

**Rådgivende utvalg for
finanspolitiske analyser**

UTTALELSE 2025

Rådgivende utvalg for
finanspolitiske analyser

UTTALELSE 2025

Oslo, 6. februar 2025

Ragnar Torvik

Leder

Thomas von Brasch

Erika Färnstrand Damsgaard

Ola Kvaløy

Gisle James Natvik

Linda Nøstbakken

Ragnhild C. Schreiner

Sekretariat:

Kari Anne Haugen (sekretariatsleder)

Frid Fjose Berg

Eivind Breidlid

Torje Hegna

Kirsti Mellbye

Henrik Langsether Rainuzzo

Arent Skjæveland

Uttalelse om langsiktig bærekraft i statsfinansene

1 Innledning og hovedkonklusjoner

Det Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser har som mandat å gi faglige vurderinger og råd om langsiktig bærekraft i statsfinansene, herunder om utformingen av finanspolitikken er forenelig med slike hensyn. Utvalget skal gi en årlig, kort uttalelse om disse vurderingene.

Hovedkonklusjoner i årets uttalelse er:

✓ Mer bør gjøres for å øke sysselsettingsgraden og få ned sykefraværet. (kap.2).

- Skatt på lav arbeidsinntekt bør reduseres. Det bør innføres arbeidsfradrag.
- Det bør gjøres endringer i sykepengeordningen, både for arbeidsgivere og arbeidstakere.
- Staten må sette rammene for sitt finansielle bidrag til sykepengeordningen. Det er uheldig med klausuler i IA-avtaler som i praksis skyver dette ansvaret over til partene i arbeidslivet.
- Det er positivt at regjeringen trapper opp bruken av arbeidsmarkedstiltak.

✓ Skattesystemet bør utformes helhetlig basert på faglige prinsipper. Endringer i skattesystemet bør forankres i brede skatteforlik som kan stå seg gjennom skiftende politiske flertall. (kap. 3).

- Det er positivt at den midlertidige ekstra arbeidsgiveravgiften er fjernet.
- Det er positivt at regjeringen forsøker å tette skattehull gjennom endringer i utflyttingsskatten. Disse endringene bør ikke reverseres uten at alternative måter for å tette skattehullene først er på plass.
- Det er uheldig at regjeringen ytterligere uthuler merverdiavgiftssystemet ved å redusere satsen på vann og avløp.

✓ Forslagene fra Helsepersonellkommisjonen bør i større grad følges opp. (kap. 4).

✓ Næringsstøtten har økt kraftig og er i for stor grad rettet mot enkelt næringer. Staten er uegnet til å plukke vinnere. (kap. 5).

- Satsingen på havvind bør settes på pause.
- CO₂-kompensasjonsordningen og regjeringens batterisatsing bør avvikles.
- Staten bør ikke støtte utbygging av samfunnsøkonomisk ulønnsom kraftproduksjon eller subsidiere økt kraftforbruk, og bør definitivt ikke støtte begge deler på en gang.
- Det er et paradoks at næringspolitikken begrunnes med et mål om «å skape arbeidsplasser» samtidig som regjeringen vektlegger knapphet på arbeidskraft som en hovedutfordring fremover.

✓ Med sterk vekst i fondsverdien, slik som de siste årene, bør bruken av fondsmidler innføres gradvis. (kap. 6).

- Uttaksprosenten bør tillegges mindre vekt som kortsiktig styringsindikator.
- Deler av fondsuttaket bør brukes til å holde skatte- og avgiftsnivået nede.

✓ En helhetlig budsjettprosess som er transparent for allmennheten, er viktig for å sikre at de formålene som har høyest politisk prioritet, faktisk blir realisert. (kap. 7).

- Det er positivt at regjeringen har motstått forslag om å opprette egne fond eller lage egne regnskap utenom handlingsregelen, som for eksempel å øremerke CO₂-avgiften til utbygging av havvind. En slik praksis ville vært en omgåelse av det finanspolitiske rammeverket.
- Det finanspolitiske rammeverket er ikke til hinder for betydelig støtte til Ukraina.
- All offentlig pengebruk bør inngå i det ordinære statsbudsjettet, med mindre det oppstår ekstraordinære og uforutsette forhold. Et eksempel på uheldig praksis som bryter med dette, er regjeringens forslag om å øke bevilgningene til kommunene tre uker etter at de selv la frem statsbudsjettet.
- Uttak fra SPN og SPU bør begge regnes som bruk av fondsmidler, og følge prinsippene i handlingsregelen.

2 Langsiktige utfordringer og behov for å øke arbeidstilbudet

Regjeringens perspektivmelding beskriver sentrale langsiktige utfordringer for norsk økonomi. I årene fremover vil det bli flere eldre, samtidig som veksten blant personer i yrkesaktiv alder etter hvert vil stoppe opp. Det innebærer at tilbudet av arbeidskraft høyst sannsynlig vil vokse mindre enn før, mens etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren vil øke markant. Den demografiske utviklingen vil også utfordre bærekraften i statsfinansene. Noen år frem i tid vil de offentlige utgiftene ved dagens velferdsstat vokse raskere enn inntektene, og det vil oppstå et inndekningsbehov i offentlige finanser. Samtidig skal norsk økonomi omstilles, og petroleumsvirksomheten vil gradvis bety mindre. I overgangen til et lavutslippssamfunn vil etterspørselen etter fornybar kraft øke.

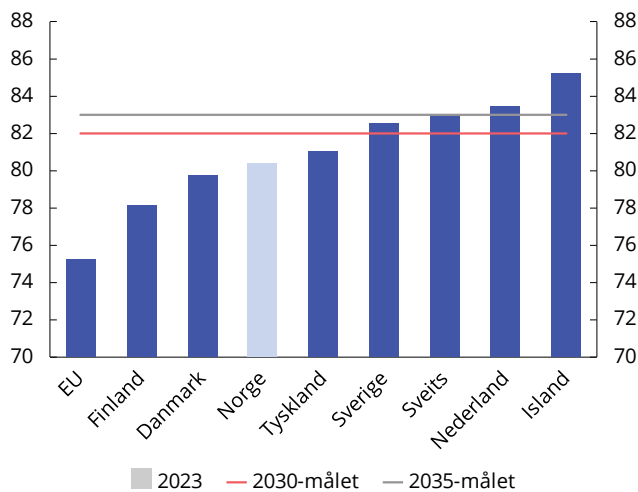
Utvalgets vurderinger

Et fortsatt høyt velferdsnivå forutsetter en omstillingsdyktig økonomi der knappe ressurser brukes mest mulig effektivt. Arbeidskraften er vår viktigste kilde til felles velferd. Med en demografisk utvikling som tilsier klart lavere vekst i arbeidsstyrken fremover, blir det ekstra viktig at den økonomiske politikken utformes med sikte på å forvalte denne ressursen mest mulig effektivt og å øke tilbudet av arbeidskraft. I en slik situasjon er det et paradoks at mange politikkforslag isteden begrunnes med et mål om «å skape arbeidsplasser», og det ofte innen næringer med høyt energibehov.

2.1 Regjeringens sysselsettingsmål

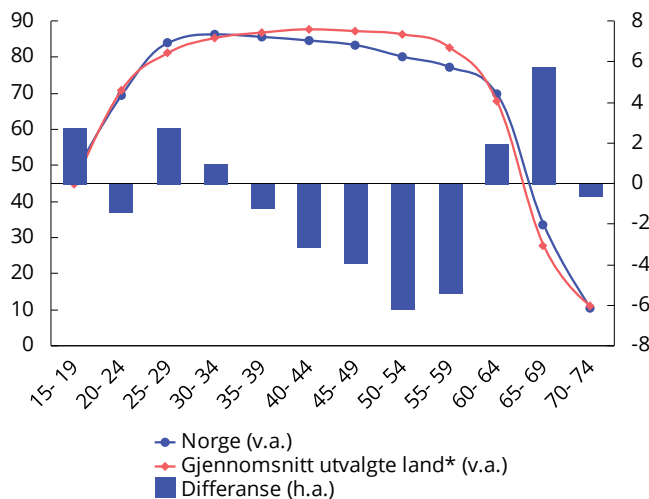
Regjeringen har satt som mål å øke sysselsettingsandelen i aldersgruppen 20-64 år fra 80,4 pst. i 2023 til 82 pst. i 2030 og til 83 pst. i 2035. I 2023 var det i Europa kun Island, Nederland og Sveits som hadde en sysselsettingsandel i aldersgruppen 20-64 år som var på linje med eller over sysselsettingsmålet regjeringen har satt for 2035, mens sysselsettingen i Sverige og Estland var over det norske målet for 2030, se figur 2.1. Sysselsettingsandelen i Norge er relativt høy i de fleste aldersgrupper, men i aldersgruppen 40-59 år er sysselsettingsandelen i Norge lavere enn i mange sammenlignbare land, se figur 2.2.

Figur 2.1 Sysselsatte som prosent av befolkningen 20-64 år



Kilde: Eurostat (Labor Force Survey).

Figur 2.2 Sysselsatte som prosent av befolkningen etter 5-årige aldersgrupper. 2023. Differanse i prosentpoeng



* Uvektet gjennomsnitt av Sverige, Danmark, Finland, Island, Tyskland, Nederland og Sveits.

Kilde: Eurostat (Arbeidskraftundersøkelsen).

Utvalgets vurderinger

I lys av den demografiske utviklingen, med utsikter til betydelig nedgang i andelen yrkesaktive i befolkningen og økt behov for helse- og omsorgstjenester, mener utvalget at økt sysselsetting er viktig. Økt sysselsetting bidrar til høyere verdiskaping i både privat og offentlig sektor, og vil gjøre det enklere å levere de velferdstjenestene som en aldrende befolkning forventer. Å ha en jobb å gå til er også av stor betydning for den enkelte. Det gir både stabil inntekt, personlig utvikling og deltakelse på en sosial arena.

Mange som står utenfor arbeidslivet, mottar en helserelatert ytelse. Selv om en del i denne gruppen ikke kan delta i arbeidslivet grunnet helseproblemer, kan deltakelse i arbeidslivet også være helsefremmende for mange mottakere av helserelaterte ytelser.¹ Tiltak for å få flere mottakere av helserelaterte ytelser i arbeid drøftes under 2.3.

Det er trolig også et potensiale for å få flere innvandrere i arbeid. I SSBs hovedalternativ for befolkningsfremskrivinger legges det til grunn at all veksten i befolkningen i de mest yrkesaktive aldersgruppene vil komme blant innvandrere fra ikke-vestlige land.² Til tross for sterk generell sysselsettingsvekst blant innvandrere de siste årene er sysselsettingsandelen i denne gruppen fortsatt betydelig lavere enn i resten av befolkningen. Som utvalget pekte på i fjorårets uttalelse, vil det være særlig viktig at ukrainske fordrevne kommer inn på arbeidsmarkedet, siden disse i løpet av kort tid har blitt den nest største innvandrerguppen i landet. Sysselsettingsutviklingen i denne gruppen har vært positiv det siste året, og tilknytningen til arbeid øker med botid. Blant dem som ankom i løpet av 2022, var andelen i arbeid i desember nesten 50 pst. for menn og over 40 pst. for kvinner i alderen 20 til 66 år.³ Stadig flere ukrainske fordrevne fullfører introduksjonsprogrammet og går over i arbeid. Det er positivt at introduksjonsprogrammet har blitt mer arbeidsrettet, men det kan bli behov for ytterligere tiltak for at sysselsettingen i denne gruppen skal komme opp til samme nivå som resten av befolkningen. Utvalget vil særlig trekke frem språkopplæring som et viktig tiltak for å få flere ukrainere i arbeid. I tillegg vil tiltak som diskuteres senere i kapittel 2, som økt bruk av arbeidsmarkedstiltak og sterkere økonomiske insentiver, kunne få flere innvandrere i arbeid.

Utvalget mener at det også bør gjøres mer for å legge til rette for økt sysselsetting blant eldre. Utsikter til bedre helse, høyere utdanningsnivå, samt stadig sterkere insentiver til å stå i arbeid som følge av levealdersjusteringen i pensjonssystemet, vil trolig føre til at sysselsettingen blant eldre vil øke fremover, selv uten nye tiltak. Dette utelukker ikke ytterligere tiltak som kan øke sysselsettingen blant eldre, herunder bedre tilrettelegging på arbeidsplassen, kontinuerlig kompetanseutvikling og heving eller avvikling av særaldersgrenser. Særaldersgrenser gir rett til tidligpensjon for enkelte yrkesgrupper i

¹ NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting.

² Innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenfor EU.

³ Tall innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

offentlig sektor.⁴ Det er trolig betydelig restarbeidsevne blant mange arbeidstakere som har passert særaldersgrensen.⁵ Særaldersgrensene bidrar derfor til lavere yrkesdeltakelse blant eldre. Regjeringen og arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor har de siste årene blitt enige om flere endringer i særaldersgrensene og tidligpensjon, og plikten til å fratre for yrkesgrupper med særaldersgrenser er nå fjernet eller skal opphøre for alle. Likevel vil det trolig fortsatt være mange med restarbeidsevne som vil benytte seg av muligheten til å gå av tidlig med særalderspensjon. I en avtale med partene fra 2023 ble det varslet at det igangsettes et arbeid for å vurdere det framtidige omfanget av særaldersgrenser. Utvalget mener at en slik gjennomgang bør gjennomføres så snart som mulig. Hovedprinsippet bør være at man også legger opp til at gruppene som i dag har særaldersgrenser, skal stå lenger i arbeid.

2.2 Økt sysselsetting og det langsiktige inndekningsbehovet

I perspektivmeldingen blir økt arbeidstilbud og mer effektiv ressursbruk i offentlig forvaltning trukket frem som «retningsvalg» som kan bedre offentlige finanser og redusere det langsiktige inndekningsbehovet. Økt sysselsetting vil bedre offentlige finanser gjennom høyere skatteinntekter og reduserte utgifter til trygdeytelser. I meldingen er det beregnet at 10 pst. økning i sysselsettingen, utover sysselsettingsveksten som allerede ligger inne i referanseforløpet, vil kunne redusere inndekningsbehovet med et beløp tilsvarende 4,1 pst. av Fastlands-BNP i 2060, tilsvarende 2/3 av det anslåtte inndekningsbehovet for dette året. I referanseforløpet er det forutsatt at eldre i gjennomsnitt vil kompensere for 2/3 av levealdersjusteringen gjennom å stå lenger i arbeid. I meldingen gis det også regneeksempler på hva som kan oppnås på en rekke enkeltområder, herunder ytterligere økt yrkesdeltakelse blant eldre, flere innvandrere i arbeid og redusert overgang til uføretrygd. Basert på dette beregnes virkningen på offentlige finanser dersom potensialet på alle disse områdene realiseres. Ifølge meldingen vil en slik økning i sysselsettingen og reduksjon i trygdeutgiftene kunne

⁴ Særaldersgrensene som gir rett til tidligpensjon kan være 65, 63 eller 60 år. Dersom summen av alderen og opptjeningstiden er minst 85 år, kan en person med særaldersgrense gå av tre år før aldersgrensen for sitt yrke. I en avtale med partene fra 2023 er det enighet om å oppheve aldersgrensen for tidligpensjon ved 65 år og å utvikle muligheten til å gå av tre år før særaldersgrensene. Plikten til å fratre ved særaldersgrensene ble opphevet for de fleste yrkesgrupper i 2021 og 2022, og det er nå avtalt oppheving i 2025 også for ansatte i Forsvaret. Retten til å gå av ved særaldersgrensen er beholdt. De som går av ved særaldersgrensene vil fortsatt motta særalderspensjon, med et fribeløp på 2,7G dersom de begynner å arbeide i privat sektor.

⁵ Ekspertgruppe nedsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023).

redusere inndekningsbehovet med 5,1 pst. av Fastlands-BNP i 2060, tilsvarende 90 pst. av det anslåtte inndekningsbehovet.

Utvalgets vurderinger

Økt sysselsetting er et mer gunstig tiltak for å redusere det langsiktige inndekningsbehovet enn å øke skattene eller redusere tjenestetilbudet, særlig hvis dette oppnås ved at færre mottar offentlige stønader og i stedet er i jobb.

Utvalget vil samtidig peke på at beregningene i perspektivmeldingen som skisserer økt sysselsetting som en løsning på inndekningsbehovet, fremstår som i overkant optimistiske. Summen av alle potensielle virkninger på sysselsettingen av grepene som skisseres i perspektivmeldingen, medfører en sysselsettingsandel som er høyere enn noe annet europeisk land har oppnådd de siste 20 årene, med unntak av Island.⁶ Det er flere grunner til at beregningene i meldingen anslår sysselsettingspotensialer som medfører en svært høy sysselsettingsandel. For det første er det allerede lagt til grunn betydelig vekst i sysselsettingen blant eldre i meldingens referanseforløp. Økt sysselsetting som en løsning på inndekningsbehovet må dermed komme i tillegg til økningen som er lagt til grunn i referanseforløpet. Videre hensyntar ikke beregningene samspillet mellom de ulike grepene for å øke sysselsettingen. For eksempel vil potensiale for å få flere uføre i arbeid trolig reduseres dersom man samtidig lykkes med å redusere overgangen til uføretrygd.⁷ Til slutt tar beregningene heller ikke hensyn til at økt sysselsetting trolig vil kreve tiltak som isolert sett øker inndekningsbehovet, slik som f.eks. redusert marginalsatt på arbeid, økte utgifter til arbeidsmarkedstiltak og lønnstilskudd eller sterkere satsing på tidlig innsats i skolesystemet for å forebygge utenforskap. På bakgrunn av dette vil det trolig være behov for innsats på flere områder for å håndtere det anslåtte inndekningsbehovet fremover.

En slik innsats kan være en mer effektiv offentlig forvaltning, og dette trekkes frem i perspektivmeldingen som et potensielt viktig bidrag til å redusere det langsiktige inndekningsbehovet. Det er imidlertid i liten grad pekt på konkrete tiltak for å realisere dette, slik at realismen i talleksemplet er vanskelig å evaluere. Utvalget mener derfor at det fremover trolig vil være behov for å gjennomføre mer politisk krevende tiltak for å redusere utgifter og/eller øke inntektene.

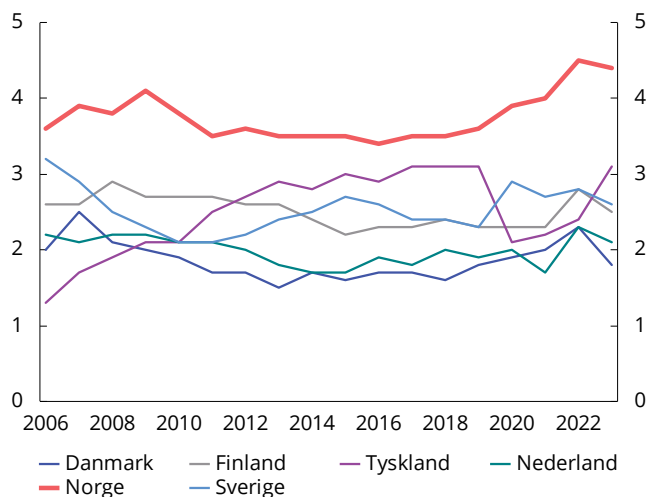
⁶ Moum, K. og Schreiner, R. (2024).

⁷ Slike samspillseffekter er omtalt, men ikke beregnet, i Perspektivmeldingen.

2.3 Høyt og økende sykefravær

Sykefraværet i Norge er høyere enn i andre europeiske land, se figur 2.3.⁸ I 2023 utgjorde sykefraværet blant arbeidstakere i underkant av 170 000 årsverk, hvilket er 30 000 flere årsverk enn i 2019. Sykefraværsprosenten i 2023 var over 30 pst. høyere enn målet i IA-avtalen for perioden 2019-2024. Sykefraværet har siden 2019 økt i alle aldersgrupper, men prosentvis mest blant personer under 40 år. Psykiske lidelser utgjør en stadig større del av det samlede sykefraværet og utgjør vel 40 pst. av økningen i det legemeldte sykefraværet siden 2019. De siste årene har det vært en betydelig økning i antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger som kommer fra sykepenges.

Figur 2.3 Sykefravær som pst. av sysselsatte 20-64 år. 2006-2023



Kilde: Eurostat (Arbeidskraftundersøkelsen).

Arbeidstaker har rett på sykepenges i 52 uker. Arbeidsgiver betaler sykelønn de første 16 dagene, mens folketrygden dekker resten av perioden, med 100 pst. kompensasjonsgrad inntil 6 G. I Europa er det bare Luxemburg som gir arbeidstaker rett til sykepenges med full dekning like lenge som Norge. Dagens sykepengeordning har i liten grad blitt endret siden den ble innført i 1978. Forslag til endringer i sykepengeordningen har derimot blitt drøftet flere ganger de siste årene. Flertallet i Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2), herunder syv av de åtte hovedorganisasjonene i arbeidslivet som deltok, anbefalte å utrede en modell der noe av arbeidsgivers medfinansieringsansvar flyttes fra korttidsfraværet til langtidsfraværet. Utvalgets

⁸ I internasjonale sammenligner av sykefravær er det vanlig å bruke tall fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Sykefraværet i AKU er noe lavere enn det registerbaserte sykefraværet, men utviklingen samsvarer ganske godt over tid.

drøfting var basert på utredningen fra sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe (NOU 2019: 7), som også anbefalte endringer som ville gi arbeidsgiver sterkere insentiver til å legge til rette for gradert sykemelding.

Ekspertgruppen anbefalte også endringer for arbeidstakerne, med lavere kompensasjonsgrad etter seks måneder for fulltidssykemeldte, samtidig som de med gradert sykemelding kunne motta sykepengen lenger enn dagens 12 måneder. Dette forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp i fase 2 av Sysselsettingsutvalget, der også partene i arbeidslivet deltok.

Videre hadde sysselsettingsutvalget forslag til flere andre endringer i de helserelaterte ytelsene, herunder:

- Innsatsperiode for nye AAP-mottakere under 35 år med lav eller ingen tidligere arbeidsinntekt.
- Forsøk med arbeidsorientert uføretrygd for nye uføre under 30 år.

Regjeringen har igangsatt en områdegjennomgang av de helserelaterte ytelsene, der formålet er å komme med forslag som kan bidra til å få flere i arbeid istedenfor å motta helserelaterte ytelser. Utredningen gjennomføres av Oslo Economics, Frischsenteret og OsloMet, og endelig rapport med anbefalinger skal etter planen leveres i juni 2025.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at det må gjøres endringer i sykepengeordningen for å snu utviklingen i sykefraværet. Det er spesielt urovekkende at det har skjedd en stor økning i fravær blant personer under 40 år, samt at diagnosen ofte er psykiske lidelser som er den diagnosegruppen som i gjennomsnitt gir lengst varighet på sykefraværet.

Utvalget anbefalte i fjorårets uttalelse å følge opp Sysselsettingsutvalgets forslag. Ingen av Sysselsettingsutvalgets forslag til endringer i de helserelaterte ytelsene har så langt blitt fulgt opp, selv om enkelte av forslagene som regjeringen la frem i arbeidsmarkedsmeldingen⁹ har visse likhetstrekk med sysselsettingsutvalgets anbefalinger.¹⁰ Sysselsettingsutvalgets forslag om å forskyve arbeidsgivers medfinansiering i sykepengeordningen bør følges opp. Det vil gi arbeidsgiver insentiver til å forebygge langtidsfravær, tilrettelegge på arbeidsplassen og følge opp den sykemeldte tettere.

⁹ Meld. St. 33 (2023–2024) En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd.

¹⁰ Forslaget om økt bruk av lønnstilskudd som alternativ til uføretrygd har til dels samme formål som utvalgets forslag om arbeidsorientert uføretrygd. Forslaget om ungdomsprogram har til en viss grad samme målgruppe og formål som utvalgets forslag om innsatsperiode for unge AAP-mottakere.

Utvalget mener at det også bør gjøres endringer for arbeidstakere. De fleste andre inntektssikringsordninger har en betydelig egenandel for å styrke insentiver til arbeid, for eksempel dekker arbeidsavklaringspenger og uføretrygd 2/3 av inntekten opp til 6 G. Det er sterk faglig støtte for at en reduksjon i arbeidstakers kompensasjonsgrad i sykepengeordningen vil redusere sykefraværet.¹¹ Utredningen som la grunnlaget for innføringen av sykepengeordningen i 1978 frarådet full kompensasjonsgrad (NOU 1976: 23), og en rekke utvalg har over flere tiår støttet opp under dette. Samtidig må tiltak for å styrke gode arbeidsinsentiver vurderes også ut ifra fordelingseffektene. Karensdager eller annen redusert kompensasjonsgrad ved korttidsfravær vil for eksempel ramme ulikt avhengig av om arbeidstakeren har mulighet for å arbeide på hjemmekontor. Ansatte i offentlig sektor og en del funksjonærer i privat sektor har også rett på full lønn under sykdom gjennom tariffavtaler. En reduksjon i kompensasjonsgraden vil derfor i utgangspunktet særlig ramme lavlønte grupper i privat sektor. Dersom redusert kompensasjonsgrad erstattes av økte utbetalinger fra arbeidsgiver, vil ikke arbeidstakers insentiver bedres, men det vil likevel styrke arbeidsgivers insentiver til å forebygge sykefravær.

Den største gevinsten for samfunnet ligger i å redusere langtidsfraværet og hindre varig frafall fra arbeidslivet. Derfor er det først og fremst ved langvarig sykefravær at kompensasjonsgraden bør vurderes endret. Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe foreslår at redusert kompensasjonsgrad først inntreffer etter seks måneder ved fulltidsfravær, kombinert med en utvidelse av sykepengeperioden for de som har gradert sykemelding. Dette forslaget bør følges opp. Samtidig vil utvalget nevne at det er positivt at regjeringen har igangsatt en områdegjennomgang av de helserelaterte ytelsene. Utredningen bør følges opp med forslag til konkrete tiltak.

Ved årsskiftet 2024-25 utløp IA-avtalen. I IA-avtalen for 2019-2024 stod følgende: *«Regjeringen vil ikke foreslå endringer i sykelønnsordningen i denne avtaleperioden, verken for arbeidsgivere eller arbeidstakere, med mindre partene er enige om det. Avtalen forhindrer likevel ikke at partene kan diskutere problemstillinger knyttet til sykelønn»*. Tilsvarende formuleringer har stått i alle IA-avtaler siden 2002.

Slike formuleringer, som innebærer at regjeringen ikke kan foreslå endringer i sykepengeordningen uten at partene er enige, er problematiske. Selv om avtalen ikke er juridisk bindende, har den blitt oppfattet som sterkt politisk bindende. Tiltak for å få ned sykefraværet bør være gjenstand for drøftinger med partene i arbeidslivet, men det er regjeringen og Stortinget som har ansvaret for at sykepengeordningen er økonomisk og sosialt bærekraftig. Folketrygdens utgifter til sykepenger utgjør om lag 65 mrd. kroner i 2025 og er blant de største utgiftspostene på statsbudsjettet. Å unndra regelverket for

¹¹ NOU 2019: 7 og NOU 2021: 2.

sykepengeordningen fra politisk vurdering og endring kan dermed ha store konsekvenser for bærekraften i offentlige finanser. Partene har foreløpig ikke kommet til enighet om en ny avtale, men i eventuelle fremtidige IA-avtaler bør det ikke være klausuler som i praksis overlater ansvaret for utformingen av sykepengeordningen til arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, slik tidligere IA-avtaler har medført.

2.4 Opptrapping av arbeidsmarkedstiltak og økt bruk av varig lønnstilskudd

Regjeringen la frem arbeidsmarkedsmeldingen i september 2024. Meldingen foreslår flere tiltak for å øke sysselsettingen, herunder å trappe opp bruken av arbeidsmarkedstiltak, og økt bruk av opplæringstiltak som gir formell kompetanse. Regjeringen foreslår også tre nye forsøk:

- Forsøk med et nytt tidsavgrenset program der ungdom skal ha rett til en statlig finansiert inntektssikring, uten at de må ha nedsatt helsetilstand.
- Forsøk med fireårig lønnstilskudd for utsatte unge som står i fare for å bli uføretrygdet eller allerede er uføretrygdet.
- Forsøk med lønnstilskudd i utvalgte kommuner rettet mot personer som står utenfor arbeidslivet.

Dette ble fulgt opp i statsbudsjettet for 2025 hvor det er vedtatt 690 mill. kroner til en tiltakspakke for å få flere i jobb, herunder en økning på 500 mill. kroner i arbeidsmarkedstiltak.

Regjeringen foreslo også i arbeidsmarkedsmeldingen å øke bruken av varig lønnstilskudd, både som et alternativ til uføretrygd og blant allerede uføretrygdede personer. Varig lønnstilskudd kan fungere som et alternativ til uføretrygd for personer som det lokale Nav-kontoret har avklart til «varig tilpasset innsats». I 2024 var det om lag 4 000 tiltaksdeltakere med varig lønnstilskudd, mens 370 000 personer mottok uføretrygd. En årsak til at varig lønnstilskudd brukes relativt lite som alternativ til uføretrygd kan være at arbeidsmarkedstiltak og uføretrygd er finansiert ulikt. Mens utgifter til uføretrygd dekkes av folketrygden, må utgifter til varig lønnstilskudd dekkes innenfor tiltaksbudsjettet til det lokale Nav-kontoret. Nav-kontoret kan etter en individuell vurdering tildele brukeren varig lønnstilskudd, men de kan også anbefale brukeren å sende en søknad om uføretrygd. Selv om det er en sentral Nav-enhet som gjør vedtak om uføretrygd, vil vurderingen til det lokale Nav-kontoret veie tungt. Dersom Nav-kontoret velger å tildele varig lønnstilskudd vil det binde opp budsjettet i mange år, og gå på bekostning av muligheten til å tilby arbeidsmarkedstiltak til andre brukere. I en evaluering av varig lønnstilskudd fremgår det at det i dag skjer en rasjonering av varig

lønnstilskudd i de fleste Nav-kontorer.¹² I en del tilfeller, der varig lønnstilskudd fremstår som det beste alternativet, settes tildeling på vent eller bruker søker uføretrygd. Regjeringen varslet i arbeidsmarkedsmeldingen at de vil vurdere å flytte varig lønnstilskudd på en egen budsjettpost.

Utvalgets vurderinger

Evalueringer tyder på at de fleste arbeidsmarkedstiltakene som Nav bruker, er samfunnsøkonomisk lønnsomme.¹³ Utvalget støtter dermed regjeringens forslag om å trappe opp bruken av arbeidsmarkedstiltak. Samtidig er det behov for mer kunnskap om hvor godt ulike arbeidsmarkedstiltak fungerer, noe som mest effektivt kan fremskaffes ved randomiserte forsøk. Dette var også en sentral anbefaling fra områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltakene som ble gjennomført i 2023.¹⁴ Utvalget støtter forslaget om å gjennomføre flere forsøk med nye tiltak, men understreker at forsøkene må gjennomføres på en slik måte at de kan evalueres i ettertid.

Utvalget er positiv til at regjeringen ønsker å øke bruken av varig lønnstilskudd som alternativ til uføretrygd, men det er uklart hvordan dette skal oppnås. Utvalget mener at det trolig vil være nødvendig med endringer i finansieringssystemet for at bruken av varig lønnstilskudd skal kunne øke i særlig grad. Dagens organisering med ulikt finansieringsansvar for uføretrygd og varig lønnstilskudd gjør at Nav-kontorene rasjonerer bruken av lønnstilskudd, med den konsekvens at for mange innvilges uføretrygd. Dersom varig lønnstilskudd legges på en egen budsjettpost, vil det kunne prioriteres mer direkte i statsbudsjettet, uten at det går på bekostning av andre arbeidsmarkedstiltak. En slik endring vil imidlertid ikke endre Nav-kontorenes behov for å rasjonere varig lønnstilskudd, med mindre bevilgningen samtidig økes betydelig.

Det er også andre sider ved organiseringen av arbeids- og velferdspolitikken som kan føre til at Navs brukere ikke får den ytelsen eller det tiltaket som er best egnet til å hjelpe dem i arbeid. Områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltak pekte på at fordelingen av tiltaksbudsjettet mellom Navs regionkontorer og lokalkontorer kunne føre til at midlertidig lønnstilskudd blir brukt mindre som andel av tiltaksbudsjettet enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Sysselsettingsutvalget pekte på sin side på at ulikt finansieringsansvar for statlige og kommunale ytelser kan medføre at

¹² PROBA Samfunnsanalyse (2024).

¹³ Oslo Economics (2024).

¹⁴ Oslo Economics m.fl. (2024).

arbeidsavklaringspenger blir innvilget, selv i tilfeller der det kommunale kvalifiseringsprogrammet (KVP) ville vært mer hensiktsmessig.¹⁵

Utvalget mener at det er behov for en bred gjennomgang av finansieringsansvaret i arbeids- og velferdspolitikken. Formålet med en bred gjennomgang må være å få et system som bedre legger til rette for at valg av ytelse eller tiltak styres av hva som best gagnar mottakeren og samfunnet, og ikke påvirkes av hvem som har finansieringsansvaret.

2.5 Arbeidsinsentiver i skatte- og trygdesystemet

Insentivene til arbeid påvirkes både av skatt og av trygde- og støtteordninger. Avkorting av trygdeytelser ved lønnsinntekt gir en effektiv marginalsatt som er langt høyere enn marginalsatten som følge av inntektsskatt. Dette gjelder for mange personer i yrkesaktiv alder. Ved utgangen av 2023 var det om lag 560 000 mottakere av uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og dagpenger. Uføretrygd er den klart største ordningen, med 370 000 mottakere ved utgangen av 2023, og blant disse mottok 30 000 i tillegg det behovsprøvde barnetillegget for uføretrygdede. Antall mottakere av arbeidsavklaringspenger utgjorde 150 000 personer ved utgangen av 2023. Om lag en tredjedel av mottakere av arbeidsavklaringspenger er under 35 år, og rundt 40 000 uføretrygdede er under 35 år. Andelen unge på slike ytelser har økt betydelig over de siste to tiårene.

Samspeillet mellom skattesystemet og ulike støtteordninger innebærer at det for enkelte på kort sikt kan være liten eller ingen gevinst ved å komme i arbeid eller øke arbeidstiden. Figur 2.4 illustrerer effektiv marginalsatt for forskjellige nivåer av lønnsinntekt for en person som i utgangspunktet er uføretrygd. Uføretrygd og lønn skattlegges likt, med progressiv skattesatt. I dette eksemplet vil inntektskatten isolert sett gi en marginalsatt på 33,7 pst. for samlet inntekt mellom 306 000 og 697 000 kroner. For en uføretrygd vil økt lønnsinntekt over fribeløpet i tillegg føre til avkorting av uføretrygden, slik at den effektive marginalsatten blir 77,5 pst. for lønnsinntekter over 51 000 kroner (rød linje). Dersom den uføretrygdede i tillegg er enslig med to barn, og dermed mottar behovsprøvd barnetillegg, vil den effektive marginalsatten være 88,8 pst. for lønnsinntekter over 224 000 kroner (blå stiplet linje). Andre behovsprøvde ordninger, som redusert barnehagebetaling, supplerende sosialhjelp og bostøtte, kan også øke den effektive marginalsatten.

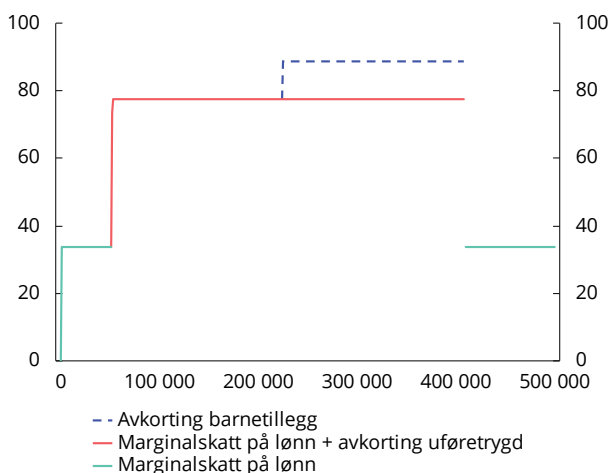
Økonomisk sosialhjelp og bostøtte er strengt behovsprøvd. For personer som kombinerer begge ytelser, kan den effektive marginalsatten være nær 100 pst. over et

¹⁵ En annen årsak utvalget pekte på er at KVP er subsidiært til de statlige ytelsene, og at økonomiske rettigheter etter andre ordninger må avklares før vedtak om KVP kan fattes.

relativt stort inntektsintervall. Figur 2.5 illustrerer den effektive marginals-katten for en enslig mottaker av sosialhjelp og bostøtte. I dette eksempelet må personen ha lønnsinntekt på mer enn 300 000 kroner for å tjene noe særlig på å være i arbeid.

Mottak av sosialhjelp og bostøtte er klart mer vanlig blant innvandrere enn blant norskfødte, og mer enn halvparten av sosialhjelpsmottakere er innvandrere. Mottak av disse ytelsene er særlig vanlig blant nyankomne flyktninger som ikke har opparbeidet seg rett til ytelser fra folketrygden. Selv blant de som mottar introduksjonsstønad, mottar hver fjerde supplerende sosialhjelp. I 2023 mottok vel 150 000 personer økonomisk sosialhjelp, hvorav mer enn en tredjedel hadde det som hovedinntekt. Samtidig mottok 152 000 husstander bostøtte i løpet av året.

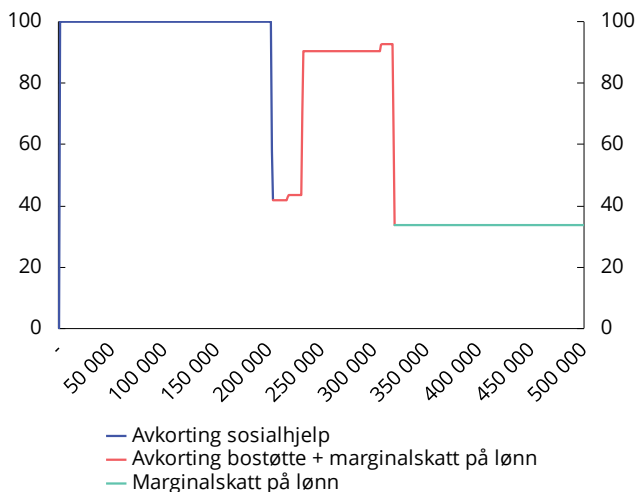
Figur 2.4 Effektiv marginals-katt på lønn for en person som går fra 100 pst. uføretrygd til arbeid. Prosent



Figuren viser effektiv marginals-katt for forskjellige nivåer på lønnsinntekt for en person som kombinerer uføretrygd med lønnsinntekt. Det legges til grunn at personen har fått innvilget 100 pst. uføretrygd, og med inntekt på 4 G før uførhet. Uføre kan tjene inntil 0,4 G (fribeløp) uten at uføretrygden avkortes. Den effektive marginals-katten i dette inntektsintervallet tilsvarer da marginals-katt på lønn (grønn linje). For lønnsinntekt over 0,4 G avkortes uføretrygden, som hovedregel med en sats på 66 pst. Den effektive marginals-katten tilsvarer summen av marginals-katt på lønnsinntekt og avkortning av uføretrygden (rød linje). Uføretrygd bortfaller dersom lønnsinntekten overstiger 80 pst. av inntekt før uførhet. Det tilsvarer litt over 400 000 kroner i dette eksempelet. Den effektive marginals-katten blir dermed godt over 100 pst. (ikke vist i figuren) før den faller og deretter reflekterer ordinær marginals-katt på lønnsinntekt. Den blå stiplede linjen viser hvordan effektiv marginals-katt øker dersom den uføretrygdede er enslig med to barn, og dermed mottar barnetillegg. Regler per 1. januar 2025.

Kilder: Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Figur 2.5 Effektiv marginalsatt på lønn. Mottaker av sosialhjelp og bostøtte. Prosent



Figuren viser effektiv marginalsatt for forskjellige nivåer på lønnsinntekt for en mottaker av sosialhjelp og bostøtte. Utbetaling av både sosialhjelp og bostøtte avhenger av en rekke individuelle forhold, som boutgifter, sivilstatus, antall barn, bosted, nødvendige utgifter mv. Den effektive marginalsatten i ulike inntektsintervall vil dermed variere mellom sosialhjelpsmottakere. I denne figuren legger vi til grunn en enslig sosialhjelpsmottaker uten barn, bosatt i Oslo og med boutgifter på 10 000 kroner/mnd. Det er videre lagt til grunn at personen i utgangspunktet får sosialhjelp tilsvarende veiledende satser for enslige, samt får dekket boutgifter og andre nødvendige utgifter som ikke inngår i de veiledende satsene. Økonomisk sosialhjelp avkortes krone for krone mot bostøtte og lønnsinntekt etter skatt, noe som gir en effektiv marginalsatt på 100 pst. til sosialhjelpen bortfaller ved lønnsinntekt rundt 200 000 kroner (blå linje). Personen fortsetter å motta bostøtte etter at sosialhjelpen har bortfalt, som først trappes ned gradvis med 12 pst., før den trappes ned med en sats på 59 pst. for lønnsinntekt over 233 000 kroner. Summen av nedtrapping av bostøtte og marginalsatt på lønn tilsvarer en effektiv marginalsatt på om lag 90 pst. frem til bostøtten bortfaller (rød linje). Deretter gjelder ordinær marginalsatt på lønnsinntekt (grønn linje).

Kilder: Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Skatteutvalget (NOU 2022: 20) mente at det var viktig å styrke arbeidsinsentivene, og foreslo derfor et eget fradrag i arbeidsinntekt. Siden et slikt fradrag ikke skulle gjelde trygdeinntekter, mente utvalget at det ville kunne bidra til at færre går fra arbeid til trygd og flere fra trygd til arbeid. Et fradrag rettet mot lave arbeidsinntekter, og som trappes ned mot arbeidsinntekt over en beløpsgrense, vil isolert sett gi høyere marginalsatt for personer med arbeidsinntekt i nedtrappingsintervallet. For å motvirke dette foreslo skatteutvalget også å redusere trygdeavgiften på lønn/trygd og næringsinntekt slik at samlet marginalsatt ble om lag uendret. Samlet sett ble skatteutvalgets forslag anslått å redusere provenyet med om lag 40 mrd. kroner, samtidig som arbeidstilbudet på usikkert grunnlag ble anslått til å øke med mellom 6 000 og 12 000 personer.

Utvalgets vurderinger

Som omtalt i kapittel 6, mener utvalget at det er avgjørende å diskutere hvor stor andel av bruken av fondsmidler som bør gå til skattelettelse istedenfor utgiftsøkninger. Til nå har innfasingen av fondsmidler i stor grad bidratt til å øke offentlige utgifter. Som utvalget har påpekt i kapittel 5, har deler av utgiftsøkningene vært brukt på samfunnsøkonomisk ulønnsomme tiltak. Effektivitetstap ved skatteinndragning trekker isolert sett i retning av at deler av fondsmidlene bør benyttes til å holde skatte- og avgiftstrykket nede. Utvalget mener at skatten på arbeid bør reduseres for å øke insentivene til arbeid. Sammenlignet med om den videre innfasingen av fondsmidler går til å øke utgifter, vil en skattelette som kan øke sysselsettingen, i mindre grad svekke bærekraften i statsfinansene.

Regjeringen varslet i statsbudsjettet for 2024 at den ville utrede muligheten for å iverksette et forsøk med arbeidsfradrag for unge. I fjorårets uttalelse støttet utvalget en slik forsøksordning, og påpekte at den burde utformes slik at den kan gi pålitelig kunnskap om hvor effektivt den bidrar til økt arbeidstilbud.

Selv om det er uvisst hvor stor den positive effekten av et arbeidsfradrag på arbeidstilbud er, mener utvalget det er gode faglige grunner til å anta en positiv effekt av å redusere skatten på arbeid.

Utvalget mener derfor at det bør gis lettelse i personbeskatningen gjennom et arbeidsfradrag i tråd med skatteutvalgets anbefaling, og at dette ikke bør utsettes i påvente av en forsøksordning. Det bør legges vekt på å unngå økt marginalsatt for arbeidstakere med middels til høye inntekter. Som et minimum bør et arbeidsfradrag for unge innføres.

Økonomisk sosialhjelp er velferdsstatens siste sikkerhetsnett som skal dekke utgifter til mat, bolig og andre nødvendige utgifter. Siden nivået på nødvendige utgifter kan variere betydelig mellom personer og over tid, vil det trolig alltid være behov for en behovsprøvd inntektssikringsordning. Både personer i arbeid og mottakere av andre trygdeordninger mottar supplerende sosialhjelp og ev. bostøtte i kortere eller lengre perioder. Insentivene til å komme i arbeid blir imidlertid veldig svake når sosialhjelp avkortes tilnærmet krone mot krone mot lønnsinntekt, særlig for grupper som har vansker med få fulltidsjobb. Både unge og innvandrere er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere. For begge disse gruppene er det spesielt uheldig at insentivene til å ta en deltidsjobb med lav inntekt, men med mulighet for verdifull arbeidserfaring, er svake. Aktivitetskrav kan til en viss grad kompensere for svake insentiver til arbeid i inntektssikringsordninger. Innføringen av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år i 2017 hadde imidlertid ingen effekt på overgangen til arbeid, til tross for at evalueringer hadde vist positive effekter på sysselsetting og inntekt i kommuner som hadde innført en slik plikt før 2017. Det kan tilsi at utformingen og innholdet i aktivitetskravet er vel så viktig som at det stilles krav til aktivitet for denne gruppen.

Kvalifiseringsprogrammet, som er et fulltidsprogram i hovedsak rettet mot sosialhjelpsmottakere med nedsatt arbeidsevne, har vist å ha positiv effekt på overgang til arbeid.¹⁶ Utvalget mener forslaget fra Sysselsettingsutvalget om økt bruk av Kvalifiseringsprogrammet for unge bør følges opp.

¹⁶ NOU 2021: 2 Arbeid og inntektssikring.

3 Behov for helhet og brede forlik i skattepolitikken

Det norske skattesystemet har siden skattereformen i 1992 bygd på noen grunnleggende prinsipper om brede skattegrunnlag, og at ulike former for inntekt og formue må skattlegges mest mulig likt. Et skattesystem som er utformet etter disse prinsippene, vil bidra til å holde kostnadene ved skattlegging nede, og til at ressursene benyttes der de kaster mest av seg. Svakt begrunnede unntak og særordninger gjør skattesystemet mindre effektivt og mer komplisert, og kan bidra til press for ytterligere unntak. Selektive skattefordeler betyr at andre skatter og avgifter må økes hvis statens inntekter skal opprettholdes. Dette er uheldig siden de samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattlegging øker mer enn proporsjonalt med økte skattesatser.

Skattesystemet bør være mest mulig stabilt og forutsigbart. Usikkerhet rundt fremtidige skatteregler gir større risiko ved de økonomiske valgene husholdningene og bedriftene tar. Denne risikoen kan føre til beslutninger som er mindre gunstige for samfunnet, for eksempel at en lar være å gjennomføre lønnsomme investeringer. Selv skatter som i utgangspunktet skal virke nøytralt, kan svekke investeringene dersom de ikke er stabile. Grunnrenteskatt utformet som kontantstrømskatt er et eksempel på en skatt som kan utformes nøytralt og dermed ikke påvirker investeringsatferden. Men nøytralitet fordrer blant annet at skattesatsen ligger fast. Tidlige investeringsfradrag må ha samme skatteverdi som senere nettoinntekter.

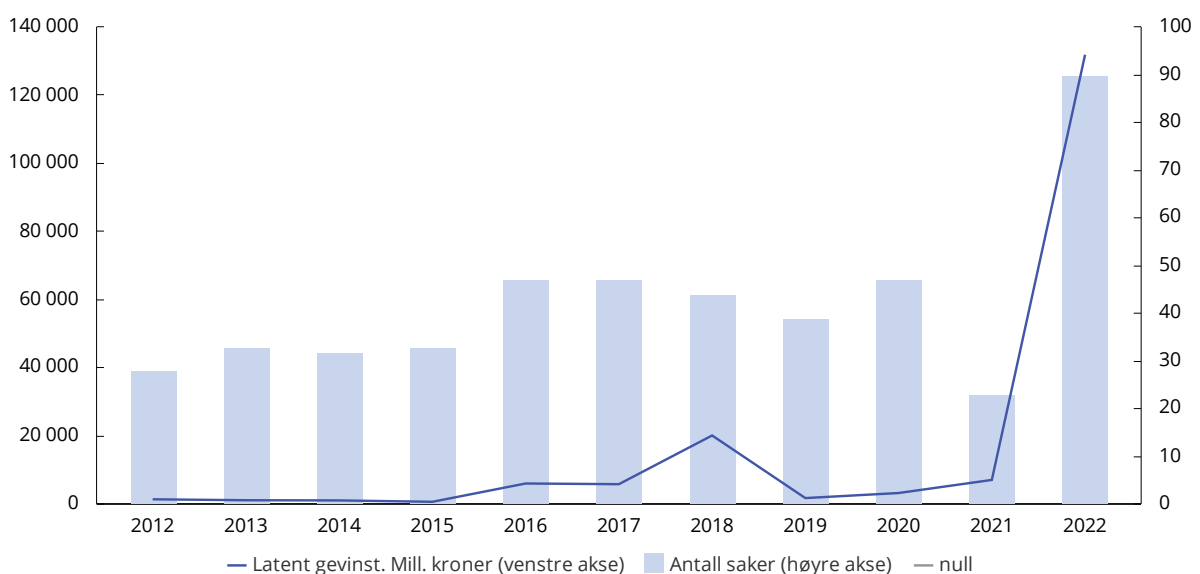
Aksjonærmodellen, som innebærer at utbytte mv. utover et skjermingsfradrag skattlegges når det tilfaller en personlig aksjonær, er også utformet for å virke mest mulig nøytralt både på investeringer og tidspunkt for uttak av utbytte. Hyppige endringer av utbytteskattesatsen vil påvirke når aksjonæren velger å ta ut utbytte. For aksjonæren kan det bli lønnsomt å utsette uttaket av utbytte i påvente av at utbytteskatten kan bli lavere.

Hensynet til forutsigbarhet i skattepolitikken fordrer at politiske myndigheter tenker helhetlig og langsiktig. Skattereformen i 1992 var en oppfølging av Aarbakkegruppens to utredninger av bedrifts- og kapitalbeskatningen (NOU 1989: 14 og NOU 1991: 17). Hovedlinjene i reformen ble vedtatt av et bredt flertall på Stortinget. Større endringer av skattesystemet har også etter 1992 fulgt tilsvarende prosesser med faglige utredninger gjennom utvalg og deretter oppfølging av regjeringen og relativt brede forlik i Stortinget. Skattereformen i 2004-2006, der aksjonærmodellen og fritaksmetoden ble innført, var en oppfølging av Skaugeutvalget (NOU 2003: 9). I 2016 ble et bredt flertall på Stortinget blant annet enige om å redusere selskapsskattesatsen til 22 pst. som en oppfølging av Scheelutvalget (NOU 2014: 3). Den siste helhetlige gjennomgangen av skattesystemet i NOU 2022: 20 er ikke fulgt opp med en tilsvarende behandling i Stortinget.

To nylige endringer i skattesystemet illustrerer på ulike måter betydningen av å tette skattehull og begrense unntak: Endringene i reglene for utflyttingskatt og redusert merverdiavgift på vann og avløp.

Det har vært en mye diskutert problemstilling at aksjonærer kan unngå skatt ved å flytte ut av landet. Figur 3.1 viser antall utflyttingskattesaker og fastsatt latent gevinst for årene 2012 – 2022 for personer med gevinst over 500 000 kroner ved utflytting. De latente gevinstene for de 463 sakene er summert til om lag 180 mrd. kroner (summert i løpende kroner).

Figur 3.1 Fastsatt latent skattegevinst og antall utflyttingsaker 2012–2022



Enkelte av utflyttingskattesakene inkludert i figuren er fortsatt til behandling hos skattekontoret, slik at antall saker og størrelse på de latente gevinstene blir endret.

Kilder: Skattedirektoratet og Finansdepartementet.

I de siste årene har det vært flere endringer i reglene for utflyttingskatt. Den såkalte femårsregelen gjaldt for personer som flyttet ut før 29. november 2022. Den innebar at utflyttingskatten bortfalt etter at aksjonæren hadde vært skattemessig bosatt i et annet land i fem år uten å ha realisert aksjene skattemessig. Etter reglene som gjelder for personer som flyttet ut skattemessig mellom 29. november 2022 og 20. mars 2024, kan betaling av utflyttingskatten utsettes til aksjene realiseres. Den 20. mars 2024 sendte regjeringen et forslag til endringer på høring, og flere av forslagene fikk virkning fra samme dato. Forslaget innebar en endring i hva som skulle være formålet med utflyttingskattereglene. De tidligere reglene skulle hindre skattemotivert utflytting. Nå skulle reglene i stedet sikre at verdistigning på aksjer mv. som opparbeides mens skattyter er bosatt i Norge, skattlegges her, og at skatten faktisk blir betalt. Etter de nye

reglene er blant annet retten til utsettelse med betaling av utflyttingsskattekravet begrenset til 12 år. For personer som flytter ut etter at endelig forslag ble lagt frem i statsbudsjettet den 7. oktober 2024, gjelder i tillegg en utdelingsregel. Denne innebærer at avdrag på utflyttingsskattekravet forfaller med et beløp tilsvarende 70 pst. av det utdelte beløpet, men avdraget reduseres hvis utbytteskatt på utdelingen overstiger 30 pst. av det utdelte beløpet.

Femårsregelen var et åpenbart skattehull, men det var også gjenstående skattehull etter at denne regelen ble fjernet. For personer som skattemessig flyttet ut mellom 29. november 2022 og 20. mars 2024, kan betalingen av utflyttingsskatten i praksis utsettes på ubestemt tid (frem til skattemessig realisasjon av aksjene) samtidig som verdier kan tas ut av selskapet uten at utflyttingsskattekravet forfaller. Dersom aksjonæren har flyttet til et land Norge har skatteavtale med, vil det ved uttak av utbytte normalt bli 15 pst. kildeskatt til Norge.¹⁷ Aksjonæren kan på denne måten oppnå en lavere skattesats på latente gevinster ved utflytting (avhengig av skattesatsen i tilflytningslandet), mens Norge kun får 15 pst. kildeskatt, gitt at det utdelende selskapet er hjemmehørende i Norge.

Dersom aksjonæren gjør visse omorganiseringer, for eksempel ved et aksjebytte der aksjene i det norske eierselskapet byttes mot vederlagsaksjer i et selskap i utlandet, kan også kildeskatten på utbytte bortfalle. En norsk aksjonær kan opprette et holdingselskap i et land Norge har skatteavtale med, overføre aksjene skattefritt til dette selskapet innunder fritaksmetoden og deretter flytte selv. Når eieren er skattemessig bosatt i tilflytterlandet, kan verdier tas ut, uten forfall av utflyttingsskatt (fordi aksjene ikke realiseres skattemessig) og uten kildeskatt til Norge.

En tidsbegrensning for forfall av utflyttingsskatten vil heller ikke fullt ut motvirke slike tilpasninger. Aksjonæren vil da kunne ta verdier ut av selskapet og flytte tilbake innen 12-årsfristen, slik at utflyttingsskatten bortfaller for aksjer som er i behold. Etter tilbakeflytting til Norge kan aksjene i selskapet selges med lavere skattepliktig gevinst fordi selskapets verdi er redusert. Derfor er det også tilpasningsmuligheter for personer som flyttet ut skattemessig mellom 20. mars 2024 og 7. oktober 2024. Utdelingsregelen ble innført for å motvirke slike tilpasningsmuligheter.

Endringen i merverdiavgiftssystemet, der den reduserte satsen på 15 pst. (mot 25 pst. alminnelig sats) utvides til å gjelde for omsetning og uttak av vann fra vannverk og på

¹⁷ Ved utbetaling av utbytte til utenlandske eiere fra norske selskaper, skal det i utgangspunktet trekkes 25 prosent kildeskatt. Når eieren er bosatt i land som Norge har skatteavtale med, er satsen i de fleste tilfeller redusert til 15 prosent. For å unngå dobbeltbeskatning kan det normalt kreves fradrag for den betalte kildeskatten i eventuell skatt i tilflytningslandet.

vederlag for avløpstjenester, bidrar derimot til å uthule skattegrunnlaget. Det fremmes stadig forslag og krav om nye reduserte satser, nullsatser og unntak i merverdiavgiftssystemet, herunder for matvarer, strøm og servering. Flere utvalg som har vurdert skattesystemet de senere årene, har anbefalt å fjerne slike fordeler.¹⁸ Et merverdiavgiftssystem med én felles sats (uniform merverdiavgift) påvirker ikke de relative prisene mellom forskjellige varer og tjenester, og gir dermed ikke insentiver til å endre sammensetningen av forbruket. Avvik fra en uniform beskatning skaper vridninger og et potensielt effektivitetstap. En får økt forbruk og produksjon av de avgiftsfavoriserte varene og tjenestene på bekostning av andre.

Utvalgets vurderinger

Det er uheldig at skattedebatten nå ser ut til å preges av steile fronter rundt enkeltelementer i skattesystemet. Utvalget mener det er svært viktig å se på helheten i skattesystemet, fremfor å behandle enkeltendringer isolert. På den måten kan vi få et skattesystem som er prinsipielt begrunnet og helhetlig bygd opp, med færrest mulig unntak og særregler. Dette kan videre legge til rette for mer stabile og forutsigbare skatteregler. Både effektivitets- og fordelingshensyn taler for å unngå et for høyt skattetrykk på enkelte næringer eller grupper. Dette krever også en helhetlig tilnærming til skattesystemet. For eksempel må kapitalbeskatningen utformes som en helhet og inntektsskatt og merverdiavgift må sees under ett.

Utvalget vil påpeke fordelene ved at skattesystemet er stabilt over tid. En grunn er at effektivitetstapet ved skatt høyst sannsynlig øker mer enn proporsjonalt med skatteraten. Da er det bedre om skatten ligger stabilt på et visst nivå heller enn at den hopper opp og ned rundt det samme nivået. En annen grunn er at variable skatterater gir insentiv til å flytte beslutninger over tid, slik som arv og utbyttebeslutninger, kun for å tilpasse seg forventete endringer i skattesystemet.

Utvalget vil understreke at det er viktig å unngå midlertidige skatter og avgifter, slik som ekstra arbeidsgiveravgift eller høyprisbidrag, samt særordninger som reduserer skatten for enkeltgrupper. Skattesystemet bør ikke brukes aktivt i konjunkturreguleringen. Et godt utformet skattesystem vil i seg selv bidra gjennom den automatiske stabiliseringen. Skattene øker i oppgangstider når aktivitetsnivået er høyt, og reduseres i nedgangstider når aktivitetsnivået er lavt.

Utvalget mener det er positivt at regjeringen forsøker å tette skattehull gjennom endringer i utflyttingsskatten, og viser til at det fortsatt var gjenstående skattehull etter at femårsregelen ble fjernet. Utvalget tar ikke stilling til den konkrete utformingen av de

¹⁸ Herunder NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi, NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgifts med én sats og NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem.

nye reglene, men mener det er viktig å hindre at eiere kan unndra seg beskatning av latente gevinster ved å flytte ut av landet. For enkelte skatter, som utflyttingsskatten, kan selv kortvarige endringer eller reverseringer få store konsekvenser gjennom umiddelbare tilpasninger. Endringene i utflyttingsskatten bør derfor ikke reverseres uten at alternative måter å tette skattehullene først er på plass.

Det er uheldig at grunnlaget for merverdiavgiften uthules gjennom å utvide den reduserte merverdiavgiftssatsen på 15 pst. til også å gjelde omsetning og uttak av vann fra vannverk og på vederlag for avløpstjenester. Når det innføres nye reduserte satser, nullsatser og unntak i merverdiavgiftssystemet, bidrar det til økt lobbyisme og ytterligere press på merverdiavgiftssystemet. Selv om formålet i enkelte tilfeller kan være godt, bør politiske mål heller fremmes gjennom andre virkemidler. For eksempel er det lite målrettet å støtte lavinntektshusholdninger ved kutt i merverdiavgiften. Redusert merverdiavgift på matvarer vil gi større lettelse i kroner til de med høy inntekt, selv om de med lav inntekt bruker en større andel av inntekten på mat. Redusert merverdiavgift på vann og avløp vil gi større lettelse til de med store boliger, og de som eier flere, siden gebyrene beregnes ut fra vannforbruk eller boligens areal.

Utvalget mener disse to sakene fra årets budsjett understreker behovet for å verne om gode prinsipper for skattesystemet, og for brede forlik som står seg over tid gjennom skiftende politiske flertall.

4 Effektiv offentlig ressursbruk

Offentlig sektor i Norge løser mange oppgaver og har til enhver tid mange, tidvis kryssende, målsetninger. Flere av oppgavene er arbeidsintensive, for eksempel i utdanning, politi og helse- og omsorgstjenester. I et langsiktig perspektiv utfordres finansieringen av offentlige betalte tjenester blant annet av:

- En økende andel eldre vil ved en videreføring av dagens velferdsordninger gi betydelig økte utgifter til helse, omsorg og pensjoner. I perspektivmeldingen anslås offentlige utgifter til disse formålene å øke som andel av BNP for Fastlands-Norge fra 20,0 pst. i 2024 til 26,6 pst. i 2060.¹⁹
- Typisk for individrettede offentlige tjenester som utdanning og helse- og omsorgstjenester er at vi ønsker relativt sett mer av disse etter hvert som inntektene i samfunnet stiger (Wagners lov). Dette kan gi et økende sprik mellom forventningene i befolkningen knyttet til omfang, kvalitet og utbredelse av offentlige tjenester og tjenestenes mulighet til å møte forventningene, særlig innenfor helse- og omsorg. Utfordringene forsterkes fordi behandlingsmulighetene blir stadig større, fordi brukerne ikke betaler for tjenestene, og fordi brukere er blitt gitt rettigheter til visse tjenester (f.eks. brukerstyrt personlig assistent) som kan være svært ressurskrevende.
- Samtidig kan muligheten for å øke produktiviteten for denne typen arbeidsintensive tjenester være svakere enn for typisk vareproduksjon og mange typer tjenester i privat sektor, og det gir et press oppover på kostnadene siden lønnsveksten i hovedsak er den samme på tvers av sektorer (Baumol-effekten).

Utvalgets vurderinger

Kombinasjonen av økt etterspørsel og stigende kostnader vil tvinge frem krevende prioriteringer i offentlig sektor over tid. Det vil bli nødvendig både å stille spørsmål med hva det offentlige skal produsere selv, om offentlig tjenesteproduksjon kan utføres mer effektivt, og hvordan tjenestene skal finansieres, herunder spørsmål om brukerbetaling. Offentlig forvaltning står for om lag 30 pst. av samlet sysselsetting i Norge. Mer effektiv bruk av ressursene er helt sentralt for å forbedre det offentlige tjenestetilbudet og for å møte behovet for økt omfang av helse- og omsorgstjenester.

Det blir for omfattende med en helhetlig gjennomgang av disse problemstillingene i utvalgets uttalelse for ett enkelt år. I årets uttalelse har vi valgt å fokusere særlig på to forhold; ressursbruken i helse- og omsorgssektoren og offentlige utgifter til næringsstøtte (kap. 5).

¹⁹ Pensjonsutgiftene er her regnet netto, dvs. at det er trukket fra direkte skatt på pensjoner.

4.1 Ressursbruken i helse- og omsorgssektoren

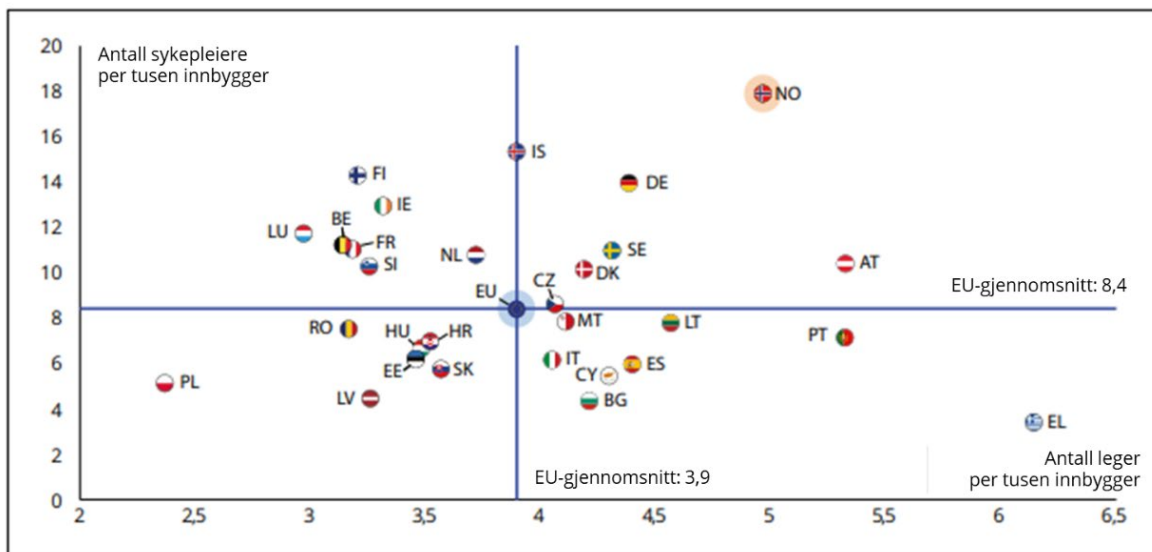
Helsepersonellkommissjonen leverte i februar 2023 en vurdering av behovene for personell og kompetanse i den norske helse- og omsorgssektoren frem mot 2040 (NOU 2023: 24). Kommisjonen viste til at Norge, i likhet med andre land, står overfor store utfordringer med tilgang på personell i helse- og omsorgstjenestene. I løpet av de siste 50 årene har sysselsettingen i disse tjenestene økt betydelig. Norge ligger på Europatoppen i ressursbruk til helse- og omsorgstjenestene. Figur 4.1 viser at vi har flere leger og sykepleiere pr. 1000 innbygger enn de fleste andre land.

Helsepersonellkommissjonen pekte på at det er et stort potensial i å endre oppgavedeling og organisering av arbeidet i sektoren. Det er viktig å være bevisst på hva personellet skal gjøre, herunder å fordele oppgaver til annet personell der helsefaglig kompetanse ikke er nødvendig.

Konkret foreslår kommisjonen å utvide bruken av helsefagarbeider og helsepersonell med kort utdanning, både i kommunene og i spesialisthelsetjenesten. Flere helsefagarbeidere vil redusere den opplevde sykepleiemangelen, og sykepleierne kan bruke mer av sin tid på oppgaver hvor de har spesiell kompetanse. Det vil gi økt effektivitet, bedre bruk av kompetanse, og økt trivsel og motivasjon blant ansatte. I kommunal helse- og omsorgstjeneste har hver femte sysselsatte innvandringsbakgrunn, og språkopplæring kan gjøre flere kvalifisert for denne typen jobber. Helsepersonellkommissjonen anbefaler imidlertid ikke omfattende økt bruk av helsepersonell fra utlandet.

Kommisjonen pekte på at større grad av heltidsarbeid vil gi større kapasitet og kvalitet i tjenestene, uten samtidig å øke antallet sysselsatte. Det virker negativt på rekrutteringen når det er vanskelig for nyutdannede å få fast, hel stilling. Deltidsstillinger svekker faglig og sosial utvikling på arbeidsplassen.

Figur 4.1 Praktiserende leger og sykepleiere per 1 000 innbyggere. 2019



Kilde: Eurostat og Helsepersonellkommisjonen.

Et flertall i Helsepersonellkommisjonen mener at begrensninger i arbeidsgivers styringsrett kommer i konflikt med virksomhetens ansvar for å gi forsvarlige helse- og omsorgstjenester. En nærliggende løsning vil være gjennomsnittsberegning av arbeidstid i de sentrale tariffavtalene for å åpne for økt bruk av langvakter, slik det er gjort i andre sektorer. For virksomheter som drives gjennom hele døgnet, året rundt, vil det være svært krevende og lite ønskelig både for arbeidsgivere, arbeidstakere og brukere av tjenesten, at arbeidstiden organiseres med lik arbeidstid hver dag og hver uke. Gjennomsnittsberegning av arbeidstiden innebærer at arbeidstiden den enkelte dag eller enkelte uke kan være høyere enn fastsatt normalarbeidstid, men at arbeidstiden for en nærmere fastsatt periode i gjennomsnitt tilsvarer den avtalte arbeidstiden. Alternativt bør dagens lovbestemmelser om skift/turnusarbeid endres, med sikte på justeringer for å ivareta hensynet til å bemanne tjenestene, for eksempel i helgene. Endringer som gir økt produktivitet, for eksempel gjennom nye arbeidstidsordninger, vil etter kommisjonens vurdering kunne forsvare særskilte lønnstillegg.

Videre mente kommisjonen at det må utvikles tiltak og investeres i løsninger som kan dempe behovet for personellvekst i helse- og omsorgstjenestene. Eksempler er tilrettelagt egenomsorg, tilrettelagte boliger, likemannshjelp, frivillige, assistenter og bruk av ny teknologi. Kommisjonen mente dessuten at personellbehov bør vektlegges tyngre ved offentlig politikk for rettighetsfesting, at økte egenbetalinger bør vurderes på lavt eller ikke-prioriterte tjenester, og at man generelt må ha økt oppmerksomhet om prioritering.

Et flertall i kommisjonen foreslo å utrede organiseringen mellom forvaltningsnivåene ut fra at det sannsynligvis er personellbesparende å samle ansvaret for alle helse- og omsorgstjenester under ett forvaltningsnivå, for derved å redusere kostbare samhandlingsproblemer. Kommisjonen mente dessuten at sykehusstrukturen burde vurderes fordi økende spesialisering gjør dagens struktur stadig dyrere å bemanne.

Utvalgets vurderinger

Regjeringens perspektivmelding illustrerer at selv med svært begrenset standardvekst fremover, tilsier fremskrivingene behov for 180 000 flere sysselsatte i helse og omsorg frem mot 2060. Dette er arbeidskraft som i hovedsak må hentes fra andre sektorer i økonomien, siden samlet arbeidsstyrke i liten grad vil øke. Uansett hvordan en stiller seg til det fremtidige omfanget av helse- og omsorgstjenester, er det lett å slutte seg til Helsepersonellkommisjonens konklusjon om at personell og kompetanse må brukes så effektivt som mulig. Kommisjonen kom med konkrete forslag for å begrense den sterke veksten i personellbehov og utgifter til helse- og omsorgstjenestene.

Utvalget mener forslagene fra Helsepersonellkommisjonen i større grad bør følges opp. Dette gjelder blant annet forslag om å ta i bruk nye arbeidsbesparende løsninger, å forbedre oppgavefordeling mellom de ulike profesjonene, å endre arbeidstidsbestemmelser som hindrer effektiv bruk av arbeidskraften, å øke omfang av heltidsstillinger, og å endre organisering av tjenestene for å forbedre samhandling og redusere personellbehov.

5 Næringsstøtte

Næringsstøtte er offentlige tiltak som gir særskilte næringer eller bedrifter en økonomisk fordel. Eksempler på næringsstøtte er tilskudd, lån, garantier, særlige reguleringer, reduserte skatter og avgifter eller skjerming fra utenlandsk konkurranse. All næringsstøtte påvirker konkurransen mellom bedrifter og næringer, og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. For å sørge for effektiv konkurranse er offentlig støtte i utgangspunktet forbudt etter EØS-avtalen. Det er imidlertid mange unntak fra dette generelle forbudet.

Norske myndigheter gir mye støtte til norsk næringsliv. Den norske støtten til grønn omstilling er for eksempel mer enn dobbelt så stor som næringsstøtten som følger av Inflation Reduction Act i USA, når vi måler i forhold til størrelsen på økonomien.²⁰ I 2024 utgjorde regjeringens samlede budsjettstøtte og skattestøtte til næringslivet om lag 90 mrd. 2023-kroner. Dette tilsvarer nær 20 pst. av den anslåtte oljepengebruken i 2025. Av dette gjelder 48,3 mrd. kroner støtte på statsbudsjettets utgiftsside, hovedsakelig til landbruk, industri og tjenesteytende næringer. 42 mrd. kroner knytter seg til ulike unntak og særordninger i skatte- og avgiftsreglene.²¹ I tillegg vil en del av skatteutgiftene ved fritak, nullsats og reduserte satser i merverdiavgiften tilfalle næringslivet.²²

Staten har også omfattende låne- og garantiordninger for næringslivet. I 2025 er samlet ramme for garantier under Eksportfinansiering Norge (Eksfin) og Innovasjon Norge drøye 198 mrd. kroner. Rammen for lån under Innovasjon Norge er i 2025 11,5 mrd. kroner. I tillegg har Eksfin fullmakt til å gi lån under eksportkredittordningen, uten øvre ramme.^{23 24}

Budsjettstøtten til industri og tjenesteytende næringer mv. er doblet de siste ti årene, se figur 5.1. Dette kommer særlig av at støtten til CO₂-kompensasjon for industrien og støtten gjennom Enova har økt. Det bevilges også milliardbeløp til tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk og Innovasjon Norge.

²⁰ Nærings- og fiskeridepartementet (2023).

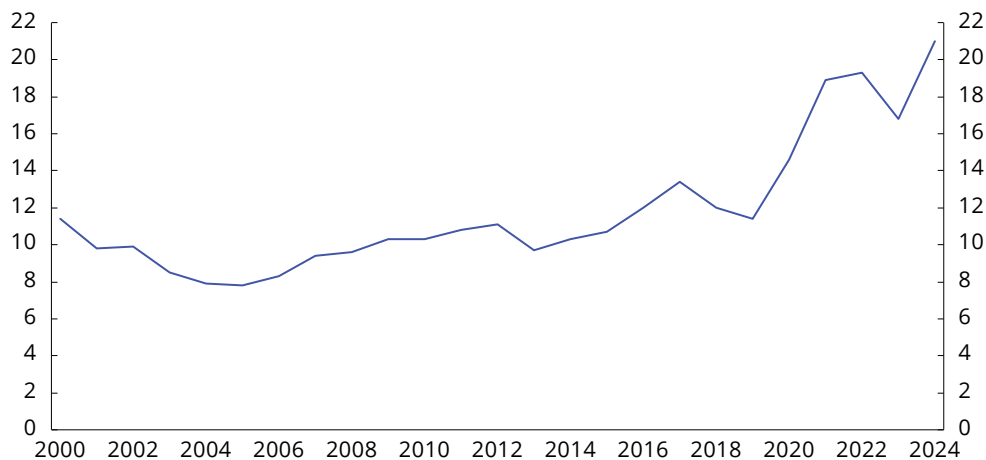
²¹ Meld. St. 1 (2024–2025).

²² Prop. 1 LS (2024–2025) Vedlegg 1.

²³ Prop. 1 S (2024–2025) For budsjettåret 2025 under Nærings- og fiskeridepartementet.

²⁴ Per 31.05.24 var utestående lån under eksportkredittordningen 37,4 mrd. kroner.

Figur 5.1 Statlig budsjettstøtte til industri og tjenesteyting mv. Mrd. 2023-kroner



Omfatter all næringsstøtte, bortsett fra støtte til landbruk, fiske og havbruk og støtteordninger ifm. koronapandemien.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2025.

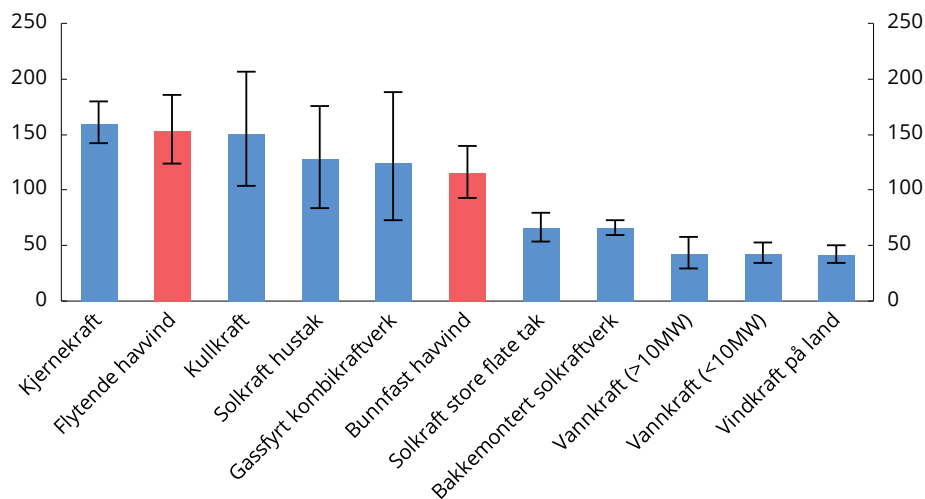
Som et grep for å få kontroll på utgiftsveksten under *CO₂-kompensasjonsordningen*, har regjeringen blitt enig med partene i industrien om et bevilgningstak på 7 mrd. kroner per år for støtteårene 2024–2030. Videre innebærer avtalen at kvoteprisgulvet fjernes og at det innføres et krav i ordningen om at 40 pst. av midlene må benyttes til tiltak som bidrar til utslippsreduksjoner og/eller energieffektivisering i bedriften eller i bedriftens konsern i Norge.

Regjeringen har ambisjoner om å tildele arealer til *havvind* med potensial på norsk sokkel for 30 GW (tilsvarende om lag 130 TWh per år). Hovedmålene med havvindsatsingen er ifølge regjeringen å bidra til mer produksjon av fornybar kraft, næringsutvikling og utvikling av ny bærekraftig teknologi.²⁵ Som det fremgår i figur 5.2, er havvind (i rødt) blant de dyreste formene for kraftproduksjon, og budsjettstøtten ventes å øke betydelig i årene fremover. Staten har i 2024 inngått kontrakt om utbygging av bunnfast havvind på Sørilige Nordsjø II med en kostnadsramme for det statlige støttebeløpet på 23 mrd. 2023-kroner. Prosjektet vil gi en kapasitet på 1,4 GW (tilsvarende en årlig produksjon på om lag 7 TWh), og støtten forventes bevilget over en seksårsperiode fra og med 2028. Videre er det i budsjettet for 2025 vedtatt en fullmakt på 35 mrd. 2025-kroner for tilsagn om statlig støtte til utbygging av flytende havvind på Vestavind B og F på Utsira Nord-området. Det er anslått at dette vil gi ett prosjekt med 0,5 GW (tilsvarende en årlig produksjon på om lag 2 TWh). I tillegg til dette gir staten støtte til havvind gjennom virkemiddelapparatet. Per høsten 2024 er det for eksempel

²⁵ Regjeringen (2024).

gitt 4,8 mrd. kroner (nominelt) til havvind gjennom Enova. Havvind er også Eksportfinansiering Norges største markedssegment, med utstedte garantier til havvindprosjekter i 2023 på til sammen til 20 mrd. kroner.²⁶ Det gis også støtte til Havvind gjennom Innovasjon Norge og Forskningsrådet.

Figur 5.2 Kostnader for kraftproduksjon over levetiden – LCOE [øre/kWh]



LCOE står for *levelized cost of energy*. Spennet i figuren viser høyt og lavt anslag for LCOE.

Kilde: NVE

I regjeringens *batteristrategi* fremgår det at Norge har som ambisjon å videreutvikle en sammenhengende og lønnsom batteriverdikjede, som spenner fra bærekraftig mineralutvinning til resirkulering av batterier. Regjeringen ønsker at Norge skal være et attraktivt vertsland for lønnsom aktivitet i hele batteriverdikjeden og tiltrekke seg store batteriinvesteringer. På budsjettets utgiftsside kan batterinæringen motta støtte gjennom Innovasjon Norge, Enova og Eksfin sine generelle ordninger. I tillegg ble det i statsbudsjettet for 2024 opprettet et eget innovasjonstilskudd for større batteriprojekter med samlet ramme på 1 mrd. kroner over fem år.

Gjennom *tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk*, også kjent som nettolønnsordningen, kan skipsfarten motta støtte for å kompensere for en kostnadsulmepe ved å ansette sjøfolk fra Norge og andre EØS-land fremfor billigere arbeidskraft fra øvrige land. Om lag 13 800 sjøfolk var i snitt omfattet av ordningen i 2023, og støtten utgjorde i underkant av 2,3 mrd. kroner.²⁷ I tillegg er skipsfartsvirksomhet innenfor rederiskatteordningen fritatt for ordinær overskuddsskatt

²⁶ Eksfin (2024).

²⁷ Prop. 1 S (2024–2025) For budsjettåret 2025 under Nærings- og fiskeridepartementet.

(selskapsskatt). Skatt på netto finansinntekter og tonnasjeskatt bidrar til at rederiene likevel ikke er fullstendig skattefrie. Netto skatteutgift er av Finansdepartementet anslått til 7,3 mrd. kroner i 2024.

Omfanget av *låne- og garantiordninger* for næringslivet har økt i de senere årene. Blant annet ble det i budsjettforliket om statsbudsjettet for 2024 vedtatt å opprette en ordning for grønn industrifinansiering, med en tapsavsetning på 1,75 mrd. kroner. Ordningen innebærer at Innovasjon Norge kan gi forpliktende tilsagn om lån innenfor en ramme på 5 mrd. kroner til nyskapende, grønne industriprosjekter i en vekst- og oppskaleringsfase. Av rammen på 5 mrd. kroner kan 1 mrd. kroner benyttes til garantier.

Eksfin tilbyr lån og garantier til kjøp av alle norske eksportvarer. I tillegg tilbys garantier for kjøp av skip fra verft i Norge til bruk i Norge (skipsgarantiordningen). I 2022 ble det besluttet å åpne for at Eksfin får anledning til å gi lån til eksportrettede investeringer i Norge, lån og garantier til innenlandske klimaprosjekter med eksportpotensial, samt tilby eksportfinansiering til norske kjøpere av bunnfaste offshore vindkraftprosjekter, på lik linje med flytende vindkraftprosjekter. Garantirammen i Eksfins alminnelige garantiordning ble i statsbudsjettet for 2024 økt med 10 mrd. kroner til 155 mrd. kroner.

Utvalgets vurderinger

Effektiv næringspolitikk kjennetegnes ved generelle rammebetingelser som er nøytrale på tvers av næringer og virksomheter, og ikke gir særskilte fordeler eller ulemper til enkeltaktører. Gode rammebetingelser vil ha verdi for alle næringer, mens mer skjevfordelende politikk vil kunne gi særlige fordeler for enkelte næringer, på bekostning av andre. Støtten kan låse knappe ressurser som kapital, energi og arbeidskraft inne i lite lønnsomme næringer, og på den måten motvirke nødvendig omstilling. Videre kan satsinger på enkelt næringer bidra til mer tilkarringsvirksomhet, og være egnet til å fortrenge gode ideer som ikke får støtte fra staten. Dessuten hentes støtten inn gjennom vridende skatter som reduserer verdiskaping.

Som utvalget diskuterte i fjorårets uttalelse, er det gode grunner til å være varsom med bruk av aktiv næringspolitikk. Næringsstøtte bør være begrunnet med en konkret markedsvikt, som den aktuelle næringsstøtten er egnet til å løse på best mulig måte. For eksempel kan det fra et samfunnsøkonomisk ståsted være fornuftig at staten bidrar til utvikling av ny teknologi, ettersom teknologiutvikling ofte kommer flere aktører til gode, og den samfunnsøkonomiske nytten kan dermed være større enn nytten for den enkelte bedrift. Staten har imidlertid dårlige forutsetninger for å plukke vinnere. Støtte bør derfor skje gjennom brede ordninger, som er nøytrale på tvers av næringer og teknologier, for eksempel ordningen Innovasjonsprosjekt i næringslivet (IPN) under Norges forskningsråd.

Mye av den aktive næringspolitikken er begrunnet med at samfunnet skal omstilles til et lavutslippssamfunn. Næringsstøtte fordekt som klimapolitikk, for eksempel CO₂-kompensasjonsordningen, kan fortrenge mer effektiv klimapolitikk. Aktiv næringspolitikk har ofte også som mål å øke eksportpotensialet i økonomien. Som i tidligere års uttalelser, vil utvalget minne om at økt eksport ikke bør være et mål i seg selv. Det er også et paradoks at mange politikklforslag er motivert ut fra «å skape arbeidsplasser», når regjeringens perspektivmelding samtidig omtaler knapphet på arbeidskraft som en hovedutfordring fremover.

Det er problematisk at regjeringen utformer støtteordninger i tett dialog med støttemottakere. Det gir enkelte grupper anledning til å diktere egne rammevilkår, noe som kan bidra til mer selektiv og høy næringsstøtte. Dette bidrar igjen til å hindre omstilling, noe som dermed går på bekostning av vekst i næringer som ikke har samme politiske innflytelse.

Satsingen på havvind bør settes på pause. Utbygging av havvind, og særlig flytende havvind, er ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt. Havvind i Norge er ikke et effektivt klimatiltak. Regjeringens mål om næringsutvikling ifm. havvindsatsingen har ingen begrunnelse i markedssvikt i industrien. Havvindsatsingen fortrenge mer lønnsom aktivitet.

Havvind er blant de dyreste formene for kraftproduksjon, og ifølge NVE kan det bli utfordrende å skape lønnsom drift innen norsk havvind.²⁸ Flere av de utpekte områdene for havvind i Norge ligger langt fra land og på dypt vann. Dette vil sannsynligvis gjøre at havvind i Norge blir dyrere enn i resten av Norden og Europa. Vindforholdene i utpekte områder for havvind i Norge sammenfaller også i stor grad med vindforholdene på områdene med store utbyggingsplaner i Nordsjøen utenfor norsk sokkel. Dette vil presse prisene ned når vår produksjon er høy og gjøre lønnsomheten for havvind enda lavere. Staten bør ikke støtte utbyggingen av ulønnsom kraftproduksjon, men i stedet importere kraft til en lav pris når det blåser rundt oss. Samtidig bør det legges til rette for lønnsom, ikke-subsidiert, kraftproduksjon i Norge.

Så lenge utbygging av havvind er dyrere i Norge enn i våre naboland, er det lite sannsynlig at teknologiutvikling vil gjøre havvind lønnsomt i Norge. Teknologiutvikling vil kunne gjøre norsk havvind billigere, men fordi den samme kostnadsutviklingen også vil gjelde for resten av Europa, vil kraftproduksjonen øke også der. Det vil gi lavere strømpriser i både Europa og i Norge. For øvrig forventer DNV at kostnadene ved

²⁸ NVE (2024).

utbygging av havvind blir vesentlig høyere enn tidligere anslått, blant annet fordi det av sikkerhetspolitiske hensyn ikke lenger skal kjøpes billige turbiner fra Kina.^{29 30}

Økt etterspørsel etter kraft vitner om økt verdsetting av dette godet. I et velfungerende marked vil aktørene tilpasse seg denne situasjonen gjennom å øke produksjonen av den billigste kraften som ennå ikke er bygget ut. Dersom staten gjennom subsidier til havvindutbygging, sørger for at en relativt dyrere form for kraft bygges ut, vil dette trolig svekke lønnsomheten i billigere kraftformer. Dette gjør at staten i realiteten omfordeler overskudd fra én produsent til en annen. Når annen kraftproduksjon fortrenses, kan det samtidig stilles spørsmål ved hvor mye ekstra kraftproduksjon staten egentlig har bidratt til.

I tillegg til at staten ikke bør støtte utbygging av ulønnsom kraft, er det lite fornuftig å subsidiere økt kraftforbruk. NVE anslår at den økte kraftproduksjonen fra havvind vil motsvares av økt årlig strømforbruk blant annet til produksjon av batterier, produksjon av hydrogen og økt strømforbruk i kraftkrevende industri. Økning i kraftforbruket i disse næringene vil trolig ikke komme uten statlig næringsstøtte. Som påpekt i fjorårets uttalelse, bør det ikke være et selvstendig mål for nærings- og energipolitikken at tilgang på rimelig kraft skal være et konkurransefortrinn for norsk industri.

Heller enn å bygge ut ulønnsom kraft, bør regjeringen vurdere tiltak som demper kraftbehovet. Per i dag synes regjeringen å gjøre det motsatte, ved at den subsidierer både utbygging og bruk. Å avvikle CO₂-kompensasjonsordningen, som i 2025 utgjør 7 mrd. kroner, vil kunne bidra til å dempe etterspørselen etter kraft. Som utvalget pekte på i fjorårets uttalelse, har ordningen flere svakheter. Det er positivt at det er innført et tak for å få kontroll på utgiftene, men ordningen er fremdeles dyr og hindrer omstilling. Utvalget er fremdeles av den oppfatning at pengene brukt på denne ordningen, samt arbeidskraften og kraften som brukes av mottagerne, kan bidra til høyere verdiskaping andre steder. Videre faller berettigelsen for CO₂-kompensasjonsordningen bort når kraftprisen ikke ligger an til å øke sammenlignet med historiske priser.³¹ Ordningen bør derfor avvikles.

Å avvikle regjeringens batterisatsing vil også bidra til å dempe etterspørselen etter kraft, samtidig som arbeidskraftsressurser ikke bindes opp i en potensielt ulønnsom næring. Staten har begrenset kompetanse til å vurdere hvilke næringer som vil bli lønnsomme på sikt, og det er høyst usikkert om det er fornuftig å etablere en sammenhengende batteriverdikjede i Norge.

²⁹ DNV (2024).

³⁰ Europower (2024).

³¹ Dagens Næringsliv (2025).

Omfanget av næringsstøtte gjennom lån og garantier er også svært høyt. At denne typen støtte i enkelte tilfeller ikke synes på statsbudsjettet, gjør den trolig enklere å prioritere for politiske beslutningstagere. Slik støtte kan likevel ha uheldige samfunnsøkonomisk virkninger på lignende måte som subsidier på utgifts- og skattesiden, blant annet innlåsing av knappe ressurser som kapital, energi og arbeidskraft i lite lønnsomme bedrifter som ikke oppnår finansering for sine prosjekter på markedsmessige vilkår. Utvalget mener derfor at denne type støtte bør begrenses.

6 Bruken av fondsmidler på statsbudsjettet

Bruken av fondsmidler i statsbudsjettet for 2025 er anslått til 492 mrd. kroner etter vedtakene i Stortinget, som tilsvarer 11,7 pst. av BNP for Fastlands-Norge. I forhold til det opprinnelige budsjettforslaget for 2025 som ble lagt frem i oktober, inkluderer de nye tallene for bruk av fondsmidler 20 mrd. ekstra til Ukraina, 5 mrd. kroner mer til kommunene, samt 6,9 mrd. kroner ekstra til ulike formål etter budsjettenigheten med SV.

Samlet sett er bruken av fondsmidler økt reelt sett med rundt 120 mrd. kroner de siste tre årene.³² Det meste av økningen kan knyttes til krigen i Ukraina. For 2025 utgjør Nansen-programmet samlet sett 35 mrd. kroner, og det meste av utgiftene på over 30 mrd. kroner til mottak, bosetting og integrering av flyktninger er knyttet til ukrainere. I tillegg har forsvarsutgiftene økt kraftig.

Med en markedsverdi på Statens pensjonsfond utland (SPU) på rundt 19 750 mrd. kroner ved inngangen til 2025, kan fondsuttaket anslås til 2,5 pst. Den lave uttaksprosenten må ses i sammenheng med sterk vekst i fondskapitalen.

Budsjettoplegget innebærer også at en fra og med 2025 vil overføre midler fra Statens pensjonsfond Norge (SPN) til Statsbudsjettet. Uttaket fra SPN er på 11,7 mrd. kroner i 2025. For et gitt nivå på øvrig bruk av fondsmidler fra SPU og uendret skattenivå, finansierer uttaket fra SPN en tilsvarende økning i offentlige utgifter.

Samlet sett tegnes det i Nasjonalbudsjettet et bilde av god utvikling i norsk økonomi fremover, med høyere økonomisk vekst og fortsatt lav registrert arbeidsledighet.

Utvalgets vurderinger

Sterk vekst i fondskapitalen har gjort det mulig å øke den offentlige pengebruken mye de siste årene og fortsatt være godt innenfor anslått realavkastning av fondet. Nivået på bruken av fondsmidler anslås høyere i 2025 enn i pandemiåret 2020, målt som andel av fastlands-BNP. Da var det inkludert koronatiltak på godt over 100 mrd. 2020-kroner. Denne pengebruken er nå erstattet med andre utgifter, særlig knyttet til krigen i Ukraina.

Regjeringen peker selv på at den har prioritert nødvendige utgifter i en krevende tid, og at finanspolitikken samtidig har bidratt til å holde den økonomiske aktiviteten oppe. I fravær av nye store forstyrrelser, bør det etter utvalgets vurdering etterstrebes å finne

³² Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd i 2022 var anslått til 373,8 mrd. kroner i nasjonalbudsjettet for 2025, målt i 2025-priser.

inndekning for nødvendige utgifter innenfor en mer forsiktig økning i den samlede offentlige pengebruken i årene fremover.

Utvalget mener at finanspolitikken først og fremst bør ha en langsiktig forankring og at den aktive finanspolitikken ikke er egnet til å finstyre konjunktorene.

Perspektivmeldingen viser at utgiftsveksten må dempes eller inntektsveksten økes for å opprettholde bærekraft i statsfinansene på sikt. En mer gradvis innfasing av fondsmidler de nærmeste årene vil redusere det fremtidige inndekningsbehovet og lette nødvendig omlegging av finanspolitikken lenger frem.

Det er i tråd med intensjonen i handlingsregelen at fondsmidlene skal fases *gradvis* inn i økonomien, og at det skal legges vekt på stabilitet i det offentlige tjenestetilbudet og i økonomien. Kortsiktige svingninger i fondet må ikke bli en kilde til ustabilitet, og det må tas hensyn til at fondsverdien er usikker. Når fondsverdien øker raskt, slik den har gjort de siste årene, skal bruken av fondsmidler tilpasses gradvis. I en situasjon med begrenset tilbud av arbeidskraft kan en rask økning i den offentlige pengebruken forsterke utfordringene med mangel på arbeidskraft.

En mer gradvis innfasing fremover vil innebære at uttaksprosenten fra pensjonsfondet kan bli liggende godt under den langsiktige rettesnoren i handlingsregelen i en lengre periode.

Utvalget mener uttaksprosenten bør tillegges mindre vekt som en kortsiktig styringsindikator. Utvalget er positiv til at regjeringen i budsjettet viser frem alternative rettesnorer for finanspolitikken, som for eksempel en kontantstrømregel. Utvalget mener at det er en økende utfordring at uttaksprosenten fra fondet kan variere mye på kort tid og at den stadig blir mindre relevant som en operasjonell rettesnor for finanspolitikken. Verdien av SPU har økt med rundt 7 000 mrd. på to år, og den langsiktige rettesnoren er løftet med over 200 mrd. kroner. Utvalget har tidligere påpekt sårbarheter ved dagens handlingsregel, og uttalt at det bør gjennomføres en grundig faglig utredning av hvordan handlingsregelen bør tilpasses en situasjon der uttaket fra fondet tilsvarer en stor andel av statsbudsjettets størrelse. Utvalget har understreket at utredningen bør omfatte alternative måter dette kan gjøres på. En slik utredning ønskes fortsatt velkommen.

Utvalget har som sitt mandat å gi faglige vurderinger og råd om langsiktig bærekraft i statsfinansene. Nivået på bruken av fondsmidler, dvs. det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet, står sentralt i disse vurderingene. Utvalget har merket seg at anslaget for det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet ligger en del høyere enn anslaget på det oljekorrigerte underskuddet, til tross for at konjunktursituasjonen beskrives som om lag nøytral. I budsjettokumentene fremgår det at forskjellen mellom de to underskuddene delvis skyldes at skatt på arbeid ligger høyere enn trend, ettersom arbeidsmarkedet fortsatt vurderes som noe stramt. Tabeller i budsjettokumentene

viser også betydelige avvik fra trend i anslagene for nettorenteinntekter og overføringer fra Norges Bank. Utvalget mener at forskjellen i anslagene mellom de to underskuddene burde vært forklart grundigere i budsjettdokumentene.

Finansieringsbidraget fra fondet innebærer at vi i Norge har handlefrihet i finanspolitikken til å velge et høyere nivå på offentlige velferdstjenester og/eller lavere nivå på skatter- og avgifter enn andre land. Til nå har det offentlige utgiftsnivået økt med innfasingen av fondsmidler. Skatte- og avgiftsnivået er mindre redusert, og det har hovedsakelig falt som følge av avgiftsfritak for elbiler. Som utvalget påpekte i fjor, trekker effektivitetstap ved skatteinndragning isolert sett i retning av at deler av fondsmidlene bør benyttes til å holde skatte- og avgiftstrykket nede. Dersom det gis en skattelette som styrker arbeidsinsentiver, som omtalt i kapittel 2, vil inndekningsbehovet i offentlige finanser også øke mindre enn om den gjenværende fondsinnfasingen utelukkende brukes på utgiftssiden, fordi økt sysselsetting isolert sett vil gi både økte skatteinntekter og reduserte trygdeutgifter.

7 God budsjettpraksis

7.1 Rammeverket for finanspolitikken og en helhetlig budsjettprosess

Rammeverket for finanspolitikken, herunder Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen, skal bidra til langsiktig forvaltning av petroleumsinntektene og en stabil utvikling i norsk økonomi og i finansieringsgrunnlaget for offentlige tjenester. I tråd med loven om Statens pensjonsfond settes statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i sin helhet til side i fondet, mens handlingsregelen definerer at uttaket fra fondet *over tid* skal tilsvare den forventede realavkastningen, anslått til 3 pst. Regelen er fleksibel, og i hvert enkelt år skal pengebruken tilpasses konjunktursituasjonen i økonomien. Ved større økonomiske tilbakeslag, kriser eller ved fall i fondsverdien kan bruken av fondsmidler bli høyere enn den forventede realavkastningen fra fondet. For at bruken av fondsmidler ikke skal overstige forventet realavkastning over tid, må merbruken i krevende tider motsvares av et tilsvarende lavt fondsuttak i gode og normale tider.

Rammeverket trekker et klart skille mellom hva som er ordinære utgifter som skal prioriteres opp mot hverandre over streken i statsbudsjettet, og hva som kan regnes som en kapitaltransaksjon og finansieres med lån under streken i statsbudsjettet. For at et tiltak skal kunne føres som en kapitaltransaksjon og lånefinansieres, må det gi en forventet finansiell avkastning, som stammer fra et marked, og som svarer til risikoen ved plasseringen.

Bevilgningsreglementet for statlig budsjettarbeid støtter opp under en helhetlig budsjettprosess. For eksempel innebærer *fullstendighetsprinsippet* at alle statlige utgifter og inntekter skal føres opp i budsjettet, og at alle poster skal budsjetteres realistisk i statsbudsjettet som legges frem på høsten før budsjettåret. I tråd med bevilgningsreglementet §11 kan det fremmes forslag til Stortinget om tilleggsbevilgning eller gis samtykke til å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dekning, dersom det i løpet av budsjettåret oppstår en *uforutsett og nødvendig* utgift for staten som det ikke er mulig å dekke av en gitt bevilgning. Det skjer blant annet i revidert nasjonalbudsjett i mai i budsjettåret, der hovedtallene for norsk økonomi og regjeringens syn på gjennomføring av den økonomiske politikk blir oppdatert. Det er i tråd med reglementet at det skal fremmes forslag til endringer i bevilgninger til ulike formål som følge av en oppdatering av budsjettet, men det skal ikke være en stasjon for nye politiske satsinger. Det samme gjelder nysalderingen av budsjettet som skjer i desember i budsjettåret. Nysalderingen av budsjettet skal være en teknisk oppdatering av bevilgningsbehov for budsjettåret.

Utvalgets vurderinger

En helhetlig budsjettprosess som er transparent for allmennheten, er viktig for å sikre at de formålene som har høyest politisk prioritet, faktisk blir realisert. Forslag som har vært fremme i den offentlige debatten, som for eksempel å opprette egne fond eller lage egne regnskap utenom handlingsregelen for å støtte Ukraina, til klimaformål eller bistand i fattige land, vil i praksis unndra utgiftsformålet fra en samlet budsjettprioritering og være en omgåelse av det finanspolitiske rammeverket. Utvalget mener at slik øremerking ikke må bli en snarvei for å finansiere satsinger som ellers ikke ville nådd opp i den ordinære budsjettprosessen. Det finnes mange viktige formål, og om det åpnes for særbehandling for noe, vil det over tid være svært utfordrende å stå imot krav om lignende ordninger til andre formål. Slik særbehandling vil kunne svekke kontrollen med den samlede utgiftsveksten på offentlige budsjetter og utfordre den langsiktige bærekraften i statsfinansene.

Også forslag som reduserer eller øremerker statens petroleumsinntekter før de går inn på fondet, som for eksempel Equinors forslag om å øremerke CO₂-avgiften til havvindsatsing, vil innebære omgåelse av budsjettregelverket. Forslaget ville medført at havvindsprosjekter får finansiering uten å prioriteres opp mot andre formål, med den konsekvens at fremtidig finansieringsbidrag fra fondet til andre formål ville blitt mindre. Det undergraver en samlet budsjettprioritering. Det svekker også den makroøkonomiske styringen, fordi utgiften, her satsing på havvindsprosjekter, ikke blir fanget opp i de etablerte indikatorene for samlet pengebruk på statsbudsjettet, dvs. i målet for det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet.

Utvalget mener at handlingsregelen ikke er til hinder for at det kan gjøres store politiske satsinger på høyt prioriterte områder. Norge har både solide statsfinanser og et svært fleksibelt finanspolitisk rammeverk sammenlignet med de fleste andre land. I dagens situasjon ligger bruken av fondsmidler 100 mrd. kroner under den langsiktige rettesnoren i handlingsregelen, og selv ikke denne rettesnoren er et absolutt tak for samlet pengebruk i enkeltår. Utgiftene må likevel tilpasses hva som er ansvarlig i et langsiktig perspektiv. Stabilitetshensynet i handlingsregelen innebærer også at pengebruken må tilpasses situasjonen i økonomien.

Utvalget mener regjeringen har vært ryddige på at utgifter til for eksempel Ukrainastøtte, forsvarsformål og klimaformål (herunder satsingen på havvind) skal skje innenfor det finanspolitiske rammeverket. Med disse eksemplene viser regjeringen at den avveier ulike hensyn, og at utgifter til forsvar, sikkerhet og beredskap, samt betydelige merutgifter til å ta imot flyktninger, er prioritert selv om det har økt den samlede bruken av fondsmidler.

7.2 Nærmere vurdering av støtte til Ukraina

Som en del av Nansen-programmet er det til nå gitt 92 mrd. kroner i økonomisk støtte til Ukraina i årene 2022-2025, og støtten skal fortsette ut 2030. I utgangspunktet er Nansen-programmet blitt fordelt likt mellom militær og sivil støtte, men fordelingen blir vedtatt årlig i tråd med ukrainske behov. En del av støtten består av donasjoner av norsk forsvarsmateriell, som leder til et gjenanskaffelsesbehov for det norske forsvaret. Regjeringen har dessuten en ambisjon om at økt produksjonskapasitet i norsk forsvarsindustri skal komme Ukraina til gode gjennom Nansen-programmet.

Utvalgets vurderinger

Hva som er riktig støttebeløp til Ukraina, er et politisk valg. Det bør tas med utgangspunkt i sikkerhetspolitiske hensyn og i humanitær solidaritet med Ukraina. Høye gasspriser som følge av krigsutbruddet har økt pensjonsfondet og den finanspolitiske handlefriheten i Norge, og samtidig redusert mange EU-lands evne til å gi økonomisk støtte.

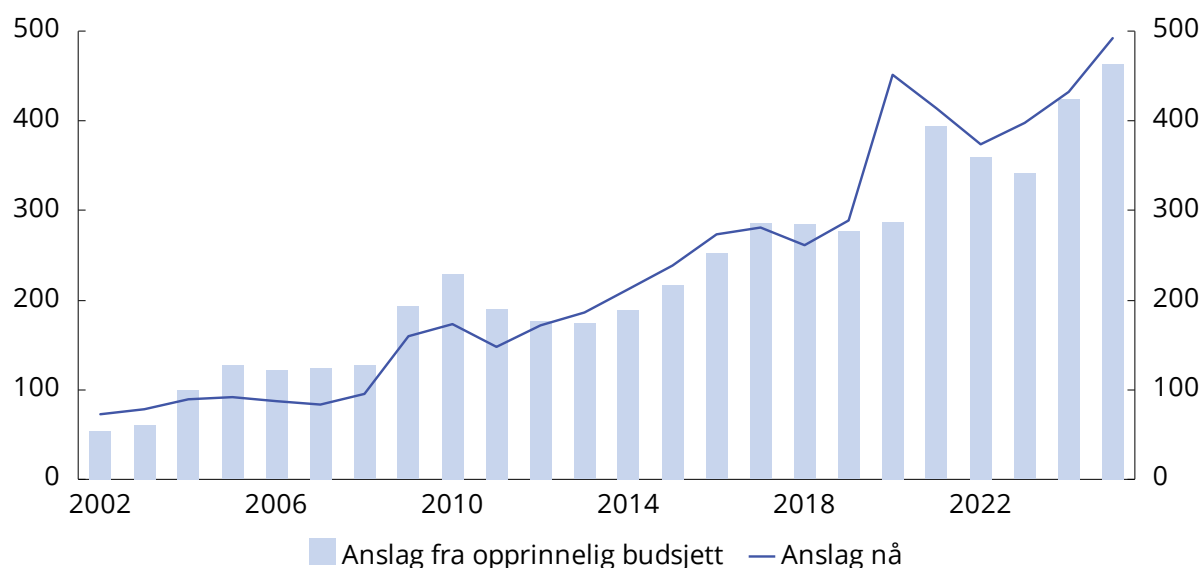
Det er stor fleksibilitet innenfor handlingsregelen til å støtte Ukraina. Selv et beløp som blir liggende over den langsiktige rettesnoren i handlingsregelen, vil etter utvalgets vurdering ikke være et budd på det finanspolitiske rammeverket, så lenge støtten gis for en tidsavgrenset periode. Det er også i tråd med hva som ble sagt da Nansen-programmet ble opprettet i februar 2023, om at dette programmet vil gi en midlertidig høyere bruk av fondsmidler.

Den delen av Ukraina-støtten som gir aktivitetsvirkninger i norsk økonomi, må det tas hensyn til ved utformingen av stabiliseringspolitikken for øvrig.

7.3 Høy utgiftsvekst utenom det ordinære statsbudsjettet

Årene bak oss har vært ekstraordinære, med pandemi, krig og store kostnadssjokk. Den offentlige pengebruken har i disse årene økt mye gjennom budsjettåret, dvs. utenom det ordinære statsbudsjettet, og blitt betydelig høyere enn det først var planlagt for, se figur 7.1.

Figur 7.1 Anslag for strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd i ulike budsjettdokumenter Mrd. kroner



«Anslag nå» viser beregningen av det strukturelle overkorrigerte budsjettunderskuddet slik det ble anslått i Nasjonalbudsjettet for 2025, tillagt saldert budsjett for 2025. Anslaget bakover i tid er en «ikke observerbar» størrelse, som endrer seg hver gang anslagene oppdateres i budsjettdokumentene. Tidligere budsjettforslag er historiske størrelser.

Kilde: Finansdepartementet.

Utvalgets vurderinger

Mange av utgiftsøkningene utenom det ordinære statsbudsjettet har etter utvalgets forståelse vært *uforutsette og nødvendige*, i tråd med bevilgningsreglementet, som for eksempel kompensasjonen for uventet prisvekst og strømstøtten til husholdninger som ble gitt i henholdsvis det reviderte budsjettet for 2023 og i tilleggspolisjon i desember 2021. Det kan likevel stilles spørsmål ved om en del av pengebruken heller burde vært fremmet i de ordinære statsbudsjettene. Det gjelder for eksempel bevilgningene som ble gitt til kommunene i fjor høst på til sammen 10 mrd. kroner, likt fordelt på 2024 og 2025, som ble annonsert tre uker etter at budsjettforslaget var lagt frem. Denne påplussingen kom på toppen av en foreslått vekst i frie inntekter til kommunesektoren på 6,8 mrd. kroner i 2025, som er 2-3 mrd. kroner høyere enn den gjennomsnittlige veksten de siste 10 årene. Fra budsjettforslaget for 2025 ble lagt frem til det ble vedtatt i Stortinget, økte den samlede pengebruken med 32,2 mrd. kroner. Selv uten ekstrabevilgningen til Ukraina på 20 mrd. kroner er det en unormalt stor økning. I nysaldert budsjett for 2024 var anslaget for bruken av fondsmidler økt med 11 mrd. kroner sammenlignet med revidert budsjett for 2024, der mesteparten er

diskresjonære økninger i pengebruken. Også dette er en stor økning i forbindelse med et nysaldert budsjett.

Generelt, og uten begrunnelse i ekstraordinære forhold, er det uheldig med økt pengebruk til politiske satsinger på andre tidspunkter enn i det ordinære statsbudsjettet, enten det er i revidert nasjonalbudsjett, nysaldert budsjett eller i form av andre tilleggsproposisjoner til Stortinget. Det vil undergrave statsbudsjettet som arena for en samlet budsjettprioritering. I praksis vil det også innebære at budsjetter som legges frem med en «ansvarlig pengebruk», i ettertid viser seg å bli langt mer ekspansive. Økt pengebruk gjennom året gjør indikatorene for samlet pengebruk som vises frem i budsjettforslaget, mindre relevante. For eksempel innebærer økt pengebruk i revidert budsjett at neste års budsjett kan øke like mye uten at det synes i målene for prosentvis vekst i pengebruk, den såkalte budsjettimpulsen. Med kraftig utgiftsvekst gjennom året, utover det opprinnelige budsjettet, svekkes statsbudsjettets rolle som styringsverktøy i den økonomiske politikken. I tillegg bidrar det til svakere budsjett disiplin i offentlige virksomheter, herunder departementer og underliggende etater, samtidig som det inviterer til mer tilkarringsvirksomhet.

7.4 Eierandelsutfordringen og innføring av uttak fra SPN

Statens pensjonsfond Norge (SPN) inngår sammen med Statens pensjonsfond utland (SPU) i Statens pensjonsfond. Grunnkapitalen i SPN ble opprinnelig opparbeidet fra overskudd i trygderegnskapene i perioden fra 1967 til 1979. Avkastningen av investeringene i SPN har frem til nå vært reinvestert i fondet, og fondets eierandeler på Oslo Børs har vokst over tid. Folketrygdfondet forvalter SPN innenfor et mandat fastsatt av Finansdepartementet. Mandatet inneholder bestemmelser om fondets referanseindeks og risikorammer, og det er også satt en ramme for at fondets eierandeler i enkeltelskaper notert på Oslo Børs ikke skal overstige 15 pst. Rammen er satt for å understreke at fondet er en finansiell, og ikke en strategisk, investor.

I 2019 varslet Folketrygdfondet om at det var en risiko for at fondets eierandeler i enkeltelskaper var blitt så store at de kunne komme i brudd med mandatets øvre grense. Siden har Finansdepartementet vurdert ulike alternativer for å håndtere eierandelsutfordringen.

For å løse eierandelsutfordringen ble det i Statsbudsjettet for 2025 innført en regel for årlige uttak fra SPN, i tråd med det som ble varslet i Meld. St. 22 (2023–2024) Statens pensjonsfond 2024. Uttaksregelen innebærer et fast, årlig uttak på 3 pst. av forventet fondsverdi i SPN ved inngangen til budsjettåret. For budsjettet i 2025 utgjør dette 11,7 mrd. kroner. Uttaksprosenten på 3 pst. er satt som et resultat av Folketrygdfondets anbefaling fra juni 2024 om hvilken uttaksprosent som vil være tilstrekkelig til å håndtere eierandelsutfordringen over tid.

Utvalgets vurderinger

SPN og SPU inngår begge i Statens pensjonsfond og må etter utvalgets vurdering ses på som en samlet fondsverdi. Utvalget mener det er riktig å innføre et uttak fra SPN, men at uttaket bør følge prinsippene i handlingsregelen.

Med det nye opplegget behandles uttak fra SPN på samme måte som utbytte fra statseide selskaper, slik at midlene fra SPN går direkte inn på statsbudsjettets inntektsside, uten å bli målt som «bruk av fondsmidler» på statsbudsjettet. SPN-uttaket inngår dermed ikke i målet for strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Dette er etter utvalgets vurdering uheldig. De økonomiske virkningene av å bruke fondsmidler er i all hovedsak uavhengig av om midlene kommer fra SPN eller SPU. Rapporteringen av bruk av fondsmidler bør derfor inkludere begge uttakene, slik at samlet bruk av fondsmidler kan anslås som 504 mrd. kroner, hvorav 492 er uttak fra SPU og 11,7 mrd. kroner er uttak fra SPN.

8 Referanser

- Andersen, Bård S. (2024, 25. november). Hvor er prissmitten som skal begrunne industristøtte? Dagens Næringsliv. <https://www.dn.no/innlegg/hvor-er-prissmitten-som-skal-begrunne-industristotte/2-1-1743071>
- DNV (2024). Energy Transition Outlook 2024.
- Eksfin (2024). Årsrapport 2023
- Ekspertgruppe nedsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023). Særaldersgrenser før og nå – og en vurdering av det framtidige behovet. Arbeidsgrupperapport. Juni 2023.
- Finansdepartementet (2023). Veileder i statlig budsjettarbeid.
- Pedersen, Ole Petter (2024, 9. oktober). Ekspertene tror havvind blir mye dyrere enn tidligere antatt. Her er forklaringen. Europower. <https://www.europower.no/produksjon/ekspertene-tror-havvind-blir-mye-dyrere-enn-tidligere-antatt-her-er-forklaringen/2-1-1721388>
- Meld. St. 1 (2024–2025) Nasjonalbudsjettet 2025.
- Meld. St. 8 (2023–2024) Nansen-programmet for Ukraina.
- Meld. St. 22 (2023–2024) Statens pensjonsfond 2024.
- Meld. St. 31 (2023–2024) Perspektivmeldingen 2024.
- Meld. St. 33 (2023–2024) En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd.
- Moum, K. og Schreiner, R. (2024). Perspektivmeldingene som veiviser for nasjonalbudsjettene? Samfunnsøkonomen nr. 4, 2024.
- NOU 1976: 23 Omlegging av sykepengeordningen.
- NOU 1989: 14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen - en skisse til reform.
- NOU 1991: 17 Bedrifts- og kapitalbeskatningen. Beskatning av formue.
- NOU 2003: 9 Skatteutvalget — Forslag til endringer i skattesystemet.
- NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.
- NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting.
- NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgifts med én sats.
- NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring— Tiltak for økt sysselsetting.
- NOU 2021: 2 Arbeid og inntektssikring.
- NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem.
- NOU 2023: 4 Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste.
- NVE (2024, 26. september). Kostnader for kraftproduksjon. Hentet 26. september 2024 fra <https://www.nve.no/energi/analyser-og-statistikk/kostnader-for-kraftproduksjon/>
- NVE (2024). Utviklingen i kraftmarkedet mot 2050.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2023, 30. juni). Pressemelding om Nye tiltak for raskere omstilling til grønn industri. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/17982930/nye-tiltak-for-raskere-omstilling-til-gronn-industri?publisherId=14943704&lang=no>
- Oslo Economics (2024). Effekter av arbeidsmarkedstiltak/OE-rapport 2024-26.

Oslo Economics m.fl. (2024). Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak:
Anbefalinger for effektiv og kunnskapsbasert bruk /OE-rapport 2023-88.
PROBA Samfunnsanalyse (2024). Evaluering av varig lønnstilskudd. Rapport 2024-05.
Prop. 1 LS (2024–2025) For budsjettåret 2025 — Skatter og avgifter 2025, Vedlegg 1
Prop. 1 S (2024–2025) For budsjettåret 2025 under Nærings- og fiskeridepartementet.
Regjeringen (2024, 3. juli). Spørsmål og svar om havvind. Hentet 3. juli 2024 fra
<https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/landingssider/havvind/sporsmal-og-svar-om-havvind/id2969228/>