011, skulle bedre budsjettbalansen og øke insentivene til arbeid. Omleggingen innebar at uttaksalderen i folketrygden ble gjort fleksibel. Pensjonen kan tas ut fra 62 år hvis man har høy nok opptjening. Vilket er at pensjonsnivået du vil få når du fyller 67 år minst vil tilsvare minste pensjonsnivå. Fra 67 år kan alle starte uttak av alderspensjon. Det er også mulig å kombinere uttak av alderspensjon og videre arbeid, og arbeidsinntekt etter pensjonsuttak gir videre pensjonsopptjening.

Utgiftene til alderspensjon økte med 70 mrd. 2020-kroner (42 prosent) fra 2010 til 2018, til 236 mrd. 2020-kroner. Av økningen forklarer vekst i antall alderspensjonister 45 mrd. Pensjonsreformen med innføringen av fleksibelt uttak fra 62 år har bidratt til rundt 4 mrd. kroner av utgiftsveksten i denne perioden, og andre politiske tiltak (økt grunnpensjon,

<sup>34</sup> NAV: Utviklingstrekk i folketrygden 2010–2030

økt minstepensjon, delvis skjerming av uføre mot levealdersjustering) har bidratt tilsvarende. Resten kommer hovedsakelig som følge av høyere pensjonsopptjening blant pensjonistene, særlig kvinner.

I tillegg til å være en vesentlig utgiftspost, er det viktig at pensjonssystemet er utformet slik at barrierene for mobilitet mellom offentlig og privat sektor er små. Utformingen av alderspensjonen fra folketrygden er upåvirket av i hvilken sektor den enkelte jobber, og støtter dermed isolert sett godt opp under hensynet til mobilitet i arbeidsmarkedene.

De som har vært i jobb vil også få en tjenestepensjon fra arbeidsgiver. Ansatte i de fleste offentlige og en del private virksomheter har også avtalefestet pensjon. Fra 2020 vil offentlig ansatte født i 1963 eller senere tjene opp sin pensjon etter nye regler utformet som en påslagsmodell. Endringen ventes å bidra til å øke mobiliteten mellom offentlig og privat sektor. Avtalefestet pensjon (AFP) for offentlig sektor er ennå ikke tilpasset det nye pensjonssystemet.

I tillegg til bedriftsbetalte ordninger er det også mulig for den enkelte å inngå avtale om skattefavisert individuell pensjonssparing.

NAV venter at utgiftene til alderspensjon vil øke med rundt 55 mrd. 2020-kroner (23 prosent) fra 2018 til 2030, til 292 mrd. kroner. Mens flere alderspensjonister vil øke utgiftene med 78 mrd. kroner, bidrar pensjonsreformen isolert sett til å trekke ned utgiftene med 39 mrd. kroner. Kostnadsreduksjonen skyldes primært levealdersjusteringen og at pensjoner under utbetaling reguleres med den årlige lønnsveksten fratrukket 0,75 prosentpoeng. Noen andre forhold trekker ned utgiftene med 2 mrd., mens forhold som blant annet vekst i pensjonsopptjeningen bidrar til å øke utgiftene med rundt 18 mrd. kroner frem mot 2030.

I opptjeningstiden G-reguleres pensjonene. Endringen i grunnbeløpet (G) gjenspeiler gjennomsnittlig årslønnsvekst for alle individer.

#### *Sosiale formål eksklusive alderspensjon*

De helserelaterte ytelsene, sykepenge, arbeidsavklaringspenge og uføretrygd, skal sikre inntekt som følge av sykdom eller skade, og gis med ulik varighet.

#### *Sykepenge*

Sykepengeordningen gir arbeidstakere full lønn under sykdom opp til 6G i inntekt. Arbeidsgiveren betaler sykepenge i en periode på opptil 16 kalenderdager, deretter dekker folketrygden sykepenge.

I statsbudsjettet er det satt av 44,8 mrd. kroner til sykepenge for 2020, av dette utgjør sykepenge for arbeidstakere 39,9 mrd. Arbeidsgiverne betaler i tillegg om lag 20 mrd. kroner årlig i sykepenge til arbeidstakerne for sykefravær i arbeidsgiverperioden.

Utgiftene til sykepenge avhenger av nivået på sykefraværet, samt utvikling i lønn og antall sysselsatte. En forutsetning for å få sykepenge er å være, eller nylig ha vært sysselsatt. I statsbudsjettet for 2020 legges det til grunn nullvekst i det trygdefinansierte sykefraværet. I tillegg ventes det at utgiftene til sykepenge vil øke som følge av vekst i sysselsettingen og sykepengegrunnlaget, som var anslått til henholdsvis 1,0 og 3,6 prosent i 2020. Realveksten i utgiftene til sykepenge er anslått til 1,5 prosent i år.

I NAVs analyse over folketrygdens utgifter 2010-2030 anslås også utgiftene til sykepenge fremover. Fra 2010 til 2018 falt de årlige utgiftene med 3,3 mrd. 2020-kroner (8 prosent). Mens sysselsettingsveksten isolert sett ga en tilsvarende utgiftsvekst, økte gjennomsnittlig utbetaling per sykepenge dag mindre enn hva lønnsveksten tilsa. Ifølge NAV tyder dette på at en større andel av de sykmeldte har vært lavtlønte. Nedgangen i det trygdefinansierte sykefraværet i denne perioden bidro til nær 3,5 mrd. kroner (8 prosent) lavere utgifter.

De årlige utgiftene anslås å øke med 3,5 mrd. 2020-kroner (9 prosent) fra 2018 til 2030. Av dette ventes sysselsettingsveksten å gi en utgiftsvekst på 2,7 mrd. kroner (7 prosent). Økningen i de trygdefinansierte sykefraværet ventes å gi merutgifter på 0,8 mrd. kroner (2 prosent). Det er lagt til grunn uendret sykefravær og uendret gjennomsnittlig utbetaling fra 2020 til 2030.

Lavere sykefravær eller lavere kompensasjonsgrad ville gitt innsparinger på utgiftssiden på statsbudsjettet. Sysselsettingsutvalget fase 1 (NOU 2019:7, 2019) har foreslått en alternativ sykepengeordning, med mer vekt på økt bruk av gradert sykefravær for å hindre frafall fra arbeidslivet og redusere sykefraværet. Disse forslagene diskuteres nå i fase 2 av utvalgsarbeidet, der også partene deltar.



## Arbeidsavklaringspenger

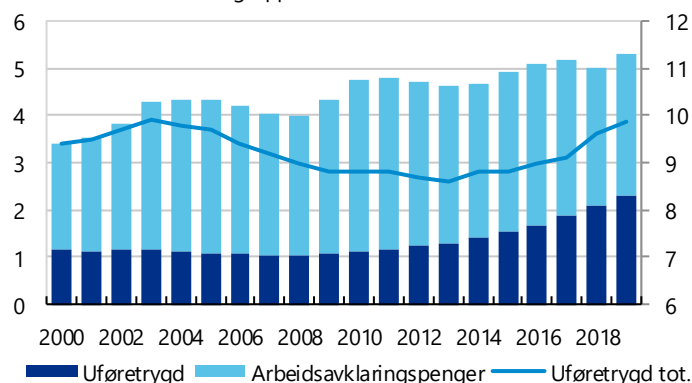
Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse som skal kompensere for inntektsbortfall knyttet til sykdom, og kan gis med en varighet inntil 3 år. Likevel viser NAV at hver tredje mottaker av AAP går direkte over på uføretrygd.

I 2020 reduseres utgiftene til AAP med om lag 3,3 mrd. kroner sammenlignet med Saldert budsjett 2019. Det er ventet at flere forlater enn kommer til ordningen slik at det blir en netto nedgang i antall mottakere i 2020. I gjennomsnitt anslås det at gjennomsnittlig antall mottakere vil gå ned fra 117 900 i 2019 til 111 100 i 2020. Færre mottakere bidrar til en reduksjon i utgiftene på 1,7 mrd. kroner i 2020.

De senere årene har andelen unge (under 30 år) mottakere av AAP økt, se figur. Mange av disse går senere over på uføretrygd. For å bedre insentivene til arbeid reduserte regjeringen i 2020 budsjettet satsene for disse personene. Lavere minsteytelse for unge AAP-mottakere og avvikling av ung ufør-tillegget bidrar til en reduksjon i utgiftene på drøyt 0,1 mrd. kroner, og en innsparing på om lag 0,9 mrd. kroner frem til 2030. Imidlertid skal denne innsparingen gå til å styrke oppfølging av unge mottakere av AAP gjennom en tilsvarende økning i driftsbevilgningen til NAV<sup>35</sup>. Økte utbetalinger som følge av økt grunnbeløp bidrar til å øke utgiftene i 2020 med om lag 1 mrd. kroner.

### Uføre og AAP under 30 år og tot. uføre

Prosent av alle i aldersgruppen



Kilde: Finansdepartementet, NB20/NHO

Regelverksendringer fra 2018, om maksimalt tre år på arbeidsavklaringspenger, maksimalt to år på unntak og strengere praksis for å få unntak, er ventet å gi en nedgang i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger i årene 2018–2024, men effektene og størrelsen på nedgangen er vanskelig å anslå.

NAV har, basert på usikre forutsetninger, laget prognose for utgiftene til arbeidsavklaringspenger frem til 2030.

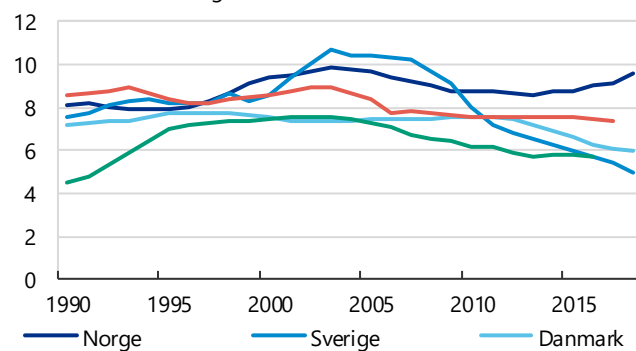
Basert på NAVs forutsetninger (antakelse om at bruken av ordningen holder seg konstant fremover i ett-årige aldersgrupper, korrigert for effekter av regelendringer) og beregninger vil utgiftene til arbeidsavklaringspenger bli redusert med 8,0 mrd. 2020-kroner fra 2018 til 2030. Gjennomsnittlig antall mottakere blir redusert med nærmere 26 000. Befolkningsendringer tilsier isolert sett en utgiftsvekst på nærmere 2 mrd. 2020-kroner, mens regelendringer og endringer i tilbøyeligheten til å motta arbeidsavklaringspenger kan medføre en utgiftsreduksjon frem mot 2030 på 9,7 mrd. 2020-kroner og en reduksjon i antall mottakere på vel 32 000.

## Uføretrygd

Sammenlignet med andre land er nivået på antall uføretrygdede i Norge høyt, se figuren under. Andelen mottakere av uføretrygd gikk noe ned etter en topp på begynnelsen av 2000-tallet i Norge, men er nå tilbake på nesten samme nivå. I andre land, og særlig Sverige og Storbritannia, har andelen uføretrygdede avtatt. På den andre siden er det færre personer i Norge som mottar stønader som arbeidsledige eller får sosialhjelp sammenlignet med disse landene.

### Uføretrygdede

Prosent av befolkningen 20–64 år



\*For Nederland og Storbritannia er tall for aldersgruppen 15–64 år benyttet.  
Kilde: Finansdepartementet, Nasjonalbudsjettet 2020 / NHO

Utgiftene til uføretrygd økte med 8,7 mrd. 2020-kroner fra 2010 til 2018, en realvekst på vel 10 prosent. Antall mottakere av uføretrygd har økt i denne perioden, og isolert sett bidratt til en utgiftsvekst på 9,3 mrd. kroner. Vekst i befolkningen forklarer 8,7 mrd. av dette, mens en svak økning i andelen uføre i

<sup>35</sup> Prop. 10 L (2019–2020)

befolkningen har bidratt til at uføretrygdene har økt med 0,6 mrd. kroner. Samlet sett har det blitt flere eldre de siste tiårene. På den annen side bidrar en svak nedgang i gjennomsnittlig ytelse i faste kroner til å trekke de samlede utgiftene noe ned. IA-faggruppens rapport for 2018 viste også at dersom alderssammensetningen holdes konstant så har utgiftene til uføretrygd gått ned siden 2000.

Uføretrygden ble endret i 2015. Etter dette har uføretrygden blitt mer som ytelsen for arbeidsavklaringspenger, begge disse skal kompensere for bortfall av inntekt. Videre har det vært behov for å se på regelverket for uføretrygd sett opp mot at man har fått fleksibilitet når det gjelder uttak av alderspensjon. Det er viktig at ytelsene spiller sammen på en god måte.

I beregningene over er det også korrigert for uføreformenten fra 2015. Ny uføretrygd fra 2015 har imidlertid gjort det enklere å kombinere arbeid og uføretrygd, og endringen bedrer dermed insentivene til arbeid.

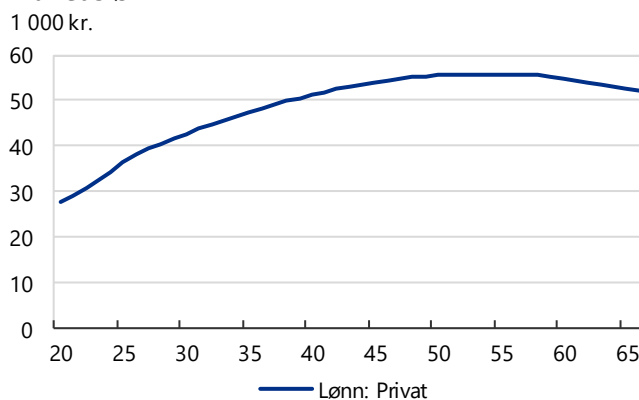
For enkelte kan nivået på uføretrygd komme nært opp til det de ellers ville hatt i inntekt. Dette kan virke dempende på insentivet til økt arbeidsdeltakelse. Et eksempel som bidrar til dette er fribeløpet på 0,4 G som gjør at det lønner seg mer å være 100 prosent ufør og jobbe for eksempel 50 prosent, enn det det vil gjøre å ha en uføregrad på 50 prosent og jobbe 50 prosent. Uføre med samme arbeidsinnsats kan dermed få ulik samlet inntekt avhengig av hva deres definerte uføregrad er satt til.

I NAVs langsiktige prognose anslås det at utgiftene til uføretrygd vil øke med 15 mrd. 2020-kroner, hvorav 9,4 mrd. kroner skyldes befolkningsendringer. Frem mot 2024 anslås antall mottakere og dermed utgiftene til uføretrygd å øke mer enn befolkningsutviklingen tilsier, deretter følger veksten befolkningsutviklingen. Merveksten frem til 2024 forklares med regelendringer for arbeidsavklaringspenger fra 2018, der blant annet innstramming av varighetsgrensene for AAP ventes å gi økt overgang til uføretrygd etter hvert som de som blir berørt av endringene når de nye varighetsgrensene.

I 2020 anslås utgiftene til uføretrygden å øke med hele 7,7 mrd. kroner (8,3 prosent). Økningen skyldes både vekst i antall mottakere gjennom 2019 og en antatt videre vekst i år. Dette reflekterer høy tilgang fra arbeidsavklaringspenger, men også økt innsats for å ta unna ubehandlede saker. Antall mottakere forventes å øke fra 332 500 i 2018 til 346 900 i 2019, og videre til om lag 357 200 i 2020. Effekten av økt gjennomsnittlig G fra 2019 til 2020 bidrar til å øke utgiftene med om lag 3,5 mrd. kroner.

Figuren under viser utviklingen i gjennomsnittlig månedslønn i privat sektor for hvert alderstrinn fra 20 til 66 år (statistikken finnes i 5-årsintervall, her interpolert). Fordelt på alle alderstrinn er veksten i månedslønn fra 20 år til 60 1,3 prosent per alderstrinn.

### Månedslønn



\*Gjennomsnittlig reallønnsvekst 1,3 % per år over 40 år.  
Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

Den gjennomsnittlige veksten er ulikt fordelt blant aldersgrupper. Lønnsveksten fra for eksempel 24 til 25 er høyere enn lønnsveksten fra 37 til 38. For de eldste aldersgruppene er veksten negativ. Det kan skyldes at eldre arbeidstagere med høy lønn går ut av arbeidsstyrken.

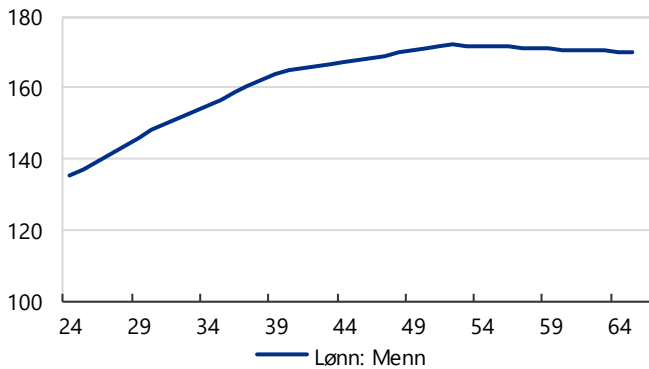
For å ta hensyn til at gjennomsnittlig månedslønn kan påvirkes av at ulike personer er i arbeidsstyrken, kan man benytte timelønn som er justert for kohorteffekter (Barth, E. og P. Schøne (2006)). Kohort tar utgangspunkt i fødselskull i befolkningen og måler lønn og lønnsgap for ulike aldersgrupper, på et gitt tidspunkt. Figuren under, som er justert for kohorteffekter, har en flatere lønnsutvikling enn det gjennomsnittlig månedslønn, se figur over timelønn fra Barth og Schøne (2006).<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Barth, E. og P. Schøne (2006). Undersøkelser av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn

2000–2005, kap 3 i NOU 2006:11, Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2006, Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

## Lønn per time

Kroner per time



\*Gjennomsnitt vekst over 40 år er 0,6 % per time per år. Ufør ved 41 år gir 0,67 % av lønn.  
Kilde: Barth og Schöne (2006) / NHO

Siden lønnsveksten for den enkelte (og i aldersgrupper, kjønn, næring) er ujevnt fordelt, vil den gjennomsnittlige G-regulering av uføretrygd i ulik grad påvirke insentivene til å delta i arbeidsmarkedet over tid. For enkelte grupper vil G-reguleringen av trygd gi en lavere justering sammenlignet med personer som er i jobb, og for andre vil det være motsatt.

Sysselsettingsandelen avtar spesielt mye fra 60-årsalderen. Det skyldes i hovedsak overgang til pensjon, men også at helseutfordringene øker med alderen og at flere derfor blir uføre. De senere årene har andelen uføretrygdede blant eldre gått ned. Økt fleksibilitet med pensjonsreformen og mulighet for å velge tidliguttak av alderspensjon kan forklare noe av nedgangen. I tillegg kan enkelte miste mulighet for AFP ved mottak av uføretrygd etter 62 år, som også kan påvirke antallet.

Andelen unge på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd har steget, se figuren over. Noe av økningen kan trolig ses i sammenheng med lavkonjunkturen som Norge har vært inne i siden finanskrisen. I en lavkonjunktur er det vanskeligere for arbeidsledige å finne seg en jobb, og denne sammenhengen er spesielt tydelig for unge enn blant eldre aldersgrupper, se Barth og Simson 2012).<sup>37</sup> Det betyr at flere kan forsvinne permanent ut av arbeidsmarkedet. Frem til 2020-budsjettet var forskjellen mellom arbeidsinntekt og uførepensjon liten for unge. Det må ses i sammenheng med et ekstra tillegg for unge uføre. I 2020 ble dette tillegget fjernet. Det er med på å bedre insentivene til arbeid for de som kan bidra til arbeidsmarkedet.

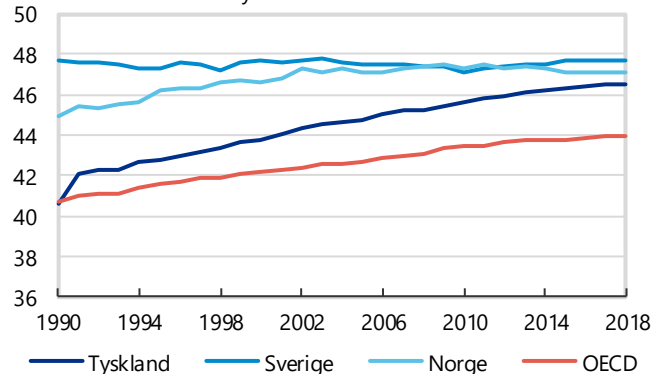
Det er også forskjell i uføreandel fordelt på utdanning og blant kvinner og menn. Kvinner mottar oftere helserelaterte ytelser enn menn, og mottakere av helserelaterte ytelser har gjennomgående lavere utdanning enn befolkningen generelt.

## Stønader knyttet til omsorg

I Norge er sysselsettingsandelen blant kvinner høy. Dette må særlig ses i sammenheng med gode velferdsordninger knyttet til barnefødsel og omsorg for barn. Foreldrepenger og rett til velferdspermisjon ved omsorgsbehov har bidratt til at flere kvinner har valgt å delta i arbeidsmarkedet.

## Kvinner i arbeidsstyrken

Prosent av total arbeidsstyrke



Kilde: Thomson Reuters Datastream / Verdensbanken / NHO

Velferdsordninger knyttet til fødsel og adopsjon omfatter bl.a. foreldrepenger til yrkesaktive, engangsstønad ved fødsel og adopsjon og feriepenger av foreldrepenger mv. Det eksisterer stønadsordninger for foreldre som ikke har opptjent rett til foreldrepenger, og disse skal kompensere for inntektsbortfall i forbindelse med fødsel og adopsjon og sikre økonomisk støtte til foreldre. Overgangsstønad skal sikre inntekt i en overgangsperiode for enslig mor eller far som har omsorg for små barn.

Utgiftsanslaget for 2020 bygger på at antallet stønadsmottakere vil være det samme som i 2019. Det antas videre at opptjeningsgrunnlaget for foreldre som mottar foreldrepenger øker noe mer enn lønnsveksten.

Kontantstøtten, innført i 1998, virker imidlertid mot økt yrkesdeltagelse. Den gir en økonomisk kompensasjon til familier som ikke har barn i barnehage, og der en av foreldrene i de fleste tilfeller ikke er yrkesaktive i perioden med små barn. Kontantstøtten løfter individers verdi av å ikke delta i arbeidsmarkedet

<sup>37</sup> Barth, E. og K. von Simson (2012). Ungdomsarbeidsledighet og konjunkturer. Økonomiske analyser, 2012(5).

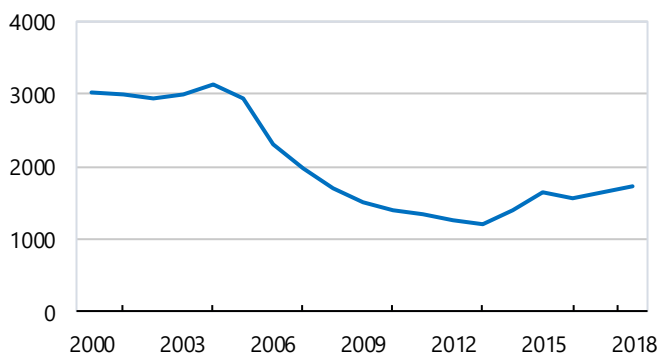
fordi verdien av fritid øker. Dermed virker kontantstøtten som en skattekle mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft.

Antall kontantstøttemottakere har gått ned siden den ble innført, og utgiftene til kontantstøtte har gått ned, se figur under. Flere offentlige utvalg har imidlertid anbefalt å fjerne kontantstøtten, se f.eks. Barnefamilieutvalget, NOU nr. 6/2017.

Hovedformålet med kontantstøtten var mer tid til omsorg for egne barn, reell valgfrihet, og likhet i støtte til barneomsorg mellom de som bruker og ikke bruker offentlig omsorg, samtidig som det ikke var nok barnehageplasser til alle. Familier som ikke benytter seg av eller ikke har tilbud om offentlige omsorgsløsninger som drives med statlig driftstilskudd, skulle kunne velge å være hjemme.

### Utgifter til kontantstøtte

Mill. kroner



Kilde: Thomson Reuters Datastream / OECD / NHO

### Helsetjenester

Folketrygden finansierer en rekke helsetjenester helt eller delvis, som lege- og psykologhjelp, fysioterapi samt legemidler og medisinsk forbruksmateriell på blå resept.

Gjennom frikortordningen skjermes innbyggerne fra høye helseutgifter. Det er to frikortordninger: Frikort egenandelstak 1 gjelder egenandeler til lege, psykolog, poliklinikk, røntgen, pasientreiser og medisiner, næringsmidler og medisinsk utstyr på blå resept. Frikort egenandelstak 2 gjelder egenandeler til fysioterapi, enkelte former for tannbehandling, rehabiliteringsinstitusjoner og behandlingsreiser til

utlandet. Stortinget fastsetter hvert år egenandelstaket, som er det maksimale egenandelsbeløpet innbyggeren skal betale i løpet av året.

Refusjon av legemidler på blå resept er den største utgiften på stønadsbudsjettet for helsetjenester. Det ventes en underliggende vekst i utgiftene til legemidler på 10 pst. i 2020 og utgiftene anslås å øke med 1 mrd. kroner. I motsatt retning reduseres utgiftene under folketrygden med i underkant av 0,3 mrd. kroner som følge av at de regionale helseforetakene overtar finansieringsansvar for en rekke legemidler.

Ifølge NAV ventes utgiftene til frikortordningene å vokse med om lag 3 prosent årlig frem mot 2030, med dagens regelverk og satser. Figuren viser faktiske utgifter til frikortordningene til og med 2018 og forventet utvikling fra 2019 til 2030. Dette er utgifter til refusjon av egenandeler. Den faktiske reguleringen av egenandelene til og med 2020 er inkludert, men ikke videre fremover. Anslagene for 2021 og fremover er dermed i 2020-priser.

### Inntektssikringsordning knyttet til arbeid

Personer som midlertidig ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid blir sikret livsopphold gjennom dagpenger og tiltakspenger. Omfanget av disse ytelsene varierer i takt med konjunktorene, men er over tid stabile.

Kompensasjon for midlertidig bortfall kan imidlertid påvirke sysselsettingsandelene. Kompensasjonsgraden påvirker insentivene til å søke jobb, og dermed nivået på arbeidsledigheten (Nickell & Nunziata, 2002).<sup>38</sup> Kompensasjonsgraden påvirker dermed både utgifts- og inntektssiden av budsjettet.

### Dagpenger

For å kunne motta dagpenger må mottaker ha redusert arbeidstiden med minst 50 prosent, ha redusert arbeidsinntekt, være registrert som arbeidssøker og sende meldekort hver 14. dag, være reell arbeidssøker og medlem i folketrygden.

Dagpenger baserer seg på at den ledige tidligere har hatt en minsteinntekt fra lønnet arbeid på minst 1,5 G (149 787 kroner) i de siste 12 avsluttede kalendermånedene, eller minst 3 G (299 574 kroner) i løpet

<sup>38</sup> Nickell, S., & Nunziata, L. (2002). Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We Know?

av de 36 siste avsluttede kalendermånedene. Dagpenger sikrer inntekt ved arbeidsledighet og gis i maksimalt to år. I tillegg bevilges det en statsgaranti for lønnskrav ved konkurs og stønad ved arbeidsledighet for fiskere og fangstmenn. Dagpenger ved arbeidsledighet utgjør den største utgiftsposten.

Antall dagpengemottakere varierer med konjunkturerne. Antallet avtok i 2019 og ventes å gå ytterligere ned i 2020. Frem mot 2030 ventes utgiftene til dagpenger å øke i takt med befolkningsveksten.

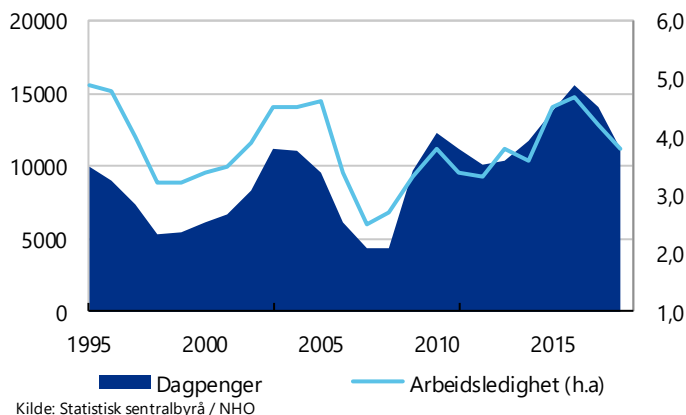
Kompensasjonsgraden i Norge er maksimalt 62,4 prosent av tidligere inntekt. Internasjonal litteratur har vist at kompensasjonsgraden kan påvirke nivået på arbeidsledigheten, se (Nickell & Nunziata, 2002).<sup>7</sup> Til tross for at kompensasjonsgraden i Norge er relativt høy i et internasjonalt perspektiv, er arbeidsledigheten relativt lav. Den koordinerte lønnsdannelsen og samspillet mellom finanspolitikk og arbeidsmarkedsinstitusjonene bidrar trolig til at sysselsettingen i Norge er høyere enn i mange land (Holden & Sparrman, 2018).<sup>39</sup>

Tidligere gjaldt særregler for fiskeindustrien. Blant annet var den maksimale perioden med dagpenger under permitteringer 52 uker. På bakgrunn av endrede rammevilkår for fiskeindustrien er reglene endret, til det samme som for øvrige næringer, dvs. inntil 26 uker i løpet av 18 måneder.

Hvor lenge man mottar kompensasjon er også viktig for insentivene til å søke arbeid, og dermed nivået på både arbeidsledighet og sysselsetting (Nickell & Nunziata, 2002, Holden & Sparrman, 2018).<sup>78</sup>

### Dagpenger og arbeidsledighet

Nivå. Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken



### Tiltakspenger

Tiltakspenger gis til personer som deltar på arbeidsmarkedstiltak, hvis de ikke mottar lønn eller annen livsoppholdsytelse.

De økonomiske utsiktene for 2020 tilsier at antallet tiltaksmottagere går ned. Utgiftene knyttet til denne posten vil derfor trolig reduseres. På den andre siden øker omfanget av tiltakspenger for utsatte grupper, som for innvandrere utenfor EØS-området, for personer med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en.

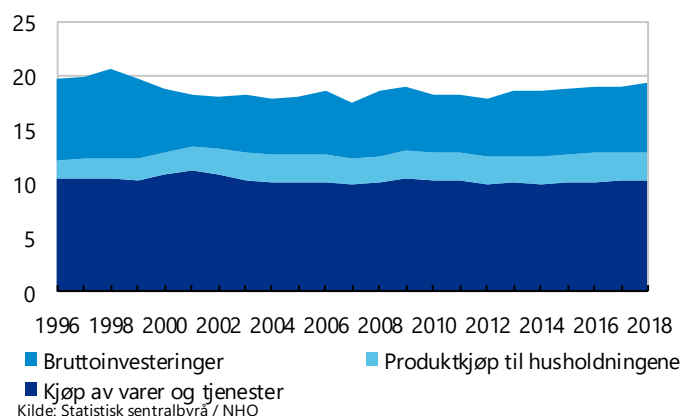
### 3.7 Offentlige innkjøp

Offentlig forvaltning er en stor innkjøper av varer og tjenester fra næringslivet. Offentlig forvaltning og forretningsdrift gjorde innkjøp for om lag 560 milliarder kroner i 2018, som tilsvarer om lag 20 prosent av fastlands-BNP og vel en tredel av offentlige utgifter totalt. Offentlige innkjøp av varer og tjenester står med andre ord for en viktig etterspørselsimpuls i økonomien og påvirker privat sektor i betydelig grad.

Innkjøpene i offentlig sektor går til tre ulike formål; Enten kjøp av varer og tjenester til produksjonsformål, altså produktinnsats i produksjonen, som bruttoinvesteringer i fast realkapital, eller som produktkjøp til husholdningene. Det siste er for eksempel refusjoner for behandlinger ved private sykehus og tilskudd til private barnehager.

### Offentlige innkjøp

Prosent av BNP Fastlands-Norge



Offentlige innkjøp i forvaltningen har vokst noe raskere enn offentlige utgifter totalt de siste tyve årene,

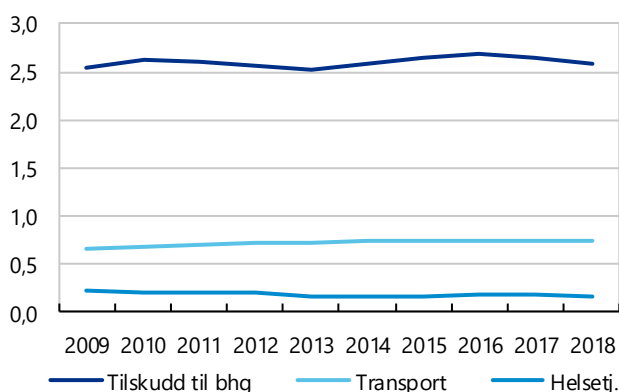
<sup>39</sup> Holden, S., & Sparrman, V. (2018). Do Government Purchases Affect Unemployment? *The Scandinavian Journal of Economics*, 120(1), 124–158.

og tendensen har tiltatt noe de siste årene. De senere årene har offentlige innkjøp som andel av BNP økt noe og det er spesielt investeringene som har bidratt til denne veksten.

Drøyt halvparten av de offentlige innkjøpene er varer og tjenester til bruk i produksjonen. Dette omfatter både innsatsfaktorer til offentlig produserte tjenester og konkurranseutsatt drift. Bruttoinvesteringene utgjorde en tredel av totale innkjøp i 2018, og det resterende er produktkjøp til husholdningssektoren.

### Produktkjøp til husholdninger

Andel av BNP FN i prosent. Etterformål



Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

Anskaffelsesregelverket er utformet med formålet å fremme effektiv ressursbruk og økt verdiskaping gjennom forretningsmessighet og likebehandling. En viktig funksjon ved regelverket er å sikre at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig og rettferdig måte. Derfor er det strenge krav til forberedelse, gjennomføring og avslutning av anskaffelsene.

Et grunnleggende krav er at offentlig anskaffelser skal være gjenstand for konkurranse. Terskelverdien for offentlig kunngjøring av anskaffelsene er nå 1,3 millioner kroner, hevet fra 500 000 i 2017 som følge av EUs justeringer av verdiene. Under nasjonal terskelverdi er det ingen skriftlige prosedyreregler, men de generelle prinsippene om konkurranse gjelder. Regelverket får ikke anvendelse for anskaffelser under 100 000 kroner.

Ved å gjennomføre kjøpet i et marked med flere konkurrenter bidrar en til at anskaffelsen prises mer riktig enn ved fravær av konkurranse. Anskaffelser kan også tilføre det offentlige ny kunnskap og annen kompetanse og slik virke innovativt. Det er opp til oppdragsgiver å vurdere hvor mye vekt som skal legges på henholdsvis pris og kvalitet ved leveransen.

Det kreves ressurser og kompetanse både for å gjennomføre og for å delta i konkurransen i tråd med regelverket. Dette gjør at det er stordriftsfordeler knyttet til anskaffelsesprosessen, særlig i forbindelse med større anskaffelser. Samtidig er det formål om forenkling i det nye regelverket som i større grad åpner for muligheten til å benytte forhandlet prosedyre. Fortsatt synes det både mulig og hensiktsmessig å standardisere tildelingskriterier og kontraktskrav ytterligere. Videre bør det offentlige ikke kreve dokumentasjon på kvalifikasjonskrav underveis i prosessen. Det er en tidkrevende prosess både for de som leverer anbud og for offentlig forvaltning som skal kreve dokumentasjon og gjennomgå kvalifikasjonskravene. Det som er viktig er at de som får tildelt oppdraget viser at de har de kvalifikasjoner som kreves.

Anskaffelsene skjer i stor grad på et desentralisert nivå i den enkelte offentlige virksomhet. For mindre virksomheter der anskaffelsene er sjeldnere kan en anskaffelsesprosess være krevende, særlig med hensyn til kompetanse.

I 2016 ble Statens innkjøpssenter etablert i Difi for å bidra til enklere og mer effektive innkjøp gjennom bruk av sentrale rammeavtaler. Det kan imidlertid også bidra til å styrke den offentlige kjøpermakten, som på den andre siden kan gi langsiktige negative virkninger for konkurransen. Det er et mål om at alle innkjøp skal være heldigitaliserte i 2025. Et virkemiddel for å fremtidskynde denne prosessen kan være å ilegge et gebyr dersom offentlige etater ikke benytter seg av dette verktøyet ved offentlige anskaffelser.

Offentlige anskaffelser er også en drivkraft for å endre markedets karakter og bidra til innovasjon, næringsutvikling og skape et hjemmemarked for løsninger som senere kan være aktuelle for eksport. Ett eksempel er hvordan offentlige anskaffelser kan fremme null- og lavutslippsløsninger i kollektivtransporten. Kompetente innkjøpere er en forutsetning for å realisere disse ambisjonene.

Flere undersøkelser har vist at offentlige innkjøperes hovedfokus har vært på etterlevelse av lover og regler, altså å redusere risikoen for å gjøre feil. Innovative anskaffelser krever både at stat og kommune opptrer som krevende kunder og har vilje til å ta risiko. Her er det særtrekk ved offentlig forvaltning som virker hemmende: svake økonomiske insentiv-

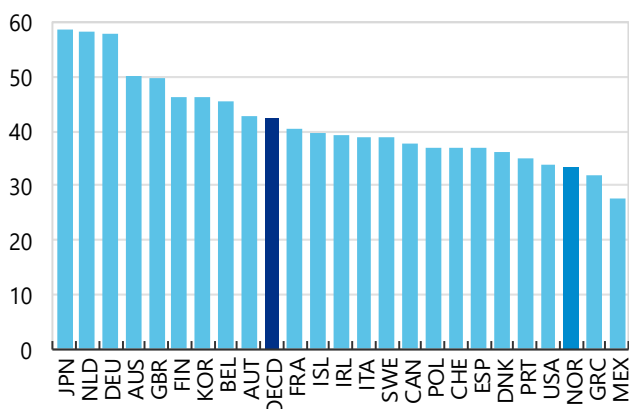
ver for innovasjon, liten sammenheng mellom innsats, resultat og belønning, manglende kompetanse og omdømmemessig nedsiderisiko.

Nasjonalt program for leverandørutvikling som bl.a. NHO var med å etablere, er et effektivt lavterskeltilbud for å fremme innovasjon i offentlige anskaffelser. Det handler om å etablere god dialog mellom den offentlige kunden og potensielle leverandører i fasen før anbudsprosessen, redusere usikkerhet og skape trygge rammer for samhandling innenfor rammene til regelverket.

Sett i et internasjonalt perspektiv er offentlige innkjøp lave. Vi tror privat virksomhet i større grad kan delta i produksjon av offentlige tjenester og velferdsgoder, og at det finnes mer og ideologifri konkurranseutsetting som kan gjennomføres.

### OECD: Offentlige kjøp av varer og tjenester

Pst. av offentlige produksjonskostnader. 2017



Kilde: OECD, Government at a Glance (2019) / NHO

En svakhet ved systemet for offentlige anskaffelser er at ingen har ansvar for å føre tilsyn med disse så sant det ikke har blitt fremmet en klage. Da har Klagenemda for Offentlige Anskaffelser (KOFA) ansvar for å undersøke hvorvidt det har forekommet et regelbrudd. Forutsetningen for en slik undersøkelse er imidlertid at det først må foreligge en klage. De kan ikke ta opp saker på eget initiativ.

Erfaringen fra konkurransereglene tilsier at veien å gå for å disiplinere de offentlige innkjøperne er å ha en mest mulig reell trussel om sanksjoner dersom reglene brytes. Opprettelsen av en egen tilsynsmyndighet for offentlige anskaffelser vil derfor kunne ha en preventiv effekt. Eksempelvis har Sverige etablert

en tilsynsmyndighet for offentlige anskaffelser som på eget initiativ kan åpne en sak. Dersom f.eks. konkurransetilsynet hadde det samme ansvaret i Norge, ville det øke muligheten for å gripe inn mot ulovlige offentlige anskaffelser. Konkurransen om leveranser til det offentlige ville da håndheves på samme måte som mulige brudd på konkurransereglene. En slik løsning kunne ha stor betydning for etterlevelsen av innkjøpsregelverket. Innvendinger som kan fremmes mot et tilsynsorgan er blant annet at et tilsyn ikke nødvendigvis er det virkemiddelet som er best egnet til å løse problemene og at håndhevelsen av regelverket er tilstrekkelig ivaretatt ved de tvisteløsningsmulighetene som er nedfelt i gjeldende regelverk.

I Hjelmeng-rapporten<sup>40</sup> drøftes det hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre et nasjonalt tilsynsregime for å sikre etterlevelsen av det EØS-rettslige markedsaktørprinsippet. Dette gjelder et annet rettsområde enn offentlige anskaffelser, men noen av de samme argumentene mot et tilsynsorgan ble fremmet av mindretallet i arbeidsgruppen, som var mot forslaget. De hevdet at innføring av et nasjonalt tilsynsorgan ville innebære at flere organer skal føre tilsyn med samme regelverk uten at kompetanseforholdet mellom tilsynsorganene er avklart. De mente også at det ikke var avklart om det var behov for et slikt organ. Videre at et slikt organ ville kreve en del økonomiske og administrative kostnader som må veies opp mot gevinstene.

### 3.8 En tidel av BNP til helseformål

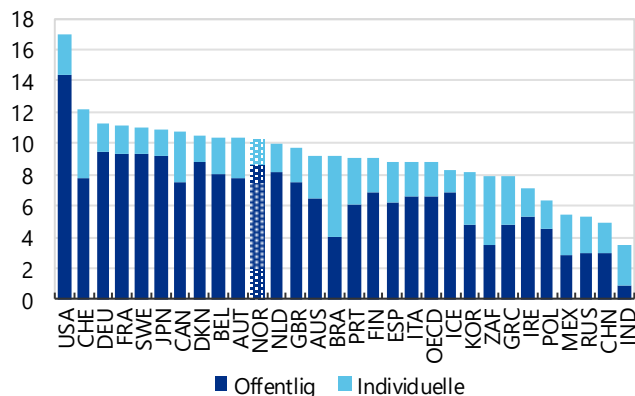
Norge bruker vel 10 prosent av BNP til helseformål, mot et gjennomsnitt for 36 OECD-land på snaut 9 prosent. Om utgiftene sees i forhold til Fastlands-BNP, blir andelen nesten 12 prosent, som plasseres Norge på tredje plass blant industrilandene, bak USA og Sveits. Basert på den forventede aldringen i befolkningen anslår OECD at helseutgiftene i Norge vil øke tilsvarende vel 2 prosent av BNP fra 2015 til 2030<sup>41</sup>, nesten dobbelt så mye som det gjennomsnittlige industriland.

<sup>40</sup> Rapport (2018). Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører. Nærings- og fiskeridepartementet.

<sup>41</sup> Lorenzoni, L. et al. (2019), "Health Spending Projections to 2030: New results based on a revised OECD methodology", OECD Health Working Papers, No. 110, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5667f23d-en>.

## Helseutgifter

Prosent av BNP. 2018 eller nærmeste år



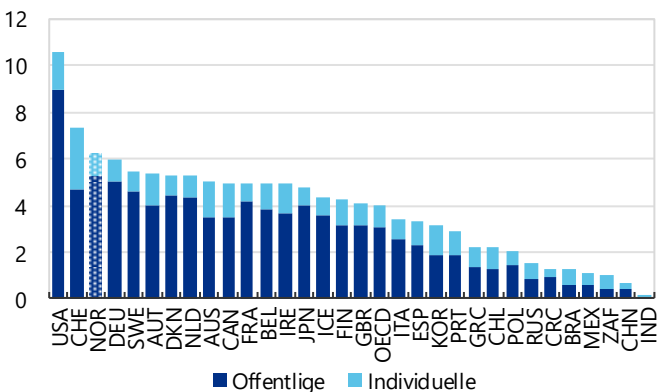
Kilde: OECD, Health at a Glance (2019) / NHO

Som i de fleste industriland, dekkes brorparten av helseutgiftene over offentlige budsjetter. Men ingen land har høyere offentlig andel enn Norge. Bare 15 prosent av utgiftene dekkes av private. I øvrige industriland er andelen i gjennomsnitt 30 prosent. Slik sett har ressursbruken i helsesektoren større betydning for statsfinansene hos oss.

Siden Norge er et høyinntekts- og høykostnadsland blir pengebruken også i absolutt forstand høy. Bare Sveits og Island har høyere priser (kostnader) for helsetjenester enn Norge. Men kostnaden er også høy, når det regnes om i felles prisnivå, ved hjelp av kjøpekraftskorrigerte tall (PPP). Norge bruker nesten USD 6200 per innbygger på helse, bak USAs 10600 og Sveits' 7300. Svenskene bruker 12 prosent mindre enn oss.

## Helseutgifter per capita

1000 USD PPP. 2018 eller nærmeste år



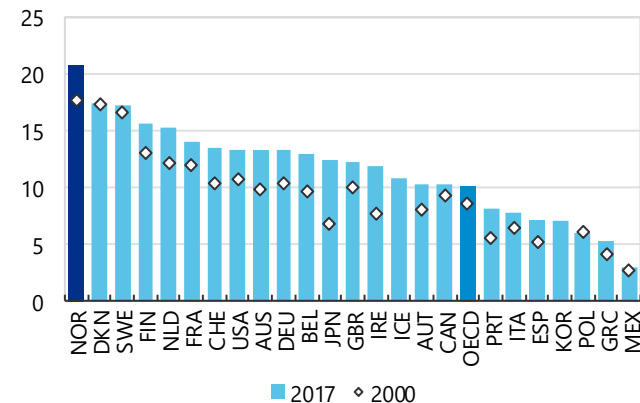
Kilde: OECD, Health at a Glance (2019) / NHO

Bortimot en femdel av de offentlige utgiftene brukes på helse. Tilsvarende jobber én av fem med helse og omsorg i Norge, mot et gjennomsnitt for industrilandene samlet sett på hver tiende. Norges høye an-

del er i noen grad påvirket av stort innslag av deltidsarbeid i helse og omsorg, slik at andelen av timeverkene er noe lavere, knapt 19 prosent. Uansett illustrerer dette at Norge bruker en stor del av sine arbeidskraftressurser på helse og omsorg, og at det derfor er vesentlig, både av hensyn til nasjonaløkonomien og statskassen at disse ressursene brukes på en best mulig måte.

## Sysselsetting i helse og sosial

Andel av samlet sysselsetting



Kilde: OECD, Health at a Glance (2019) / NHO

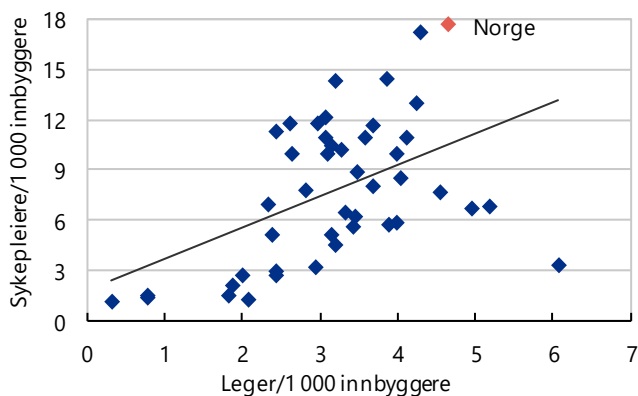
I 2017 hadde Norge bortimot 5 praktiserende leger pr 1000 innbyggere. Bare tre land (Hellas, Østerrike og Portugal) ligger høyere. Norges andel er nesten 40 prosent høyere enn ved årtusensskiftet, før vår økonomiske «gullalder» tok til.

Sykepleiertettheten er om lag fire ganger så høy, og høyest av alle industriland. Norge hadde i 2017 nesten 18 praktiserende sykepleiere per 1000 innbyggere. Sveits har 17, nabolandene Sverige og Danmark henholdsvis 11 og 10. Også her har veksten vært høy, andelen er 46 prosent høyere enn i år 2000. I lys av at Norge har et særlig høyt lønnskostnadsnivå, er dette tankevekkende, siden høye lønnskostnader isolert sett gjør det særlig lønnsomt å ta i bruk arbeidsbesparende teknologi. Slik sett kunne man tenkt at Norge burde hatt lavere arbeidsintensitet enn andre land.



## Leger og sykepleiere

44 land. 2017 eller nærmeste år



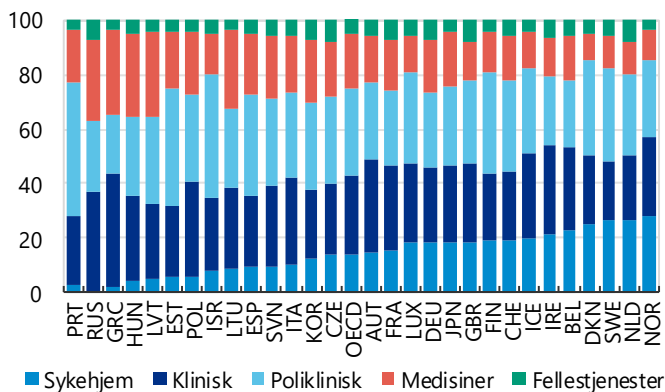
Kilde: OECD, Health At A Glance (2019) / NHO

Likeledes kunne Norges relativt sammenpressede lønnstruktur, med mindre forskjeller mellom de høyeste og de laveste lønningene i Norge enn i andre land tilsagt at fordelingen mellom (høytlønte) leger og (lavere lønte) sykepleiere var jevnere hos oss enn i andre land. I stedet er det motsatt. Norge har mange sykepleiere relativt til antall leger. Dette kan imidlertid også skyldes at sykepleiere ikke tjener mye mer enn helsearbeidere med kortere fagutdanning.

Samtidig som Norge har mange leger og sykepleiere, utdanner vi relativt sett få selv. Norge utdannet i 2017 vel 11 leger pr 100,000 innbyggere, mot et gjennomsnitt for OECD-landene på vel 13. Hele 23 industriland utdannet flere enn Norge. Slik sett er Norge avhengig av import for å få dekket sitt behov. To av fem leger er utenlandsutdannede, drøyt det dobbelte av industrilandsgjennomsnittet. Et høyt lønnsnivå bidrar til å gjøre dette mulig. For sykepleiere er ubalansen mindre. Norge utdanner dobbelt så mange sykepleiere som gjennomsnittslaget.

## Helseutgifter

Prosent av total. Etter typetjeneste. 2017



Kilde: OECD, Health at a Glance (2019) / NHO

En oversikt over sammensetningen av helseutgiftene viser at Norge bruker relativt mye på langtids pleie, og lite på medisinske varer, herunder legemidler. Hele 28 prosent av helseutgiftene brukes til pleie. Ingen land ligger høyere. I Norge er det en relativt høy andel av de som er 65 år og eldre som mottar pleie, 16 prosent. Av i alt 19 industriland er Norge dessuten det landet som har den høyeste andelen pleiepasienter under 65 år, med 35 prosent.

Dette avspeiler at Norges relative velstand har muliggjort overflytting av omsorgsansvar fra familie og andre nærstående, til fellesskapet. I tillegg kan tallene avspeile høyere standard i Norge, med enerom, færre pasienter pr. pleier mv.

Pleie er arbeidsintensiv virksomhet, og trolig et sted der ny teknologi og nye løsninger, med større bruk av hjemmebasert pleie med elektronisk overvåking og ambulerende pleie, vil kunne tvinge seg frem.

Sammenliknet med andre land har økonomi i praksis ingen innvirkning på nordmenns etterspørsel etter pleietjenester. I 22 industriland er det i gjennomsnitt 14 prosent av de spurte som svarer at de til tross for et helsemessig behov har utsatt eller latt være å etterspørre pleietjenester. Gapet mellom øverste og nederste femdel av inntektsfordelingen er på 12 prosentenheter, som understøtter at økonomi har betydning for beslutningen. Norge har den laveste andelen av alle disse landene (1,6 prosent), med et gap mellom øverste og nederste femdel på beskjedne 1 prosentenheter.

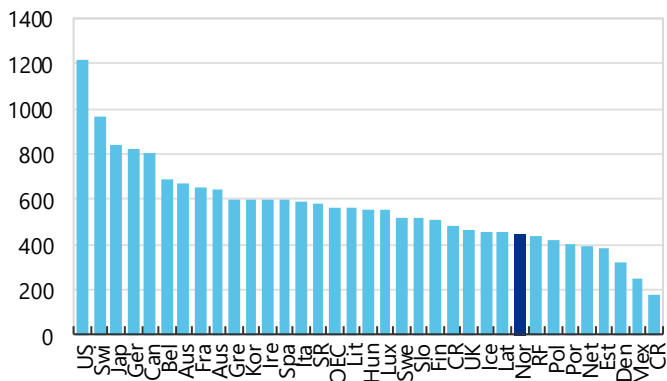
Mer generelt bruker nordmenn bare 3,5 prosent av sin inntekt på helse, bare marginalt over gjennomsnittet for 34 industriland. I lys av at helsetjenester normalt vil ha høy inntektselastisitet, dvs. at man etterspør relativt mer når inntekten øker, og norske husholdninger har et relativt høyt inntektsnivå, er det til ettertanke at den egenbetalte andelen ikke ligger høyere i Norge.

Norge bruker relativt lite på apotekkjøpte legemidler, bare USD 451 (PPP) per capita. Dette er langt bak andre industriland, også land med lavere inntektsnivå enn Norges. Gjennomsnittssamerikaneren bruker nesten tre ganger så mye på legemidler kjøpt i butikk. Norges lave nivå reflekterer trolig både den vellykkede reformen av apoteksektoren, med fri konkurranse i detaljistledet, og myndighetskrav om kopipreparater der det er mulig. Begge deler bidrar til å holde helseutgiftene nede, og illustrerer slik sett verdien av gode reformer. Samtidig viser

tallene at andelen generiske medisiner i Norge (49 prosent i volum og 18 prosent i verdi) er lavere enn i gjennomsnittlandet, og langt bak de landene som har gått lengst. I Storbritannia er andelen henholdsvis 85 og 36 prosent, som tyder på at det fortsatt kan være noe å spare her, for eksempel gjennom andre foreskrivninger fra legenes side.

### Legemidler kjøpt i butikk/apotek

USD PPP/capita. 2017



Kilde: OECD, Health at a Glance (2019) / NHO

Tallene over illustrerer at Norge har høye ambisjoner for sitt helsevesen. Det er på mange måter logisk, ettersom etterspørselen etter helsetjenester øker med inntekten. Som rikt land vil derfor Norge i utgangspunktet forventes å bruke mer på helse enn land med lavere inntektsnivå.

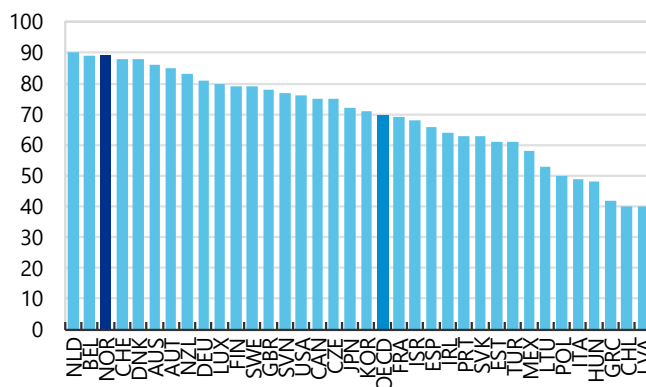
Om ambisjonene innfris, dvs. om systemet er effektivt utformet, er adskillig vanskeligere å måle. Eksempelvis er gjennomsnittlig antall liggedøgn ved norske sykehus lavere enn gjennomsnittet for alle industriland. Rask gjennomstrømning er bra dersom dyre liggedøgn på sykehus kan erstattes med rimeligere liggedøgn hjemme, i kombinasjon med legebesøk og/eller poliklinisk behandling. Det er mindre bra om det betyr nyinnleggelser og lengre sykdomsforløp fordi behandlingen var utilstrekkelig i første runde. Høy kapasitetsutnyttelse på sengeposter gir mindre slingringsrom for variasjoner i akutttilfeller og kan gi høyere dødelighet. Tilsvarende har Norge relativt sett få legekonsultasjoner per person per år (4,5). Det kan være et tegn på mer effektiv bruk av knappe legeressurser, for eksempel fordi egenandeler frholder folk fra «unødvendig» bruk, men kan også bety at folk ikke får den legehjelpen de trenger. Og motsatt sier kvantitet ikke noe om kvalitet. Et høyt antall konsultasjoner per lege kan bety at kvaliteten per konsultasjon er svakere. Endelig viser tallene at land kan være gode på noe, og svakere på noe annet. Å veie sammen resultater for

kreft, hofteoperasjoner og hjerteinfarkt er krevende. Ideelt sett skulle man da hatt en indikator for kvalitetsjusterte leveår, men en slik er ikke utarbeidet.

En første inngang til å vurdere kvalitet, er å spørre folk om hva de mener om sitt helsevesen. Ifølge Gallup World Poll er 89 prosent av alle nordmenn fornøyde med helsevesenet. Dette er 7 prosentenheter høyere enn i 2007, og bare 1 prosentenheter bak Nederland, som ligger på topp. Samtidig ligger Norge under industrilandsgjennomsnittet hva angår andelen som mener at de får nok tid med legen, at legen gir gode nok forklaringer, og at legen involverer pasienten tilstrekkelig i beslutningene om behandling. Dette til tross for at norske leger har få konsultasjoner pr år, knapt 1000, under halvparten av industrilandsgjennomsnittet.

### Folks tilfredshet med helsevesenet

Prosentandel



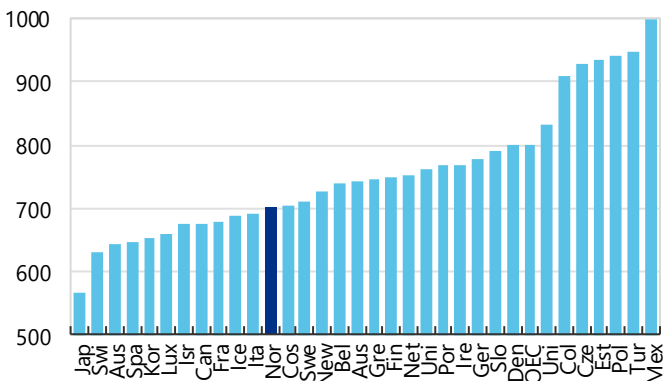
Kilde: Gallup World Poll/ OECD, Government at a Glance (2019) / NHO

I OECDs omfattende rapport *Health At A Glance 2019* er det også gjengitt en rekke risikofaktorer for folks helsetilstand som avspeiler egeninnsats og/eller andre politikkområder. Bare 12 prosent av befolkningen røyker daglig, mot et gjennomsnitt for 36 industriland på 18 prosent. Andelen er redusert med hele 10 prosentenheter siden 2007. Det registrerte alkoholforbruket tilsvarer 6 liter per innbygger over 15 år, mot 9 liter for gjennomsnittlandet. Norge har også lavere andel overvektige voksne og barn enn gjennomsnittlandet (men likevel flere enn i 1990), høyere hyppighet av (moderat) fysisk aktivitet, og vesentlig bedre luftkvalitet enn gjennomsnittlandet, målt etter antall forurensningsrelaterede dødsfall. Alle disse faktorene tilsier isolert sett bedre helsemessige resultater enn øvrige land. I motsatt retning trekker i første rekke to faktorer – lavere forbruk av frukt og grønnsaker, og høyt narkotikamisbruk. Norge har 40 opiatrelaterede dødsfall pr én million innbyggere, femte høyest blant industrilandene.

Forventet levealder er snaut 83 år i Norge, om lag halvannet år bak Japans drøyt 84 år. Norge er også et av landene med minst forskjell mellom forventet levealder for kvinner (84 år) og menn (81 år). Men sammenliknes aldersstandardiserte dødelighetsrater, ligger Norge på tolvte plass (70 pr 100,000 innbyggere), mot et gjennomsnitt for industrilandene på 80, og et godt stykke bak Japans 57.

### Aldersstandardiserte dødelighetsrater

Alle årsaker, per 100 000 innbyggere. 2017



Kilde: OECD, Health at a Glance (2019) / NHO

OECD anslår også hvor mye dødelighetsraten kunne vært redusert som følge av bedre forebygging (kosthold, trening etc.) og bedre behandling. I gjennomsnittslandet ville 13 av de 80 dødsfallene vært unngått med bedre forebygging, og 8 av bedre behandling. Tilsvarende tall for Norge er 10 (niende laveste) og 5 (tredje laveste). Sistnevnte peker isolert sett mot et velfungerende helsevesen: Ikke mange av dødsfallene kunne vært unngått med bedre behandling. Samtidig er dette ikke en indikator på et *effektivt* helsevesen. Jo lavere tall, jo større ressursinnsats kan være nødvendig for de siste tilfellene.

At Norge er nesten helt i tet på ressursinnsats gjenspeiles ikke i dødelighetsratene for hjerteinfarkt (7 mot et industrilandssnitt på 12, og ellefte lavest), slag (4 mot 6, åttende), og kreft (19 mot 20, attende plass). Overlevelseshastighetene for noen typer av kreft etter fem år er ikke vesensforskjellige mellom de rike industrilandene. Norge er på tiende plass for brystkreft, ellefte for tykktarmskreft og tredje for endetarmskreft. For andre kreftformer er det større variasjoner. For lungekreft er overlevelseshastigheten i Norge på sekstende plass, for magekreft på 22. plass. Men både for hjerteinfarkt og slag scorer Norge relativt godt for dødelighetsratene etter at pasienten er havnet på sykehus, om enn ikke helt på topp.

Antall kne- og hofteoperasjoner i industrilandene har økt over tid, som trolig er en funksjon dels av aldring og økende behov, velstandsvekst og bedre råd, og teknologisk fremgang og lavere kostnader. I 2017 ble det utført 14 kne- og 18 hofteoperasjoner pr 10,000 innbyggere i gjennomsnittslandet. I Norge var tilsvarende tall 13 og 25, som tilsvarer henholdsvis en sjettede og en attende plass.

Norge scorer heller ikke spesielt godt på ventetider. Gjennomsnittlig ventetid på grå stær-operasjon er 129 dager, som er fjortende plass, og drøyt dobbelt så lenge som Sveriges 57 og Danmarks 63. For hofteoperasjoner er ventetiden 134 dager (trettende plass), bak Danmarks 39 og Sveriges 82. Mens høy ventetid kan bety dårligere kvalitet (lengre tid med plager), kan det tilsi høyere effektivitet, siden det kan skyldes bedre utnyttelse av operasjonskapasiteten dersom etterspørselen varierer over tid. I likhet med de nordiske nabolandene iverksettes en svært høy andel av hofteoperasjonene i Norge få dager etter ankomst til sykehus. Ventingen skjer hjemme, ikke på sykehuset.

Norge scorer imidlertid ikke spesielt godt på selve operasjonskvaliteten. Sammenliknet med eksempelvis Finland og New Zealand er det dobbelt så mange insidenser av gjenglemte objekter etter operasjoner. Norge er på tiende plass hva angår andelen pasienter som pådrar seg infeksjoner på sykehus. Og sammenliknet med eksempelvis Nederland og New Zealand får dobbelt så mange norske pasienter blodpropp etter kne- og hofteoperasjoner.

Det forhold at Norge er blant de land som bruker aller mest på helse, uten at vi har åpenbart bedre kvalitet og resultater enn andre, sammenliknbare land er en indikasjon på at det burde være mulig å få mer ut av disse ressursene, gjennom økt bruk av teknologi, bedre evne til å lære av de beste, og bedre organisering for å utnytte kapasitet og spisskompetanse bedre.

### 3.9 Utdanning

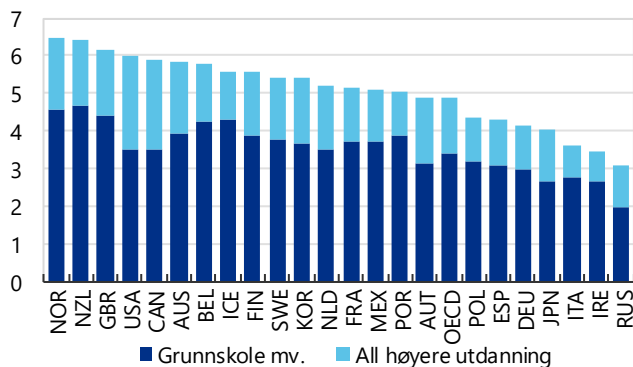
Arbeidskraften tilsvarer mer enn fire femdeler av nasjonalformuen. Hvordan arbeidskraften forvaltes har således avgjørende betydning for den samlede verdiskapingen og vår felles velferd. Grovt sett handler dette om to ting: På den ene siden hvor stor andel av befolkningen (i arbeidsfør alder) som er i jobb, og i hvor mange timer, og på den andre siden om arbeidskraften har godt tilpasset kompetanse. I noen grad er dette motstridende hensyn. Sett bort

fra noe av den kompetansebyggingen som skjer i arbeidslivet er tid på skolebenken tid vekk fra direkte produksjon.

Det er likevel ingen stor uenighet om at kompetanse – og dermed utdanning – er bra. Empiriske analyser finner en positiv sammenheng mellom utdanningsnivå og verdiskaping. For uten å bedre den enkeltes produktivitet, kan utdanning ha positive virkninger for helse, lovlidighet og samfunnsbygging mer generelt. Utdanning gir også opphav til andre eksterne virkninger, dels ved at folk i arbeidslivet spiller hverandre gode, og dels ved at utdanning er helt grunnleggende for senere forskning. Disse faktorene bidrar til teknologisk fremgang og vekst. Data fra Norge og andre land peker dessuten nokså entydig på at personer med lengre utdanning både har en tettere tilknytning til arbeidsmarkedet (høyere sysselsettingsandel og lavere ledighet) og en høyere produktivitet (målt ved lønnen). Samlet sett er det derfor mange gode grunner for en offensiv utdanningspolitikk.

### Utgifter\*: Utdanningsinstitusjoner

Prosent av BNP. 2016



\*Fra offentlige, private og internasjonale kilder.  
Kilde: OECD, Education at a Glance (2019) / NHO

Målt med ressursbruken er det liten tvil om at Norge har en offensiv utdanningspolitikk. Vi bruker i overkant av 6 prosent av vår verdiskaping på utdanning, mer enn noe annet industriland, jf. over. I høyere utdanning er de prisjusterte kostnadene per elev 41 prosent høyere enn industrilandsgjennomsnittet, i øvrig utdanning 48 prosent høyere per elev. Ingen andre industriland har færre elever pr. lærer i barne- og ungdomsskolen enn Norge (men et fåtall ligger likt).

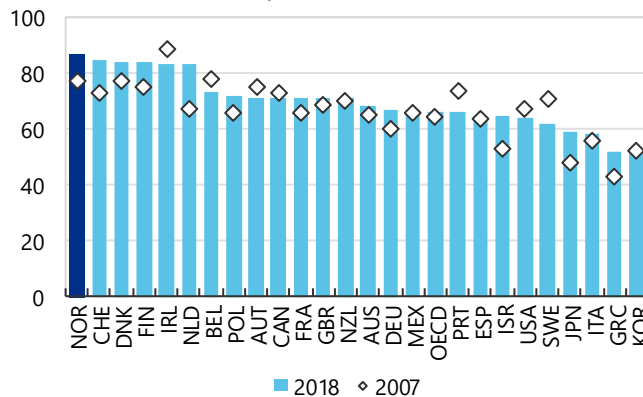
Brorparten av utgiftene til utdanning er offentlig finansiert, og utgjør 12 prosent av de offentlige utgiftene. Dette medregner ikke verdien av den «tapte arbeidstiden» som medgår på skolebenken. Etter 13

år på grunnskole og videregående skole, tar nå nærmere halvparten høyere utdanning (kort og lang). Hvorvidt disse ressursene brukes på en smart måte har således stor betydning for den samlede ressursbruken i økonomien.

Et første stoppested er folks egen vurdering. Flere enn fire av fem er fornøye med skolesystemet, som er høyest av alle industriland, jf. figuren under.

### Borgernes tilfredshet med skolesystemet

Prosentandel som er fornøyd



Kilde: OECD, Government at a Glance (2019) / NHO

Folks tilfredshet gir ikke et fullgodt svar på om skolesystemet fungerer etter intensjonene. Høy tilfredshet peker likevel mot at foreldre oppfatter at skolen lykkes i å bidra til sosial læring og inkludering. Dette kan i neste runde bidra til å forklare at personer mer omsorgsansvar har høyere yrkesaktivitet i Norge enn i mange andre land.

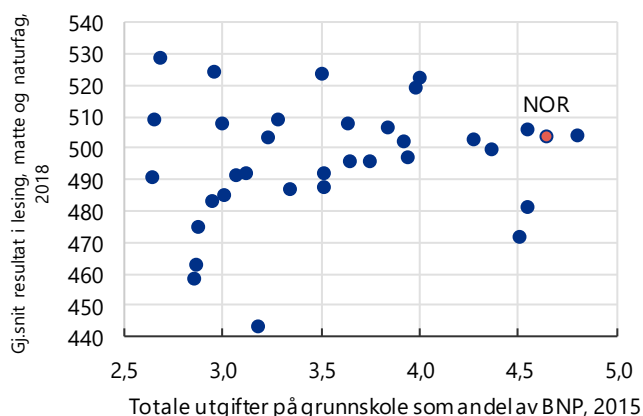
Skolens primær oppgave er å utvikle grunnleggende ferdigheter. Resultatene relativt til ressursbruken kan si noe om hvorvidt skolesystemet lykkes med dette. Slikt er imidlertid krevende å måle. For kvaliteten i skolesystemet kommer både til uttrykk i de faktiske ferdighetene som elevene leverer i mest mulig standardiserte målinger og bedømmelser, og i de bidragene arbeidskraften gir til økonomien når den er ferdig utdannet. Sistnevnte er imidlertid enda mer krevende å måle, ettersom andelen i arbeid og verdiskapingen per innbygger avhenger av langt mer enn hva utdanningssystemet har tilført av basiskompetanse. Men det kan i hvert fall fastslås at Norge som nasjon har lyktes godt, med høy score på mange indikatorer for økonomisk og samfunnsmessig utvikling.

OECD gjør jevnlig forsøk på å måle ferdighetene til både ungdom og voksne arbeidere på tvers av land. De såkalte PISA-testene kan åpenbart mislede, ettersom de ikke alle måler alle ferdigheter, og noen

skolesystemer kan være mer rettet inn mot nettopp å tilføre slike ferdigheter som testes i PISA. Men dels er dette det beste grunnlaget som foreligger, og dels blir verden stadig åpnere og tettere integrert. Flere reiser utenlands for å studere og flere vil i voksenalderen konkurrere i et mer globalt arbeidsmarked. Da er også ferdigheter på linje med folk i andre land nødvendig.

PISA tester 15-åringene, som i de fleste land fortsatt går på skole. Siste undersøkelse ble gjort i 2018. Da scorte Norge på nivå 3 i lesing (19. plass), i matematikk (19. plass) og i naturvitenskap (27. plass). På alle tre områder er resultatene bare litt bedre enn gjennomsnittet for alle industriland. Langt fattigere land, blant annet Kina, som bruker adskillig mindre ressurser på sitt skolesystem, scorer til dels mye bedre. Mens andre land går frem, står Norge mer eller mindre stille. Begge deler kan indikere at det bør være mulig å hente mer ut av de ressursene som brukes i norsk skolevesen.

### Skoleresultater og pengebruk

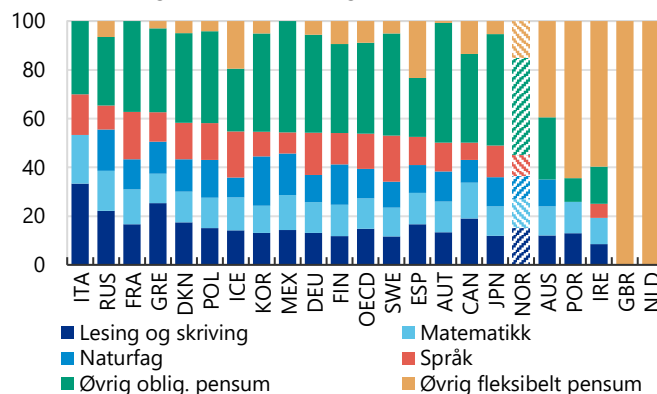


Kilde: OECD, Economic Survey Norway (2019) / NHO

PISA-resultatene kan avspeile prioriteringene i læreplanen, dvs. hvor mye tid som avsettes til basisferdigheter i lesing, matematikk, naturvitenskap og språk. I norsk skole brukes litt under halvparten av den obligatoriske undervisningstiden på dette, noe som er lavere enn industrilandsgjennomsnittet, jf. figuren under.

### Undervisningstid i ungdomsskolen

Prosent av obligatorisk undervisningstid

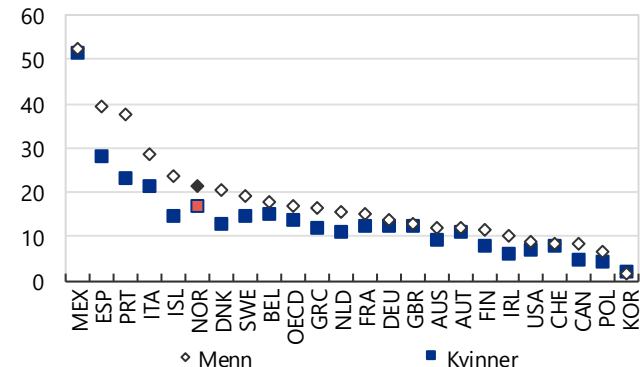


Kilde: OECD, Education at a Glance (2019) / NHO

Nesten hver femte fullfører aldri videregående skole. Andelen er høyere enn for gjennomsnittet av industrilandene, jf. under. Slik sett lykkes ikke skolesystemet med noe av det mest grunnleggende – å få alle frem til yrkesrettet kompetanse.

### Fullføringsrate videregående skole\*

Prosentandel 25-34 år uten vgs. 2017 eller nærmeste år



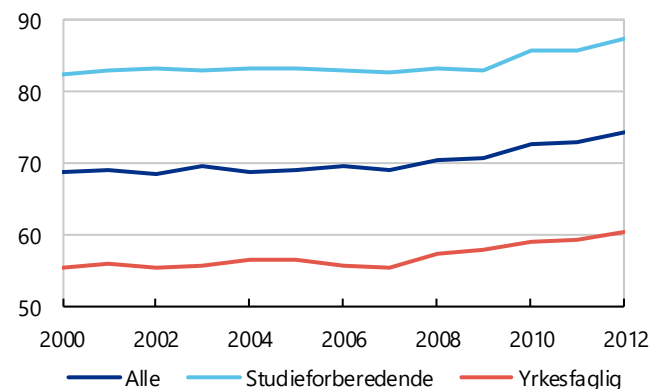
\*Upper secondary education

Kilde: OECD, Government at a Glance (2019) / NHO

Andelen som ikke fullfører er særlig høy for yrkesfagene, selv om andelen har økt noe de senere årene, jf. figuren under. I det gjennomsnittlige industrilandet er yrkesfaglig eksamen avlagt ved fylte 21 år. I Norge får man ikke fagbrev før etter fylte 26 år, i gjennomsnitt. Lav fullføringsgrad er kritisk av flere årsaker. Påbegynt, men ikke fullført utdanning gir begrenset faglig utbytte. For den enkelte svekker dette mulighetene for senere å få en god jobb. Og bedriftene går glipp av verdifull kompetanse. I aldersgruppen 25-29 år er drøyt 30 prosent av de som ikke har fullført videregående såkalte NEETs (Not in Education, Employment or Training), dvs. inaktive. Selv om andelen er lavere enn industrilandsgjennomsnittet (40 prosent), er den fortsatt urovekkende høy.

## Gjennomføring VGS etter fem år

2000-12 kullene

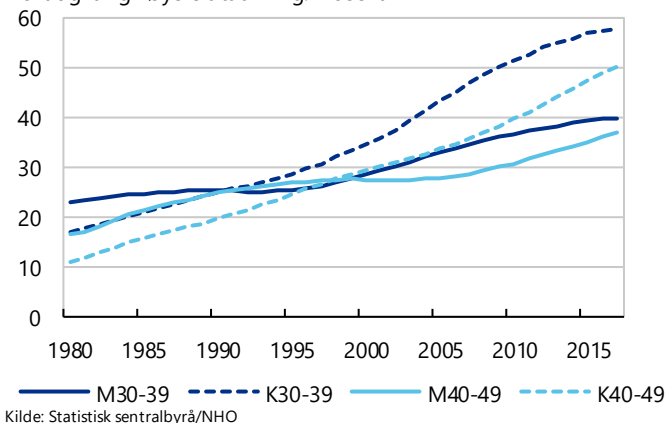


Kilde: Statistisk sentralbyrå/Lied-utvalget/NHO

OECDs PIAAC-tester viser at 12 prosent av norske voksne har svake leseferdigheter (nivå 1 eller lavere) og 15 prosent svak tallforståelse. I tillegg viser tallene at kun 41 prosent har problemløsningsferdigheter på nivå 2 og 3 i teknologirike arbeidsmiljøer. Alt dette er godt over gjennomsnittet for øvrige industriland, men illustrerer likevel at utdanningssystemet – til tross for ressursbruken – ikke fungerer godt nok. Den sjetteparten som mangler grunnleggende leseferdigheter og/eller tallforståelse vil slite med å få seg en god jobb i et arbeidsmarked der reallønnen (og det tilhørende produktivitetskravet) kryper oppover år for år. Mange jobber krever ikke vesentlige digitale ferdigheter i dag, men flere vil gjøre det i fremtiden.

## Andel med høyere utdanning

Kort og lang høyere utdanning. Prosent



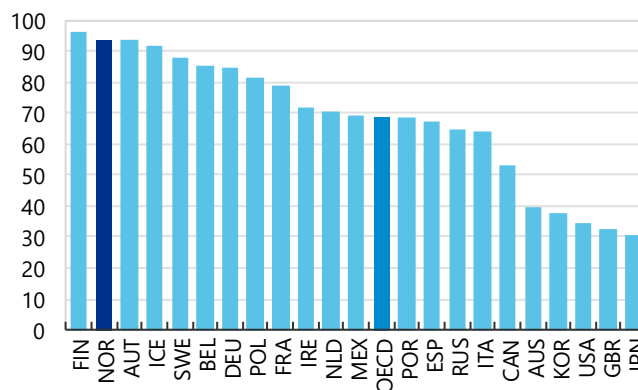
Kilde: Statistisk sentralbyrå/NHO

Andelen av befolkningen som tar høyere utdanning har gjort kvantesprang de siste tiårene, ikke minst for kvinner. I aldersgruppen 30-39 år har nå nesten 60 prosent av kvinnene og 40 prosent av mennene høyere utdanning, jf. figuren over. For førti år siden var tilsvarende andeler 17 og 23 prosent. Utvik-

lingen avspeiler både den økte likestillingen i arbeidslivet, Reform-94 med rett til videregående utdanning for alle, og generelt økte kompetansekrav i arbeidslivet (som igjen er et speilbilde av at arbeidskraften er i stand til å møte de økte kompetansekravene).

## Utgifter: Høyere utdanning

Prosentandel betalt av det offentlige



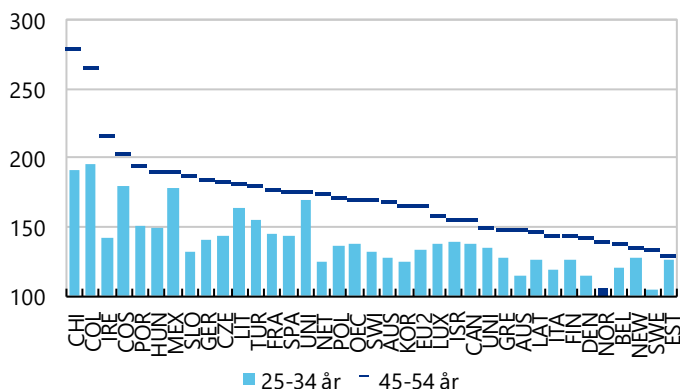
Kilde: OECD Education at a Glance 2019 / NHO

Norge skiller seg fra de fleste andre land ved at ikke bare grunnskole og videregående skole er offentlig finansiert, men også ved at praktisk talt all høyere utdanning også er offentlig finansiert. Med noen unntak er det tilnærmet gratis å studere. I tillegg bidrar lån og stipender til at utgifter til livsopphold også delvis er finansiert av fellesskapet. Forskjeller i bakgrunn (formue, foreldres inntekt) har således mindre innflytelse på hvem som velger å studere i Norge enn i andre land. Isolert sett bidrar dette til bedre utnyttelse av arbeidskraften, siden det er hva du er, ikke hvem du er, som styrer utdannings- og senere yrkesvalg.

Samtidig vil den relativt sett lave kostnaden ved å studere også kunne gi skjeve insentiver: Kostnaden ved å velge feil blir lavere, det samme gjelder kostnaden ved å velge lengre utdanningsløp. I motsatt retning trekker at Norges relativt sammenpressede lønnsstruktur medfører at avkastningen av å ta høyere utdanning er lav. I aldersgruppen 25-34 år tjener en med høyere utdanning knapt nok noe mer enn én som kun har videregående utdanning. I aldersgruppen 45-54 år er forskjellen større, 39 prosent, men likevel godt under gjennomsnittet for industrilandene, der lønnsforskjellen er 70 prosent i denne aldersgruppen.

## Relativt lønnsnivå

Høyere utdannet. Videregående = 100



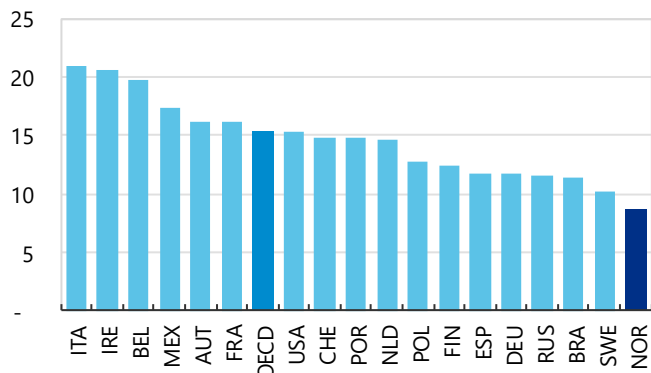
Kilde: OECD Education At A Glance, 2019/NHO

Høye kostnader og – målt på denne måten – lav meravkastning for den enkelte av å ta høyere utdanning er hovedårsaken til at OECD finner at avkastningen av fellesskapets investeringer i utdanning er særlig lav i Norge. Noe av dette vil reflektere politiske mål, som lik rett til utdanning, realisert gjennom gratis utdanning, lån og stipender, men noe vil også være knyttet til selve ressursbruken, så som lærer pr. elev og gjennomføringstid. Et samfunn med små (inntekts)forskjeller er også et politisk mål som spiller inn her, og noe av begrunnelsen for at staten finansierer utdanningen.

Norge holder seg med mange små utdanningsinstitusjoner med få elever pr. lærer. Det plasserer oss helt i bunnen sammenliknet med andre land, jf. figuren under. Dertil har økningen de siste årene vært svært sterk i Norge. Fra 2010 til 2017 økte antall elever med 2 prosent årlig i gjennomsnitt, mens antall lærere økte med 6 prosent årlig.

## Høyere utdanning: Studenter/lærere

Offentlige institusjoner. 2017 eller nærmeste år



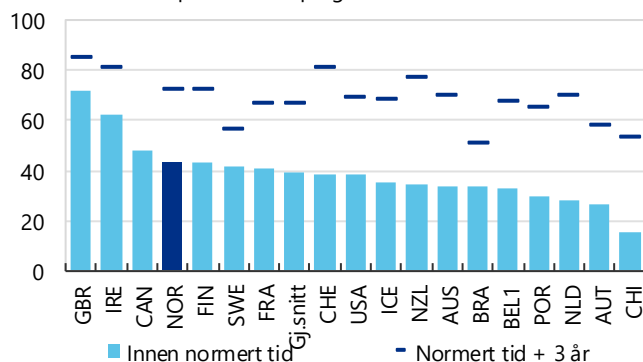
Kilde: OECD, Education at a Glance (2019) / NHO

Fullføringsraten for norske bachelorstudenter skiller seg ikke vesentlig ut fra andre, sammenliknbare land, jf. figuren under. Men tallene er ikke høye:

Bare 44 prosent fullfører på normert tid. Tre år på overtid har fortsatt bare 72 prosent fullført.

## Høyere utdanning\*: Fullføringsrate

Fulltidsstudenter på bachelor-program e.l. 2017



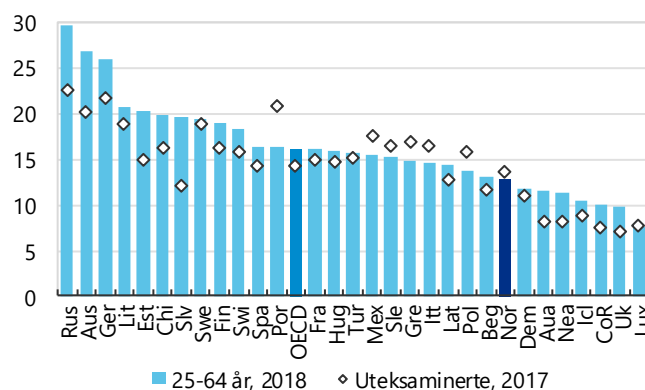
\*Individuelle data. Fullføringstidspunkt inkl. studenter som bytter og fullfører en annen høyere utdanning.

Kilde: OECD, Education at a Glance (2019) / NHO

Lave kostnader for den enkelte og lav avkastning kan også medføre at det etterspørselelsen etter kompetanse og arbeidslivets behov i mindre grad styrer den enkeltes utdanningsvalg. I Norge tar en relativt lav andel høyere utdanning innen typiske tekniske fag, til tross for at slik kompetanse er etterspurt i arbeidslivet.

## Høyere utdanning i STEM-fag

Prosentandel. Tekniske, industrielle og B/A-fag

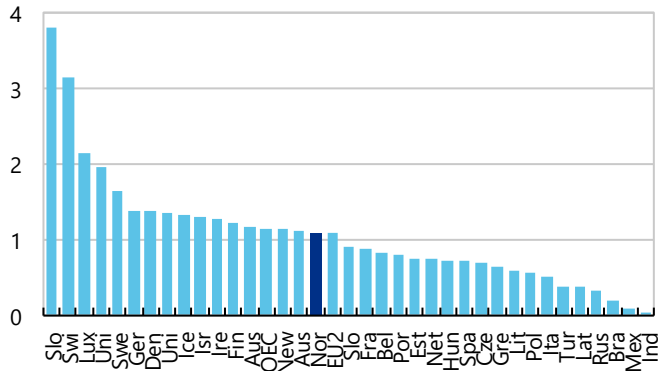


Kilde: OECD, Education at a Glance (2019) / NHO

Ett mål på kvaliteten i høyere utdanning er i hvilken grad det bringer personer frem til en doktorgrad. Bare vel 1 prosent av alle i aldersgruppen 25-64 år har en doktorgrad. Dette er marginalt under gjennomsnittet for alle industriland. Norge er for øvrig også det eneste industrilandet der andelen doktorander i jobb er *lavere* enn andelen sysselsatte med mastergrad, som isolert sett indikerer at en doktorgrad ikke øker jobbmulighetene – snarere tvert i mot. Enten avspeiler dette skjev seleksjon til doktorgradsstudier eller manglende målretting av oppgaven.

## Doktorgrader

Andel 25-64 år med doktorgrad, 2018. Prosent



Kilde: OECD Education At A Glance, 2019/NHO

## 3.10 Nærmere om samferdsel

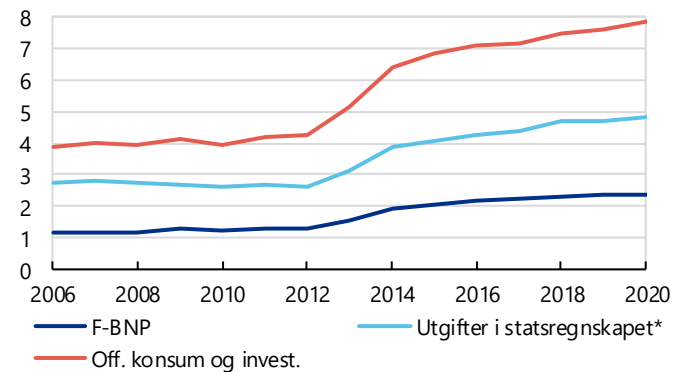
Norge har spredt bosetning, lav befolkningstetthet, fjell og fjorder. Dette krever en godt utbygd infrastruktur i form av et sikkert og effektivt nettverk av veier, toglinjer mv. En godt utviklet infrastruktur er således viktig for verdiskaping. Det legger til rette for at folk kommer seg til og fra jobb og varer fra fabrikk til marked.

Samtidig er samfunnets ressurser begrensede og det er derfor nødvendig å vurdere hvilke samferdselsinvesteringer som kaster mest av seg for samfunnet og prioritere disse. Nyten kommer i hovedsak som følge av spart reisetid, bedret fremkommelighet og økt trafiksikkerhet. I nytte-kostnadsanalyser måles dette mot prosjektets kostnader. Vi får mest samferdsel per krone brukt dersom vi prioriterer de mest samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjektene, herunder velger effektive transportløsninger og sørger for en effektiv bruk av ressursene i utbyggingsfasen.

Samferdselsinvesteringer er ofte store og tidkrevende. Mange av prosjektene strekker seg over flere år. For å tenke helhetlig og langsiktig, samt legge opp til en mest mulig effektiv ressursbruk legges de overordnede rammene i Nasjonal transportplan (NTP). NTP inkluderer kostnader til drift, vedlikehold og investeringer. NTP gjelder for 12 år av gangen, men revideres hvert fjerde år. Gjeldende NTP har en statlig ramme på 933 mrd. 2017-kroner og gjelder for 2018–29. I tillegg til den statlige rammen er bompenger anslått å utgjøre 12 prosent av NTP. I diskusjonen av bevilgninger til NTP inngår kun den statlige andelen.

## NTPs andel av makroøkonomiske størrelser

Prosentandeler



\* Tall fra Statsbudsjettet 2020 er benyttet for 2019 (saldert budsjett) og 2020 (gul bok).  
Kilde: Samferdselsdepartementets budsjettproposisjoner / SB 2020 / Statistisk sentralbyrå / NHO

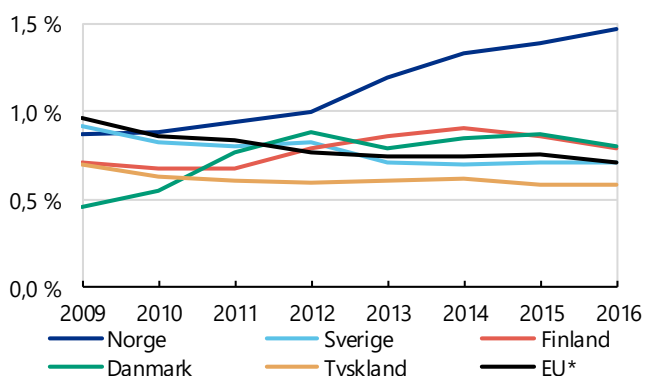
Før gjeldende NTP ble vedtatt pekte transportetatene på store investeringsbehov dersom hele infrastrukturen skulle gis en såkalt «god standard». Bevilgningene til NTP har fortsatt å vokse. Mens statlige utgifter til NTP var 25 mrd. i 2006 (KPI-justerte 2020-kroner), var de budsjetterte utgiftene økt til 69,3 mrd. i 2020. Fra 2010 til 2020 har NTP-utgiftene som andel av offentlig forbruk og investeringer økt fra 4 til 8 prosent, jf. figuren over. Til tross for denne doblingen er ikke videreføring av dette nivået tilstrekkelig for å oppfylle rammen i gjeldende NTP. Da må statlige bevilgninger til NTP reelt øke 4,8 prosent årlig frem til 2029. Ved en jevn opptrapping av NTP-kostnadene i tråd med planen i NTP 2018-29 vil bevilgningen beløpe seg til over 105 mrd. kroner i 2029, dvs, om lag 35 mrd. kroner mer enn en ren videreføring av dagens nivå ville gitt. Større investeringer vil ventelig også medføre økte fremtidige vedlikeholdskostnader.

De siste års prioritering av samferdsel er også tydelig når en sammenligner med ulike EU-land. I Norge økte andelen av innenlandske investeringer til transportinfrastruktur fra om lag 0,9 prosent av BNP i 2009 til nesten 1,5 prosent i 2016. I samme periode falt EU-landenes investeringsandel noe. Dette må sees i sammenheng med veikvalitet, geografi og mulig etterslep i investeringene, men viser også prioriteringen av samferdsel i Norge de senere årene.



## Investering i transportinfrastruktur

Innenlandske investeringer. Pst. andel av BNP



\* EU eks. Kypros, Irland, Luxembourg, Malta, Nederland og Portugal pga. manglende data  
Kilde: Eurostat / OECD / NHO

I forbindelse med utredningene til neste NTP har Samferdselsdepartementet bedt etatene om å ta utgangspunkt i to økonomiske rammer i sine vurderinger. Den ene innebærer å videreføre rammene i 2020-budsjettet. Den andre innebærer videreføring av den gjennomsnittlige rammen som ligger i dagens NTP. Dette vil i så fall innebære fortsatt økte bevilgninger utover 2020-tallet, men gir likevel et signal om at veksten i samferdselsinvesteringene trolig blir lavere enn den har vært de senere årene. Den reduserte veksten innebærer at en enten må redusere ambisjonsnivået eller få mer ut av midlene. Det siste er utvilsomt å foretrekke, og er også uavhengig av det første. For å få mer ut av midlene bør det i sterkere grad prioriteres samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter, effektive transportløsninger og kostnadsminimering.

Ved valg av transportløsninger er det viktig å skille mellom hva som er målet og hva som er virkemiddelet. Ved tidlig involvering av utbyggere i konseptfasen kan store gevinster oppnås. Fastlåste løsninger, f.eks. "fergefritt", kan redusere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved prosjektet fordi kostnaden blir høy. Samtidig vil et fokus på kostnadseffektivitet frigjøre offentlige midler som kan finansiere andre samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Det er også utfordringer knyttet til at prosjekter blir langt mer kostbare enn først antatt. En vesentlig driver til dette er at prosjektene vokser i omfang, f.eks. grunnet høyere veistandard eller avbøtende tiltak.

Det er en erkjennelse at mange av samferdselsprosjektene som bygges ut ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme. En rapport fra Concept42 finner at "de

prosjektene som planlegges avsluttet i løpet av den norske planperioden er beregnet å gi en samlet negativ netto nytte på minus 52,1 milliarder kroner". Ett eksempel på prosjekt med forbedringspotensial er E16 mellom Nybakk – Slomarka<sup>43</sup>. Nye Veier kom her med et idénotat for å kutte kostnader og øke nytten. Den vedtatte traseen har beregnet nytte på -4,6 mrd. kroner, men ved å revidere traseen kan nytten bedres til -2,8 mrd. kroner. Nye Veier foreslo imidlertid også to alternative traseer hvor nytten i det ene alternativet kunne bedres til -170 millioner. Gitt at dette prosjektet skal realiseres er det således viktig å se på hvordan prosjektet kan optimaliseres, med høy prioritering av samfunnsøkonomisk nytte.

Samfunnsøkonomiske analyser har god informasjon om kostnadssiden, men mindre informasjon om nytten. Nyttbegrepet er avgrenset og deler av nytten er vanskelig å kvantifisere. Flere prosjekter med negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan derfor være positive for samfunnet. Analysene er likevel godt egnet til å rangere prosjekt og til å vurdere ulike løsninger i et prosjekt selv om det er mer usikkerhet om den samlede nytteverdien.

Det er viktig at dagens samfunnsøkonomiske analyser videreutvikles. Dagens analyser skiller f.eks. ikke mellom en lastebil lastet med pukk og en som er lastet med laks. Selv om analysene bedres, vil en heller ikke få i fremtiden klare å utarbeide «vanntette» samfunnsøkonomiske analyser. Det vil derfor alltid kunne oppstå avvik fra prioriteringsrekkefølgen som følger av samfunnsøkonomiske analyser og faktiske prioriteringer. Dette må i så fall tydelig begrunnes i positiv mernytte som den utførte analysen ikke har fanget opp, eksempelvis prosjekter som knytter sammen bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det må da vises at mernytten er tilstrekkelig stor til at prosjektet likevel bør realiseres. En utfordring med tyngre vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet er imidlertid at dette vil favorisere prosjekter i sentrale strøk på bekostning av distriktene.

Selskapet Nye Veier ble opprettet i 2015 og har ambisjon om å oppnå 20 prosent kostnadsreduksjon på sine prosjekter. Selskapet er på god vei til å realisere dette og viktige bidrag synes å være at selskapet har en langsiktig finansiering av utbyggingsporteføljen med en fastlagt ramme og mulighet for egen prioritering av utbyggingsrekkefølge og oppstart. Nye

<sup>42</sup> Welde 2019.

<sup>43</sup> <https://www.tu.no/artikler/stortinget-valgte-bort-det-mest-lonn-somme-veialternativet-bygget-ni-kilometer-vei-de-ikke-hadde-trengt/415483>

Veier har fokusert på å utfordre designvalg, tidlig involvering av underleverandører, kostnadsbesparelser og nytteøkning. Med mulighet for å jobbe med lengre transportkorridorer kan utbygging skje mer helhetlig og effektivt. Fortsatt tilførsel av prosjekter til Nye Veiers prosjektportefølje vurderes som positivt. Ytterligere gevinster kan oppnås ved at Statens Vegvesen i størst mulig grad får liknende vilkår som Nye Veier, og slik kunne prioritere og finne kostnadseffektive løsninger innenfor de gitte rammene. Dersom det er få samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter, og begrenset med identifisert mernytte som er utelatt fra analysen, tilsier dette isolert sett at investeringsnivået innen samferdsel kan reduseres.

Finansiering gjennom bompenger har realisert mange veiprosjekter. Bompenger er en form for brukerbetaling der de som bruker veien tar en del av prosjektkostnaden. Imidlertid innebærer bompengefinansiering at det er mulig å rykke fremover i prioriteringskøen. Det betyr at mindre samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter kan realiseres, mens mer lønnsomme prosjekter må vente. Det kan bety økt press for å få realisert de mer lønnsomme prosjektene. Dette kan forsterkes ytterligere av at regjeringen gjennomførte "etterbevilgninger" på 1,4 mrd. høsten 2019 som reduserer belastningen på bompengeprojekter.

I dag benyttes bompenger både til finansiering av enkeltprosjekter og i byvekstavtaler. Med de teknologiske mulighetene som eksisterer i dag kan det også høstes gevinster av en overgang fra bompenger og bruksrelaterte avgifter til veiprising. Veiprising betyr et system hvor man betaler for antall kilometer kjørt, hvor man kjører, tid på døgnet man kjører og miljøegenskaper ved kjøretøyet. En slik ordning vil kunne være mer forutsigbar og fordele kostnader mer i tråd med kostnadene som samfunnet påføres. Med økende andel nullutslippsbiler, som også bidrar til f.eks. kø, er det også behov for at disse står ovenfor kostnaden som bruk av veien medfører.

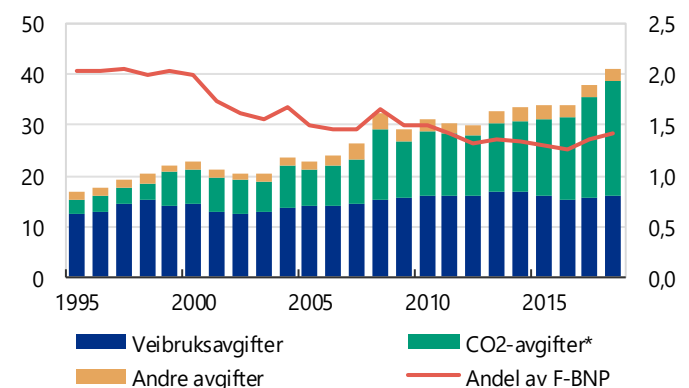
### 3.11 Kostnadseffektiv klimapolitikk

Å begrense global oppvarming i tråd med Parisavtalens ambisjoner og dermed klimakrisens konsekvenser vil bli den definerende saken i det nye tiåret. Konsekvensene av menneskeskapt klimaendring er allerede synlige og det er økt press fra befolkningen om å redusere klimagassutslipp, særlig hos ungdom.

Større oppmerksomhet om klimautfordringene og tilhørende utslippsreduksjoner kan føre til redusert petroleumsaktivitet og påvirke husholdningenes forbruksmønster. Det er ingen tvil om at overgangen til et samfunn med null netto klimagassutslipp vil ha store kostnader, men kostnadene ved å tilpasse oss et varmere klima vil også bli store. Dersom kostnadene knyttet til klimagassutslipp øker, kan det bli behov for mer omfattende og kostbare tiltak enn dagens. Med et mindre statsfinansielt handlingsrom blir det derfor særlig viktig med en kostnadseffektiv klimapolitikk. Klimatiltak omtales ofte som en utgiftspost, men et sentralt prinsipp i norsk klima- og miljøpolitikk er at forurenser betaler. I sum genererte ulike miljøavgifter 41,2 mrd. kroner i inntekter til staten i 2019. Når klimatiltak likevel omtales som en utgiftspost er det fordi forurenser ikke betaler for alle utslipp. I den grad statlig finansierte tiltak skal gjennomføres kan miljøavgifter bidra til å balansere statens inntekter og utgifter på klima- og miljøområdet.

#### Norge: Inntekt miljøavgifter

V.a: Mrd. kroner. H.a: Prosentandel av Fastlands-BNP



\* Inkl. klimavoter  
Kilde: Statistisk sentralbivå / NHO

Fra et teoretisk perspektiv bør utslippene kuttes *helt til en når nivået hvor marginalnyttens av å kutte utslipp er lik marginalkostnaden*. Det kan gjøres ved at forurenserne står ovenfor en lik kostnad som reflekterer samfunnets kostnader av utslippet. En slik ordning er teknologinøytral og gir insentiv til at forurenserne foretar de billigste kuttene først. Ordningen gir også inntekter som senere kan utbetales for å kompensere for kostnadsøkningene som følger av CO<sub>2</sub>-prisingen eller brukes til å støtte spesifikke klimatiltak. Kombinasjonen av dette vil vri etterspørselen mot mindre utslippsintensive aktiviteter.

CO<sub>2</sub> kan prises gjennom en avgift eller et kvotemarked. På marginen utløser en gitt CO<sub>2</sub>-kostnad de

samme tiltakene, men med en avgift er utslippspri- sen satt, men utslippskuttet usikkert. I et kvotemarked er total utslippsmengde begrenset til kvotetaket, men med en usikker pris på utslipp. Dersom to land har ulike tiltakskostnader, men begge skal kutte like mye er det nødvendig med høyere avgift i landet med høyest tiltakskostnad. For en gitt utslippsre- duksjon vil et felles kvotemarked gi den laveste kost- naden for samfunnet samlet sett. Dette vil imidlertid medføre størst kutt i landet med lavest tiltakskost- nad. Et kvotemarked bør derfor innføres i en så stor region som praktisk mulig (helst globalt) og omfatte flest mulig sektorer. Det største kvotemarked er EUs Emission Trading System (ETS) og dette omfatter om lag 45 prosent av utslippene i regionen, men ikke mer enn 4 prosent av de globale CO<sub>2</sub>- utslippene.

Et kvotemarked er velegnet på tvers av land, men statsfinansielt er det vesentlige forskjeller mellom en avgift og et kvotemarked. Med en avgift får staten inntektene fra utslippene som finner sted innenfor landets grenser. Ved et kvotemarked avhenger et lands inntekter av hvor mange utslippskvoter landet tildeles for videresalg. Dersom et land har større (kvotepliktige) utslipp enn hva landet tildeles i kvoter, ville de nasjonale inntektene vært større med en tilsvarende nasjonal CO<sub>2</sub>-avgift. Disse inntektene kunne potensielt vært brukt til kraftigere klimatiltak hjemme, men dette ville altså vært mindre effektivt samlet sett.

Hvorvidt en CO<sub>2</sub>-avgift eller et kvotemarked er det mest effektive er en viktig diskusjon, men en mye større utfordring er at mange land ennå ikke priser CO<sub>2</sub>-utslipp i det hele tatt. Hovedutfordringen med klimaendringer synes å være en variant av det som gjerne kalles «allmenningens tragedie»: Aktiviteten som gir utslipp gir opphav til spesifikke og umiddel- bare gevinster, mens ulempene er generelle og inn- treffer på et senere tidspunkt. Særlig krevende blir det å prioritere klimatiltak i land som fortsatt har store mangler innen helse, utdanning og andre vik- tige formål. Ettersom klimaproblemet er globalt, blir gratispassasjerproblemet fremtredende. For den en- kelte er det beste at andres kutt løser problemet, men om alle tenker slik blir lite gjort.

Parisavtalen var et fremskritt i det internasjonale klimasamarbeidet, men har så langt ikke resultert i forpliktelser som bringer verden i nærheten av å be- grense oppvarmingen til to grader. IMF<sup>44</sup> skriver at gjennomsnittskostnaden av CO<sub>2</sub>-utslipp i dag er USD 2 per tonn CO<sub>2</sub> (tilsvarende 19 kroner/tonn CO<sub>2</sub> med dagens vekslingskurs). Til sammenlikning anslår IMF at det er nødvendig med en umiddelbar CO<sub>2</sub>-pris som øker til USD 75 per tonn CO<sub>2</sub> innen 2030 (700 kroner/tonn CO<sub>2</sub>), dersom oppvar- mingen skal begrenses til to grader. Kvoteprisen i ETS tilsvarer nå USD 27/tonn CO<sub>2</sub> (250 kroner per tonn CO<sub>2</sub>).

### EU: Kvotepris i EU-ETS



Kilde: Sandbag / NHO

Når kun deler av verden priser CO<sub>2</sub>-utslipp, og andre priser slike utslipp svært lavt, blir karbonlek- kasje et problem. Den ulike prisingen av karbon gir en konkurransefordel til bedriftene med lavest (eller ingen) CO<sub>2</sub>-pris. I verste fall kan nasjonalt høye CO<sub>2</sub>-avgifter eller kvotepriser føre til at bedrifter flytter virksomheten sin til disse landene, eller at be- drifter i land med høye avgifter utkonkurreres og legger ned. Da kan avgiftspolitikken føre til samlet sett høyere utslipp, ikke lavere.

I EU var CO<sub>2</sub>-prisene svært lave frem til 2017, noe som begrenset Europas omstilling til lavutslipps- samfunnet. Flere land så derfor behov for andre, mer kostbare, tiltak i kvotepliktig sektor. Eksempel- vis har Tyskland gjennom Energiwende hatt et på- slag på strømreregningen for å subsidiere vind- og sol- kraft i stor utstrekning. Det er krevende å vurdere kostnader og effekt av ulike tiltak når flere forhold endres samtidig<sup>45</sup>. Likevel er det tydelig at før kvote- prisen økte lyktes Tyskland dårlig med å fase ut kull

<sup>44</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/09/12/fiscal-monitor-october-2019>

<sup>45</sup> F.eks. vedtok Tyskland i samme periode å fase ut kjernekraften.

fra energimiksen. Trolig hadde det vært mer kostnadseffektivt om Tyskland i tiden med lave kvotepriser hadde gjort som Storbritannia og innført et gult på kvoteprisen<sup>46</sup>. Karbonlekkasje innad i EU var imidlertid et motargument fra de som ikke ønsket et nasjonalt kvoteprisgult.

Et element som kan forklare noe av de lite kostnads-effektive tiltak som besluttes realisert er positive tilleggs-effekter (eksternaliteter). Da er samfunnets nytte større enn nytten for enkeltbedriften som skal fatte beslutningen. Uten offentlig støtte vil samfunnet underinvestere i slike tiltak. Dette er særlig fremtredende for umodne teknologier hvor en forventer fallende kostnader med økende utbredelse. Karbonfangst og lagring er eksempel på et tiltak hvor det er viktig å vurdere positive eksternaliteter. Like fullt er kostnaden av ulike tiltak en svært god pekepinn når ulike tiltak vurderes, og det er også relevant i diskusjonen om hvor mye som skal kuttes hjemme og ute.

Norge er en del av EUs klimarammeverk og rammeverket skiller mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor. I 2018 utgjorde kvotepliktig sektor 50 prosent av Norges klimagassutslipp<sup>47</sup>. Kvoteområdet omfatter store punktutslipp som industrien, olje- og gassproduksjon og kraftmarkedet. Som beskrevet ovenfor, er det her ikke krav til nasjonale utslippsreduksjoner. Enkelte sektorer som olje- og gassproduksjon er i tillegg til kvotemarkedet pålagt en egen CO<sub>2</sub>-avgift.

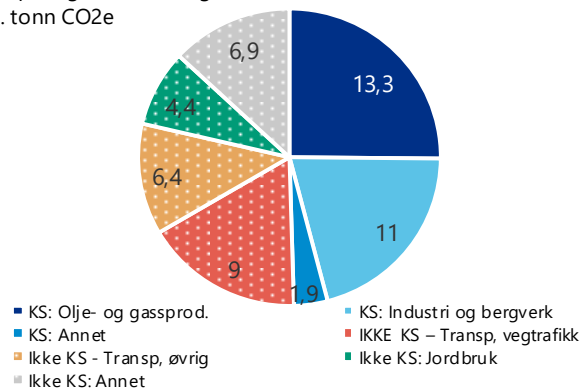
Ikke-kvotepliktig sektor omfatter transport, bygg, landbruk og avfall. Norge skal kutte utslippene fra ikke-kvotepliktig sektor med 40 prosent innen 2030. Myndighetene bruker i stor utstrekning avgifter for å nå dette målet, men også subsidier som avgiftslettelser for elbiler. Det åpnes også for noe fleksibilitet mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor. I Norge hvor elektrisiteten er fornybar og elektrifiseringsgraden er høy (67 prosent mot 17,5 prosent i EU) er det imidlertid færre lavhengende frukt å plukke. Utslippskutt vil derfor ha en relativt høy kostnad i Norge, og mengden innenlandske kutt vil påvirke marginalkostnaden.

En analyse utført av SSB<sup>48</sup> i 2016 fant at Norges utslippsmål for 2030 kunne nås med et kvotesystem

som dekker alle kilder og land til en marginalkostnad på 450 kroner/tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter (CO<sub>2</sub>e). I Norge ville imidlertid marginalkostnaden komme opp i minst 4800 kroner per tonn CO<sub>2</sub>e forutsatt at det ikke gis anledning til fleksibilitet i Norge, utover delen omfattet av EUs kvotemarked. Ved samarbeid i ikke-kvotepliktig sektor i EØS-området kunne marginalkostnaden reduseres til 2000 kroner per tonn CO<sub>2</sub>e. Det er dermed mulig å oppnå langt større utslippskutt for en gitt ressursbruk om en aksepterer at kutt i større utstrekning skjer utenlands. Dette tilsier at en bør bruke fleksibiliteten som er tilgjengelig innenfor EU-regelverket. SSBs anslag fra 2016 er imidlertid ikke direkte sammenliknbare med IMF's anslag fra 2019 grunnet forhold som valutakursutvikling, inflasjon, teknologiutvikling og potensielt andre forutsetninger knyttet til nivå på utslippsreduksjoner.

#### Norge: Klimagassutslipp 2018

Kvotepliktig sektor (KS) og ikke-KS  
Mill. tonn CO<sub>2</sub>e



Kilde: Prop 1S 2020, KMD / NHO

Uavhengig av om det blir noe fleksibilitet mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor er det behov for store nasjonale kutt for å oppfylle forpliktelsene ovenfor EU. Som SSB-studien viser kan dette bli langt mer kostbart enn den nødvendige CO<sub>2</sub>-prisen som IMF anslår. For et fastsatt nasjonalt utslippsmål er det viktig å finne de mest kostnadseffektive tiltakene. At et tiltak er dyrt, er i denne situasjonen ikke nødvendigvis et argument for å la være. Det viktige spørsmålet er om virkemiddelet for å utløse tiltaket er effektivt innrettet eller om det er andre tiltak som kan levere utslippskuttet til en lavere kostnad.

Klimakur 2030 ble nylig publisert og gir en oversikt over kuttspotensialet og kostnadsgrupper for ulike

<sup>46</sup> Storbritannia fastsatte et gult på om lag 20 euro/tonn CO<sub>2</sub> og lot markedet selv velge de mest kostnadseffektive tiltakene. Ved en CO<sub>2</sub>-pris over dette nivået medfører ikke gult merkostnader.

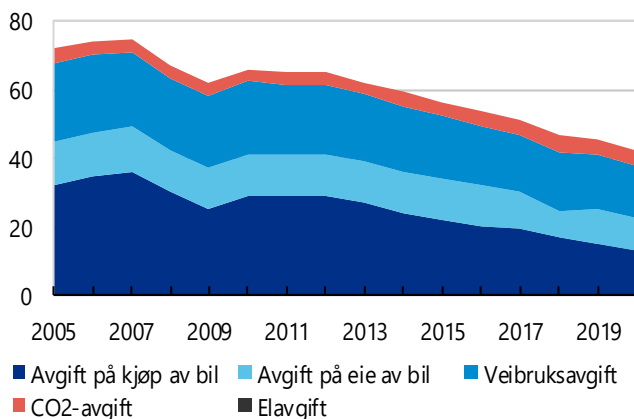
<sup>47</sup> Prop 1 s (2019-2020), KMD, kap. 4. Basert på foreløpige tall for 2018.

<sup>48</sup> <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/attachment/277844?ts=1570a02f320>

tiltak. Klimakur peker blant annet på jordbruk og veitransport som sektorer med kuttspotensial. Mange av tiltakene i Klimakur har imidlertid en tiltakskostnad på over 1500 kroner per tonn CO<sub>2</sub>. Innen ikke-kvotepliktig sektor utgjør utslipp fra vegtrafikk 9 mill. tonn CO<sub>2</sub>. Utslippsreduksjoner gjennom overgang til mer miljøvennlige kjøretøy vil derfor ha stor virkning på de samlede utslippene. I 2020 er norsk CO<sub>2</sub>-avgift 545 kroner per tonn CO<sub>2</sub> for bensin og 530 kroner per tonn CO<sub>2</sub> for mineralolje (diesel). For veitransport kommer veibruksavgift i tillegg. For bensin er denne på 2100 kr per tonn CO<sub>2</sub> (4,91 kroner per liter). Dette gir en totalavgift på nesten 2700 kroner per tonn CO<sub>2</sub>.

### Inntekter fra bilrelaterte særavgifter

Mrd. 2020-kroner

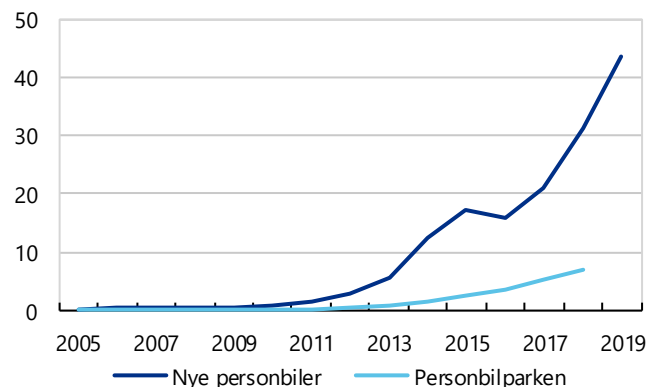


Kilde: Finansdepartementet, NB20/NHO

Samtidig har nullutslippsbiler store avgiftsfordeler. Særlig utgjør fritak for moms og engangsavgift store beløp. Finansdepartementet<sup>49</sup> beregnet i 2019 at skatteutgiftene ved kjøp og bruk av elbiler var 12,4 mrd. kroner i 2019. Verdien av gratis passeringer i bomstasjoner ble beregnet til om lag 1,2 mrd. kroner i 2018. Med denne kombinasjonen av gulrot og pisk er det ikke overaskende at Norge er landet i verden med høyest andel nullutslippsbiler.

### Andel nullutslippsbiler

Prosent



Kilde: Finansdepartementet, NB20/NHO

Transportøkonomisk institutt (TØI)<sup>50</sup> anslo i 2014 at elbilpolitikken hadde en tiltakskostnad på mellom 400 og 2500 kroner/tonn CO<sub>2</sub>. Klimakur 2030 anslår en tiltakskostnad mellom 500 og 1500 kroner per tonn CO<sub>2</sub> for å nå målet om at alle nye personbiler skal være elektriske i 2025, men TØI skriver samtidig at "forventet kostnadsfall for elektriske kjøretøy gjør at kostnad per tonn går fra over 1500 kr/tonn de første årene til under null i slutten av perioden". Virkemidler for nullutslippsbiler er i dag i stor grad innrettet mot personbiler, men Klimakur 2030 skriver at tiltak om at alle nye tyngre varebiler skal være elektriske innen utgangen av 2030 vil ha en tiltakskostnad under 500 kroner/tonn. Til sammenlikning vurderes økt bruk av avansert biodrivstoff i veitransport å ha en tiltakskostnad på om lag 2000 kroner/tonn.

Politikken for nullutslippsbiler har gitt en sterk økning i andelen av disse på veien. Virkemidlene med både avgifter og avgiftsfritak har fungert, men til en høy kostnad. Bilavgifter har hatt en fiskal komponent, men reduserte inntekter gir behov for nye inndeckningsposter. Etter hvert som nye teknologier blir mer konkurransedyktige bør virkemidlene skaleres ned. Dersom flere klimatiltak krever kraftfulle fordeler, slik som nullutslippsbiler har fått siste tiåret, kan dette øke statens utgifter (eller redusere inntektene) ytterligere. Uten nye inndeckningsposter som kompenserer for dette vil tiltaket gå på bekostning av andre gode formål. Samtidig må tiltaket som nevnt ses opp mot alternativene og nasjonalt fastsatte mål. Gevinsten av teknologitvilling har vært

<sup>49</sup> [https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/veg\\_og\\_vegtrafikk/faktaartikler-vei-og-ts/norge-er-elektrisk/id2677481/](https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/veg_og_vegtrafikk/faktaartikler-vei-og-ts/norge-er-elektrisk/id2677481/)

<sup>50</sup> <https://www.toi.no/transportmodeller/elbilpolitikken-koster-mellom-400-og-2-500-kr-pr-tonn-co2-article32702-1212.html>

et argument for myndighetenes satsting på nullutslippsbiler. Dette skal ikke undervurderes, men små land som Norge bør i så fall søke å koordinere en slik innsats på tvers av land, f.eks. innad Norden eller med EU.

Jordbruket ventes å stå for 20 prosent av de ikke-kvotepliktige utslippene frem til 2030 og Klimakur 2030 skriver at overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk, samt redusert matsvinn kan gi store utslippsreduksjoner til en relativt lav kostnad. Jordbrukssektoren mottar årlig budsjettstøtte på 17,5 mrd. kroner. Innretting av subsidiene mot de mindre utslippsintensive delene av norsk jordbruk er et virkemiddel for å oppnå en slik overgang.

Enkelte av dagens klimatiltak er synlige som bevilgede utgifter over statsbudsjettet, mens andre tiltak gir tapte inntekter. Avgiftsfritak for nullutslippsbiler eller fritak for moms på elektrisitet i Nord-Norge er eksempler på dette. Andre virkemidler inngår verken i statsbudsjettets utgifts- eller inntektsside, slik som elsertifikater. En oppdatert sammenstilling av kostnader og klimaeffekter av ulike tiltak (og virkemidler) vil gjøre det enklere for myndighetene å vurdere kostnadseffektiviteten i den gjeldende klimapolitikken og berede grunnen for en mer kostnadseffektiv klimapolitikk. Mer informasjon vil også hjelpe næringsliv og husholdninger å ta informerte valg. Informasjon om kostnader og prioritering av kostnadseffektive tiltak vil bli enda viktigere når potensielt meget kostbare tiltak må utløses for å nå mål om nasjonale utslippsreduksjoner.

### 3.12 Næringsstøtte

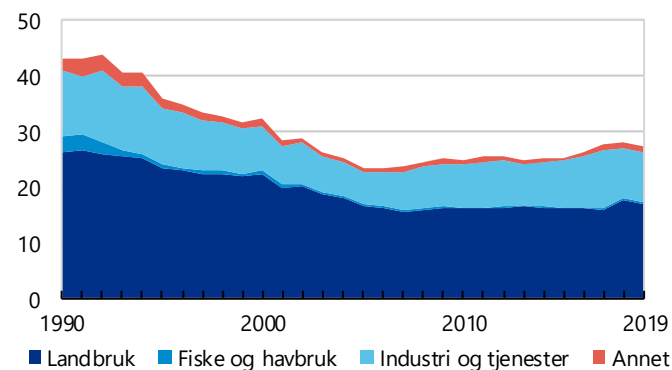
Næringsstøtte omfatter offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler. Næringsstøtte kan ta mange former, men bare enkelte av støttetiltakene er direkte synlige på budsjettets utgiftsside. Den budsjettmessige støtten, omfatter ordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, dvs. tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt avsetninger til tap eller risikokapital på statlige kapitalinnskudd. Støtteordninger som ikke er synlige på budsjettets utgiftsside er bl.a. særskilte skatte- og avgiftsregler og skjerming fra utenlandsk konkurranse.

I 2018 utgjorde budsjettstøtten 28 mrd. Budsjettstøtten består av direkte næringsrettet støtte og utgifter til horisontale ordninger. Jordbruksavtalen mellom staten og bøndene er et eksempel på næringsrettet støtte. Støtten til forskning og utvikling (FoU)

gjennom utbetalinger fra Norges forskningsråd og Innovasjon Norge er eksempler på horisontale støtteordninger. Horisontal støtte skal i utgangspunktet være tilgjengelig for bedrifter i alle næringer. Foruten støtte til FoU gis det horisontal støtte til energi- og miljøtiltak, små og mellomstore bedrifter (SMB) og regionale tiltak. Samlet utgjør budsjettstøtten vel 2 prosent av samlede budsjettutgifter og 0,8 prosent av BNP i 2018. Figuren under viser utviklingen i direkte næringsrettet og horisontal budsjettstøtte fordelt etter næring. Budsjettstøtten har blitt redusert siden 1990. Utviklingen har bl.a. sammenheng med Norges deltakelse i internasjonale avtaler, og omtales i delavsnittet nedenfor.

#### Næringsstøtte\*

Mrd. 2018-kroner



\*Budsjettstøtte gitt som næringsrettet støtte og horisontal støtte (fordelt etter næring).  
Kilde: Finansdepartementet, NB20 / NHO

#### Markedssvikt

Næringsstøtte påvirker hvordan de begrensede ressursene – arbeidskraft og kapital – allokeres mellom bedrifter og næringer. Effektive markeder med virksom konkurranse bidrar til at de mest lønnsomme bedriftene overlever. Dermed blir arbeidskraft og kapital benyttet der de kaster mest av seg. På denne måten maksimeres samfunnets verdiskaping. Det betyr også at bruk av næringsstøtte i allerede effektive markeder vrir ressursbruken mot støtteberettigede bedrifter og næringer fra andre som ikke mottar slik støtte, og gir således et samfunnsøkonomisk tap.

Det er flere begrunnelser for bruk av næringsstøtte. Ofte er begrunnelsen eksistensen av ulike former for *markedssvikt*, slik at markedet ikke allokerer ressursene der de maksimerer samfunnets verdiskaping, og at næringsstøtte kan korrigere for dette. Et eksempel er investeringer i forskning og ny teknologi. Slike investeringer vil ofte gi en langt høyere avkastning for samfunnet enn for bedriften alene, og

vil derfor ikke uten videre bli priset riktig i bedriftens investeringsbeslutninger. I et fritt marked vil derfor bedriftene investere mindre i forskning enn det som er lønnsomt fra samfunnets side. Dette er et eksempel på en såkalt *positiv eksternalitet*. Tilsvarende vil ulik tilgang på informasjon kunne gi opphav til lignende suboptimale utfall. En gründer med en god idé vil ha mer kunnskap om nytteverdien av å realisere ideen enn en ekstern investor som vurderer å skyte inn kapital. *Asymmetrisk informasjon* vil derfor kunne medføre at gode og samfunnsøkonomisk lønnsomme ideer ikke blir realisert. I slike tilfeller kan myndighetene spille en rolle for å bedre ressursutnyttelsen i økonomien.

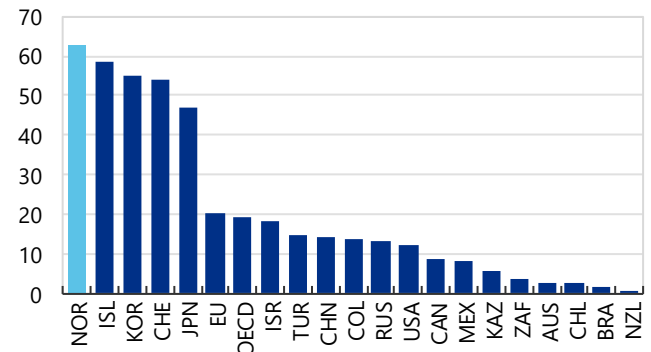
Andre ganger er begrunnelsen for næringsstøtte at samfunnet har andre mål det ønsker å oppnå, som bl.a. fordelingsmessige mål. Distriktpolitikk er et slikt fordelingsmessig mål. For å oppnå målsetningen om spredt bosetning, kan man benytte næringspolitiske virkemidler for å skape incentiver som bidrar til å oppnå dette. I slike tilfeller vil man måtte avveie prinsippet om effektiv allokering av ressursene opp mot de øvrige målsetningene man har. Uansett må man ha klart for seg at næringsstøtte som ikke korrigerer for markedssvikt medfører et samfunnsøkonomisk tap ved at ressursene ikke benyttes der de kaster mest av seg for samfunnet. I tillegg vil dette effektivitetstapet bli større som følge av at støtten må finansieres ved skatter, som i seg selv er vridende.

Landbruket, som i dag mottar nærmere to tredeler av budsjettstøtten, er en næring der samfunnet har andre hensyn enn kostnadseffektivitet. Landbruksstøtten skal bidra til å ivareta de landbrukspolitiske målene om matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser.<sup>51</sup> Ifølge OECD utgjør den samlede landbruksstøtten (Producer Support Estimate, PSE) drøye 60 prosent av brutto næringsinntekt for norsk landbruk i 2018. Norske bønder er dermed blant dem som mottar mest statlig støtte i OECD-området, jf. figuren under. Både OECD og IMF har pekt på at landbruksstøtten er et hinder for effektiv ressursutnyttelse. I sin landrapport uttrykte IMF eksplisitt at en reduksjon i støttenivået til jordbruket vil kunne ha positive fordelings effekter, samtidig som det vil frigjøre ressurser som kan nyttes til en rimeligere og mer effektiv distriktpolitikk, eller i

annen og mer produktiv virksomhet.<sup>52</sup> Med andre ord mener IMF at Norge kunne ivareta de landbrukspolitiske målene mer effektivt og til lavere kostnader dersom andre mål ble vektlagt mindre.

### Landbruksstøtte (PSE)\*

Prosent av brutto næringsinntekt\*\*. 2018



\*Samlet støtte til produsentene i landbruket, dvs. summen av budsjett- og skjeringsstøtte.

\*\*Summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

Kilde: OECD / NHO

Deler av de horisontale støtteordningene inngår i det næringsrettede virkemiddelapparatet. Blant støtteordninger som inngår er støtte til FoU og SMB, som bl.a. kanaliseres via Norges forskningsråd og Innovasjon Norge. Formålet med virkemiddelapparatet er å legge til rette for verdiskaping og arbeidsplasser. Budsjettstøtte via horisontale ordninger bør derfor innrettes mot markeder med markedssvikt, og slik sett bidra til å øke effektiviteten og verdiskapingen. Satsing på FoU-prosjekter som kan løfte den generelle produktiviteten i økonomien er et eksempel. Her bør det understrekes at offentlig støtte i størst mulig grad bør innrettes på en slik måte at man utløser innovasjoner som ellers ikke ville ha blitt realisert, såkalt addisjonalitet. Samtidig bør virkemiddelapparatets innretning også være utformet så effektivt som mulig, slik at mest mulig av bevilgningene kanaliseres til faktiske satsinger og ikke forsvinner til administrasjonskostnader. F.eks. utgjorde Forskningsrådets driftskostnader om lag 8 prosent av institusjonens samlede tilskuddsutbetalinger på 9,5 mrd. i 2018. For å sikre at støtteordningene har god måloppnåelse er det derfor nødvendig med jevnlig evalueringer av hva bevilgningene går til og hvordan de brukes.

### Globalisering og internasjonal handel

Verdens handelsorganisasjon (WTO) er bærebjelken i norsk handelspolitikk. Gjennom WTO fastsettes overordnede prinsipper og spilleregler for internasjonal handel. Et regelbasert handelssystem legger

<sup>51</sup> Meld. St. 11 2016–2017 Endring og utvikling.

<sup>52</sup> IMF Country Report No. 16/214 (2016).

til rette for friere handel. Handel gir opphav til økt effektivitet gjennom mer konkurranse, utnyttelse av stordriftsfordeler og tilgang på ny teknologi. Samtidig er det en erkjennelse at for å kunne utnytte mulighetene og gevinstene globaliseringen gir må man omstille næringsstrukturen. Vi tjener på handel nettopp fordi vi er forskjellige og har ulike fortrinn. Som en liten, åpen økonomi er det derfor viktig å støtte opp under det multilaterale handelssystemet for å kunne fortsette å dra nytte av gevinstene ved handel. For å sikre konkurranse på like vilkår er det derfor et omfattende internasjonalt regelverk som regulerer landenes bruk av næringsstøtte, ettersom offentlige støtteordninger virker konkurransevridende. Norges deltakelse i multilaterale avtaler og frihandelsavtaler er derfor en viktig forklaring på at bruken av budsjettstøtte er blitt redusert siden 1990.

Gjennom WTOs landbruksavtale er budsjettstøtten til landbruket blitt vesentlig redusert. Siden 1990 har landbrukssubsidiene blitt kuttet om lag 10 mrd., målt i 2018-kroner. Mesteparten av reduksjonen var unnagjort før 2005 og budsjettstøtten har utviklet seg sideveis siden. I senere tid har man bl.a. blitt enige om å fase ut bruken av eksportsubsidiene på landbruksvarer. For Norge sin del betyr det at eksportsubsidiene til melkesektoren fjernes 1. juli 2020.

På tross av at man ikke har kommet til en enighet om en fiskeritavtale i WTO har Norge redusert budsjettstøtten til fiskerisektoren. Hovedavtalen for fiskerisektoren ble sagt opp i 2005 og næringen mottar i dag næringsstøtte i form av skatteutgifter. Redusert støttenivå har stilt strengere krav til lønnsom drift i næringen. Fiskerisektoren har dermed måttet omstille fra små fiskeskøyter til større og mer effektive trålere (og etter hvert også en stor oppdrettsnæring). Selv om antall fiskefartøy og antall fiskere har falt, har fangsten per fisker økt.

Mesteparten av sjømaten som produseres her til land eksporteres. Gitt at norsk fisk konkurrerer på et internasjonalt marked er det helt nødvendig med kostnadseffektiv drift for å sikre en konkurransedyktig næring. Gjennom internasjonale avtaler og frihandelsavtaler kan man sikre norske bedrifter markedsadgang og bedre forutsigbarhet. Norge har også vært en pådriver for å sikre et multilateralt regelverk for fiskeri for å redusere bruken av subsidier. Fiskerisubsidier virker konkurransevridende

og vil kunne medføre overkapasitet som undergraver ressursene i havet og lønnsomheten i næringen.

EØS-avtalen sikrer norske bedrifter markedsadgang til EUs indre marked og konkurranse på like vilkår med europeiske bedrifter. Dette sikres gjennom et felles regelverk i Norge og EU på de aktuelle områdene. Det betyr at all støtte utenom jordbruk og fiskeri som hovedregel skal følge EØS-avtalens statsstøtteregelverk og være godkjent av EFTAs overvåkningsorgan ESA.

#### *Andre støtteordninger*

Dette avsnittet har fokusert på næringsstøtten som finansieres over statsbudsjettet. Imidlertid eksisterer det også andre typer næringspolitiske tiltak som ikke føres på budsjettets utgiftsside. Selv om det ikke knytter seg budsjettmessige utgifter til disse tiltakene vil de ha realøkonomiske kostnader som følge av at ressurser allokeres til støtteberettigede næringer. Derfor bør det også stilles krav til effektiviteten til disse tiltakene.

Eksempelvis kan noe av næringsstøtten være særskilte skatte- og avgiftsregler rettet mot næringslivet. Slik støtte har ingen direkte utgift på statsbudsjettet. I stedet representerer denne typen næringsstøtte tapt skatteinntekt for staten. I budsjettene omtales dette som en skatteutgift. Fritak og redusert sats for elavgiften i industrien er et eksempel på slik lempeligere behandling i skatte- og avgiftsregelverket. I 2018 utgjorde dette tiltaket alene en skatteutgift på 7,5 mrd. kroner. Totalt beløp de særskilte skatte- og avgiftsreglene rettet mot næringslivet seg til anslagsvis 39 mrd. kroner i tapte skatteinntekter for staten.

Skjerming mot utenlandsk konkurranse er et annet eksempel på næringsstøtte. Virkemidlene i det såkalte importvernet er bl.a. bruk av beskyttelsestoll og ikke-tariffære handelshindre. Norge har i dag høye tollmurer for mange av landbruksvarene som produseres her til lands, deriblant melk og storfekjøtt og nulltoll på mange landbruksvarer som ikke blir produsert i Norge. Bruk av toll begrenser konkurransen og gir høyere priser til forbrukerne, så vel som redusert produktutvalg. Importvernet kan forklare halvparten av prisforskjellene på matvarer i Norge sammenlignet med Sverige og Danmark.<sup>53</sup> Finansdepartementets egne beregninger viser at

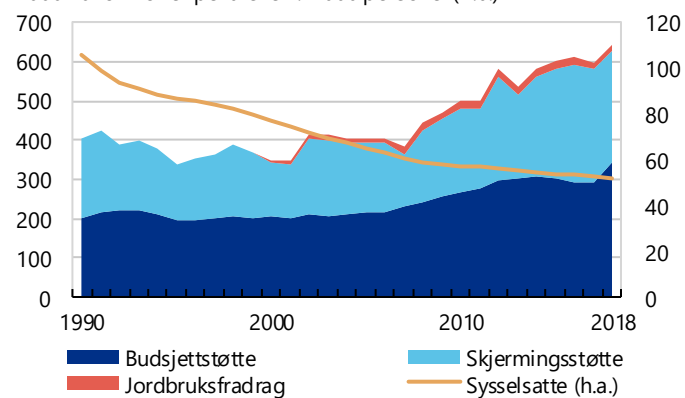
<sup>53</sup> NOU 2019:11 Enklere merverdiavgift med én sats.



skjermingsstøtten utgjør om lag halvparten av den totale landbruksstøtten, som vist i figuren under.

### Næringsstøtte: Landbruk

1 000 2018-kroner per årsverk. 1 000 personer (h.a.)



Kilde: Finansdepartementet, NB20 / NHO