

Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser

Uttalelse 2026



Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser

Uttalelse 2026

Oslo, 3. februar 2026

Ragnar Torvik

Leder

Thomas von Brasch

Erika Färnstrand Damsgaard

Ola Kvaløy

Gisle James Natvik

Linda Nøstbakken

Ragnhild C. Schreiner

Sekretariat:

Hans Henrik Scheel (sekretariatsleder)

Eivind Breidlid

Inga-Malene Huse

Kirsti Mellbye

Karoline Klemp Petersen

Henrik Langsether Rainuzzo

Arent Skjæveland

Uttalelse om langsiktig bærekraft i statsfinansene

Hovedkonklusjoner i årets uttalelse er:

✓ **Budsjettet for 2026 (kap.2)**

- Inndekning i budsjettavtalen med engangsinntekter og tilbakeføring av tapsavsetninger på over 5 mrd. kroner fremstår som selektive anslagsendringer som strider mot intensjonen bak handlingsregelen og god budsjettpraksis. Tilbakeføringen av ubenyttede tapsavsetninger i Eksfin er dessuten tilbakeført i feil budsjettår.
- Utvalget etterlyser fortsatt en grundig faglig gjennomgang av hvordan handlingsregelen bør praktiseres, i tråd med utvalgets tidligere anbefalinger.

✓ **Økning i forsvarsmidler (kap. 3)**

- Rask økning i forsvarsutgiftene øker faren for svak kostnadskontroll og lite målrettet pengebruk. Investeringsplanene må skje innen gitte budsjettammer og hensynta midler til fremtidig drift. Forsvarsanalysen 2025 tyder på at dette ikke er tilfellet. Det har liten hensikt å anskaffe mer materiell enn forsvaret har økonomisk rom til å drifte.
- Forsvarsindustrien er av natur sterkere knyttet til offentlig regulering og politikk enn næringer flest. Det er likevel viktig at de økonomiske prinsippene for effektiv næringspolitikk legges til grunn i satsingen på forsvar. En styrket satsing på sikkerhet og beredskap må ikke bli et påskudd for proteksjonisme, tildeling av særfordeler til enkeltaktører eller utstrakt subsidiering av næringslivet. Leverandørindustrien til forsvaret opplever økt etterspørsel. Det er ikke et argument for subsidier.

✓ **Finanspolitikken på mellomlang sikt (kap. 4)**

- "Handlingsrommet» slik det beskrives i budsjettet, gir inntrykk av å være en gitt størrelse, men slik det er beregnet, er dette penger man har til disposisjon dersom man *ikke* handler. Gjennomføres utvalgets anbefalinger, kan det såkalte handlingsrommet mangedobles.
 - Forslagene utvalget har angitt på utgiftssiden, frigjør midler på over 40 mrd. kroner per år.
 - I tillegg kommer skatteutgifter på over 50 mrd. kroner som bør vurderes fjernet for å kutte andre, mer vridende skatter.

✓ **Samfunnsøkonomisk lønnsomhet i norske samferdselsinvesteringer (kap. 5)**

- Investeringene i transportinfrastruktur har økt kraftig siden årtusenskiftet, ligger langt over sammenlignbare land, og samfunnsøkonomisk nytte har blitt stadig mer negativ.
 - Bare en femdel av prosjektporteføljen i Nasjonal transportplan 2025-2036 (NTP) er beregnet ha en positiv netto nytte.
- Nye store prosjekter bør ikke settes i gang med mindre de er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

- Et nytt system for veipricing, der alle bilister må betale for de kostnadene de påfører samfunnet, vil være samfunnsøkonomisk svært lønnsomt, i motsetning til de fleste investeringsprosjektene i NTP.
- NTP bør inneholde mer eksplisitte analyser av den samfunnsøkonomiske nytten av vedlikehold vs. nyinvesteringer. Man bør omprioritere mer til vedlikehold hvis det gir høyere avkastning enn nyinvesteringer.

✓ Et helhetlig skattesystem (kap. 6)

- Det er positivt at et bredt flertall på Stortinget nå ønsker en helhetlig skattereform, og at det er nedsatt en skattekommisjon for å berede grunnen for et forlik. For å stå seg over tid, bør forliket baseres på faglige prinsipper. Det innebærer at endringene må utformes slik at kostnadene ved skattesystemet blir lavest mulig.
- En naturlig del av et forlik vil være lavere skatt på arbeid.
- En av de viktigste prioriteringene i skattepolitikken fremover bør være å legge til rette for høy yrkesdeltakelse. Det er positivt at det nå settes i gang et forsøk med arbeidsfradrag.
- Skattene på kapitalbeholdning (formue, arv og eiendom) må ses i sammenheng. Selv om Norge er et av få land med formuesskatt, er samlet skatt på kapitalbeholdning relativt lav.
- Et skatteforlik bør inneholde forbedringer i formuesskatten, uavhengig av hvilket nivå formuesskatten skal ligge på. Alle formuesobjekter bør verdsettes likt. Fordelingshensyn kan ivaretas gjennom bunnfradrag og progressiv formuesskattesats.
- Skattefordelene for bolig bør gradvis reduseres, og på sikt fjernes.
- Et skatteforlik bør bevare prinsippene bak fritaksmetoden og aksjonærmodellen.
- Stabilitet i selskaps- og utbytteskatten er særlig viktig som følge av fritaksmetoden og aksjonærmodellen.
- Selskapsskatt er forventet å gi større samfunnsøkonomiske effektivitetstap enn utbytteskatt. Det taler for å holde selskapsskattesatsen lav.
- Merverdiavgiften bør ikke brukes til å oppnå andre formål enn å skaffe staten inntekter og i minst mulig grad påvirke konsum- og produksjonsbeslutninger. Det oppnås ved at alle varer og tjenester er avgiftspliktige med samme sats.
- Avgiftsfordelene for elbiler har gitt den ønskede omleggingen av bilparken, men har samtidig bidratt til økt bilsalg og trafikk med tilhørende kjøproblemer, særlig i byer. Slike vridninger kunne vært unngått om en hadde økt avgiftene på biler med forbrenningsmotor, heller enn å gi nullutslippsbiler fordeler i avgiftssystemet.
- Det er positivt at fritaket fra merverdiavgift for elbiler avvikles.
- Den nedre grensen i grunnrenteskatten for vannkraftverk hindrer samfunnsøkonomisk lønnsomme kraftinvesteringer. Det er uheldig at den tidligere har blitt økt etter press fra særinteresser. Det er også problematisk at forslaget om å tilbakeføre grensen til sitt opprinnelige nivå har blitt avvist i Stortinget før høring er gjennomført.
- Konesjonskraft- og avgift bør avvikles og eventuelt erstattes av overskuddsskatter.
- For næringer med grunnrente, for eksempel villfisk, bør det i større grad brukes auksjoner av tillatelser. En lovende modell er en med tidsbegrensning med gjentatt reallokering av tillatelseskapasitet gjennom auksjoner.

✓ **Effektivitet i kraftmarkedet (kap. 7)**

- Strømstøttsordningen og spesielt norgespris virker uheldig inn på kraftmarkedet. De bidrar til økt forbruk av kraft og økte markedspriser. De svekker prissignalene og fører til at husholdningene i for liten grad flytter forbruket fra perioder med høy pris til perioder med lav pris. Investeringer i samfunnsøkonomisk lønnsomme enøk-tiltak blir mindre privatøkonomisk lønnsomme.
- Dersom en skal ha strømstøtte til husholdningene, finnes det klart bedre alternativer enn dagens ordninger. Støtten må frikobles fra den enkelte husholdnings kraftforbruk, slik at husholdningene har insentiv til å tilpasse eget forbruk til knappheten i markedet.
- Det er positivt at det ikke er innført strømstøtte til næringslivet. Det ville i enda større grad svekket effektiviteten i kraftmarkedet.

✓ **Arbeidsmarkedet (kap. 8)**

- Sammenlignet med andre land er arbeidsdeltakelsen høy blant yngre og eldre aldersgrupper, men relativt lav blant 40- og 50-åringer. Det bør iverksettes flere tiltak for å redusere frafallet fra arbeidslivet i denne gruppen, herunder tiltak for å redusere langvarige sykefravær og overgang til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.
- Arbeidstaker og arbeidsgiver bør få sterkere økonomiske insentiver til å redusere sykefravær. I så godt som alle andre inntektssikringsordninger legges det vekt på mottakerens insentiver, ikke kun forsikring. Det bør også gjelde sykepengeordningen.
- Det er positivt at regjeringen trapper opp bruken av arbeidsmarkedstiltak. Som nevnt i fjorårets uttalelse, kan ulikt finansieringsansvar for arbeidsmarkedstiltak og trygdeytelser bidra til feilallokering. Det er fortsatt behov for en helhetlig gjennomgang av finansieringsansvaret i arbeids- og velferdspolitikken.
- Veksten i unge mottakere av helserelaterte ytelser kan innebære økt varig utenforskap. Dette er svært kostbart både for den det gjelder og for samfunnet. Utvalget støtter derfor at det settes i gang forsøk rettet mot unge der ytelser ikke har medisinske inngangsvilkår.
- Pensjonsreformen viser at insentiver kan ha store effekter på arbeidsdeltakelsen. Det er positivt at Stortinget slutter opp om hovedprinsippene i reformen. Man bør ikke innføre nye elementer i pensjonssystemet som motvirker insentivene til å stå lenger i arbeid.
- Tiltak som ekstra ferieuke og seniordager gjør seniorer dyrere i drift enn yngre medarbeidere med samme lønnsnivå. Disse godene bør justeres med levealder på samme måte som aldersgrensene i pensjonssystemet.

1 Innledning

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 forenlig med slike hensyn.

Utvalget skal også ifølge mandatet "for eksempel en gang i året, arrangere åpne seminarer om faglige og metodiske spørsmål». Det åpne seminaret i 2025 omhandlet sikkerhets-, handels- og næringspolitikk. Bakgrunnen var at verden nå står midt i det som fremstår som et tidsskille for den regelbaserte internasjonale orden. Endringene i de globale rammebetingelsene kan få særlig betydning for Statens pensjonsfond utland. I 2025 ble Ekspertrådet for Statens pensjonsfond utland oppnevnt, med mandat til å analysere fondets investeringsstrategi. Virkningen av den geopolitiske usikkerheten på våre finansielle plasseringer er dermed ivare tatt av et annet utvalg, og behandles ikke i rapporten. Men den geopolitiske usikkerheten har også andre virkninger som direkte berører den langsiktige bærekraften i statsfinansene. Av den grunn inneholder årets rapport også et kapittel om økte investeringer i forsvarssektoren. Årets rapport gjentar, og forsterker, utvalgets vektlegging av prioriteringer mellom ulike offentlige utgifter. Dette er også en problemstilling som blir mer aktuell når utgiftsbehovet på forsvarsområdet øker.

2 Budsjettet for 2026 i lys av hensynet til langsiktige utfordringer og bærekraft i statsfinansene

Bruken av fondsmidler i budsjettet for 2026 er anslått til 584 mrd. kroner etter vedtakene i Stortinget. Dette tilsvarer 13,2 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Pengebruken er på et rekordhøyt nivå både i kroner og målt som andel av BNP. Til sammenligning var bruken av fondsmidler i 2020 under pandemien 460 mrd. 2026-kroner, tilsvarende 11,1 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

I forhold til regjeringens budsjettforslag har bruken av fondsmidler økt med 4,6 mrd. kroner. Det er vedtatt utgiftsøkninger på 9,6 mrd. kroner utover regjeringens forslag. Samtidig bestod det meste av inndekningene av engangsinntekter på over 5 mrd. kroner, herunder 3,3 mrd. kroner i tilbakebetaling ifm. forliket om NH90-helikopterne¹ og tilbakeføring av flere ubenyttede tapsavsetninger, blant annet fra Eksfin (Eksportfinansiering Norge).

Bruken av fondsmidler økte reelt med rundt 130 mrd. kroner i forrige stortingsperiode. Det meste av økningen kan knyttes til krigen i Ukraina, blant annet gjennom Nansen-programmet, økte utgifter til integrering av flyktninger, og økte utgifter til forsvar og beredskap. Også innføring av strømstønadordningen i 2022 har økt pengebruken.

I budsjettet for 2026 økes bruken av fondsmidler med 33 mrd. kroner. Med innføring av norgespris vil strømstønadordninger koste staten 11,5 mrd. kroner i 2026.

Fondsuttaket er i 2026 anslått til 2,8 pst. av fondsverdien. Pengebruken er i tråd med den langsiktige rettesnoren for finanspolitikken på 3 pst., men høyere enn hva Finansdepartementet anslår den burde være i normale tider for å gi et fondsuttak som over tid tilsvarer forventet realavkastning på 3 pst. Bruken av fondsmidler tilsvarer 27 pst. av statsbudsjettets utgifter, noe som gjør finanspolitikken sårbar for brå og varige fall i

¹ [Settlement concerning the Norwegian NH90-program - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

fondsverdien. Fondsverdien har økt mye de siste årene og tilsvarer nå nesten fem ganger BNP for Fastlands-Norge.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at finanspolitikken først og fremst bør ha en langsiktig forankring og at den aktive finanspolitikken ikke er egnet til å finstyre konjunktorene. 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. Det samme gjelder ved et eventuelt fall i fondsverdien.

Utvalget har tidligere etterlyst en grundig faglig vurdering av praktiseringen av handlingsregelen, blant annet en implementering som legger større vekt på kontantstrømmene i fondet enn fondets verdi. Dagens praktisering er isteden at man i normale tider legger seg under den langsiktige rettesnoren for uttak som andel av fondets verdi. Dette kan være en fornuftig praksis, men det mangler en solid faglig vurdering bak. Utvalget gjentar derfor behovet for en grundig faglig evaluering av alternativene for praktiseringen av handlingsregelen.

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.

Som inndekning i budsjettavtalen ble det brukt engangsinntekter, bl.a. fra forliket om NH90-helikopterne. Dette fremstår som en selektiv anslagsendring som strider mot intensjonen bak handlingsregelen og god budsjettpraksis. Det samme gjør tilbakeføringen av ubenyttede tapsavsetninger i Eksfin. Disse tapsavsetningene er dessuten tilbakeført i feil budsjettår, tilsynelatende for å «smøre» budsjettforliket for 2026. Tapsavsetninger man i inneværende år vet at det ikke er behov for, skulle iht. bevilgningsreglementets krav om realistisk budsjettering vært tilbakeført i 2025. Utvalget kritiserte denne praksisen senest i 2024. Budsjettering med engangsinntekter betyr også et mer krevende utgangspunkt for utformingen av 2027-budsjettet.

3 Økning i forsvarsmidler

Forsvarsutgiftene er det området i statsbudsjettet som øker mest i kroner, utenom folketrygden. Mye av økningen kan knyttes til den militære støtten til Ukraina, men det er også en kraftig økning for forsvarssektoren i Norge. For å finansiere Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036 (LTP) legges det opp til en opptrapping med om lag 700 mrd. 2026-kroner over en periode på tolv år. Det gir et forsvarsbudsjett på 1 700 mrd. kroner over planperioden. Regjeringen jobber for tiden med en revisjon av langtidsplanen (LTP 2.0).

Funnene fra Forsvarskommisjonen (NOU 2023:14) tyder på en ubalanse mellom finansiering av drift og investeringer i forsvarssektoren. Riksrevisjonen viste i en undersøkelse fra 2024 at det i lang tid har vært har vært svakheter ved gjennomføringen og styringen av materiellinvesteringene i forsvarssektoren, noe som har ført til svekket måloppnåelse. I LTP trappes investeringsandelen, utenom eiendom, bygg og anlegg, ytterligere opp til 40 pst. på starten av 2030-tallet. NATOs anbefalte investeringsandel er minst 20 pst. Erfaringsmessig

ligger materiellinvesteringsandelen i NATO-land på mellom 20 og 40 pst. av budsjettet, og det er kun Polen og Luxemburg som ligger over 50 pst.²

FFI viser i en rapport (Hemnes et al., 2025, side 3) at Forsvaret mangler oversikt over både investeringstiltak og medfølgende driftskostnader. Samtidig viser Forsvarsanalysen 2025 (Skjelland et al., 2025, side 3) at det økonomiske handlingsrommet er utilstrekkelig for å gjennomføre alle tiltakene som er planlagt innen 2036, og risikoen er høy for at kostnadene blir enda høyere. Flere medieoppslag indikerer at anskaffelser ikke gjøres i samsvar med gjeldende regelverk, at rammene overskrides, og en kraftig prisvekst på forsvarsmateriell. Kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget har startet undersøkelser av overskridelser av Forsvarets rammeavtaler.³

Som følge av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen har aktiv næringsstøtte til forsvarsindustrien økt i mange land de siste årene. I Norge har staten siden 2022 gitt støtte til en rekke prosjekter for å utvide produksjonskapasiteten i norsk forsvarsindustri, og presset på ytterligere støtte fremstår betydelig.⁴ Økt støtte til enkelte næringer eller bedrifter innebærer i hovedsak at andre bedrifter og lønnstakere må finansiere dette gjennom økte skatter, samt at det gir økt pris på de innsatsfaktorene som de subsidierte næringene beslaglegger.

Utvalgets vurderinger

Utvalget vil påpeke at det er flere risikomomenter når en sektor står overfor betydelige økninger i budsjettet på kort tid. Rask ekspansjon øker faren for redusert kostnadskontroll og lite målrettet pengebruk. Det er velkjente problemer i alle sektorer, men Forsvaret skiller seg fra mange andre virksomheter ved at det til vanlig ikke får testet sin operative og strategiske evne under realistiske forhold. Dette stiller krav til grundige analyser av materiell- og styrkebehov på bakgrunn av mulige trusselscenarioer. Videre krever store og kompliserte materiellinnkjøp systemer og rutiner for styring og oppfølging. Et tilleggsmoment er at når mange land skal ruste opp forsvarer samtidig, vil det føre til prispress. Dette kan gjøre det nødvendig å revurdere både omfang og rekkefølge på innkjøp og styrkeoppbygging.

Som vist i flere rapporter og medieoppslag, har Norge dårlige erfaringer med ambisiøse militære investeringsprosjekter, bl.a. for liten vekt på medfølgende driftskostnader. En forklaring kan være at de forskjellige forsvarsgrenene konkurrerer mot hverandre om ressursene, der egen størrelse er viktigere enn Forsvarets styrke som helhet, som vist i en studie av FFI (Presterud & Øhrn, 2015, side 30). Dette vil gjøre at det investeres bredt i alle grener. Forsvarsløftet sier at vi skal ha mer av *alt* – men dette er ikke nødvendigvis en optimal strategi for å oppnå høyest mulig forsvarsevne i en verden som endrer seg raskt.

For å styrke forsvarer er det ikke tilstrekkelig å øke bevilgningene; det må også stilles tydelige krav til effektiv ressursbruk. Investeringsplanene kan ikke bygge på at de økonomiske rammene kan utvides, nærmest uansett kostnadsøkning. Det har liten hensikt å anskaffe mer materiell enn forsvarer har økonomisk rom til å drifte.

Som utvalget har påpekt i tidligere uttalelser, er det gode grunner til å utvise varsomhet med aktiv næringspolitikk. Det gjelder også for næringsstøtte som begrunnes med en endret sikkerhetspolitisk situasjon. Staten har begrensede forutsetninger for å vurdere og prioritere mellom forskjellige prosjekter, og det kan være vanskelig å stå imot tilkarringsvirksomhet. På

² NATO, Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025).

³ https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/initiativsaker/rammeavtaler-forsvarssektoren/brev_09desember_rammeavtaler_forsvarssektoren.pdf

⁴ [Veikart for økt produksjonskapasitet i forsvarsindustrien](#)

samme måte som med grønne investeringer, er det fare for at økt vektlegging av forsvar og beredskap brukes som et vikarierende motiv for økt selektiv næringsstøtte, noe som ledsages av betydelig tilkarringsvirksomhet. Effektiv næringspolitikk kjennetegnes ved generelle rammebetingelser på tvers av næringer og virksomheter, fremfor selektive ordninger som gir særskilte fordeler til enkeltaktører. En styrket satsing på sikkerhet og beredskap endrer ikke disse generelle vurderingene.

4 Finanspolitikken på mellomlang sikt

Fremskrivninger i Nasjonalbudsjettet 2026 av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten viser at Statens pensjonsfond utland (SPU) vil vokse videre noen få år til, for så å stabilisere seg på fem ganger BNP for Fastlands-Norge. Samtidig vil statens utgifter til alderspensjon, helse og omsorg øke. Ifølge nasjonalbudsjettet vil vendepunktet for statsfinansene, der utgiftsveksten overstiger inntektsveksten, trolig komme allerede i neste stortingsperiode.

Finansdepartementet omtaler en vekst i «disponibelt handlingsrom» i finanspolitikken på 3-7 mrd. kroner i gjennomsnitt i årene 2027-2029. Dette begrepet er definert som differansen mellom anslag på vekst i inntektene og det som betegnes som sterke bindinger på utgiftssiden. Innenfor sterke bindinger ligger det flerårige budsjettkonsekvenser som er en videreføring av 2026-budsjettet og tidligere budsjettvedtak. «Handlingsrommet», slik det er definert i budsjettet, er derfor basert på en videreføring av dagens politikkvalg både på skatte- og utgiftssiden.

Utvalget har i denne og tidligere uttalelser påpekt offentlig pengebruk til formål og satsinger som bør avvikles eller reduseres. Dette vil frigjøre midler utover det såkalte «handlingsrommet».

Noen punkter som kan frigjøre midler, er:

- *Fjerne strømstønsordninger.* Både strømstønsordningen og norgespris virker uheldig inn på kraftmarkedet. Begge ordningene svekker prissignalene og fører til at husholdningene i for liten grad flytter forbruket fra perioder med høy pris til perioder med lav pris. Som nevnt i kapittel 2, utgjør totale strømstønsordninger 11,5 mrd. kroner i 2026. Se kapittel 7 for mer om effektivitet i kraftmarkedet og strømstønsordninger.
- *Avvikle CO₂-kompensasjonsordningen* for industrien, da den medfører store offentlige utgifter og har en rekke svakheter, se omtalen i uttalelsen fra 2024. Ordningen innebærer utgifter på 7,3 mrd. kroner i 2026-budsjettet.
- *Avvikle regjeringens batterisatsing,* slik utvalget tok til orde for i fjorårets uttalelse. Dette vil bidra til å dempe etterspørselen etter kraft, samtidig som arbeidskraftsressurser ikke bindes opp i bedrifter som blir avhengig av subsidier for å overleve. Batterinæringen mottar 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 som er med i batteripartnerskapet IPCEI EuBatin. Tilskuddet har en samlet ramme på 1 mrd. kroner over fem år, tilsvarende 200 mill. kroner per år.
- *Avvikle tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk,* slik utvalget tok til orde for i fjorårets uttalelse. Ordningen innebærer at skipsfarten mottar støtte for å ansette sjøfolk fra Norge og andre EØS-land fremfor billigere arbeidskraft fra øvrige land. Støtten anslås å utgjøre 2,4 mrd. kroner i 2026-budsjettet.

- *Redusere kompensasjonsgraden for sykepenges.* I fjorårets uttalelse anbefalte utvalget at forslaget fra Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe om å innføre en egenandel i sykepengeordningen for arbeidstakere bør følges opp. Dette kan gjøres ved f.eks. å redusere kompensasjonsgraden til 90 pst. etter arbeidsgiverperioden. Det vil gi 10 pst. reduserte utgifter til sykepenges for arbeidstakere i folketrygden, inkludert feriepenges. Utgiftene til sykepenges utgjør 75 mrd. kroner i budsjettet for 2026 og kuttet vil derfor frigjøre midler tilsvarende 7,5 mrd. kroner. Innføring av økonomiske insentiver for arbeidstakere vil trolig også føre til lavere sykefravær, noe som vil gi ytterligere innsparinger.
- *Redusere omfanget av investeringer i ulønnsomme samferdselsprosjekter* ved å kutte NTP-rammen til nye store investeringsprosjekter med 30 pst. i løpet av denne stortingsperioden. Dette tilsvarer om lag 13,5 mrd. kroner ift. vedtatt budsjett for 2026. Se kapittel 5 for mer om samfunnsøkonomisk lønnsomhet i norske samferdselsinvesteringer.

Samlet sett bidrar de ovennevnte tiltakene til å frigjøre over 40 mrd. kroner, se tabell 4.1. Dette inkluderer ikke atferdsendringer og er derfor et nedre anslag på innsparinger.

Tabell 4.1 Frigjorte midler dersom utvalgte politikkkvalg i 2026-budsjettet tas ut. Mrd. 2026-kroner

	Mrd. kroner
Strømstønadordninger	11,5
CO2-kompensasjonsordningen	7,3
Batterisatsing	0,2
Tiltak for sysselsetting av sjøfolk	2,4
Redusert kompensasjonsgrad sykepenges	7,5
Ulønnsomme prosjekter samferdsel	13,5
Sum av ovennevnte tiltak	42,4

I tillegg anbefalte utvalget i fjorårets uttalelse å sette havvindutbyggingen på pause da utbygging av havvind, og særlig flytende havvind, ikke er samfunnsøkonomisk lønnsom. Havvindprosjektet i Sørlege Nordsjø II er antatt å øke utgiftene med totalt 26 mrd. kroner i perioden 2028 til 2033. Denne utbyggingen er kontraktsbundet, og kan derfor ikke stanses uten kostnader. Utbyggingen av flytende havvind på Utsira Nord er ikke kontraktsbundet og er planlagt å starte i 2030. Dette prosjektet antas å koste staten til sammen 35 mrd. kroner i perioden 2030 til 2032. Disse engangsutgiftene ligger ikke inne i 2026-budsjettet. Eventuell stans av Utsira Nord vil derfor ikke frigjøre midler på budsjettet de nærmeste årene, men heller bidra til at store beløp ikke bindes opp fremover.

Det kan også gjøres endringer på inntektssiden. I skatte- og avgiftssystemet er det en rekke unntak og særordninger som reduserer skatteinntektene, sammenlignet med skattlegging etter de ordinære reglene eller etter hovedprinsippene for skatte- og avgiftssystemet. Dette omtales som skatteutgifter og beregnes og publiseres årlig i tråd med lang praksis og OECDs anbefalinger. Skatteutgiftene synliggjør den økonomiske verdien for skattyter av unntak fra hovedreglene, men vil i mange tilfeller ikke gi et realistisk anslag på provenyet en ville fått ved å fjerne eller redusere skatteutgiften siden metoden ikke fanger opp atferdsendringer. Det er heller ikke tatt hensyn til samspillseffekter som følger av at oppheving eller endring av et unntak kan påvirke andre skattegrunnlag.

Under er det listet opp enkelte skatteutgifter:

- *Redusere lave satser og fritak i merverdiavgiften.* En rekke varer og tjenester har lavere satser enn alminnelig sats på 25 pst., nullsats og unntak i merverdiavgiftssystemet, herunder matvarer, persontransport, bøker og undervisning. Flere utvalg som har vurdert skattesystemet de senere årene, har anbefalt å fjerne slike fordeler. Skatteutgiften ved reduserte satser og fritak anslås til 53 mrd. kroner for 2025. En avvikling av alle reduserte satser og fritak anslås å øke provenyet fra merverdiavgiften med om lag 45 mrd. kroner. Se delkapittel 6.3 for mer om uniform merverdiavgift.
- *Avvikle de særskilte skatteregler for rederier,* noe som utgjør en skatteutgift på 9,4 mrd. kroner i 2025. Anslaget er ikke et rimelig anslag på provenyøkning for staten, siden det må antas at mange av disse selskapene ville flyttet ut av norsk beskatningsområde dersom ordningen blir avviklet. Men uansett betaler ikke rederiene selskapskatt slik resten av næringslivet gjør, og eventuelt tapt proveny fra tonnasjeskatten er kun 67 mill. kroner.
- *Redusere skatteutgifter for bolig og fritidseiendom,* som samlet sett er på netto 97 mrd. kroner i 2025. Egen bolig og fritidseiendom er lavt skattlagt både i inntekts- og formuesbeskatningen. På den annen side belastes bolig og fritidseiendom dokumentavgift og kommunal eiendomsskatt. En endring kan gjøres på mange ulike måter, f.eks. ved å øke ligningstakstene nærmere markedspris. Se utvalgets vurdering under del 6.2 kapital- og eierbeskatning.
- *Avvikle særskilte fradrag og skatteregler for sjøfolk, fiskere og ansatte på sokkelen,* noe som utgjør en skatteutgift på 400 mill. kroner i 2025.

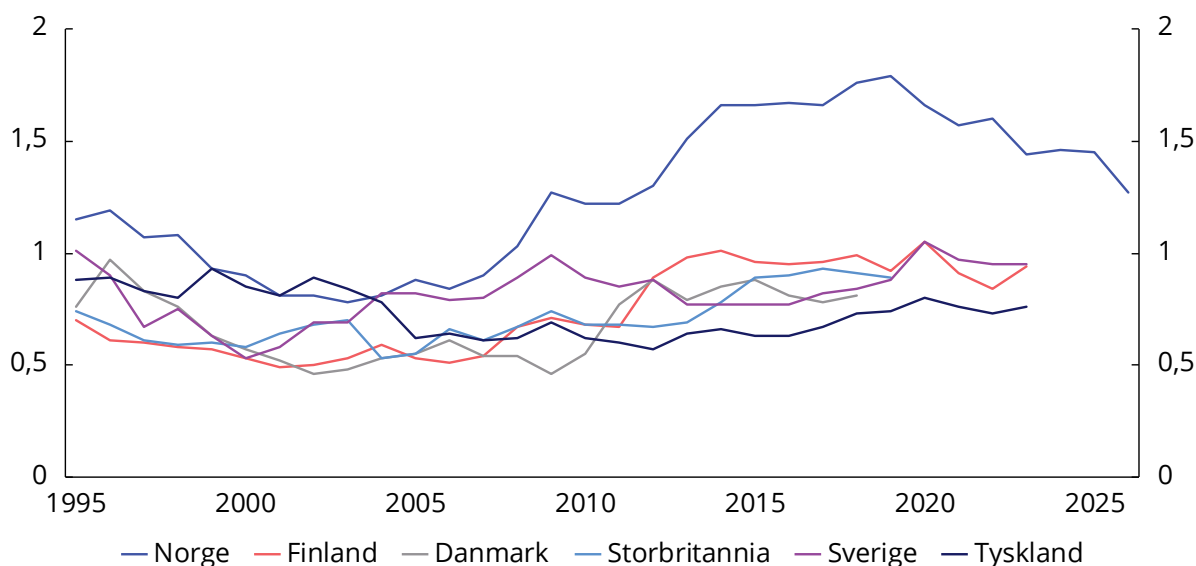
Utvalgets vurderinger

«Handlingsrommet», slik det er beskrevet i budsjettet, gir inntrykk av å være en gitt størrelse, men slik det er beregnet, er dette penger man har til disposisjon dersom man *ikke* handler. Dersom det gjennomføres tiltak i tråd med anbefalinger i tidligere uttalelser fra utvalget og i denne rapporten, kan det såkalte handlingsrommet mangedobles. Bare de forslagene utvalget har angitt på utgiftssiden, frigjør midler på over 40 mrd. kroner. Flere av kuttforslagene er eksempler på pengebruk som er dårlig motivert ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Utvalget mener disse midlene bør omprioriteres.

I tillegg peker utvalget på skatteutgifter på over 50 mrd. kroner som bør vurderes fjernet. Dette kan oppnås bl.a. med en felles merverdiavgiftssats på 25 pst. for alle varer og tjenester. Hensikten med å redusere skatteutgiftene er ikke å øke det samlede skattetrykket, men å få et mer effektivt skattesystem. Lavere skatteutgifter bør benyttes til skattelettelse som kan styrke insentivene til verdiskaping, slik som lavere skatt på arbeid og kapital.

5 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet i norske samferdselsinvesteringer

Investeringene i transportinfrastruktur har økt kraftig og lå i årene 2014-2022 på rundt 1¼ pst. av BNP for Fastlands-Norge, en fordobling siden årtusenskiftet, se figur 5.1. De siste årene er investeringsnivået redusert, men det ligger fortsatt langt over sammenlignbare land.



Figur 5.1 Investeringer i transportinfrastruktur i prosent av BNP. 1995–2026

Tall for Norge er i pst. av BNP for Fastlands-Norge. De store, statlige investeringsprosjektene som inngår i NTP (over 1 mrd. kroner), er for perioden 2024–2026, fremskrevet med budsjettanslag. Øvrige samferdselsinvesteringer, dvs. fylkeskommunale og kommunale investeringer og statlige investeringer utenom de store prosjektene, er i fremskrivingen holdt konstant som andel av BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: OECD, SSB, Finansdepartementet og Samferdselsdepartementets budsjettproposisjoner.

I takt med økende bevilgninger har samlet netto nytte blitt stadig mer negativ. Tabell 5.1 viser beregnet samlet investeringskostnad, netto nytte og netto nytte per investeringskrone i de nasjonale transportplanene siden 2000. Beregnet netto nytte for prosjektporteføljen har vært negativ, med unntak av de to første planene. Den svekkede lønnsomheten kan reflektere redusert tilgang på nye lønnsomme prosjekter etter hvert som allerede lønnsomme prosjekter er bygget ut, økte kostnader, svakere optimalisering av prosjektene, og/eller at prosjektutvelgelsen i økende grad styres av andre hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Welde og Tveter (2025) finner at den lavere lønnsomheten i stor grad skyldes økte byggekostnader og lavere reisetidsgevinster. Studien bygger på 360 nytte-kostnadsanalyser fra perioden 1973 til 2024 hentet fra fylkesplaner, stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger (de nasjonale transportplanene). Mens gjennomsnittlig netto nytte per investert krone var klart positiv på 1980- og 1990-tallet, har den vært negativ og synkende de siste 15 årene. En mulig forklaring er at de mest lønnsomme prosjektene allerede er gjennomført. Forfatterne mener dette tilsier lavere investeringer i vegsektoren, eventuelt omprioritering til vedlikehold hvis det gir høyere avkastning.

Tabell 5.1 Anslag på nytte og kostnader i de norske nasjonale transportplanene

Planperiode	Samlede investeringer i store prosjekter (mill. kroner)	Netto nytte (mill. kroner)	Netto nytte per investeringskrone ¹
NTP 2002–2011	78 430	22 200	0,28
NTP 2006–2015	56 400	3 100	0,05
NTP 2010–2019	135 100	–42 800	–0,32
NTP 2014–2023	258 000	–3 500	–0,01
NTP 2018–2029	312 600	–54 900	–0,18
NTP 2022–2033 ²	261 000	– 52 700	–0,20
NTP 2025–2036 ³	383 100	–141 900	–0,37

¹ Over tid har det vært gjort metodiske endringer i beregningene av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, herunder bedre modellverktøy, lengre analyseperioder og redusert kalkulasjonsrente, noe som isolert sett har bedret den målte lønnsomheten. Nettonytten per investeringskrone gir likevel en god indikasjon på hvordan hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet er vektlagt i de ulike NTP-ene. Fallet i lønnsomhet over tid kan være enda større enn det tabellen viser fordi kalkulasjonsrenten ble justert ned i 2014.

² NTP 2022–2033 omfatter kun investeringer som er prioritert for oppstart i første seksårsperiode.

³ Inkludert Nye Veiers portefølje som går frem til 2044. Nye Veier som har vært i virksomhet siden 2016, har ikke vært inkludert i tidligere NTP-er.

Kilder: NTP-ene for de ulike periodene.

I *Nasjonal transportplan 2025–2036* er det netto nytte-beregninger for alle store prosjekter (over 1 mrd. kroner) som ligger inn i planen. De aller fleste prosjektene viser negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og det er ikke slik at de mest lønnsomme prosjektene prioriteres først. Tvert imot er det lavere netto nytte for prosjektene til Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet i den første seksårsperioden enn for hele planperioden sett under ett.

En samfunnsøkonomisk analyse skal sammenstille alle relevante effekter og utgjøre et systematisk og etterprøvbart oppsett over beslutningsrelevant informasjon. En del kostnader og gevinster er vanskelig å tallfeste, herunder virkninger på samfunnssikkerhet/beredskap, naturmangfold og friluftsliv. I vurderingen av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved et prosjekt skal slike ikke-prissatte virkninger også hensyntas, og lønnsomheten kan dermed avvike fra det som fremgår av kun den prissatte nettonytten. I samferdselssektoren er en høy andel av prosjektenes virkninger verdsatt i kroner. Det omfatter bl.a. reduserte ulykkeskostnader og kortere reisetid, samt helse- og miljøvirkninger knyttet til luftforurensing og støy. De største og mest vesentlige ikke-prissatte virkningene ligger på prosjektenes kostnads-side, herunder virkninger på naturen. Utvalget er ikke kjent med noen studier som gir faglig belegg for at verdien av ikke-prissatte nyttevirksomheter har økt tilstrekkelig til at man kan argumentere for at prosjektporteføljene i NTP i senere tid er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Det foreligger en rekke analyser av årsaker til den svake lønnsomheten i norske samferdselsinvesteringer. Produktivitetskommissjonens første rapport (NOU 2015: 1) og OECD i et spesialkapittel om norske samferdselsinvesteringer fra 2018 trakk bl.a. frem følgende faktorer:

- *Uavklarte målkonflikter* mellom hensynene til fremkommelighet, myke trafikanter, trafikksikkerhet, miljø og natur, arealbruk, byutvikling og universell utforming.
- *Lite samsvar mellom påvirkning og kostnadsansvar*, hvor lokale myndigheter har stor innvirkning på planprosess, utforming og valg av prosjekter, mens kostnadene i stor grad dekkes over statsbudsjettet. Ulike aktører presser frem prosjekter som er særlig gunstige for dem, og det kommer inn mange kostnadsdrivende tilleggskrav i løpet av planleggingsprosessen.

- *Fragmenterte beslutningsprosesser*, hvor regjeringen og Stortinget utarbeider og behandler NTP uavhengig av budsjettprosessen og uten en realistisk vurdering av økonomiske rammer. Andre hensyn enn økonomisk effektivitet gis størst vekt i de politiske beslutningene når prosjekter kommer inn i NTP. Samtidig forplikter de overordnede planene og har stor betydning for hvilke prosjekter etatene jobber videre med. Det er svært vanskelig å stoppe prosjekter som er kommet inn i NTP, også når kostnadsanslagene blir vesentlig oppjustert. I statsbudsjettene legges det ofte inn mindre oppstartsbevilgninger som medfører store kostnader senere.
- *Norges geografi og sterke preferanse for spredt bosetting* bidrar til høyere kostnader.

Både Produktivitetskommissjonen og OECD anbefalte å innføre et mer bindende prinsipp om å vektlegge samfunnsøkonomisk lønnsomhet på alle nivåer i planleggingsprosessen. Dårlige prioriteringer ved valg av prosjekter gjør at vi får mindre igjen for investeringene i samferdsel enn man kunne ha fått. De la dessuten vekt på at beslutningsstrukturen i sektoren bør endres slik at valg av prosjekter i større grad gjøres ut fra helhetlige samfunnshensyn, og ikke som utfallet av interessene til enkeltaktører.

Etter dette har det skjedd forbedringer i prosjektutvelgelse og -oppfølging.⁵ De statlige transportvirksomhetene er blitt bedt om å gjennomføre optimaliseringsprosesser for alle prosjekter det er aktuelt å prioritere i NTP, slik at kostnadene reduseres og nytten øker. Statens vegvesen har anslått kostnadsreduksjoner på 45–50 mrd. kroner for den porteføljen de foreslo for NTP 2022–2033. Det er også innført porteføljestyling av investeringer, slik at virksomhetene kan endre prosjektenes fremdrift og rekkefølge. Etableringen av Nye Veier AS, med et overordnet mål om å oppnå høyest mulig samfunnsøkonomisk lønnsomhet i selskapets veiprosjekter, har også bidratt til bedre ressursbruk. Den beregnede kostnadsbesparelsen for porteføljen selskapet overtok, er anslått til om lag 17 pst. eller 57 mrd. kroner sammenlignet med de tidligere anslagene.

Til tross for disse forbedringene har tendensen i retning av svak og negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet fortsatt, ned til $-0,37$ i den siste NTP-en, jf. tabell 5.1. I *Nasjonal transportplan 2025–2036* er omfanget av nye store prosjekter redusert reelt med over 20 pst. sammenlignet med den forrige planen, samtidig som det er satt av vesentlig mere midler til drift og vedlikehold. Dette begrunnes bl.a. med at å prioritere vedlikehold, vil forhindre kostnadskrevende forfall og øke samfunnsnyten av investeringene som allerede er gjort. Lønnsomheten i prosjektporteføljen er imidlertid så svak at hvis man bare skulle satt i gang prosjekter hvor nytten er større enn kostnadene, ville ytterligere nær 80 pst. av investeringsomfanget i NTP 2025–2036 falt bort.

En rekke norske studier har dokumentert at hvilke veiprosjekter som gjennomføres, i liten grad påvirkes av prosjektenes netto nytte.⁶ Welde et al. (2013) sammenliknet veiprosjektene i NTP 2014–2023 med den tilsvarende svenske planen for årene 2010–2021. I Sverige var samfunnsøkonomisk lønnsomhet avgjørende for om et prosjekt ble prioritert eller ikke, mens i Norge hadde lønnsomhet ingen signifikant påvirkning på hvilke prosjekter som ble prioritert.⁷ I Trafikverkets forslag til Sveriges *Nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037* fremheves det at de fleste prosjektene som er inkludert i planen, har høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet.⁸ Det er lagt stor vekt på mest mulig nytte per investert krone. Mange prosjekter

⁵ Se Finansdepartementet (2021), kapittel 12 *Gode investeringer gir oss mer velferd*.

⁶ Se bl.a. Halse og Fridstrøm (2018) og Welde og Tveter (op.cit.).

⁷ Se også Eliasson og Lundberg (2012).

⁸ Se avsnitt 9.2 *Det övergripande transportpolitiska målet*.

med lav nytte-kostnadsbrøk er fjernet fra planen, mens lønnsomme prosjekter er lagt til. Nær halvparten av den svenske transportplanen går til drift og vedlikehold av eksisterende infrastruktur, mot ca. 40 pst. i den norske planen. Den svenske regjeringens forslag til transportplan legges frem i 2026.

Kapasiteten i dagens transportsystem kan utnyttes bedre gjennom å fordele trafikken annerledes og dermed dempe rushtidstoppene. Vista Analyse (Homleid et al., 2023) har gjennomført en analyse av hvordan prisvirkemidler som bompenger og billettpriser kan gi mer effektiv utnyttelse av transportkapasiteten i byområdene. Beregningene viser at høyere priser i rushtidene bidrar til redusert reisetid, mindre ventetid og færre forsinkelser, og gevinsten er høyere desto større køproblemene er. Rushtidsprising kan gi en mer effektiv utnyttelse av eksisterende infrastruktur og redusere behovet for investeringer i økt kapasitet.

I avsnitt 6.4 drøftes veipricing mer generelt. Utgangspunktet er den gunstige beskatningen av elbiler som innebærer at en økende andel av bilistene ikke stilles overfor priser som reflekterer samfunnskostnadene knyttet til vegslitasje, lokale utslipp, kø og ulykker. Innføring av veipricing er anslått å gi svært høy netto nytte, fra om lag 24 mrd. til 30 mrd. frem til og med 2037.

Utvalgets vurderinger

Norske samferdselsinvesteringer preges av tre utfordringer:

- 1) 80 pst. av prosjektporteføljen i den siste NTP-en er beregnet å ha negativ netto nytte.
- 2) Innad i prosjektporteføljen, velger man ikke de mest lønnsomme prosjektene.
- 3) Selv for prosjekter der kostnadene øker mye etter at de er kommet inn i NTP slik at prosjektene blir enda mindre lønnsomme, er det svært vanskelig å få dem ut av planen.

Det er sløsing med fellesskapets midler når dårlige prioriteringer gjør at vi får mindre igjen for investeringene i samferdsel enn vi kunne ha fått. For å styrke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av investeringer i transportinfrastruktur, bør prinsippene om nytte, kostnadseffektivitet og helhetlig porteføljestyling få tydeligere gjennomslag i planleggingen og beslutningene om nye samferdselsprosjekter. De faglige anbefalingene fra Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket bør baseres på prosjektenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Regjering og Storting bør også i større grad prioritere prosjekter som er lønnsomme. De aller fleste nyttevirkningene av et samferdselsprosjekt inngår i beregningene av prissatt nytte. Hovedprinsippet fremover bør være at nye store prosjekter ikke settes i gang med mindre de er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Det særnorske høye investeringsnivået bør reduseres kraftig så lenge lønnsomheten er så dårlig som i dag. En reduksjon ned til nivået i andre land innebærer et kutt i forhold til vedtatt budsjett for 2026 på om lag 30 pst., tilsvarende 13,5 mrd. kroner. Dette er en forsiktig reduksjon så lenge 80 pst. av prosjektporteføljen i NTP viser negativ beregnet netto nytte. I budsjettet for 2026 har regjeringen ikke foreslått oppstart av noen nye store investeringsprosjekter i inneværende år. All den tid utfordringene beskrevet over ikke er løst, fremstår dette som fornuftig.

Hvis det likevel velges prosjekter hvor den beregnede netto nytten er negativ, må det gis en ordentlig og faglig godt underbygget begrunnelse for at det aktuelle prosjektet vurderes å tilføre samfunnet større nytte enn kostnader.

Prosjekter hvor kostnadene øker markert etter at de er kommet inn i NTP, må tas ut igjen av planen.

NTP bør inneholde mer eksplisitte analyser av den samfunnsøkonomiske nytten av vedlikehold vs. nyinvesteringer. Man bør omprioritere mer til vedlikehold hvis det gir høyere avkastning enn nyinvesteringer.

For å bedre utnyttelsen av transportsystemet i byområdene bør en i større grad bruke rushtidsprising, noe som også vil redusere investeringsbehovet.

Mer generelt vil innføring av et nytt system for veipricing, der alle bilister må betale for de kostnadene de påfører samfunnet i form av veislitasje, lokale utslipp, kø og ulykker, være et samfunnsøkonomisk svært lønnsomt transporttiltak. Veipricing vil være vesentlig mer lønnsomt enn de aller fleste investeringsprosjektene i Nasjonal transportplan, som er samfunnsøkonomisk ulønnsomme.

6 Et helhetlig skattesystem

6.1 Prinsipper for et effektivt skattesystem

Skattesystemet bør bygge på felles og gjennomgående prinsipper. Et system med faglig og klar prinsipiell forankring har større motstandskraft mot ad hoc-endringer og særordninger enn et system preget av inkonsistente regler og svake sammenhenger. Unntak som tilgodeser enkelt næringer og særinteresser, vil invitere til lobbyvirksomhet fra andre enkeltgrupper og over tid undergrave skattegrunnlagene og gi ustabilitet i skattesystemet.

Skatte- og avgiftssystemet har følgende tre hovedoppgaver:

- Finansiere offentlige utgifter.
- Jevne ut forskjeller i inntekt og formue, samtidig som skattytere i lik økonomisk stilling behandles likt.
- Korrigere markedssvikt. Noen skatter og avgifter kan fremme en mer effektiv ressursbruk, for eksempel miljøavgifter.

Skattlegging vil vanligvis påvirke skattyternes handlinger på en samfunnsøkonomisk uheldig måte. Det er viktig at skatter utformes slik at de i minst mulig grad påvirker skattyternes atferd, med mindre målet er å korrigere en markedssvikt. Ulike former for inntekt og formue bør beskattes så likt som mulig, uavhengig av sammensetning, finansieringskilde, eierform, virksomhetstype og selskapsstruktur. Videre bør reglene utformes ut fra hensyn til symmetri, dvs. at inntekter og tilknyttede kostnader bør behandles skattemessig likt. Dette innebærer at kostnader så langt som mulig bør komme til fradrag med samme skattesats og etter samme tidfestingsregler som inntekter.

Et bredt skattegrunnlag gjør det mulig å holde de enkelte skattesatsene relativt lave. Dette er viktig fordi de samfunnsøkonomiske kostnadene ved skatter normalt øker mer enn proporsjonalt med skattesatsene.

Hensynet til et effektivt skattesystem har også betydning for hvilke skatter som bør vektlegges, fordi ulike skatter har ulike virkninger på arbeidstilbud, investeringer og verdiskaping. Et effektivt skattesystem bør legge mer vekt på skatter som korrigerer markedssvikt og skatter på grunnlag som er lite mobile, som grunnrente, og mindre vekt på skatter som i stor grad påvirker skattyternes atferd, som skatt på selskapsoverskudd og skatt på arbeid. Skatteutvalget (NOU 2022:20) anbefalte flere skattevekslinger i tråd med dette. Av hensyn til yrkesdeltakelsen mente utvalget at skatten på arbeidsinntekt burde reduseres betydelig, både gjennom et særskilt fradrag for arbeidsinntekt og redusert trygdeavgift.

Det vil ofte være en konflikt mellom hensyn til effektivitet og fordeling. Et arbeidsfradrag vil for eksempel kunne øke deltakelsen i arbeidsmarkedet, men vil samtidig øke ulikheten mellom de som er i jobb og de som står utenfor arbeidsmarkedet. Men fordelingshensyn og effektivitetshensyn kan også trekke i samme retning. For eksempel kan særordninger og skattehull gjøre skattesystemet mindre effektivt samtidig som de kommer dem med høye inntekter eller formue til gode. Fjerning av slike særordninger og skattehull kan derfor både fremme effektivitet og gjøre skattesystemet mer utjevne.

Skattesystemet må være mest mulig stabilt og forutsigbart. Stor usikkerhet om fremtidige skatteregler øker den privatøkonomiske risikoen ved disposisjoner som gjøres i dag. Det kan føre til at bedrifter og husholdninger tar langsiktige beslutninger, bl.a. om investeringer i kapital og utdanning, som svekker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

Enkle regler reduserer ressursbruken både for dem som betaler skatten og for myndighetene, og kan i tillegg bidra til høyere etterlevelse blant skattyterne. Skattesystemet må utformes slik at skatteomgåelse og unndragelse er lite attraktivt, med gode kontroll- og rapporteringsløsninger som beskytter skattegrunnlaget.

Utvalgets vurderinger

Utvalget uttrykte i fjorårets uttalelse bekymring over manglende stabilitet i skattepolitikken og etterlyste et bredt forlik. Utvalget understreket betydningen av å se på helheten i skattesystemet, fremfor å behandle enkeltendringer isolert. Det kan være politisk uenighet om nivået på skatter og avgifter, og om prioriteringen mellom skattelettelse og offentlige utgifter. Men uavhengig av skattnivået, er det viktig å finne en god balanse mellom ulike skatter og avgifter på arbeid, kapital, sparing og forbruk. Særlig bør skatt på kapital og skatt på arbeid ses i sammenheng.

For å bidra til økt stabilitet og forutsigbarhet er det viktig med faglige utredninger som grunnlag for brede forlik i Stortinget. Det er positivt at et bredt flertall på Stortinget nå ønsker en helhetlig skattereform, og at det er nedsatt en skattekomisjon for å berede grunnen for et forlik. For å stå seg over tid bør forliket baseres på faglige prinsipper. Det innebærer at endringene må utformes slik at kostnadene ved skattesystemet blir lavest mulig.

Det foreligger en spenning mellom verdien av stabilitet i skattesystemet på den ene siden og verdien av å justere skattesystemet i takt med endringer i økonomiens virkemåte, kunnskap eller velgernes preferanser på den andre siden. Denne spenningen taler for at skatteendringer bør kommuniseres tydelig til skattebetalerne i god tid før innføring, slik at individer unngår brå vesentlige økninger i skatteregningen og har mulighet til å forstå hvorfor skatten endres. I mange tilfeller vil det være fornuftig med overgangsordninger og gradvis innfasing av nye regler. Dette gjelder særlig når man øker beskatningen av beholdningsstørrelser, slik som bolig. De samme hensynene til tydelig kommunikasjon og gradvis innfasing gjør seg gjeldende for flere av utvalgets anbefalinger i dette kapittelet.

En av de viktigste prioriteringene i skattepolitikken fremover bør være å legge til rette for høy yrkesdeltakelse. Skatt på arbeid reduserer lønnsomheten av å jobbe og kan redusere arbeidstilbudet. Lavere skatt på arbeid bør etter utvalgets syn være en naturlig del av et skatteforlik.

Det er positivt at det nå settes i gang et forsøk med arbeidsfradrag. Avhengig av hvordan et slikt fradrag innrettes, kan det ha til dels motstridende virkninger på arbeidstilbudet, samtidig som det også vil påvirke statens inntekter og inntektsfordelingen. Et forsøk kan gi viktig kunnskap om et slikt fradrag vil få flere i jobb, hvordan det eventuelt bør innrettes og om virkningen av økonomiske insentiver mer generelt.

Utvalget vil i det følgende gå inn på noen utvalgte skattetelema som er relevante for skattepolitikken fremover.

6.2 Kapital- og eierbeskatning

Norge har siden skattereformen i 1992 hatt et todelt (dualt) inntektsskattesystem, der alminnelig inntekt for både personer og selskap skattlegges med en felles flat sats. Denne satsen lå uendret på 28 pst. i perioden 1992–2013, og ble deretter gradvis redusert til 22 pst. i 2019. For selskaper innebærer dette en skattesats på overskudd som er litt under gjennomsnittet av OECD-landene og litt høyere enn gjennomsnittet i våre nordiske naboland.

Aksjeinntekter (utbytte og gevinster) skattlegges etter fritaksmetoden og aksjonærmodellen, som begge ble innført ved skattereformen 2006.

Fritaksmetoden hindrer at aksjeinntekter blir skattlagt flere ganger i en eierkjede av selskaper (kjedebeskatning), og bidrar dermed til kapitalmobilitet i næringslivet. Reglene innebærer at selskapsaksjonærer som hovedregel fritas for beskatning av utbytte og gevinst på aksjer, samtidig som det ikke gis fradrag for tilsvarende tap.

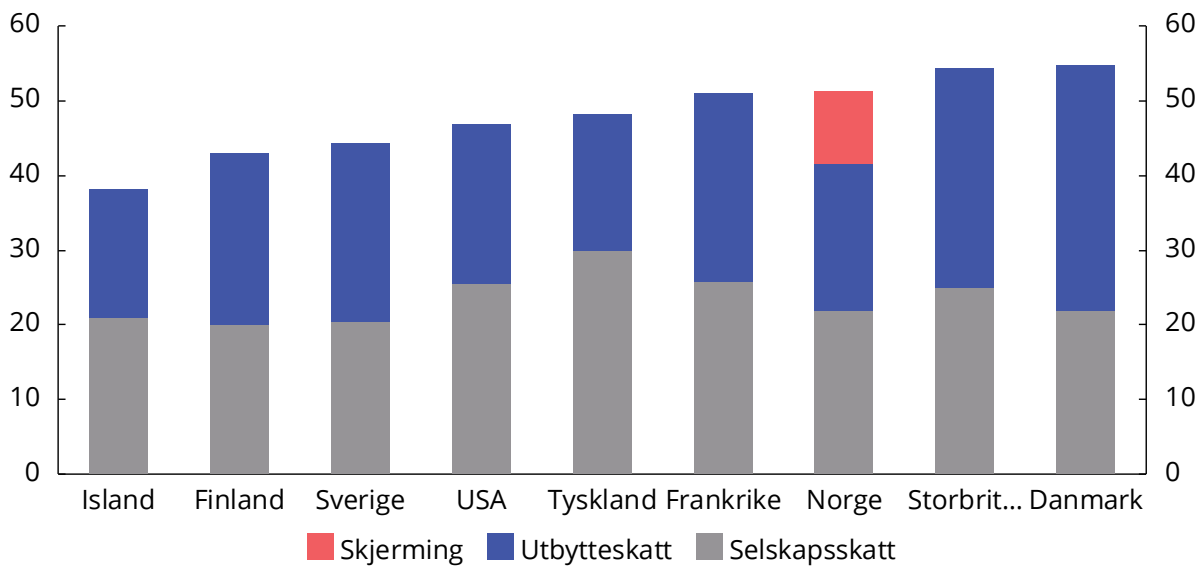
Aksjonærmodellens formål er todelt: For det første skal den bidra til at normalavkastningen (tilsvarende en risikofri avkastning) på egenkapitalfinansierte investeringer bare skattlegges én gang (hos selskapet). Dette oppnås gjennom et såkalt skjermingsfradrag, som innebærer at normalavkastningen ikke skattlegges hos den personlige aksjonæren. Skattegrunnlaget på eiernivå utgjøres dermed av avkastning ut over normalavkastningen, herunder risikopremie og eventuell renprofitt. For det andre skal reglene motvirke at arbeidsinntekt tas ut som utbytte fremfor lønn (inntektsskifting). Utbytter og gevinster (utover skjermingsfradraget) skattlegges derfor med en skattesats som er nær høyeste marginalsatt på lønn.

Utbytteskatten for personlige aksjonærer ble gradvis økt i perioden 2014–2019 i takt med at selskapsskatten ble redusert, slik at samlet skatt på inntekt i selskap som deles ut som utbytte, skulle være om lag uendret. I 2022 og 2023 ble utbytteskatten økt uten at selskapsskattesatsen samtidig ble redusert. Samlet, høyeste marginalsatt på utbytte er nå 51,5 pst., mens den høyeste marginalsatten på lønn, inkludert arbeidsgiveravgift, er 53,9 pst.

Skjermingsfradraget bidrar til å redusere gjennomsnittsskatten på aksjeinntekter med om lag 13 prosentpoeng.⁹ Figur 6.1 viser samlet marginalsatt på utbytte i utvalgte land. For Norge fremgår, i tillegg til marginalsatten på 51,5 pst., en beregnet effektiv skattesatt på 41,5 pst. når det røde feltet som illustrerer virkningen av skjermingsfradraget, trekkes fra.¹⁰

⁹ Anslaget bygger på Skatteutvalgets forutsetninger om en risikofri rente på 3 pst. før skatt, risikopremie på 5 pst. før skatt og skjermingsrente på 2,7 pst. Med 2026-skattesatser, hvor marginalsattesatsen på utbytte er 37,8 pst., blir den effektive, gjennomsnittlige skattesatsen på eierinntekt på aksjonærens hånd $37,8 \text{ pst.} \cdot (8 \text{ pst.} - 2,7 \text{ pst.}) / 8 \text{ pst.} = 25,0 \text{ pst.}$

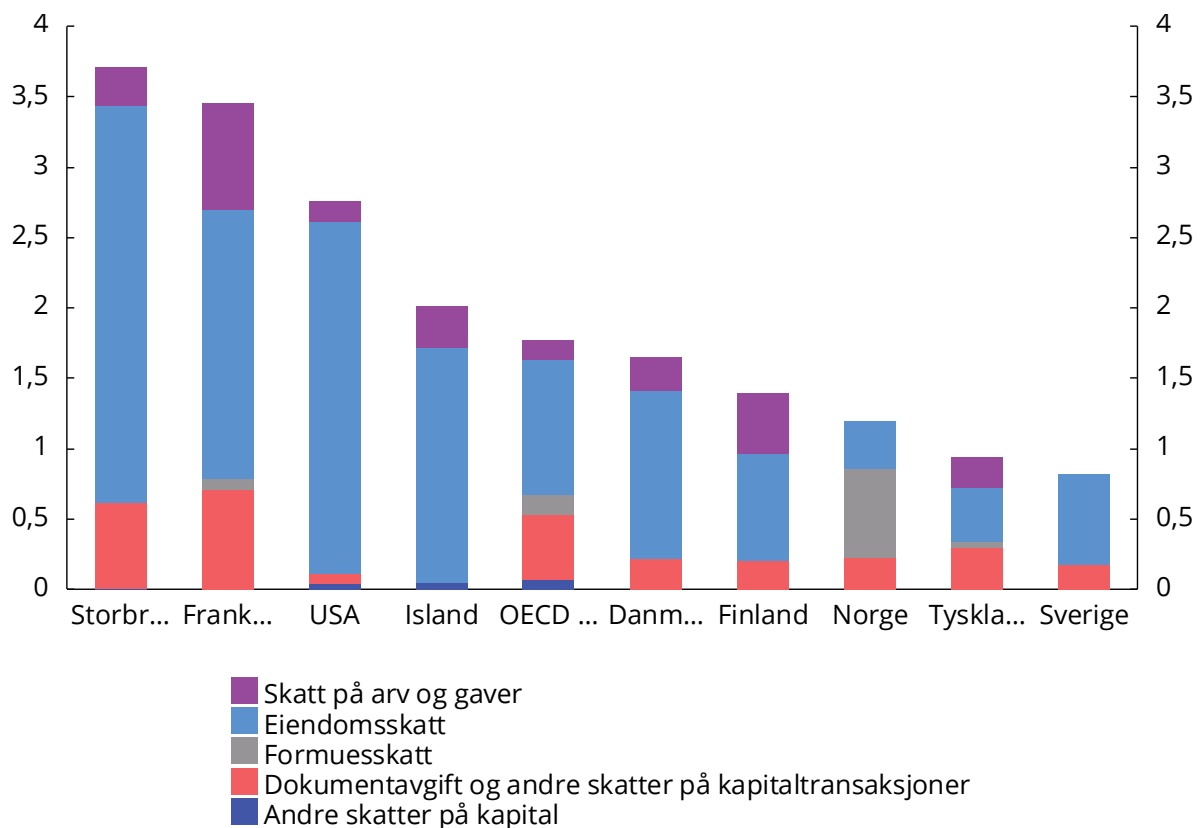
¹⁰ Samlet skattesatt på utbytte, der selskapsskatt er medregnet, reduseres med 10 prosentpoeng når skjermingen, som beregnet ovenfor, hensyntas.



Figur 6.1 Samlet marginalsatt på utbytte i utvalgte land. Prosent. 2024

For Norge illustrerer det røde feltet virkningen av skjermingsfradraget. Andre land kan ha andre regler som reduserer den effektive skattesatsen. Det er ikke tatt hensyn til i figuren.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.



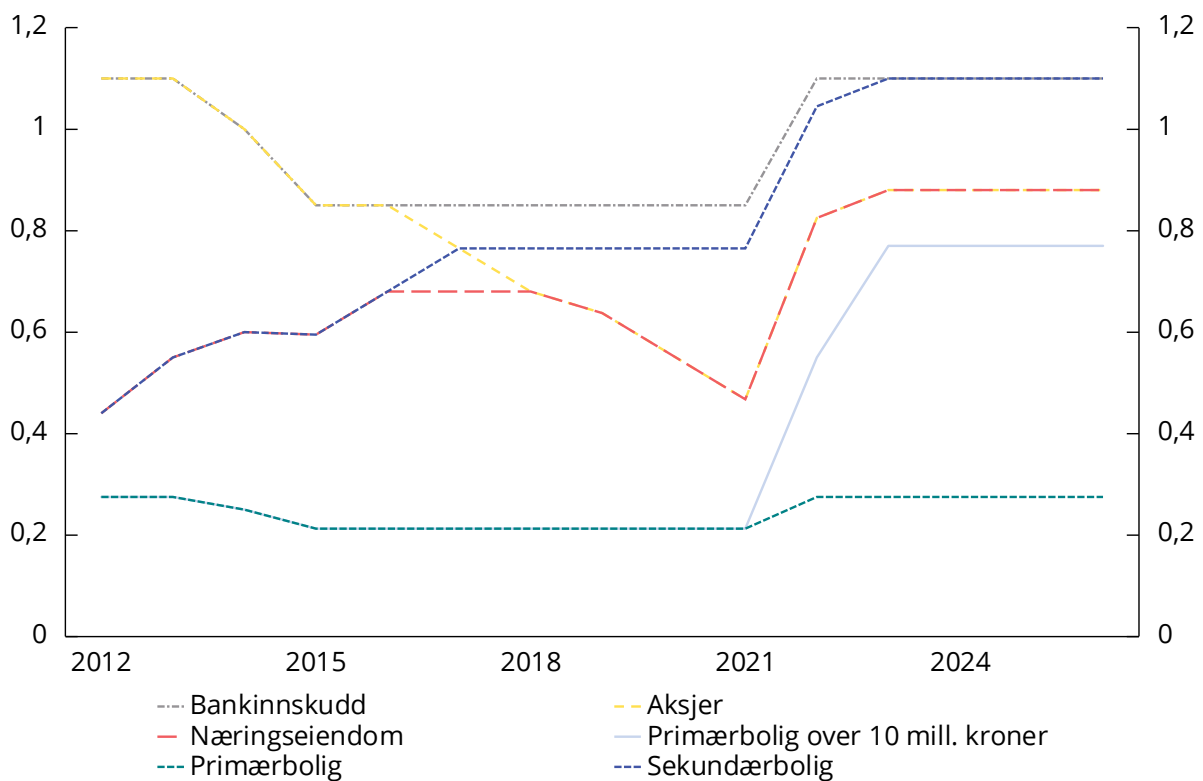
Figur 6.2 Skatt på kapitalbeholdning. Prosent av BNP. 2023

Tall for OECD er et uvektet gjennomsnitt for de landene som har rapportert for 2022. Enkelte land, for eksempel Frankrike, Nederland og Belgia, har skatter som klassifiseres som skatt på formue i OECD-statistikken.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

Personlige skattytere betaler formuesskatt på 1,0 pst. av skattepliktig nettoformue over et bunnfradrag på 1,9 mill. kroner i 2026. Satsen er 1,1 pst. for netto formue over 21,5 mill. kroner. Den skattemessige verdien av formueseielene er i utgangspunktet lik markedsverdien, men flere formuesobjekter verdsettes betydelig lavere. En rekke OECD-land hadde formuesskatt for personer på 1990-tallet, men nå gjenstår kun Norge, Spania og Sveits. På den annen side har 24 av 37 OECD-land skatt på arv, og mange har til dels betydelig høyere eiendomsskatt enn Norge. Det er naturlig å se disse skattene i sammenheng, ettersom de alle er skatt på personers oppsparte kapitalbeholdning. Figur 6.2 viser samlet skatt på kapitalbeholdning i utvalgte land som andel av BNP.

Figur 6.3 viser utviklingen i effektive, marginale formuesskattesatser i Norge, gitt en samlet skattepliktig formue over 21,5 mill. kroner, på ulike formuesobjekter fra 2012 til 2026. Den effektive formuesskattesatsen er her definert som nominell sats redusert med eventuell verdsettelsesrabatt. For bankinnskudd blir derfor effektiv skattesats lik den formelle satsen. I tillegg til de lovfestede verdsettelsesrabattene, som varierer mellom eiendeler, verdsettes viktige formuesgjenstander langt under markedsverdien. Det gjelder for eksempel for unoterte aksjer, der immaterielle verdier i liten grad verdsettes.



Figur 6.3 Effektive marginale formuesskattesatser for nettoformue i øverste trinn. Prosent. 2012-2026

Kilde: Finansdepartementet.

Virkninger av eierskattene på investeringer og fordeling

Skattegrunnlaget i selskapsskatt er i prinsippet den delen av inntekten som tilfaller egenkapitalen i selskapet. Selskapsskatten kan derfor påvirke både investeringsomfanget i Norge, og valg mellom fremmedkapital og egenkapital ved finansiering av investeringer. Generelt kan selskapsskatten gjøre investeringer som er lønnsomme før selskapsskatt,

ulønnsomme etter skatt. Det kan bidra til mindre investeringer i realkapital, og dermed lavere arbeidsproduktivitet og redusert reallønn over tid. Deler av selskapsskatten bæres derfor av arbeidstakerne. Videre kan skatten gi insentiv til gjeldsfinansiering siden rentekostnader kan trekkes fra i skattegrunnlaget, mens avkastning på egenkapitalen skatlegges i selskapet.

Skatt på aksjeinntekter og formuesskatt betales av personer bosatt i Norge og er ikke knyttet til om virksomheten drives i Norge eller i utlandet. De påvirker heller ikke utenlandske investorer i norske selskaper og vil derfor ha mindre virkninger på investeringene enn selskapsskatten. Skjermingsfradraget bidrar til at skatten på aksjeinntekt i mindre grad påvirker norske selskapers investeringer og finansieringsstruktur, sammensetningen av norske investorers sparing og valg av tidspunkt for utbytte og realisasjon av aksjer.

Formuesskatten antas å ha større negative virkninger enn skatten på aksjeinntekt. En grunn er den skjeve verdsettelsen som vrir investeringene i favør av lavt verdsatte objekter som unoterte aksjer, primærbolig og fritidseiendom. I tillegg innebærer formuesskatten, i likhet med selskapsskatten, at normalavkastningen av investeringer blir skattlagt. Alle skatter på kapital, også formuesskatten, gjør det mindre lønnsomt å spare. Vridningene blir større desto høyere skattesatsen er. Sparing kan ha mange inntektskilder, inkludert arbeidsinntekt. Dersom man jobber for å spare, vil formuesskatt redusere avkastningen av arbeidsinnsatsen, og dermed kunne redusere insentivene til arbeid.

I den grad formuesskatten svekker næringslivets kapitaltilgang, må det skyldes at deler av næringslivet er avhengig av norske investorer for å få finansiering. All skatt kan redusere beløpet en investor har tilgjengelig for nye investeringer. Dersom kapitalmarkedene fungerer godt, vil lønnsomme prosjekter likevel bli finansiert. Skatteutvalgets flertall mente at dette er tilfellet, og konkluderte med at det er lite som tyder på at formuesskatten svekker mulighetene for å gjennomføre lønnsomme investeringer. Dersom kapitalmarkedet fungerer dårlig, vil eiernes egenkapital spille en større rolle, og formuesskatten vil da kunne hemme næringsvirksomhet ved å svekke egenkapitaltilgangen.

Både skatten på eierinntekt og formuesskatten gjør skattesystemet mer omfordelende. Formuesskatt har også den virkningen at kapitaleiere løpende skatlegges utover selskapsskatten selv om de ikke tar ut overskudd som utbytte eller realiserer aksjer.

Hvordan påvirker skattesystemet uttakstidspunkt for utbytte/realisasjon?

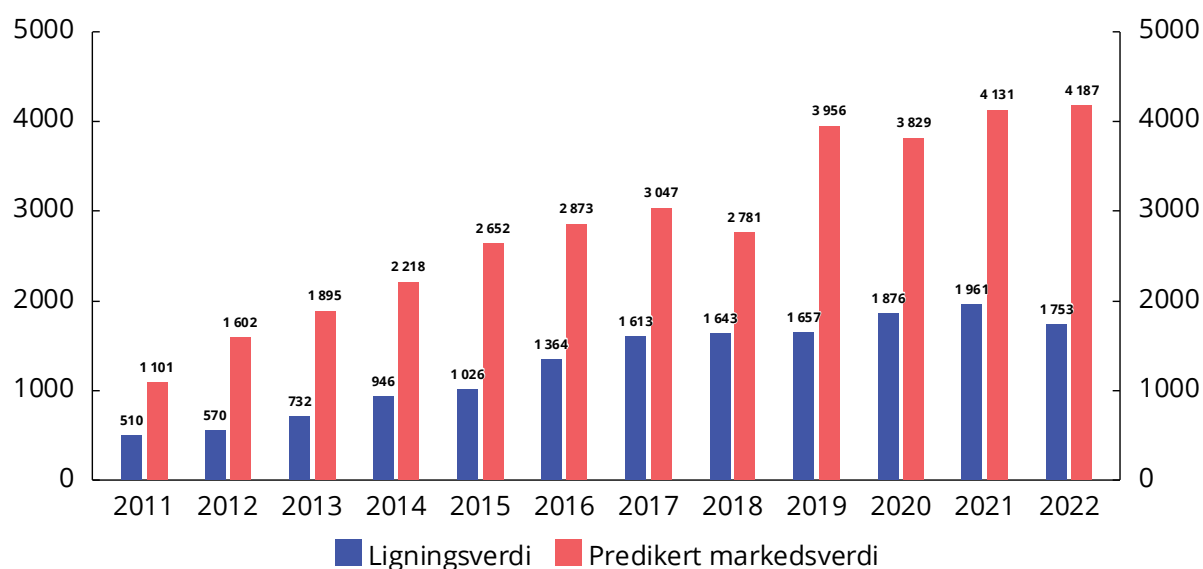
De senere årene har det vært oppmerksomhet rundt oppbyggingen av tilbakeholdte overskudd i selskaper, og såkalte latente eierinntekter og latent eierskatt.¹¹ Det er i utgangspunktet realisasjonsprinsippet, altså at aksjeinntekt først beskattes når de tilfaller en personlig aksjonær som utbytte eller gevinst, som gjør det mulig å skyve på utbyttebeskatningen. Det er også mulig å holde tilbake overskudd og utsette utbytteskatt, uten å benytte seg av fritaksmetoden. En kan også benytte fritaksmetoden uten at utbytteskatt utsettes, for eksempel ved at det deles ut utbytte fra et selskap til et holdingselskap, som igjen deler ut utbyttet til en personlig aksjonær. Men fritaksmetoden gjør det mulig for aksjonærene å flytte latent eierinntekt mellom selskap de eier, uten at det utløser utbytteskatt. Det kan gjøre det mer attraktivt å la overskudd stå i selskapene, fremfor å dele ut eller realisere gevinsten.

Det er flere ulike forhold som påvirker hvorvidt en aksjonær drar økonomisk fordel av å utsette utbytteskatt. Skatteutvalget drøftet dette i NOU 2022: 20 under punktene 8.5.6 og 8.5.7. Utvalget pekte blant annet på betydningen av aksjonærens alternative finansieringskostnad. En aksjonær med lav alternativ finansieringskostnad (lavere lånerente enn

¹¹ Se NOU 2022:4 punkt 8.5.6 for en beskrivelse og drøfting av latent eierinntekt og eierskatt.

skjermingsrenten), kan ha fordel av å betale utbytteskatt fremfor å utsette den, og vice versa. Det har også betydning om aksjonæren er i formuesskatteposisjon. Latent utbytteskatt kan i økonomisk forstand anses som en gjeld. Denne gjelden kommer imidlertid ikke til fradrag i formuesskattegrunnlaget og gjør det dermed mindre attraktivt å utsette utbyttebeskatningen.

Også andre forhold kan påvirke beslutningen om å utsette utbytteskatt. Endringene i utflyttingsskattebestemmelserne har redusert tidligere, åpenbare tilpasningsmuligheter, som gjorde det enkelt å unngå skatt på urealiserte aksjegevinster. Videre kan endringer i skattesatsen på utbytte også gi opphav til tilpasningsmuligheter. Forventninger om fremtidige skattesatsendringer kan gjøre det gunstig å ta ut utbytte i perioder med lav sats og holde tilbake overskudd når satsen er høy. Dette innebærer at det kan ha en opsjonsverdi å holde tilbake overskuddet i holdingselskaper når skattesatsen varierer over tid.



Figur 6.4 Latente eierinntekter 2011–2022. Samlet verdi i mrd. 2021-kroner

Kilde: SSB Rapporter 2025/21.

I en rapport fra SSB (Grindaker og Vestad, 2025) beregnes den samlede beholdningen av latente eierinntekter (tilbakeholdte overskudd) og skatteforpliktelser blant personlige eiere av norske aksjeselskaper. De latente eierinntektene anslås til om lag 1 750 mrd. kroner i 2022 (siste beregningsår), målt i 2021-kroner, når aksjene verdsettes til ligningsverdi, se figur 6.4. Anslaget er om lag 4 200 mrd. kroner når aksjene estimeres til markedsverdi, basert på nøkkeltall for sammenlignbare børsnoterte selskaper.¹² Med skattesatsen for utbytte for 2022 utgjorde dette latente skatteforpliktelser på mellom 700 og 1 600 mrd. kroner.

Utvalgets vurderinger

I kapitalbeskatningen er forutsigbarhet og stabilitet særlig viktig, jf. prinsippene for utforming av et effektivt skattesystem. Usikkerhet rundt fremtidige skatteregler øker risikoen ved investeringer og kan føre til at lønnsomme investeringer ikke blir gjennomført. Endringer i

¹² Latent eierinntekt er målt ved å ta verdien av aksjene, målt på de to forskjellige måtene, fratrukket inngangsverdiene og ubenyttede skjermingsfradrag. Figuren viser beholdningen av urealisert aksjeinntekt for det enkelte år, ikke den urealiserte inntekten som oppstår år for år. Ettersom det ikke finnes eksakte aksjeverdier, og disse må estimeres enten ved bruk av skattemessige ligningsverdier eller prediksjon, er anslagene usikre.

skattleggingen av aksjeinntekt gir muligheter for tilpasninger som kan ha stor betydning for den faktiske skattebelastningen.

Utvalget mener at et skatteforlik bør sikte mot å bevare viktige prinsipper og egenskaper i kapitalbeskatningen, noe som også bidrar til stabilitet og forutsigbarhet. Alle skatteutvalg etter skattereformen i 1992 har støttet oppbyggingen av det norske skattesystemet med en felles skattesats på alminnelig inntekt for selskap og personer. Utvalget slutter seg til denne vurderingen.

Et skatteforlik bør også bevare prinsippene bak fritaksmetoden og aksjonærmodellen. Aksjonærmodellen motvirker dobbeltbeskatning av normalavkastningen. Skjermingsfradraget gjør den norske utbytteskatten mindre vridende enn en tradisjonell utbytteskatt med dobbeltbeskatning. Dermed kan den marginale skattesatsen på utbytte settes nær den høyeste marginalskattesatsen på lønn for å motvirke inntektsskifting. Fritaksmetoden hindrer kjedebeskatning mellom selskaper. Samlet bidrar disse reglene til at kapital kan flyte dit den kaster mest av seg og til å holde nede kostnadene etter skatt ved egenkapitalfinansiering. Det har blitt reist kritikk mot denne delen av skattesystemet, men det foreligger ikke gode alternativer som i tilstrekkelig grad ivaretar disse hensynene. NOU 2014: 13 anbefalte derfor å videreføre hovedtrekkene i dagens system.

Selskapsskatt er forventet å gi større samfunnsøkonomiske effektivitetstap enn utbytteskatt av to grunner: 1) Utbytteskatten påvirker verken norske eller utenlandske investorers beslutninger om å investere i Norge eller utlandet. 2) Skjermingsfradraget gjør at den norske utbytteskatten i mindre grad påvirker investeringene. Det taler for å holde selskapsskattesatsen lav.

Fritaksmetoden og aksjonærmodellen gjør stabilitet i selskaps- og utbytteskatten særlig viktig. Det er bekymringsfullt at store latente gevinster holdes tilbake i selskapssektoren. Varierende utbytteskattesatser kan skape opsjonsverdier av å utsette utbytte i håp om lavere fremtidig skatt og dermed stimulere til lobbyvirksomhet for å senke fremtidig utbytteskatt. Store tilbakeholdte overskudd kan motivere skatteøkninger fra myndighetene som får tilbakevirkende kraft på overskudd opptjent i tidligere skatteregimer. Dette øker risikoen ved investeringer.

Oppbyggingen av store latente skatteposisjoner kan dermed gjøre systemet mer sårbart og bidra til ustabilitet. For å motvirke denne ustabiliteten bør man vurdere løsninger som reduserer betydningene av satsendringer for tidligere opptjente, men urealiserte, inntekter. Ett mulig alternativ er å knytte beregnet skatt på urealiserte gevinster til skattesatsen i opptjeningsperioden. En slik løsning reiser betydelige praktiske og administrative utfordringer, og vil ikke nødvendigvis eliminere alle tilpasningsmuligheter. Utvalget foreslår at løsningen utredes. Dersom et slikt system ikke lar seg gjennomføre i praksis, mener utvalget at stabilitet i utbytteskattesatsen bør prioriteres høyt i et skatteforlik. Samtidig bør det arbeides kontinuerlig med å tette skattehull og begrense urimelige tilpasningsmuligheter som gjør det mulig å unngå (deler av) utbytteskatten.

Når det gjelder beskatning av kapitalbeholdning, må formuesskatt, eiendomsskatt og arveskatt ses i sammenheng. Norge trekkes ofte frem som et land med høy formuesskatt, men samlet skatt på kapitalbeholdning er relativt lav i internasjonal sammenheng (som illustrert i figur 6.2) siden vi har lav skatt på eiendom og ingen skatt på arv.

Dersom en formuesskatt inngår i skattesystemet, bør ulike formuesobjekt verdsettes likt. Det er derfor uheldig at primærbolig og fritidseiendom er verdsatt lavt. Tilsvarende er det uheldig med verdsettelsesrabatt for aksjer og driftsmidler, ofte kalt «arbeidende kapital» av de som vil frita slike eiendeler fra formuesskatt. Utvalget mener dette begrepet er misvisende. Kapital

kan ikke deles inn i «arbeidende» og «ikke-arbeidende» kategorier. Nesten alle former for kapital er i siste instans produktive. Bankinnskudd vil for eksempel kanaliseres til produktiv virksomhet via kapitalmarkedene. Særbehandling av «arbeidende kapital» vil gjøre skattesystemet mer krevende å administrere ettersom grensen mellom kapitalformer er vanskelig å trekke. Redusert verdsettelse av bolig og «arbeidende kapital» i formuesskattegrunlaget innebærer særbehandling av enkelte formuesobjekter, noe som svekker skattenøytralitet og gir mer vridninger og tilpasninger.

Det er utvalgets vurdering at alle formuesobjekt bør verdsettes til markedspris. I praksis vil en slik overgang gi en vesentlig økt formuesskatt. Dette bør løses ved å redusere formuesskattesatsen slik at det totale provenyet kommer til ønsket nivå. Formuesskatten kan også bli mindre progressiv uten verdsettelsesrabatt på bolig. Dette kan løses ved å heve bunnfradraget eller gjøre satsstrukturen mer progressiv. Utvalgets anbefaling om markedsprising av alle formuesobjekter er begrunnet i prinsippet om lik verdsetting. Forslaget innebærer verken en anbefaling om å endre samlet proveny fra formuesskatten eller endret progressivitet, og berører dermed ikke de fordelingspolitiske avveiningene som ligger til grunn for slike valg.

Mange land har skatt på arv, og Skatteutvalget anbefalte å redusere formuesskatten og delvis erstatte den med en skatt på arv. Teoretisk har formuesskatt og arveskatt identiske egenskaper under visse forutsetninger. Blant disse er at skattene ligger i ro, at personer bryr seg like mye om sine arvingers velstand som sin egen, og at kapitalmarkedene fungerer friksjonsfritt. Hvis disse forutsetningene ikke holder, vil de to skattene virke ulikt. Med variable skatter er arveskatt mer sårbar for tilpasninger enn formuesskatt, fordi den ikke betales løpende. Forventede endringer i arveskatten skaper sterke insentiver til å flytte tidspunktet for formuesoverføringer til perioder med relativt lav arveskatt. Slike tilpasninger er enklere å gjennomføre jo mer likvid man er, slik at arveskatt blir mer regressiv i praksis enn den fremstår på papiret. I likhet med utbytteskatten, er det derfor viktig at en arveskatt er stabil over tid. Gitt at arveskatten ble fjernet i 2014, vil det å gjeninnføre arveskatt i Norge nå på kort sikt ramme skjevt mellom familier som allerede har utført arveoppgjør og de som ennå ikke har gjort det. En annen forskjell på de to skattene er at verdsettingen i arveskattegrunlaget foretas kun én gang, ved arveoppgjøret. Dette reduserer den administrative byrden av å verdsette eiendeler sammenliknet med formuesskatt, der verdsettingen må foretas årlig. Erfaringene med den tidligere arveavgiften var imidlertid at verdsettingsproblemene også her var betydelige.

Utvalget tar ikke stilling til nivået på beskatningen av kapitalbeholdning i Norge, men påpeker at dersom kapitalbeholdning skal skattlegges på om lag samme nivå som sammenlignbare land, uten skatt på arv eller vesentlig økt eiendomsskatt, må en moderat formuesskatt fortsatt inngå.

For bolig kommer det i tillegg til verdsettelsesrabatter, flere særordninger: inntekten ved egen bruk er skattefri, boliglånsrenter gir skattefradrag, utleieinntekter er delvis fritatt for skatt og gevinst ved salg er fritatt for skatt ved oppfylt eier- og botid. Samtidig ilegges omsetning av bolig dokumentavgift. Alle disse særordningene for boligbeskatning bør reduseres og helst fjernes i et skatteforlik. Dersom man går i denne retningen, vil god kommunikasjon og gradvis innfasing være viktig, jamfør vurderingene i kapittel 6.1.

6.3 Merverdiavgift

Merverdiavgift er en generell avgift på innenlands forbruk av varer og tjenester. Den har som formål å skaffe staten inntekter. I 2025 anslås inntektene til om lag 405 mrd. kroner, i underkant av en fjerdedel av de samlede skatte- og avgiftsinntektene eksklusiv

petroleumsinntektene. Avgiften legges på verdien av varer og tjenester i hvert omsetningsledd. Næringsdrivende kan fradragføre merverdiavgift på varer og tjenester til bruk i virksomheten. Dermed beskattes kun merverdien og importverdien. Hvis avgiften legges på alle varer og tjenester med samme sats, vil den ikke påvirke sammensetningen av husholdningenes konsum.

Ifølge OECD er konsumskatter, som merverdiavgiften, mindre veksthemmende enn skatter på bedrifts- og personinntekter (OECD, 2010). Skatt på kapitalinntekter svekker insentivene til å spare, mens merverdiavgiften ikke påvirker sparebeslutninger hvis aktørene forventer at merverdiavgiften holdes uendret over tid. Merverdiavgift vil, i likhet med skatt på lønn, påvirke insentivene til å arbeide, men i mindre grad enn skatt på arbeidsinntekt siden skatt på konsum også betales av individer utenfor arbeidsstyrken.

Den alminnelige merverdiavgiftssatsen er 25 pst., men det er flere unntak, fritak og reduserte satser. De reduserte satsene og mange av avgiftsfritakene (nullsatsene) er begrunnet med å støtte enkelt næringer eller forbrukergrupper, eller å stimulere til visse typer forbruk.

Finansielle tjenester, helsetjenester og undervisning er unntatt fra merverdiavgift. Unntaket for finansielle tjenester er begrunnet i utfordringen med å komme frem til et egnet avgiftsgrunnlag. Næringen pålegges i stedet en særskilt finansskatt som legges på foretakets lønnsgrunnlag og på overskuddet. Unntakene for helsetjenester, sosiale tjenester og undervisningstjenester har sin bakgrunn i at dette er tjenester som i stor grad finansieres av det offentlige, helt eller delvis. Virksomheter som er unntatt fra merverdiavgiftsloven, har ikke rett til fradrag for merverdiavgift på varer og tjenester til virksomheten.

Det fremmes ofte forslag om nye fritak og reduserte satser for å nå ulike politiske målsettinger, f.eks. på reparasjoner og brukte varer. Ekspertgruppen for sirkulær økonomi vurderte at andre virkemidler enn lettelse i merverdiavgiften vil være mer egnet og treffsikkert for å stimulere til reparasjoner. I likhet med en rekke tidligere offentlige utvalg¹³, anbefalte ekspertgruppen i stedet at dagens merverdiavgiftsfritak og reduserte satser avvikles.

Boks 6.1 Bør ulike varer og tjenester ha ulik merverdiavgiftssats?

I økonomisk teori finnes det argumenter for ulike avgiftssatser på ulike varer og tjenester, eksempelvis høyere satser på varer og tjenester som er lite prisfølsomme eller komplementære med fritid. Det har imidlertid vist seg vanskelig å identifisere hvilke varer og tjenester som bør ha avvikende sats med en slik begrunnelse. Crawford, Keen og Smith (2010) konkluderer i sitt bidrag til The Mirrlees Review med følgende: «... the limitations and uncertainties of both the theory and the empirical work are such that, at least as yet, they provide little firm basis for policy prescription..... there is thus a strong case, albeit a largely pragmatic one, for uniformity in commodity taxation.» Dette støttes også av teoretiske resultater som tilsier at fordelingshensyn heller bør ivaretas av inntektsskatt enn merverdiavgift (Atkinson og Stiglitz, 1976).

Det kan argumenteres for å bruke differensierte merverdiavgiftssatser for å korrigere for eksternaliteter, dvs. samfunnsøkonomiske kostnader ved produksjon eller forbruk av godet som ikke blir belastet produsent eller konsument. Men i de fleste tilfellene vil det imidlertid være mer målrettet å benytte særavgifter. For eksempel vil en avgift på drivstoff som priser CO₂-utslipp, gjelde både produsenter og forbrukere, mens økt merverdiavgift på drivstoff ikke

¹³ Se for eksempel NOU 2019: 11 *Enklere merverdiavgift med én sats* og NOU 2022: 22 *Et helhetlig skattesystem*.

påvirker merverdiavgiftspliktige virksomheter. Videre utgjør merverdiavgift en proporsjonal andel av prisen, mens den eksterne virkningen ikke avhenger av prisen på varen.

Fordelingshensyn brukes ofte som argument for reduserte merverdiavgiftssatser. Slike tiltak er imidlertid lite målrettede. Selv om lavinntektshusholdninger bruker en større *andel* av inntekten på enkelte varer, er forbruket i *kroner* gjennomgående høyere blant høyinntektsgrupper for så godt som alle varer og tjenester. Riktignok kan utgiftsandelen til enkelte varer eller tjenester, f.eks. næringsmidler, være høyere for lavinntektshusholdninger, men i kroner er utgiftene større for høyinntektshusholdninger enn for dem med lavere inntekter. Ifølge Statistisk sentralbyrå bruker den øverste inntektsdesilen¹⁴ to kroner på mat for hver krone den nederste inntektsdesilen bruker på mat. Differensiering av merverdiavgiften er derfor lite egnet som fordelingsvirkemiddel.

Det er et generelt resultat i økonomisk teori at det er mindre grunn til å differensiere konsumavgifter ut fra fordelingshensyn desto bedre muligheter staten har til å bruke andre virkemidler for dette formålet. I Prop. 1 LS (2025–2026) *Kapittel 27* (Finansdepartementet, 2025) er fordelingsvirkningene av redusert merverdiavgift på næringsmidler sammenlignet med fordelingsvirkningene av brede lettelser i inntektskatten og økt barnetrygd. En kombinasjon av økt personfradrag og økt barnetrygd – med samme provenytap som å redusere merverdiavgiftssatsen for næringsmidler – har betydelig større omfordelende virkning, målt ved reduksjon i Gini-koeffisienten. I tillegg er det usikkert i hvor stor grad lavere merverdiavgift gir tilsvarende lavere priser for forbrukerne.

Flere av dagens reduserte satser, fritak og unntak har til dels uheldige fordelingsvirkninger. Redusert merverdiavgift på vann og avløp som ble innført i budsjettet for 2025, gir en større lettelse i kroner til de med store boliger, og de som eier flere boliger, siden gebyrene beregnes ut fra vannforbruk eller boligens areal. Fritak for merverdiavgift på elbiler under 500 000 kroner tilfaller også i overveiende grad husholdninger med høy inntekt, som er de som kjøper flest elbiler.

Differensierte satser nødvendiggjør presise avgrensninger av de ulike vare- og tjenestetypene som er omfattet. Slike vurderinger kan være krevende, blant annet der én og samme virksomhet har omsetning som omfattes av ulike satser. En hotellvirksomhet vil for eksempel kunne ha omsetning som skal avgiftsberegnes med 25 pst. (servering), 15 pst. (kioskvarer), 12 pst. sats (romutleie), nullsats (aviser), samt avgiftsunntatt utleie av fast eiendom (for eksempel utleie til boligformål).

Tilsvarende må virksomhetene ta stilling til om anskaffelser er til bruk i den avgiftspliktige eller avgiftsunntatte delen av virksomheten, eller eventuelt fordele den inngående merverdiavgiften dersom anskaffelsen er til bruk i begge delene (fellesanskaffelser).

Videre gir differensierte satser insentiver til tilpasninger for å oppnå den avgiftsmessig gunstigste behandlingen. Tilpasningene medfører effektivitetstap ved at partenes atferd påvirkes av avgiftsreglene, og det gir lavere inntekter for staten. Enkelte tilpasninger leder til klager i forvaltningen og tvister for domstolene, med tilhørende kostnader for både virksomhetene og myndighetene. I Storbritannia har f.eks. fritaket for kaker og kjeks medført juridiske tvister om klassifisering for avgiftsformål. Kjeks med utvendig sjokolade har avgift med alminnelig sats, mens kjeks med innvendig sjokolade er fritatt.

¹⁴ Husholdningsjustert inntektsdesil.

Virksomheter med unntatt omsetning og uten fradragsrett, har insentiv til å produsere tjenester uten avgift selv, i stedet for å kjøpe tjenester med merverdiavgift.¹⁵ Fraværet av fradragsrett gjør inngående merverdiavgift til en endelig kostnad, som må hensyntas i prisingen. Det gir en skjult avgift i vederlaget for den unntatte ytelsen, og det oppstår avgift på avgift (avgiftskumulasjon) i neste ledd dersom kjøperen er avgiftspliktig.

Når merverdiavgiftssystemet allerede har nullsatser og reduserte satser, kan det bli mindre robust mot innflytelsesaktiviteter og politisk press for nye unntak. For eksempel kan redusert merverdiavgift på elbiler bli et argument for lavere merverdiavgift på andre utslippsfrie transportmidler, f.eks. elsykler. Videre ble lav merverdiavgift på næringsmidler, herunder flaskevann, brukt som argument for også å ha redusert merverdiavgift på vann og avløp.

En form for innflytelsesaktivitet er såkalt tilkarringsvirksomhet («rent seeking»), der individer eller organisasjoner i samfunnet øver innflytelse på ulike beslutningstakere for å få utformet skattesystemet på fordelaktige måter for seg selv. Det medfører tre typer kostnader for samfunnet: For det første kunne ressursene som benyttes i tilkarringsvirksomheten i stedet vært brukt i produktiv virksomhet. For det andre, i den grad tilkarringsaktiviteten fører frem, vil den gevinsten noen høster måtte bæres av andre. Grupper som er godt organiserte og ressurssterke, kan antas å lettere vinne frem enn andre grupper. Resultatet kan da i større grad reflektere pressgruppens makt enn politikernes (og i siste instans velgernes) sanne preferanser. For det tredje kan tilkarringsvirksomhet svekke skattesystemets legitimitet. Når skatteregler utformes etter pressgruppers interesser, fremfor velgernes preferanser, kan det undergrave oppfatningen av rettferdighet og svekke både tilliten til systemet og skatteviljen.

Utvalgets vurderinger

Merverdiavgiften bør ikke brukes til å oppnå andre formål enn å skaffe staten inntekter og i minst mulig grad påvirke konsum- og produksjonsbeslutninger. Det oppnås ved at alle varer og tjenester er avgiftspliktige med samme sats. Utvalget mener derfor at reduserte satser (mat og drikke, persontransport, kinobilletter, utleie av rom m.m.) og fritak bør avvikles og at avgiftsgrunnlaget bør utvides ved å avvikle enkelte av dagens merverdiavgiftsunntak. Et mer enhetlig merverdiavgiftssystem kan også motvirke at reglene ytterligere uthules.

Avvikling av alle reduserte satser og fritak anslås å øke provenyet fra merverdiavgiften med om lag 45 mrd. kroner. Deler av det økte provenyet kan brukes til å kompensere grupper som fritakene og de reduserte satsene var ment å tilgodese. En andel av det økte provenyet bør brukes til å redusere andre skatter og avgifter som er mer skadelige enn merverdiavgiften, herunder skatt på arbeid. Dersom hele provenyet på 45 mrd. kroner ble brukt til inntektsskattelettelser i form av redusert trygdeavgift og økt personfradrag, ville dette gi en gjennomsnittlig skattereduksjon på 10 000 kroner per voksen over 17 år. Alternativt kan den alminnelige merverdiavgiftssatsen på 25 pst. reduseres. En provenynøytral omlegging vil gi en felles sats på 22 pst.

I statsbudsjettet for 2025 ble det innført redusert sats for vann og avløp. Det kan ha bidratt til å øke presset for nye reduserte satser og unntak. Derfor er det positivt at regjeringen besluttet å redusere elavgiften heller enn å innføre redusert merverdiavgift på nettleie for å redusere strømkostnader. Det er også positivt at beløpsgrensen i fritaket for merverdiavgift for elbiler reduseres fra 500 000 kroner til 300 000 kroner i 2026, og er vedtatt avviklet fra 2028.

¹⁵ For offentlig sektor er dette langt på vei motvirket gjennom merverdiavgiftskompensasjon.

6.4 Avgifter på elbiler

Transportsektoren står for en stor del av CO₂-utslippene i ikke-kvotepliktig sektor. Siden Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* har det vært et mål at alle nye personbiler skal være nullutslippskjøretøy i 2025.

Formålet med bilavgiftene har tradisjonelt vært å gi staten inntekter og prise eksterne kostnader ved bruk av bil. De siste tiårene har bilavgiftene også blitt brukt til å påvirke sammensetningen av bilparken i retning av lav- og nullutslippsbiler, først og fremst ved å frita elbiler fra avgifter på kjøp og bruk av bilen. Bilavgiftene består av avgifter på kjøp, på eie og på bruk. Avgifter på kjøp av bil er merverdiavgift, engangsavgift og omregistreringsavgift. Trafikksforsikringsavgift er en avgift på eie av bil, mens veibruksavgift er en avgift på bruk. I tillegg ilegges drivstoff CO₂-avgift, mens elektrisitet til fremdrift av el- og ladbare hybridbiler ilegges elavgift.

Elbilpolitikken har virket etter hensikten, men den har også kostet. Utvalget belyser i det følgende hvordan avgiftsfordelene har påvirket bilparken og statsfinansene, og peker på at omleggingen til utslippsfrie biler kunne skjedd på en mer samfunnsøkonomisk lønnsom måte.

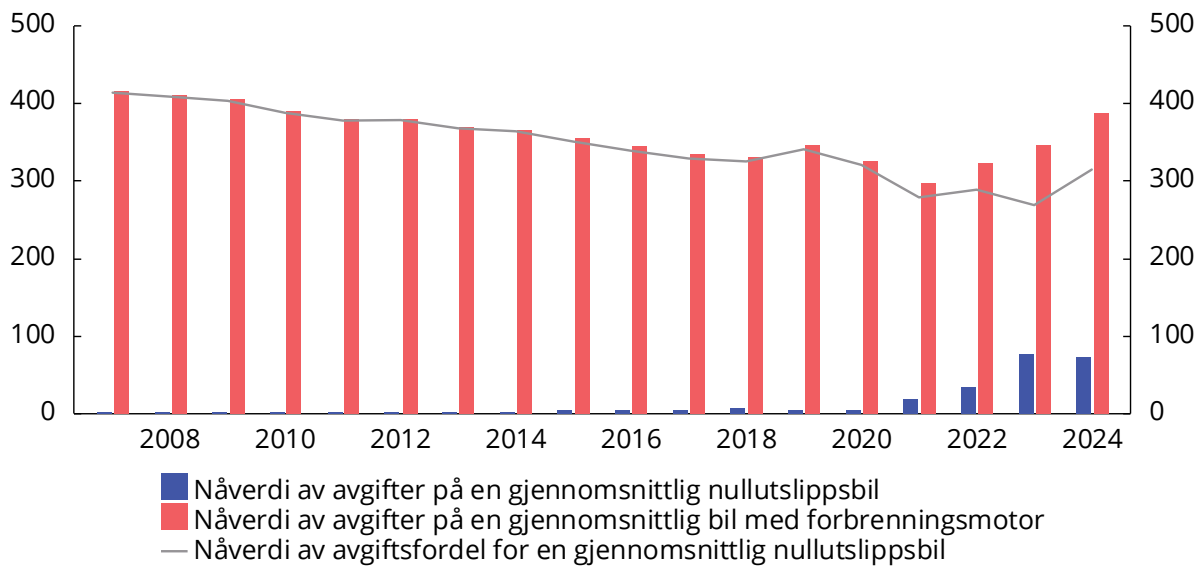
Konsekvenser av elbilpolitikken

Mens kjøpsavgifter må betales på kjøpstidspunktet, blir avgiftene på eie og bruk betalt løpende. For å kunne sammenligne alle avgiftene på hhv. biler med forbrenningsmotor («fossilbiler») og nullutslippsbiler (i hovedsak elbiler), har utvalget neddiskontert de fremtidige avgiftene på bruk og eie til kjøpsåret.¹⁶ Bompenger inngår ikke i beregningene.

Figur 6.5 viser nåverdien av de samlede avgiftene på kjøp, eie og bruk for en gjennomsnittlig ny personbil med hhv. forbrenningsmotor og elmotor kjøpt det enkelte år. Målt i faste 2024-kroner har avgiftsfordelen for elbiler, dvs. differansen mellom søylene i figuren, falt i takt med lavere avgifter på fossilbiler (grå kurve). Avgiftene på en gjennomsnittlig fossilbil har falt som følge av at bilene er blitt stadig mer drivstoffeffektive. Siden 2021 har avgiftene både på den gjennomsnittlige nullutslippsbilen og den gjennomsnittlige fossilbilen økt.

De sterke insentivene til å velge nullutslippsbiler har virket. I 2025 var elbilandelen av førstegangsregistrerte personbiler 96 pst., og nullutslippsbiler utgjorde i underkant av 30 pst. av personbilparken i 2024. Regjeringen slo i Meld. St. 25 (2024–2025) *Klimamelding 2035 – på vei mot lavutslippssamfunnet* derfor fast at «[...] måltallene for personbiler i praksis er oppnådd.»

¹⁶ I nåverdiberegningen er det lagt til grunn at avgiftene på eie og bruk holdes reelt uendret i bilens levetid, som er satt til 17 år. Gitt anslått prisvekst på 2 pst. gir det en årlig vekst i kontantstrømmene på 2 pst. Videre brukes det en nominell diskonteringsrente på 4 pst.



Figur 6.5 Nåverdi av samlede bilavgifter for en gjennomsnittlig nullutslippsbil og gjennomsnittlig bil med forbrenningsmotor. 2007–2024. Tusen 2024-kroner

Hensikten med avgiftsfordelene på elbiler har vært å redusere kjøp av biler som slipper ut CO₂. Generelt er det mer målrettet å legge avgifter på de aktivitetene en ønsker å unngå enn å subsidiere alternativene, bl.a. fordi alternativene er mange og vanskelig for myndighetene å ha oversikt over. Det er derfor ikke praktisk mulig for myndighetene å subsidiere alle alternativer til fossilbiler på en samfunnsøkonomisk optimal måte. Dernest vil subsidier føre til overforbruk av de subsidierte alternativene, sammenlignet med avgift på fossilbiler.¹⁷ Også elbiler medfører eksterne kostnader (se prising av eksterne kostnader nedenfor), som bl.a. belastes det offentlige. Det er vanskelig å finne gode argumenter for at slike kostnader ikke skal belastes brukerne gjennom avgifter.

Statistikk for kjørelengde per bil kan gi indikasjoner på konsekvensene elbilpolitikken har hatt for størrelsen på bilparken. Statistikken viser at antall biler har økt mer enn kjørelengden i perioden 2007–2024. Gjennomsnittlig kjørelengde har falt med 20 pst., fra i underkant av 14 000 til 11 200 kilometer. Samtidig har antall biler per husholdning økt.

Elbilpolitikken kan også ha medført økt trafikk og tilhørende økte køproblemer, særlig i byer. I en spørreundersøkelse gjennomført av TØI rapporterte en tredjedel av de som eier elbil og er i arbeid, at bilkjøpet hadde medført endringer i husholdningens reise-mønster (Figenbaum og Nordbakke, 2019). Om lag halvparten av disse sa at de kjørte mer enn før. Også annen forskning tyder på at elbilfordeler har bidratt til økt bilhold og bilbruk.¹⁸

Overgangen fra fossilbiler til elbiler har gitt en kraftig reduksjon i bilrelaterte avgifter. I budsjettet for 2026 anslås de til 38 mrd. kroner, 56 mrd. kroner lavere enn i 2007. Finansdepartementet har anslått at om lag 1/3 av den økte oljepengebruken siden 2000 har gått til skattelettelse, hvorav halvparten er reduserte bilavgifter.

¹⁷ En spørreundersøkelse gjennomført av Transportøkonomisk institutt (TØI) underbygger en slik effekt. TØI finner at opptil 10 pst. av elbilene kan være ekstrabiler (Figenbaum og Nordbakke, 2019).

¹⁸ Se for eksempel Green og Østli (2025) og Johansen og Munk-Nielsen (2022).

Prising av eksterne kostnader

Veitranport har stor nytteverdi både for husholdninger og næringsliv, men medfører også kostnader ved bygging og vedlikehold av vei, trafikkulykker, støy, miljøutslipp, kø og redusert fremkommelighet. Felles for de negative virkningene er at den enkelte trafikant i utgangspunktet ikke står overfor de kostnadene egen kjøring påfører andre, og derfor heller ikke tar tilstrekkelig hensyn til dette i sin atferd. Slike negative virkninger som den enkelte ikke har insentiver til å ta hensyn til, omtales som *eksterne virkninger*.

For å gi brukerne av kjøretøy et økonomisk insentiv til å ta hensyn til disse ulempene, ilegges bensin, mineralolje (diesel), bioetanol, biodiesel, LPG og naturgass veibruksavgift. Utslipp av CO₂ prises ikke gjennom veibruksavgiften, men gjennom CO₂-avgiften på mineralske produkter. Elektrisitet er ikke omfattet av veibruksavgiften. En økende andel av veitrafikken møter dermed ikke de eksterne kostnadene ved bilbruk.

Transportøkonomisk institutt (TØI) (Rødseth m.fl., 2019) har anslått størrelsen på de eksterne marginale kostnadene av veitranport. Nullutslippsbiler har om lag de samme eksterne marginale kostnadene som en konvensjonell bil om man ser bort fra utslipp av CO₂.¹⁹ Dette skyldes at en svært liten del av disse kostnadene er knyttet til egenskaper ved motoren. De eksterne marginale kostnadene varierer imidlertid betydelig med hvor kjøringen finner sted og er vesentlig høyere i tettbygde enn i spredtbygde strøk. Det er også betydelige tidsvariasjoner i kostnadene, særlig i tettbygde strøk. De høyeste kostnadene er i morgen- og i ettermiddagsrushet.

Boks 6.2 Størrelse på bilparken og statens inntekter i et alternativt avgiftsregime

I det følgende drøftes konsekvenser for avgiftsnivå, salg av nye biler og statens avgiftsinntekter i et tenkt scenario hvor nullutslippsbiler fra 2007 til 2024 i større grad hadde betalt for eksterne kostnader ved veibruk, samtidig som fossilbiler ilegges avgifter som antas å gi den overgangen fra fossilbiler til elbiler som faktisk har funnet sted. Gitt TØIs anslag på størrelsen på de eksterne virkningene av veitranport, sammen med anslått kjørelengde etter fremdriftsteknologi og hvor i landet kjøringen skjer, kan et gjennomsnitt av eksterne kostnader anslås til 1,50 kroner per kilometer for personbiler.

I scenarioet fases en avgift på veibruk for nullutslippsbiler gradvis inn fra 0,40 kroner per kilometer i 2007 til 1,50 kroner per kilometer i 2024.²⁰ Vi forutsetter at forbruker står overfor et valg mellom å kjøpe en gjennomsnittlig nullutslippsbil eller en gjennomsnittlig fossilbil.

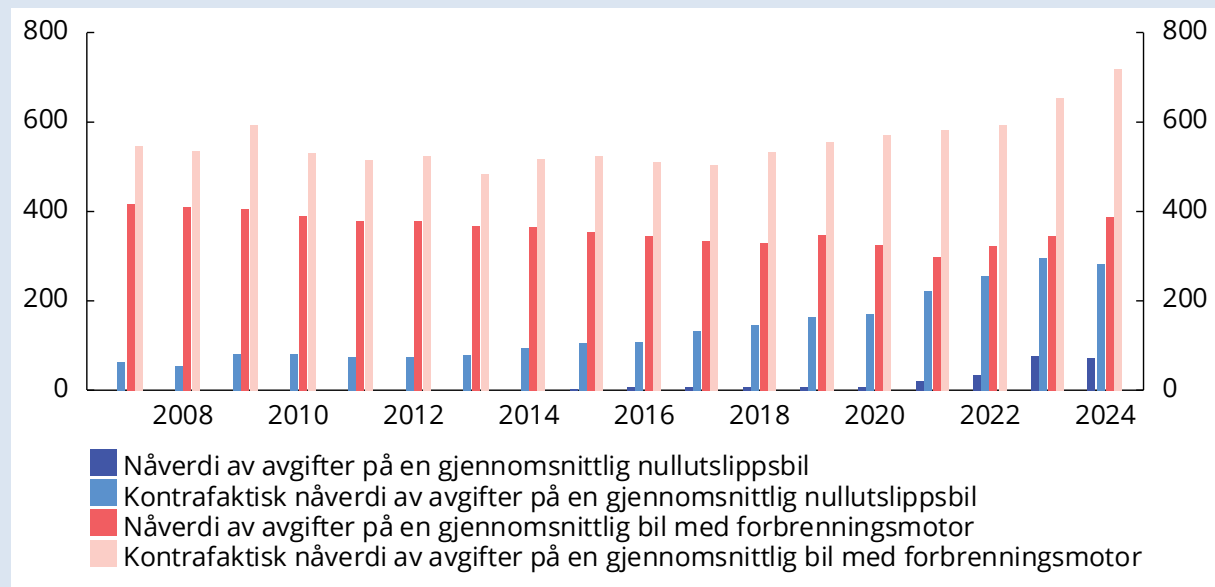
I figur 6.6 sammenligner nåverdien av avgiftene i det kontrafaktiske scenarioet med nåverdien av de faktiske avgiftene for en gjennomsnittlig nullutslippsbil og en gjennomsnittlig fossilbil i perioden 2007–2024 i faste 2024-kroner. I 2024 innebærer det kontrafaktiske scenarioet nesten en firedobling av nåverdien av avgiftene for en nullutslippsbil, fra om lag 75 000 til nesten 300 000. Det innebærer en økning i prisen på en nullutslippsbil på om lag 40 pst.²¹ Vi antar at ved å beholde det samme relative prisforholdet mellom nullutslippsbiler og fossilbiler som vi faktisk har hatt, vil en i det kontrafaktiske scenarioet også oppnå den samme andelen nullutslippsbiler i nybilsalget som vi har hatt. For eksempel vil en prosentvis lik økning i

¹⁹ Lokale utslipp, støy, kø, slitasje og ulykker.

²⁰ Anslaget på eksterne marginale kostnader på 1,50 kr/km i 2024 er ikke nødvendigvis sammenfallende med en optimal avgift som er lik samfunnets samlede, marginale kostnader.

²¹ Prisene det refereres til her og i resten av boks 6.3, er kjøpspris inkludert nåverdien av avgifter.

prisen på fossilbiler som for nullutslippsbiler i 2024, det vil si 40 pst., innebære en økning i nåverdien av avgiftene på disse bilene med om lag 80 pst. i 2024.



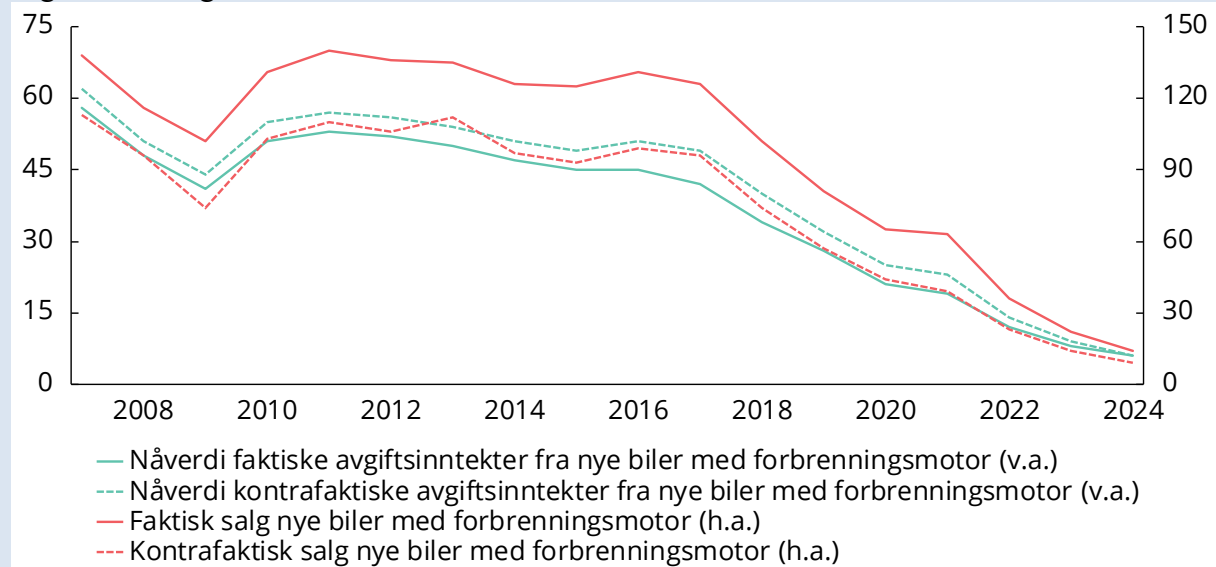
Figur 6.6 Nåverdi av samlede bilavgifter for en gjennomsnittlig nullutslippsbil og gjennomsnittlig bil med forbrenningsmotor. 2007–2024. Tusen 2024-kroner

Utvalget forutsetter at avgifter på både kjøp og eie påvirker etterspørselen etter nye biler. Etterspørselsvirkningene i det kontrafaktiske scenarioriet kan dermed anslås med utgangspunkt i endring i priser som følge av økte avgifter.²² Vi forutsetter en priselastisitet på -1 for begge bilkategoriene.

De røde kurvene i figur 6.7 viser at salget av nye fossilbiler faller betydelig som følge av avgiftsøkningen i det kontrafaktiske scenarioriet. Likevel blir avgiftsinntektene (grønne kurver) fra nye fossilbiler noe høyere i dette scenarioriet fordi avgiften per bil øker så mye. Avgiftsinntektene er beregnet som salget av nye fossilbiler multiplisert med nåverdien av

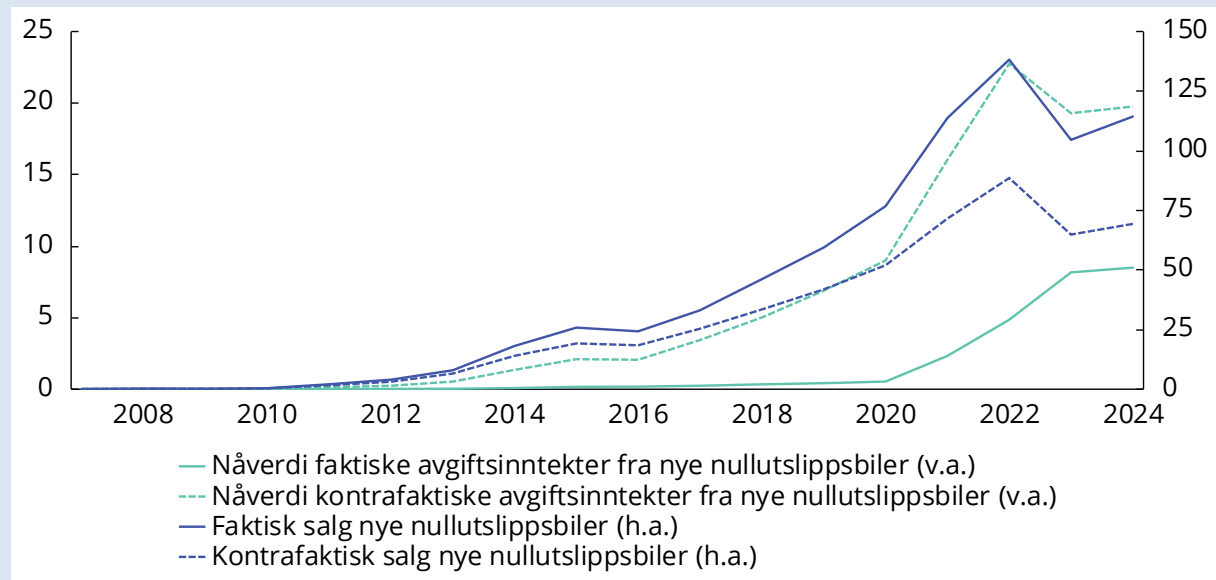
²² Ved å neddiskontere fremtidige avgifter på veibruk hvor kjørelengde holdes konstant, er det uten betydning om avgiftsøkningen skyldes økte kjøpsavgifter eller økte avgifter på eie og bruk av bil. Anslåtte eksterne kostnader ved veibruk er det som bestemmer størrelsen på avgiftsøkningen i dette scenarioriet.

avgiftene fra figur 6.6.



Figur 6.7 Salg av nye biler med forbrenningsmotor og avgiftsinntekter fra salg av nye biler med forbrenningsmotor. 2007–2024. Mrd. 2024-kroner (v.a.) og antall i tusen (h.a.)

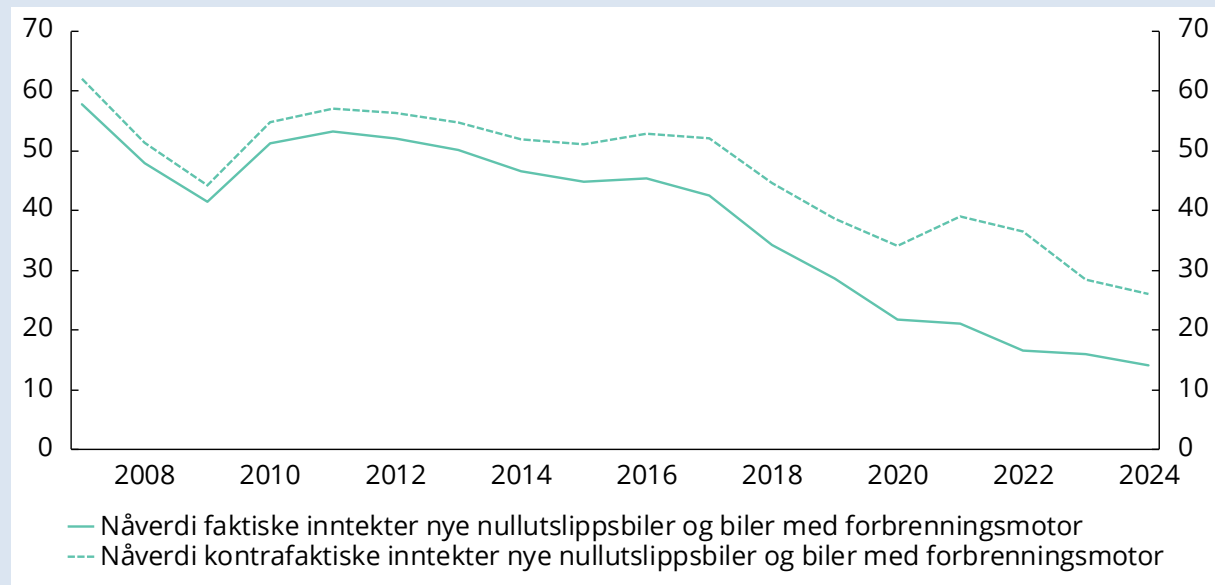
Det faktiske salget av nullutslippsbiler var svært lavt i starten av perioden, se figur 6.8. Først i 2013 begynte salget å utgjøre en nevneverdig andel av samlet nybilsalg. Det lavere salget av nullutslippsbiler i det kontrafaktiske scenarioet øker i takt med økningen i det faktiske salget av nullutslippsbiler. Til tross for det reduserte salget av nye nullutslippsbiler, gjør det økte avgiftsnivået at avgiftsinntektene fra nye nullutslippsbiler er betydelig høyere i det kontrafaktiske scenarioet. Avgiftsinntektene er også her beregnet som salget av nye nullutslippsbiler multiplisert med nåverdien av avgiftene fra figur 6.6.



Figur 6.8 Salg av nye nullutslippsbiler og avgiftsinntekter fra salg av nye nullutslippsbiler. 2007–2024. Mrd. 2024-kroner (v.a.) og antall i tusen (h.a.)

Dersom man antar en levetid på biler på 17 år, vil det reduserte salget medføre en bilpark som er om lag 40 pst. mindre i det kontrafaktiske scenarioet i 2024, sammenlignet med den

faktiske størrelsen.²³ Andelen nullutslippsbiler i nybilsalget forblir som nevnt den samme som i det faktiske scenarioet, men et lavere nybilsalg kan medføre endringer i sammensetningen i beholdningen av biler sammenlignet med det faktiske scenarioet.



Figur 6.9 Nåverdi av avgiftsinntekter fra salg av nye personbiler 2007–2024. Mrd. 2024-kroner

Det tenkte scenarioet med en alternativ avgiftspolitik som illustrert over, sikrer at nullutslippsbiler i større grad enn i dag betaler for eksterne kostnader, samtidig som vi oppnår den samme andelen nullutslippsbiler i nybilsalget som vi faktisk har hatt. I tillegg vil man i dette scenarioet unngå et like stort fall i statens inntekter fra bilavgiftene som vi faktisk har sett. Figur 6.9 viser nåverdien av samlede avgiftsinntekter fra salg av nye personbiler, det vil si summen av inntektene i figur 6.7 og 6.8, i faste 2024-kroner. I 2024 ville for eksempel nåverdien av inntekter fra avgifter på nye biler vært om lag 12 mrd. kroner høyere, sammenlignet med dagens avgiftspolitik. Den økte nåverdien av inntekter fra avgifter på nye biler på 12 mrd. kroner kan forstås som en årlig økning i statens inntekter gitt at avgifter på bil utelukkende ble innrettet som kjøpsavgifter på nye biler og dermed betalt på kjøpstidspunktet. For hele perioden fra 2007 til 2024 sett under ett ville nåverdien av inntekter fra nye biler i scenarioet vært om lag 150 mrd. kroner høyere enn det nåverdien av inntekter fra nye biler faktisk har vært. Det innebærer en økning på om lag 20 pst.

Konseptvalgutredningen «Ny veibruksavgift og bompenger» (Skatteetaten og Statens vegvesen, 2022) drøftet hvordan et nytt system for veiprisering kunne utformes slik at bilistene i fremtiden betaler for de eksterne kostnadene de påfører samfunnet. Dagens avgiftssystem vil gjøre at en stadig økende andel av bilistene ikke stilles overfor priser som reflekterer samfunnskostnadene knyttet til vegslitasje, lokale utslipp, kø og ulykker.

Konseptvalgutredningen viste at alle de utredede alternativene for veiprisering var anslått å gi svært høy netto samfunnsøkonomisk nytte, fra om lag 24 mrd. til 30 mrd. frem til og med 2037.

²³ Ved 17 års levetid er alle biler i beholdningen i 2007 ute av beholdningen i 2024. Den kontrafaktiske beholdningen i 2024 består derfor kun av nye biler kjøpt i perioden 2008–2024.

Utvalgets vurderinger

Avgiftsfordelene for nullutslippsbiler har, sammen med andre fordeler for nullutslippsbiler, gitt den ønskede omleggingen av bilparken fra biler med forbrenningsmotor til nullutslippsbiler. Avgiftsfordelene har samtidig bidratt til økt bilsalg og trafikk, med tilhørende kjøproblemer, særlig i byer. Slike vridninger kunne vært unngått om en hadde økt avgiftene på biler med forbrenningsmotor, heller enn å gi nullutslippsbiler fordeler i avgiftssystemet.

Formålet med bilavgiftene er å gi staten inntekter og prise eksterne kostnader ved bruk av bil. Veibruksavgiften skal prise eksterne kostnader ved bruk av bil, men elektrisitet er ikke omfattet av veibruksavgiften. Elektrifiseringen av veitransporten har dermed ført til at en stadig større andel av bilistene ikke betaler for kostnadene de påfører samfunnet. Dette er uheldig. Utvalget mener at eksterne kostnader ved bruk av vei også bør prises for elbiler, og at både elbiler og fossilbiler bør betale avgift for veibruk som i størst mulig grad reflekterer de eksterne kostnadene både for elbiler og fossilbiler. Alle de utredede konseptene for omlegging til veipricing er anslått å gi svært høy netto samfunnsøkonomisk nytte.

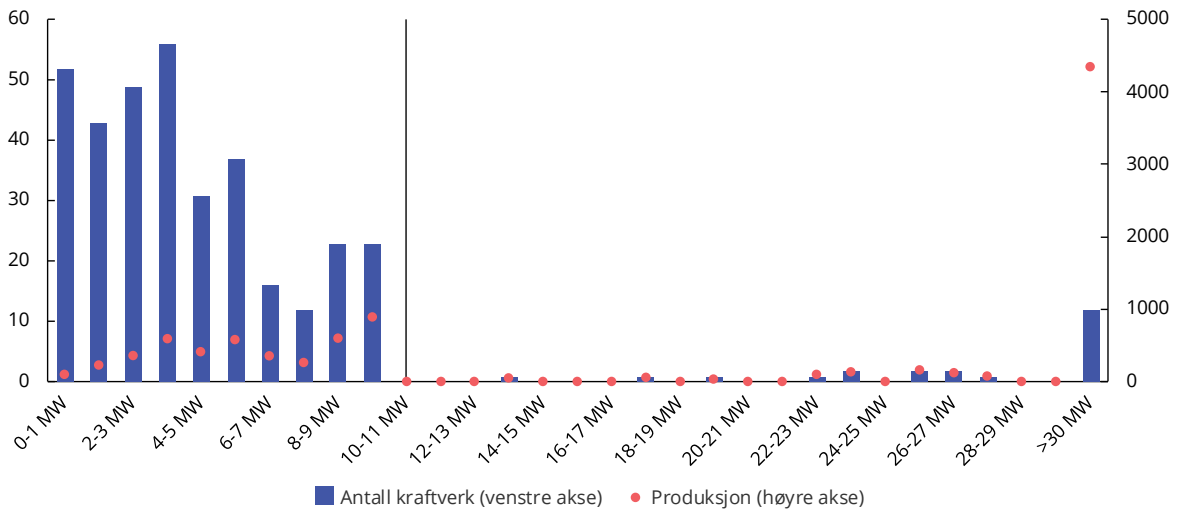
6.5 Nedre grense i grunnrenteskatten for vannkraft

Samtidig med fremleggelsen av statsbudsjettet for 2026, sendte regjeringen på høring et forslag om å redusere nedre grense for fastsettelse av grunnrenteskatt for vannkraftverk. Forslaget er å redusere grensen på 10 000 kVA (påstemplet merkeytelse) til 1 500 kVA, med sikte på virkning fra inntektsåret 2027. I november varslet Høyre, Frp, KrF, V og Sp at de vil gå imot forslaget.

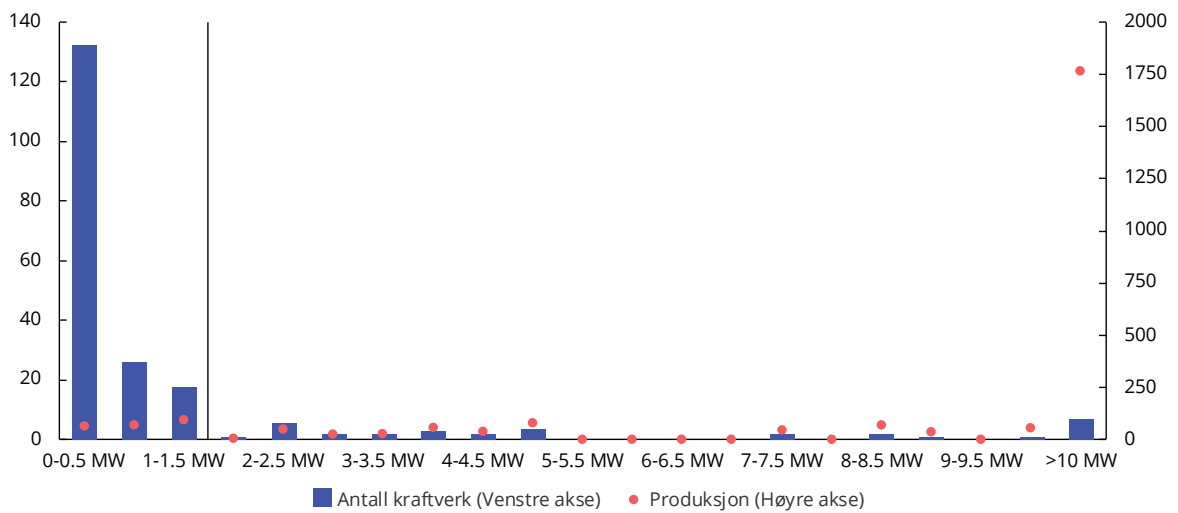
Regjeringens forslag vil bringe grensen tilbake til samme nivå som da grunnrenteskatt på vannkraft ble innført i 1997. Bakgrunnen for å ha en nedre grense var at de administrative kostnadene ved å innføre grunnrenteskatt på helt små kraftverk antakelig ville bli betydelige relativt til skatteinntektene fra disse. Grensen ble økt til 5 500 kVA fra 1. januar 2004. I statsbudsjettet for 2008 ble grensen redusert fra 5 500 til 1 500 kVA. Bakgrunnen var at hevingen av innslagspunktet til 5 500 kVA syntes å gi tilpasning av størrelsen på nye kraftverk til å ligge rett under det nye innslagspunktet. Reduksjonen til 1 500 kVA ble imidlertid reversert før endringen fikk effekt. Fra og med inntektsåret 2015 ble grensen hevet til dagens nivå på 10 000 kVA. Relativt store kraftverk, med investeringer i størrelsesorden 200 mill. kroner, kan komme inn under dagens grense. Samtidig ser vi en tilsynelatende tilpasning til det nye innslagspunktet, ved at nye kraftverk legger seg rett under dette, se figur 6.10. Samlet står kraftverk under grensen for en årsproduksjon på 12,5 TWh (9 pst. av samlet norsk vannkraftproduksjon).

Den nedre grensen for grunnrenteskatt for kraftverk ble vurdert av Kraftskatteutvalget, NOU 2019: 16. Utvalget uttalte at grensen skaper sterke skattemessige incentiver til å neddimensjonere ytelsen i kraftverkene, slik at selskapene kan beholde en større del av nåverdien etter skatt. Under henvisning til nivået ved innføringen av grunnrenteskatten i 1997, anbefalte utvalget å redusere nedre grense til 1 500 kVA. Det ville bidra til at det samfunnsøkonomiske tapet gjennom redusert kraftproduksjon, samt proveny tapet, vil være langt mer moderat enn ved dagens grense. Kraftskatteutvalgets vurdering og anbefaling har senere blitt støttet av Skatteutvalget i NOU 2022: 20.

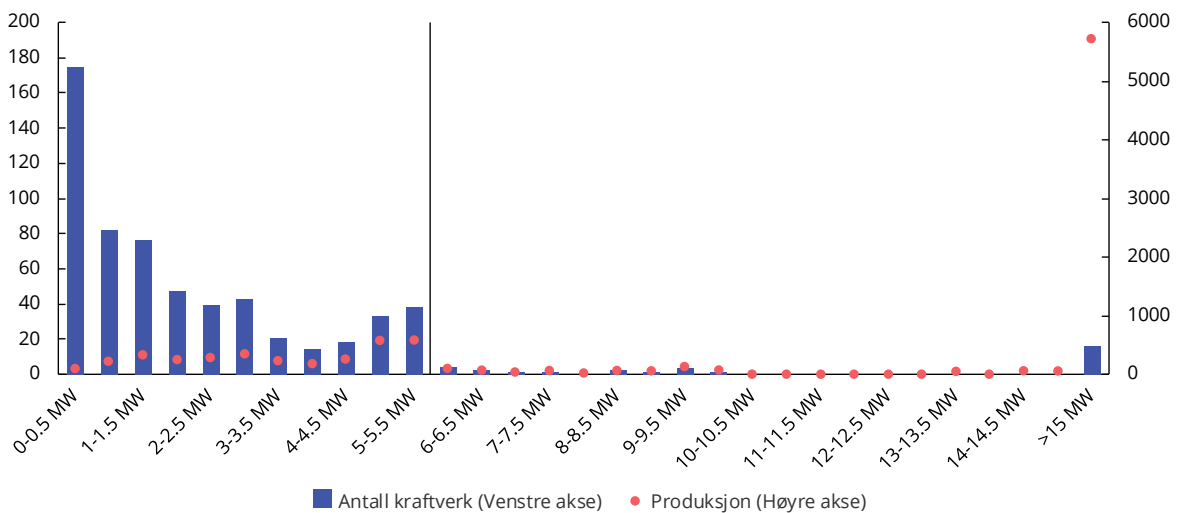
Kraftverk satt i drift etter 2015



Kraftverk satt i drift 1997-2003



Kraftverk satt i drift 2004-2014



Figur 6.10 Kraftverk satt i drift i perioder med nedre grense på ulike nivåer hhv. 10 000, 5 500 og 1 500 kVA (10 000 kVA tilsvarer om lag 10 MW)

Kilde: Finansdepartementet.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener det er problematisk å endre grunnrenteskatter eller å innføre nye grunnrenteskatter etter at næringen har foretatt omfattende investeringer og påtatt seg risiko. Dagens grunnrenteskatter er utformet som kontantstrømskatter. For å ikke svekke investeringsinsentiver, er det viktig at grunnrenteskattesatsen ligger fast over tid slik at investeringsfradrag har samme skatteverdi som senere inntekter. Dette prinsippet brytes når grunnrenteskatter innføres, eller grunnrenteskattens virkeområde utvides, etter at selskapene har foretatt investeringer. Det er spesielt uheldig for investeringsinsentivene dersom aktørene oppfatter at det er en fare for at grunnrenteskatt blir innført dersom investeringene viser seg å bli svært lønnsomme.

Den nedre grensen i grunnrenteskatten for vannkraft har imidlertid vært i spill i over 20 år. Det er uheldig at grensen, som historisk ble innført av rene administrative grunner, stadig har blitt økt etter press fra særinteresser. Som Finansdepartementet peker på i høringsnotatet, kan det stilles spørsmål ved om en grense på 1 500 kVA nå er for høy dersom formålet er administrative hensyn. Teknologi- og systemutvikling har trolig redusert kostnadene ved å ilegge grunnrenteskatt på mindre kraftverk. En fullstendig fjerning ville imidlertid ført til at de aller minste kraftverkene også måtte få beregnet grunnrenteskatt.

Den nedre grensen i grunnrenteskatten for vannkraft bryter med nøytraliteten i grunnrenteskattene. Den gir selskapene insentiv til å installere lavere ytelse i kraftverkene eller dele vannressurser mellom flere kraftverk, for å komme under grensen. Gjennomførte utbygginger viser klart at kraftverk nedjusteres til under nedre grense, se figur 6.10.

Utvalget mener det er svært uheldig med slike terskeeffekter i skattesystemet. Dersom den nedre grensen reduseres til høyst sitt opprinnelige nivå, kan det vurderes å erstatte grensen med et bunnfradrag.

Det høye nivået på dagens nedre grense bryter ikke bare med nøytraliteten i grunnrenteskatten; stadige endringer i nivå bryter også med stabiliteten i skattesystemet. Etter utvalgets vurdering illustrerer denne saken at regler i næringsbeskatningen som ikke har en prinsipiell og god økonomisk begrunnelse, lett blir gjenstand for lobbyisme. Interessegrupper kan på et tidspunkt vinne frem med lempninger, men når de uheldige konsekvensene kommer til syne, f.eks. ved at reglene hindrer utbygging av samfunnsøkonomisk lønnsom produksjon, kan de bli endret tilbake. En tilbakeføring av den nedre grensen til sitt opprinnelige nivå, kan virke preventivt mot lobbypress. Derfor er det også særlig problematisk at press fra interessegrupper kan stoppe forslag under utredning og før høring er gjennomført.

Reduksjon av nedre grense vil ikke svekke selskapenes insentiv til å investere i kraftprosjekter. Skatten vil redusere størrelsen på selskapenes kostnader og inntekter med samme andel, og avkastningen per krone investert vil være uendret. Selskapene vil dermed fortsatt ha insentiv til å investere i lønnsomme kraftprosjekter. For prosjekter som allerede er igangsatt, vil virkningen avhenge av overgangsordninger bl.a. i hvilken grad gjenværende verdi av historiske investeringer kan fradragføres i grunnrenteskatten. Målet med slike endringer i grunnrenteskatter bør være å sikre bedre ressursbruk på lenger sikt. Utvalget mener det kan tale for relativt rause overgangsordninger for å få endringen gjennomført.

6.6 Konesesjonskraft

For vannkraft er det etablert ordninger med konesesjonskraft og konesesjonsavgift til vertskommunene. Konesesjonskraft gir kommunene rett til å ta ut inntil 10 pst. av kraften til selvkostpris, som de kan selge til markedspris. Kommunen kan ikke ta ut mer konesesjonskraft

enn det som kan brukes i alminnelig forsyning i kommunen.²⁴ Det overskytende fordeles til fylkeskommunen.

Enkelte kommuner får dermed insentiv til å tiltrekke seg mer kraftforbruk, f.eks. datasentre. Dette kan skape sterke motsetninger mellom vertskommuner som får økte kraftinntekter og fylkeskommunene som mister inntekter.

Utvalgets vurderinger

Det er uheldig at enkelte kraftkommuner har insentiv til å tiltrekke seg økt forbruk for å få mer konsesjonskraft og dermed høyere inntekt. Vi har allerede sett effektene av dette ved at eksempelvis Vinje kommune har jobbet for å bygge to datasentre for å få mer konsesjonskraft.²⁵ Stimulanser til økt lokalt kraftforbruk bidrar til at kraften ikke brukes der den kaster mest av seg for samfunnet som helhet.

Videre er konsesjonskraft- og avgift bruttoavgifter som kan ha en negativ effekt på kraftverkens investeringsinsentiver og dermed hemme utbygging av lønnsomme kraftprosjekter. Ekspertutvalget som vurderte beskatningen av vannkraftverk, foreslo at disse to skattene bør avvikles og eventuelt erstattes av overskuddsskatter.²⁶ Utvalget støtter dette forslaget.

6.7 Grunnrenteskatt og auksjoner

Grunnrente er et økonomisk begrep som beskriver den ekstra avkastningen (eller merverdien) som oppstår fordi man utnytter en knapp og verdifull ressurs. Eksempler på dette er naturressurser som vannkraft, petroleum, mineraler eller fiskebestander. Grunnrente er ansett som et attraktivt skatteobjekt fordi det er mulig å skattlegge den med relativt lite effektivitetstap sammenlignet med andre skatter. Skattlegging av grunnrenten kan også begrunnes med at den er knyttet til utnyttelse av fellesskapets ressurser – ikke til ekstra innsats eller risikotaking fra selskapet.

Grunnrente kan trekkes inn til det offentlige på ulike måter. To hovedalternativer, som begge benyttes i praksis, er å kreve betaling for retten til å utnytte ressurser, f.eks. gjennom auksjon av tillatelser, eller å skattlegge den grunnrenten som realiseres over tid.

Ved en godt utformet *auksjon* kan hele den forventede nåverdien av fremtidig grunnrente tilfalle fellesskapet. Auksjoner kan samtidig fungere som en effektiv og transparent mekanisme for tildeling av rettigheter, siden tillatelsene tilfaller de næringsaktørene som har høyest betalingsvillighet. Skal auksjoner fungere effektivt, må det være tilstrekkelig konkurranse mellom aktørene, slik at tillatelsene tilfaller aktørene som forventer å kunne utnytte ressursen mest effektivt. I så fall vil auksjonen bidra til både effektiv fordeling av rettigheter og at den forventede grunnrenten overføres til det offentlige på tildelingstidspunktet. I tillegg er auksjoner egnet til å prise den fundamentale risikoen knyttet til fremtidig avkastning. Dersom det er få aktører i markedet, eller rettighetene som tilbys er avgrenset på en måte som begrenser deltakelsen, kan konkurransen bli utilstrekkelig.

²⁴ Alminnelig forsyning omfatter husholdninger, jordbruk, anleggsvirksomhet, tjenesteytende næringer, transport, bergverk og industri, herunder datasentre, men ikke annen kraftintensiv industri.

²⁵ [NRK \(2024\) – Vil bygge datasenter her.](#)

²⁶ [NOU 2019:16 Skattlegging av vannkraftverk.](#)

Auksjoner kan også bli ineffektive dersom det legges begrensninger på hvem som kan delta, eller dersom effektive aktører har begrenset tilgang på kapital.

Ved en *skatt på realisert grunnrente* inndrar det offentlige i stedet grunnrenten gjennom løpende beskatning. En grunnrenteskatt kan utformes som en nøytral skatt, i den forstand at investeringer som er lønnsomme før grunnrenteskatt, også vil være lønnsomme etter skatt. Kontantstrømskatt som blant annet benyttes for petroleum og vannkraft, er eksempler på slik nøytral utforming, der skattegrunnlaget er differansen mellom løpende inn- og utbetalinger. Det innebærer at investeringskostnader kan trekkes fra umiddelbart. I en slik skatt er det viktig at skattegrunnlaget avgrenses korrekt. Ett sentralt problem er å avgrense hvor i produksjonskjeden grunnrenten oppstår, og å fastsette objektive, markedsmessige priser på produkter og innsatsfaktorer som inngår i grunnrentefasen. En ytterligere utfordring er at høy skattesats på grunnrenteinntekt gir sterke insentiver til overskuddsflytting, dvs. å flytte kostnader inn i grunnrenteskattepliktig virksomhet og inntekter ut av denne, for eksempel gjennom internprising, organisering av tjenester og kapital, eller valg av selskaps- og kontraktsstruktur.

Auksjoner trekker inn grunnrente basert på forventet lønnsomhet, i motsetning til grunnrenteskatt som bygger på realisert lønnsomhet. Auksjoner plasserer dermed den økonomiske risikoen om grunnrentens størrelse hos budgiverne eller produsentene. Denne risikoen vil aktørene normalt ta seg betalt for, gjennom lavere bud. I utgangspunktet er dette en positiv egenskap ved auksjoner, fordi det gir investorene markedsmessig kompensasjon for risiko. For det offentlige vil valget mellom auksjon og skatt bl.a. være et spørsmål om private aktører eller staten er best i stand til å bære denne risikoen. Svaret vil bl.a. avhenge av hvor effektivt aktørene kan spre risikoen, men også av hvor langt myndighetene bør gå i å gi fra seg inntektsmuligheten fra naturressurser hvor den potensielle grunnrenten kan være stor, men samtidig usikker.

Både myndighetene og aktørene kan ha begrenset informasjon om de fremtidige fortjenestemulighetene ved rettighetene som etableres. For eksempel hadde letetillatelse på kontinentalsokkelen liten verdi da næringen startet opp, fordi man hadde begrenset kunnskap om de drivverdige petroleumsreservene og næringens teknologiske og markedsmessige potensiale. I ettertid har petroleumsrenten vist seg å bli vesentlig høyere enn anslått da letetillatelsene ble gitt. Dette skyldes både høyere oljepriser enn forventet og teknologisk utvikling som har økt utvinningsgraden fra feltene. Ved stor og vedvarende høyere realisert grunnrente enn hva aktørene har betalt i en auksjon, er det risiko for at myndighetene vil ønske å ta inn mer av grunnrenten i ettertid, f.eks. ved å innføre løpende grunnrenteskatt. Budgiverne vil trolig se denne risikoen og ta hensyn til den når de byr. Politisk risiko vil dermed trekke auksjonsprisen ned.

Skatt på grunnrente kan reise noen praktiske utfordringer knyttet til avgrensninger og tilpasninger. Erfaringene fra petroleumssektoren viser at det er mulig å etablere et relativt robust grunnrenteskattesystem, men også at dette krever løpende justeringer av regelverket for å motvirke uønskede tilpasninger. Petroleums-skattereglene har over tid blitt endret en rekke ganger for å tette hull som har muliggjort overskuddsflytting. Tilsvarende problemstillinger har allerede gjort seg gjeldende i havbruksnæringen, der grunnrenteskatt nylig ble innført, og hvor aktørene aktivt har tilpasset organisering og transaksjonsmønstre for å redusere skattegrunnlaget. Dette illustrerer at selv om grunnrenteskatt i teorien kan utformes nøytralt, stiller den i praksis høye krav til administrasjon, kontroll og regelutforming for å sikre at en tilstrekkelig andel av den faktiske grunnrenten inngår i skattegrunnlaget. Samtidig er det grunn til å understreke at skattemyndighetene har betydelig erfaring med håndtering av komplekse skatteregimer der internprising og konserninterne transaksjoner står sentralt. Etablering av et effektivt grunnrenteskattesystem også for

havbruk vil avhenge av at det over tid etableres en klar og forutsigbar forvaltningspraksis som aktørene kan forholde seg til.

Grunnrenteskatt kan også kombineres med auksjoner. Da vil aktørene ta hensyn til grunnrenteskatten i sine bud og justere betalingsviljen ned. Konsekvensen blir at en større del av grunnrenten hentes inn gjennom løpende grunnrentebeskatning, og en mindre del gjennom auksjon av tillatelser.

I flere naturressursnæringer tildeles tillatelser uten tidsbegrensning, slik tilfellet er for tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret. Auksjonsbaserte løsninger trenger imidlertid ikke å være begrenset til engangstildeling av rettigheter. I f.eks. havbruk eller fiskeriene kan det etableres ordninger med tidsbegrensede tillatelser der en andel av tillatelsene trekkes inn løpende og legges ut på nytt gjennom auksjon. En slik modell innebærer at deler av kapasiteten eller kvotegrunnlaget regelmessig reallokeres, samtidig som auksjonsinntektene tilfaller fellesskapet.

Kontinuerlige eller rullerende auksjoner kan på denne måten fungere som et alternativ eller supplement til grunnrenteskatt, ved at inndragningen av grunnrente skjer løpende og i takt med lønnsomheten i næringen. Samtidig reduseres flere av de praktiske utfordringene knyttet til overskuddsflytting og fastsettelse av skattegrunnlag, ettersom betalingen knyttes direkte til retten til å utnytte ressursen, fremfor til regnskapsmessig overskudd. Ved å innføre tidsbegrensede tillatelser, hvor en mindre andel av tillatelseskapasiteten reallokeres løpende, kan modellen samtidig bidra til å spre risikoen over tid og redusere utfordringer knyttet til at store kvantum tillatelser faller tilbake samtidig.

I fiskeriene aktualiseres disse avveiningene særlig i forbindelse med at tidsbegrensede strukturkvoter gradvis vil falle tilbake til staten fra og med 31. desember 2026. Dette innebærer at myndighetene for første gang på flere tiår får et reelt handlingsrom til å vurdere hvordan et betydelig kvotegrunnlag skal tildeles.

Dette handlingsrommet springer ut av at adgangen til deltakelse i fiskeriene er regulert gjennom konsesjoner, deltakeradganger og kvoter, og at reguleringsregimet over tid har hatt flere mål enn å maksimere samfunnsøkonomisk effektivitet, blant annet knyttet til sysselsetting, bosetting og flåtestruktur. Samtidig har utviklingen gått i retning av færre aktører og fartøy, økt effektivitet og høyere lønnsomhet i deler av flåten. Strukturkvoteordningen, som de siste 20 årene har gjort det mulig å samle kvotegrunnlag på færre fartøy, har bidratt til denne utviklingen. Kvoterettighetene har over tid fått betydelig økonomisk verdi, og den realiserte grunnrenten i fiskeriene har gått fra å være negativ over lange perioder til å bli positiv de siste 10-15 årene, der særlig enkelte reguleringsgrupper realiserer betydelig grunnrente.

Tilsvarende aktualiseres slike valg også ved etablering av nye fiskerier og tildeling av kvoter for nye arter, der erfaringer fra blant annet snøkrabbe (2025) og leppefisk (2018) viser at vederlagsfri tildeling raskt kan gi opphav til betydelige kvoteverdier for dem som blir tildelt kvotene.

Utvalgets vurderinger

Utvalget vil peke på at grunnrente generelt er et særlig egnet skattegrunnlag. Grunnrente kan skattlegges med relativt lavt effektivitetstap sammenlignet med mange andre skatter, ettersom den knytter seg til avkastning som følger av eksklusiv tilgang til knappe naturressurser, snarere enn til ekstra innsats eller risikotaking. Inndragning av grunnrente kan dermed bidra til å redusere behovet for mer vridende skatter på arbeid og kapital.

Auksjoner og grunnrenteskatt kan både erstatte og supplere hverandre. Auksjoner kan bidra til at tillatelsene tildeles de mest effektive aktørene, mens løpende grunnrentebeskatning eller rullerende auksjoner kan sikre at fellesskapet også får del i uventet høy realisert grunnrente over tid. Disse avveiningene peker i retning av at valg av virkemiddel for inndragning av grunnrente ikke har én generell løsning, men bør vurderes i lys av strukturelle og institusjonelle kjennetegn ved den aktuelle næringen. I naturressursnæringer som kjennetegnes av få og store aktører, fremstår en modell der hoveddelen av grunnrenten inndras gjennom grunnrenteskatt som hensiktsmessig. I næringer som består av mange mindre aktører, kan auksjonsbaserte løsninger være bedre egnet. Samtidig kan slike løsninger redusere behovet for et omfattende og detaljert skatteregulering.

I flere naturressursnæringer tildeles tillatelser uten tidsbegrensning, slik tilfellet er for tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret. Utvalget mener dette kan ha problematiske sider hvis det over tid begrenser myndighetenes muligheter til å justere reguleringsregimet i møte med vesentlig endrede forutsetninger, for eksempel knyttet til teknologisk utvikling, miljøforhold og biosikkerhet. Tillatelser uten tidsbegrensning kan da svekke myndighetenes mulighet til å sikre en best mulig utnyttelse av fellesskapets ressurser og at fellesskapet får en viss andel av grunnrenten. Samtidig kan tidsbegrensning av tillatelsene gi mindre forutsigbarhet for aktørene og påvirke selskapenes investeringer, særlig når tillatelsen nærmer seg utløp.

En modell med tidsbegrensede tillatelser og kontinuerlig reallokering av tillatelseskapasitet gjennom auksjoner, kan sikre at fellesskapet får en andel av grunnrenten basert på næringens egen vurdering av lønnsomheten og fremtidsutsiktene på det aktuelle tidspunktet. For aktørene vil dette innebære at de må betale vederlag for en gitt andel ny kapasitet eller for å beholde en gitt kapasitet. Med en slik modell unngår man også utfordringer knyttet til at mye tillatelseskapasitet faller tilbake samtidig (med samme utløpsdato).

Utvalget mener at det for nye grunnrentenæringer bør vurderes auksjoner av slike tidsbegrensede tillatelser. Fisketillatelsene for snøkrabbe burde vært auksjonert ut. Behovet for auksjoner gjelder særlig i situasjoner der nye fiskerier etableres, eller der eksisterende tillatelser faller tilbake til staten for ny tildeling. Gitt fiskerinæringens struktur, som omfatter et stort antall aktører med betydelig variasjon i størrelse og organisering, kan en auksjonsbasert løsning med kontinuerlig reallokering av kvoter fremstå som et særlig egnet virkemiddel for å sikre løpende inndragning av grunnrente. At dette knyttes til tilbakefall av eksisterende rettigheter, bidrar til større forutsigbarhet for næringen, ettersom tiltakene ikke direkte omfatter eksisterende tillatelser som har ligget til grunn for aktørenes langsiktige investeringer og tilpasninger.

Utvalget vil også understreke at den nylig innførte grunnrenteskatten i havbruksnæringen må gis tid til å virke. Over tid vil det utvikles en forvaltnings- og praksiserfaring som vil være viktig også for vurderinger av modeller for grunnrentebeskatning i andre naturressursnæringer.

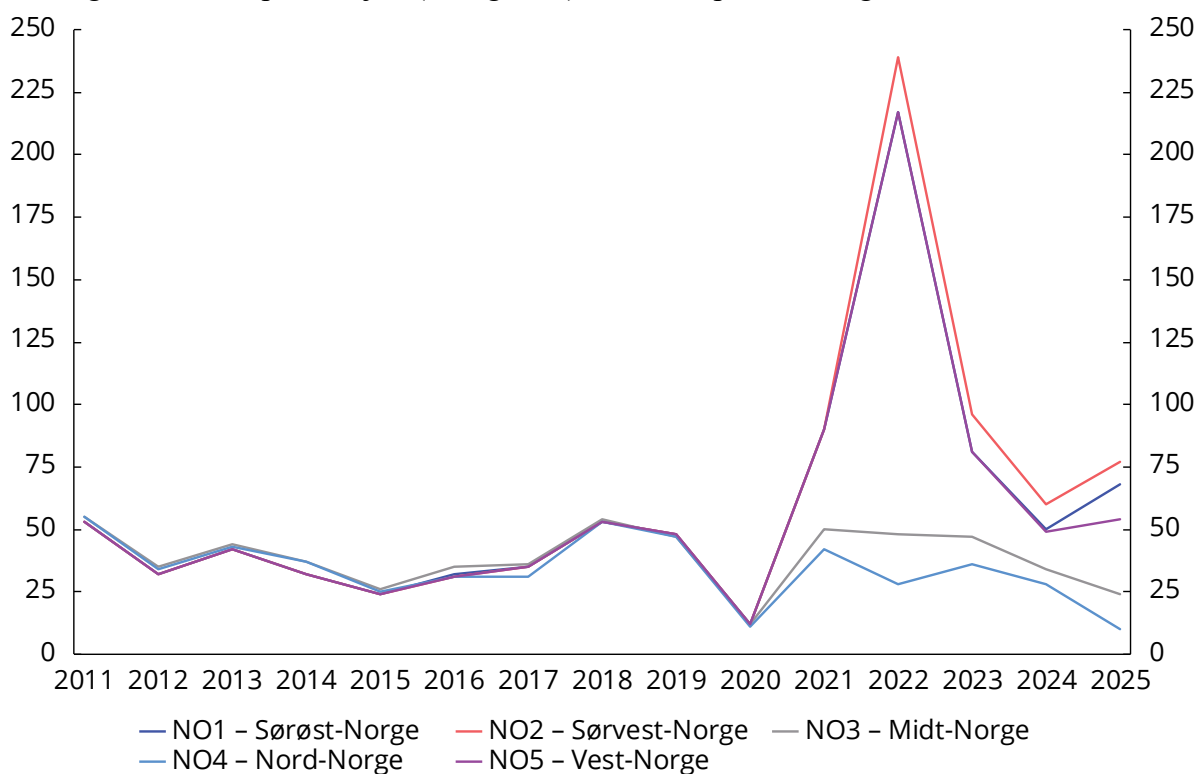
7 Effektivitet i kraftmarkedet

Energiloven av 1990 medførte store endringer i markedet for elektrisk kraft. Før 1990 ble kraftprisen vedtatt årlig av Stortinget og lokale myndigheter. Manglende prissignaler ga liten fleksibilitet i etterspørselen etter kraft. Politisk bestemte priser medførte både at det ble investert mer i kraftutbygginger enn det som var lønnsomt og til overkapasitet de fleste år. I

perioder med mye nedbør rant derfor vesentlige mengder vann forbi driftsklare maskiner fordi det ikke var avsetning for kraften.²⁷

Med energiloven ble produksjon og salg av strøm konkurranseutsatt, og kraftprisene fikk en viktig rolle for å bedre utnyttelsen av kraften og effektivisere produksjonen. Dette fjernet behovet for å bygge ut ulønnsom kraft, og investeringsnivået i kraftproduksjon falt kraftig.²⁸ Med fungerende prissignaler fikk kraften flyte dit den hadde høyest mulig verdi, noe som motvirket sløsing med kraften. Dette økte verdien av vannkraften for produsentene. Senere på 1990-tallet ble det som i dag heter Nord Pool, etablert som en markeds plass for kraft, og ut over 1990- og 2000-tallet sluttet flere land seg til denne markeds plassen.

I perioden 1991 til 2021, dvs. i tre tiår etter innføringen av energiloven, var spotprisen på kraft i Oslo i hovedsak lavere enn den såkalte statkraftprisen²⁹ i tiåret før. Det tyder på at også konsumentene kom godt ut av overgangen til et markedsbasert energisystem. Redusert gassimport fra Russland til Europa, avvikling av kjernekraft i Tyskland og økt kapasitet i kraftutveksling med utlandet bidro imidlertid til at kraftprisene økte kraftig under energikrisen i 2021/2022. I årene etter har kraftprisene i snitt gått tilbake mot et historisk mer normalt nivå, se figur 7.1, men med tidvis svært høye eller lave priser bl.a. som følge av økt innslag av ikke-regulerbar kraftproduksjon (sol og vind) i den europeiske energimiksen.



Figur 7.1 Strømpriser i perioden 2011 til 2025. 2025-øre per kWh

De tidvis høye og mer variable strømprisene i Norge har gitt et økt produsentoverskudd, men samtidig et redusert konsumentoverskudd. Hvordan konsumentoverskuddet over tid ville vært i fravær av tilkobling til utlandet, er samtidig usikkert, ettersom prisene i tørre år i Norge

²⁷ [Energikommissjonen – NOU 2023:3 Mer av alt – raskere.](#)

²⁸ Ifølge nasjonalregnskapet var investeringsnivået, målt i faste priser, de første 15 årene etter kraftreformen under halvparten av nivået de foregående 15 årene.

²⁹ Prisen Stortinget fastsatte til allmenn forsyning før energiloven. Lokalt ble prisen fastsatt av kommunestyre.

potensielt kunne blitt svært høye. Det samfunnsøkonomiske overskuddet i Norge, som er summen av norsk konsumentoverskudd og produsentoverskudd, har uansett økt. Dette skyldes at produsentene både får de positive effektene av et større marked og eventuelt høyere priser, mens konsumentene kun får de negative sidene av ev. høyere priser. Den regulerbare norske kraften har dessuten fått økt verdi, siden vi kan importere når kraften er billig og eksportere når kraften er dyr.

I kjølvannet av de høye kraftprisene under energikrisen, har kritikken mot det markedsbaserte kraftsystemet økt. Det har blant annet blitt foreslått å koble Norge fra det europeiske kraftmarkedet og å gå tilbake til systemet der politiske organer bestemmer kraftprisen. Regjering og Storting har likevel holdt fast ved det markedsbaserte energisystemet i engrosmarkedet som ble innført med energiloven.

Normalt finnes det tilbud av fastprisavtaler i det norske sluttbrukermarkedet for strøm, både til næringsliv og husholdninger. Tilbudet av avtaler varierer med hensyn til lengde på avtalene, men de fleste tilbyr ett-, to- og treårskontrakter. Sommeren 2022 ble det imidlertid en brå nedgang i tilbudet av fastprisavtaler i det norske markedet. En rekke leverandører vurderte risikoen i engrosmarkedet som så høy at de inntil videre ikke ville tilby slike avtaler.³⁰

I forbindelse med energikrisen høsten 2021 ble det imidlertid innført en strømstønsordning hvor staten dekket 55 pst. av husholdningenes strømutfgifter over 70 øre/kWh. Ordningen har blitt utvidet flere ganger, og i 2026 dekker den 90 pst. av husholdningenes strømutfgifter over terskelverdien, som nå er prisjustert til 77 øre/kWh. I september 2023 ble ordningen endret fra å basere seg på månedlig gjennomsnittlig strømpris (spotpris) til strømprisen time for time. Dette svekker insentivene til å flytte strømforbruk fra timene med høy pris og størst knapphet, til timer med lavere pris.

Den nye ordningen «norgespris» gir husholdningene mulighet til å velge en fast pris på 40 øre/kWh, ekskl. avgifter, i boliger og fritidsboliger. Ordningen gir en beregnet merkostnad for staten på 5,4 mrd. kroner i året, sammenliknet med kun å videreføre strømstønsordningen. Totale kostnader for strømstønsordninger under Energidepartementet anslås til om lag 11,5 mrd. kroner i 2026. Stortinget har vedtatt at norgespris har varighet fra 1. oktober 2025 til 31. desember 2029. Fra og med 2027 vil referanseprisen justeres årlig med utgangspunkt i prisbildet for strøm fremover. Norgespris gjelder for forbruk inntil 5 000 kWh og 1 000 kWh per måned for hhv. boliger og fritidsboliger. For forbruk utover dette betaler husholdningene en strømpris i tråd med inngåtte strømvavtaler (markedspris).

Regjeringen vurderte i Prop. 148 L (2024–2025) at det er vanskelig å anslå i hvor stor grad norgespris vil føre til høyere strømforbruk i husholdningene sammenliknet med situasjonen med strømstønsad. Det erkjennes imidlertid at norgespris, alt annet likt, kan påvirke husholdningenes etterspørsel i situasjoner med effekt- og energiknapphet. Samtidig fremheves det at historiske forbrukstall viser at husholdningenes forbruk først og fremst varierer med utetemperaturer. Det pekes også på at husholdningene fortsatt vil stå overfor en nettleie som gir insentiver til å jevne ut forbruket over døgnet, og til å flytte forbruk til tider hvor nettet er mindre belastet (natt og helg). Regjeringen mente videre at det fremdeles vil være lønnsomt å investere i mange energieffektiviseringstiltak, men at enkelte tiltak som er lønnsomme med strømstønsadordningen, kan bli ulønnsomme etter innføring av norgespris. Samlet forventet man ikke at norgespris i seg selv ville gi en stor økning i husholdningenes strømforbruk.

³⁰ [Strømprisutvalget \(2023\)](#).

Regjeringen har ikke foreslått en strømstønsordning eller norgespris for bedrifter, men ifm. behandlingen av Prop. 148 L vedtok Stortinget å be regjeringen «*utrede en «Norgespris for bedrifter og frivilligheten» og komme tilbake til Stortinget om dette så snart som mulig.»* Regjeringen har på nåværende tidspunkt ikke fulgt opp dette vedtaket.

Utvalgets vurderinger

Innføringen av energiloven la grunnlag for et langt mer effektivt kraftmarked, som både produsenter og de fleste forbruksgrupper har tjent på. Utvalget mener det er viktig at prissignalet får virke i kraftmarkedet.

Strømstønsordningen og særlig norgespris svekker prissignalene og bidrar til at husholdningene i for liten grad flytter forbruket fra perioder med høy pris til perioder med lav pris. Ordningene bidrar også til at investeringer i samfunnsøkonomisk lønnsomme enøk-tiltak blir mindre privatøkonomisk lønnsomme, og i enkelte tilfeller helt ulønnsomme. Dette bidrar til økt forbruk av kraft og økte markedspriser. Overgangen fra månedsbasert til timesbasert beregning av strømstønad i 2023 var et steg i feil retning, ettersom prissignalene ble svekket. Innføringen av norgespris var et ytterligere steg i feil retning. Mens strømstønsordningen beskytter husholdningene mot særlig høye strømpriser, vil norgespris både være et tak for strømprisen og hindre at husholdningene tjener på lave markedspriser. Det er vanskelig å se rasjonale for det siste. I lys av at norgespris ble introdusert flere år etter det høye prisnivået i 2021 og 2022, er det også vanskelig å se behovet for denne ordningen i tillegg til strømstønsordningen.

De høye kraftprisene de senere årene innebærer en overføring fra konsumenter til produsenter. I Norge tilfaller en betydelig andel av kraftinntektene det offentlige gjennom skatteinntekter og statlig og kommunalt eierskap. En slik overføring fra forbrukerne til det offentlige er bare ønskelig dersom økt offentlig pengebruk på marginen minst tilsvarer verdien pengene har for forbrukerne. Videre kan store og uforutsette prisøkninger på elektrisitet innebære en betydelig risiko for husholdningene i form av brå og uønskede reduksjoner i privat konsum. Dette forsterkes av at mulighetene til å tilpasse strømforbruket på kort sikt er begrensede. Likevel følger det ikke av dette at risikoen bør håndteres gjennom en ordning som reduserer husholdningenes strømkostnader og generelt svekker prissignalene i kraftmarkedene, slik som norgespris gjør.

Det finnes klart bedre alternativer som tilbakefører verdier fra produsentene til konsumentene enn strømstønsordningen og norgespris. Det grunnleggende for slike ordninger må være at støttenivået frikobles fra den enkelte husholdnings løpende kraftforbruk. Da vil husholdningene fremdeles stå overfor markedsprisen og ha insentiv til å tilpasse eget forbruk til knappheten i markedet. Eksempler på forslag som har kommet opp, er en flat stønad til alle i et prisområde uavhengig av eget strømforbruk, en støtteordning basert på historisk forbruk, eller en støtteordning basert på beregnet gjennomsnittlig forbruk.³¹ Med slike ordninger vil det lønne seg mer å begrense strømforbruket, og flytte strømforbruket til timer med lave strømpriser. Det er også mulig å tilbakeføre verdier til husholdningene gjennom reduserte skatter.

Når strømstønsordningen og norgespris først er innført, burde forbrukstaket i ordningene vært lavere enn 5 000 kWh per måned. Selv et forbrukstak på 3 000 kWh per måned fremstår som høyt siden det i 2024 kun var én av fem husholdninger som hadde et forbruk over 3 000

³¹ Se [Lund og Rosendahl \(2025\)](#), [Holtmark, Schreiner og Valseth \(2025\)](#), [Riekles og Juel \(2025\)](#) og [Bjærtnes \(2025\)](#).

kWh i én eller flere måneder. Kun 4 pst. av husholdningene hadde et forbruk over 5 000 kWh i én eller flere måneder.³² Ifølge SSB er det dessuten «en klar positiv sammenheng mellom inntektsnivå og elektrisitetsforbruk».³³ Det betyr at det er husholdningene med høyest inntekt som får mest støtte i både norgespris- og strømstøttsordningene. De foreløpige erfaringene er også at det er husholdninger med høy inntekt og høy utdanning som velger norgespris fremfor strømstøtt.³⁴

Utvalget er kritisk til regjeringens vurderinger av hvordan norgespris vil påvirke forbruk. At mye av forbruket på kort sikt styres av utetemperaturen, utelukker på ingen måte at også høy strømpris demper etterspørselen. Da strømprisene var ekstraordinært høye i 2022, var forbruket i Sør-Norge 14 pst. lavere enn normalt justert for temperatursvingninger, til tross for strømstøttsordningen.³⁵ På lengre sikt må vi forvente at forbruket i enda større grad er prisfølsomt, ettersom høye priser gjør energieffektivisering lønnsomt. Rosnes (2025) gjennomgår norske og nyere internasjonale studier av priselastisitet for kraft, og konkluderer som følger: «Til tross for usikkerhet om tallverdier for elastisiteter, er det likevel ikke tvil om at kraftforbruket i Norge er fleksibelt og forbrukere responderer på priser. Det er derfor viktig at prissignalene når fram til markedsaktørene.» For utvalget fremstår det som svært sannsynlig at støtteordningene bidrar til økt strømforbruk i husholdningene, og at dette vil presse opp markedsprisene, til ulempe for dem som ikke mottar støtte, eksempelvis næringslivet.

Utvalget registrerer også betydelig nedskalering og opphør av bedrifter som tilbyr energibesparing og fornybare strømkilder til husholdningene, slik som solceller.³⁶ Det fremstår overveiende sannsynlig at denne utviklingen kan knyttes til regjeringens strømstøttetiltak.

Det er positivt at regjeringen i stor grad har unngått strømstøtte til næringslivet. Det ville i enda større grad svekket effektiviteten i kraftmarkedet. I motsetning til hva tilfellet er for husholdninger, bør staten som hovedregel ikke forsikre næringslivet.

Det er uheldig at regjeringen bygger opp under en idé om at Norge over tid skal ha billigere strøm enn resten av Europa. Det er lite forenlig med prinsippene bak energiloven, og det er urealistisk på lang sikt, uavhengig av tilkoblingen til Europa med kraftkabler. Ettersom alle som vil kan koble seg til det norske strømmettet, vil lavere strømpriser i Norge enn i andre land føre til at kraftkrevende virksomheter, eksempelvis datasentre, over tid flytter produksjonen til Norge. Dette vil medføre økt forbruk og høyere strømpriser i Norge, helt til prisforskjellen med Europa er jevnet ut. Det er ellers paradoksalt at det i det offentlige ordskiftet fremstår mer høyverdig å eksportere strøm benyttet som innsatsfaktorer i varer og tjenester, fremfor å eksportere strømmen direkte til utlandet.

8 Arbeidsmarkedet

Regjeringen lanserte i 2024 et mål om at sysselsettingsandelen i aldersgruppen 20-64 år skal øke til 82 pst. i 2030 og til 83 pst. i 2035. I 2024 var sysselsettingsandelen i denne gruppen 80

³² [Energidepartementet \(2025\) – Høring av forslag til ny lov om Norgespris og strømstøtt til husholdninger](#)

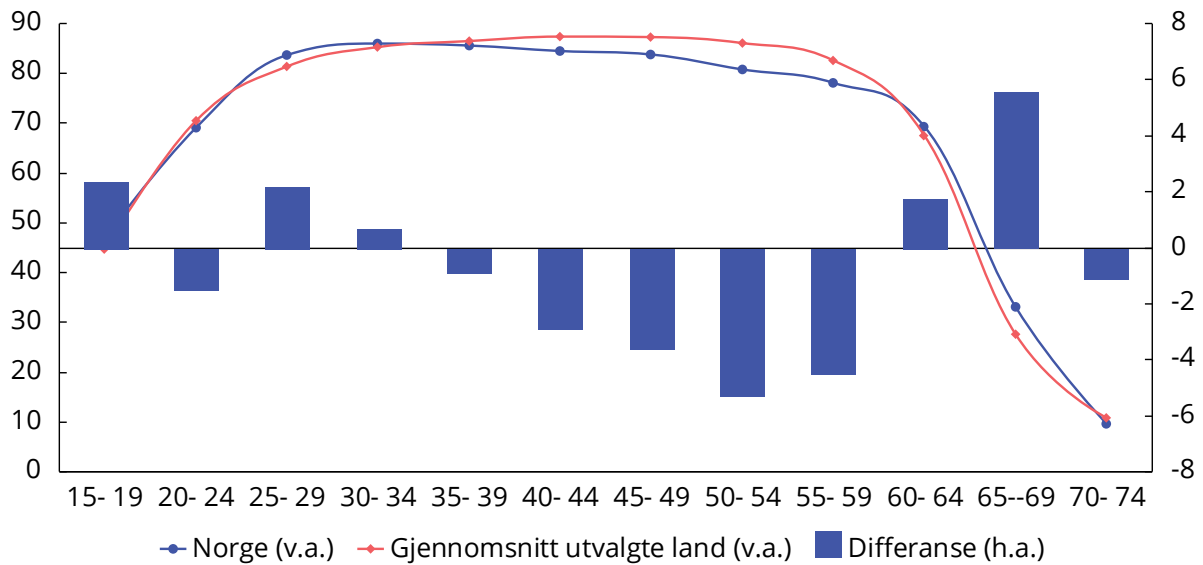
³³ [Statistisk sentralbyrå \(2025\) - Høringssvar.](#)

³⁴ [NRK \(2025\) – Store sosiale forskjeller i oppslutning om norgespris.](#)

³⁵ [Energidepartementet \(2025\) – Høring av forslag til ny lov om Norgespris og strømstøtt til husholdninger](#)

³⁶ [Teknisk Ukeblad \(2025\) – Noe av det mest spesielle jeg har vært borti.](#)

pst. Sysselsettingsandelen i denne gruppen er høyere enn i EU og i Finland, om lag på samme nivå som i Danmark og lavere enn blant annet Sverige, Sveits og Nederland.

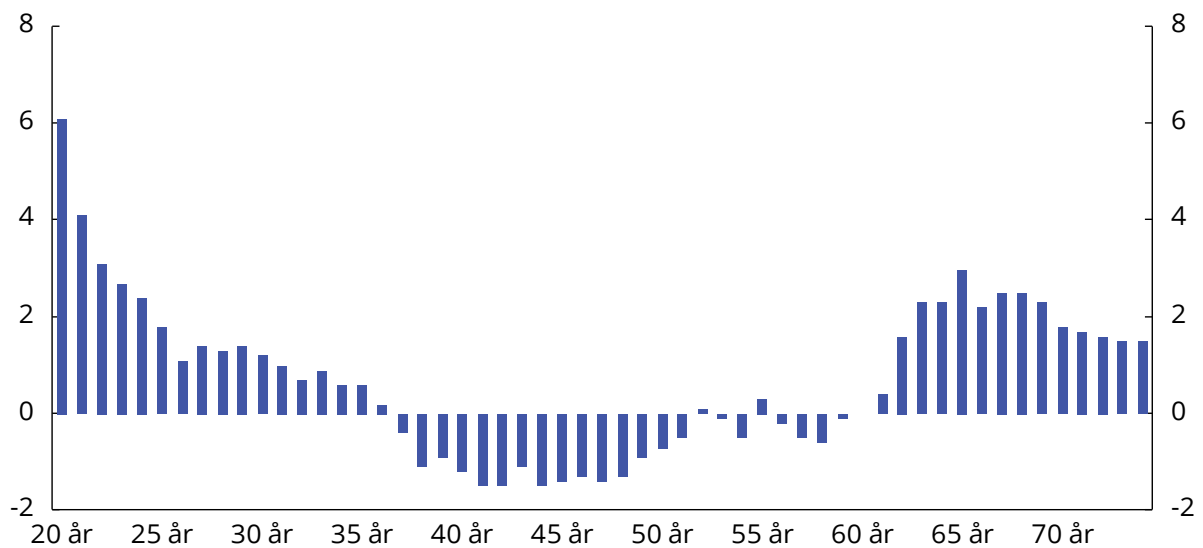


Figur 8.1 Sysselsatte som pst. av befolkningen etter femårige aldersgrupper. Differanse i prosentpoeng. Gjennomsnitt 2022-2024

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

Kilder: Eurostat (Labour Force Survey) og Finansdepartementet.

Figur 8.1 sammenligner sysselsettingsandel i ulike aldersgrupper med gjennomsnittet av andre nordiske land og europeiske land med høy arbeidsdeltakelse. Norge gjør det relativt bra i yngre og eldre aldersgrupper, men i aldersgruppen 40-59 år er sysselsettingsandelen i Norge lavere enn i mange sammenlignbare land. Utviklingen over tid har også vært svakere i denne gruppen enn i andre aldersgrupper. figur 8.2 viser at sysselsettingsandelen blant 40 og 50-åringene har gått ned siden før pandemien, mens den har økt betydelig i yngre og eldre aldersgrupper.



Figur 8.2 Sysselsettingsandel etter alder. 20-74 år. Endring i prosentenheter fra 4. kvartal 2019 til 4. kvartal 2024

Kilde: Statistisk sentralbyrå (registerbasert sysselsetting).

Blant **kjernegruppene i arbeidsmarkedet** (30-61 år) mottar over halvparten av de ikke-sysselsatte arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Denne andelen har økt de siste ti årene. Andelen mottakere av helserelaterte ytelser er også betydelig høyere i Norge enn i andre europeiske land. Utvikling i sykefraværet og mottak av helserelaterte ytelser omtales nærmere senere i kapitlet.

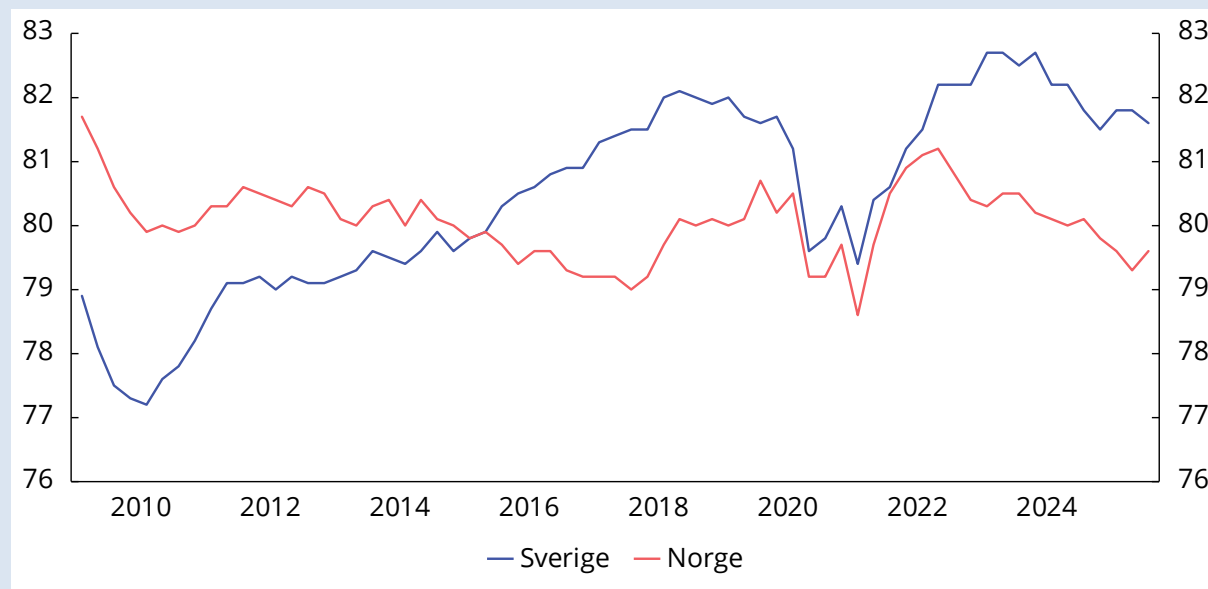
Økningen i sysselsettingsandelen blant **ynge** skyldes primært at flere kombinerer deltidsjobb med skole eller studier. Samtidig har også andelen unge utenfor arbeid, utdanning eller opplæring (NEET) gått ned, og NEET-andelen blant unge er blant de laveste i Europa. På den annen side har det vært en kraftig økning i andelen unge mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd over tid.

Arbeidsdeltakelsen blant **eldre** har økt betydelig over tid. Dagens eldre har bedre helse og høyere utdanning enn tidligere kohorter, og pensjonsreformen gir sterke incentiver til å stå i arbeid lenger. I tillegg til økt sysselsetting har andelen uføre over 60 år falt betydelig de siste 20 årene. Pensjonsforliket omtales nærmere senere i kapitlet.

Boks 8.1 Svakere sysselsettingsutvikling enn i Sverige

Sverige har i motsetning til Norge hatt en betydelig økning i arbeidsdeltakelsen de siste 15 årene, se figur 8.3. Økningen i den svenske sysselsettingsandelen har kommet selv om også Sverige har mottatt mange asylsøkere og flyktninger i denne perioden. Sverige har gjennomført mange ulike tiltak for å øke arbeidsdeltakelsen, herunder et stort arbeidsfradrag i 2007 som senere har blitt utvidet i flere omganger. Samtidig ble det innført en rekke andre tiltak som også kan ha påvirket arbeidsdeltakelsen, herunder innstramminger i ordningene med sykepenger, dagpenger og uføretrygd, samt økt bruk av arbeidsmarkedstiltak. Det gjør at det er krevende å vurdere effekten av hvert enkelt tiltak.

Innføring av et arbeidsfradrag også i Norge er i tråd med utvalgets anbefalinger, se kapittel 6.



Figur 8.3 Sysselsatte som pst. av befolkningen 20-64 år. 1. kv. 2009 - 3. kv. 2025. Sesong- og bruddjusterte tall

Kilde: Eurostat (Labor Force Survey).

Helserelaterte ytelser

Selv om sykefraværet har avtatt noe det siste året, var det legemeldte sykefraværet i 3. kvartal 2025 15,5 pst. høyere enn i samme periode i 2019. Vel halvparten av økningen skyldes fravær med diagnosen psykiske lidelser. Både kortvarige og langvarige sykefravær har økt. Antall personer med oppbrukte sykepengerrettigheter økte med vel 17 pst. fra 2020 til 2024. Økt langtidsfravær gir økt risiko for at flere går over til langvarige helserelaterte ytelser. Antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) som tidligere mottok sykepenger, var 30 pst. høyere 2025 enn i 2019. I tillegg er antallet som har mottatt ytelsen i seks år eller mer, tredoblet de siste seks årene, delvis pga. oppmyking av varighetsbestemmelsene i 2022.

Områdegjennomgangen av de helserelaterte ytelsene (2025) kom med flere anbefalinger om tiltak for å redusere sykefraværet, og de la særlig vekt på å styrke de økonomiske insentivene. De anbefalte bl.a. en egenandel for den sykemeldte og at arbeidsgiver overtar noe av finansieringsansvaret for langtidsfraværet. I tillegg foreslo de flere tiltak for å styrke fastlegens rolle som portvokter, herunder mer konkrete retningslinjer for varighet og grad av sykemelding ved ulike diagnoser. De foreslo også enkelte endringer i takstsystemet for å gi fastlegen bedre insentiver til å følge opp den sykemeldte.

Områdegjennomgangen vurderte også at oppfølgingen av mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) ikke er god nok. Regelverket er komplisert, og oppfølgingen fungerer ofte dårlig for mottakere med sammensatte utfordringer. En del AAP-mottakere har dessuten svake insentiver til å prøve seg i arbeid. Områdegjennomgangen foreslo en helhetlig gjennomgang av regelverket, herunder en nærmere involvering av arbeidsgivere i oppfølgingen og mer målrettet og enhetlig oppfølging fra Nav.

Regjeringen lanserte i august 2025 *Ungdomsløftet*, med mål om at 30 000 flere under 30 år skal være i jobb i 2030. Regjeringen har innført flere tiltak rettet mot unge, og det skal blant annet gjennomføres to forsøk med nye ytelser for unge som ikke har medisinske inngangsvilkår. Formålet er å teste om alternativer til helserelaterte ytelser kan bidra til økt arbeidsdeltakelse. I dag bruker både Nav, brukeren og helsevesenet betydelige ressurser på å dokumentere at arbeidsevnen er nedsatt grunnet medisinske årsaker. Hensikten med de nye ordningene er at disse ressursene heller kan brukes på å hjelpe unge å komme i arbeid.

Fra 2026 endres reglene for avkorting av uføretrygd slik at det vil bli mer lønnsomt for mange uføre å arbeide noe mer. Budsjettenigheten på Stortinget innebærer at fribeløpet for hvor mye uføre kan arbeide før uføretrygden avkortes, øker fra 0,4 G til 1 G. Økningen i fribeløpet gjelder først når man har vært ufør i minst to år. En analyse fra SSB (Myhre og Vattø, 2025) tyder på at økt fribeløp vil føre til noe høyere arbeidsdeltakelse blant uføre. Den positive endringen på arbeidstilbudet motvirkes av at det samtidig blir mer lønnsomt å få innvilget uføretrygd, noe som isolert sett vil føre til lavere arbeidstilbud. Samlet anslås det en liten positiv effekt på arbeidstilbudet, og en betydelig økning i offentlige uføreutgifter. Fra 2026 settes det også et tak på 70 pst. for hvor mye uføretrygden kan reduseres ved arbeidsinntekt over fribeløpet.

Regjeringen og partene i arbeidslivet ble i februar 2025 enige om en ny IA-avtale for perioden 2025-2028. Enigheten innebar ingen endringer i sykepengeordningen. Partene vil bruke 2025 og 2026 til en bred kunnskapsinnhenting. Basert på kunnskapen som innhentes, vil partene bruke 2027 og 2028 til å diskutere behov for justering og iverksetting av eventuelle nye tiltak. Som en oppfølging av IA-avtalen sendte regjeringen i desember 2025 ut et forslag på høring for å tydeliggjøre og forsterke den sykmeldtes opplysnings- og medvirkningsplikt.

Pensjonsforliket

Pensjonsreformen i 2011 medførte blant annet at ansatte i private bedrifter med AFP kunne ta ut AFP uten avkorting mot arbeidsinntekt. Dette førte til både økt arbeidsdeltakelse og redusert overgang til uføretrygd (Hernæs m.fl. 2024). Sammenlignet med 2010, året før pensjonsreformen ble iverksatt, har den mest vanlige avgangsalderen i hele arbeidsmarkedet forskjøvet seg fra 62 til 67 år. Ny offentlig tjenestepensjon fikk først virkning fra 1. januar 2025. Offentlig ansatte født i 1963 og senere kan nå ta ut AFP uten avkorting mot arbeidsinntekt. Endringen har allerede hatt positiv effekt på arbeidstilbudet (Dahl og Bjørnstad, 2025). Fremover vil levealdersjusteringen gi stadig sterkere insentiver til å stå i arbeid.

I 2024 ble sju partier på Stortinget enige om et pensjonsforlik. Hovedelementene i forliket er blant annet gradvis økte aldersgrenser i pensjonssystemet og for øvrige trygderettigheter, gunstigere regulering av minsteytelsene, styrking av uføres alderspensjon, økt aldersgrense i staten fra 70 til 72 år, samt etablering av en sliterordning i folketrygden etter modell av sliterordningen i privat sektor.

Sliterordningen gir en tilleggsytelse til de som går av tidlig. I privat sektor er slitertillegget 0,25 G for de som går av fem år før normert pensjonsalder, med gradvis nedtrapping for de som går av senere. Tillegget faller bort hvis brutto arbeidsinntekt overstiger 33 000 kroner i løpet av året (2026-regler), og ved fylte 80 år eller tidligere død. Hensikten med ordningen var i utgangspunktet å gi arbeidstakere i «sliteryrker» som har vansker med å stå i arbeid, større mulighet til å gå tidlig av med pensjon, uten å gå via uføretrygd. Ordningen, slik den nå er utformet, er imidlertid ikke forbeholdt de som jobber i såkalte «sliteryrker», men tilgjengelig for alle som går av med pensjon før normert pensjonsalder. Ordningen gjør det dermed mer gunstig å slutte å jobbe for de som i utgangspunktet kan stå lenger i arbeid.

Pensjonsforliket skulle etter avtalen iverksettes fra 2026. Skjermingstillegget for uføre og økningen i aldersgrensen i staten er gjennomført, men ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet tar arbeidet med å følge opp øvrige deler av pensjonsforliket lenger tid enn ventet. Departementet arbeider fortsatt med et høringsnotat om gradvis økende aldersgrenser i pensjonssystemet.

Utvalgets vurderinger

De siste 15 årene har tiltak for å øke arbeidsdeltakelsen vært særlig rettet mot unge og eldre. For å nå regjeringens sysselsettingsmål vil det også kreve tiltak rettet mot kjernegruppene i arbeidsmarkedet (30-61 år). Det er særlig i aldersgruppen 40 til 59 år at Norge skiller seg ut med lav arbeidsmarkedsdeltakelse. Utviklingen i denne gruppen går også feil vei. For denne gruppen kreves tiltak som reduserer frafallet fra arbeidslivet gjennom sykepengeordningen og andre helserelaterte ytelser.

Sykefravær og sykepengeordningen: Utvalget mener at områdegjennomgangens anbefalinger for å redusere sykefraværet bør følges opp. Arbeidstaker og arbeidsgiver bør få bedre økonomiske insentiver til å redusere sykefravær, samtidig som fastlegens rolle som portvokter styrkes:

- Arbeidsgiverfinansieringen bør forskyves til å dekke en større andel av langtidsfraværet. Dette vil gi arbeidsgiver bedre insentiver til å investere i forebygging og tilrettelegging.
- For arbeidstakere bør det innføres en viss egenandel ved sykefravær, slik at det ikke gis full lønnskompensasjon. Hovedformålet med sykepengeordningen er å forsikre

arbeidstakere mot inntektstap ved sykdom. I så godt som alle andre inntektssikringsordninger legges det vekt på mottakerens insentiver, ikke kun forsikring. Dette bør også gjelde sykepengeordningen. Det vil også være en avveining mellom fordeling og insentiver, siden sykefraværet er høyere i lavlønnsyrker. Denne avveiningen gjelder også i alle andre ordninger, og mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd har lavere inntekter enn sykepengemottakere. Det er godt dokumentert at redusert kompensasjonsgrad gir lavere sykefravær (NOU 2019: 7). Tariffavtaler som gir full lønn under sykefravær, som dekker offentlige ansatte og noen ansatte i privat sektor, vil imidlertid kunne gjøre at en endring i kompensasjonsgraden rammer skjevt. Ved innføring av egenandel i sykepengeordningen bør det vurderes tiltak for å motvirke slike skjevheter.

- For fastleger vil det trolig være nødvendig med strengere retningslinjer for å skrive ut sykemeldinger. Selv om det i noen tilfeller vil begrense fastlegens handlingsrom, vil det også gjøre det enklere for fastlegene å stå i rollen som portvokter. En undersøkelse fra Riksrevisjonen (2025) viser at om lag halvparten av fastlegene ikke ønsker rollen som portvokter til trygdeytelsene. Fastlegene vil i tillegg ofte ha økonomiske insentiver til å gi full sykemelding om pasienten ønsker det. Eventuelle større endringer i fastlegenes rolle i sykemeldingsarbeidet må utredes. I første omgang bør insentivene i takstsystemet gjennomgås, slik områdegjennomgangen av de helserelaterte ytelsene anbefaler.

Det kan også være et positivt samspill mellom endringer som bedrer insentiver til flere parter samtidig. Tilrettelegging på arbeidsplassen og medvirkning fra den sykemeldte vil trolig tilta hvis begge parter har økonomisk interesse av å redusere sykefraværet. Det kan også bli enklere for en fastlege å overbevise en pasient om at gradert eller kortere sykemelding er riktig dersom det også lønner seg for pasienten.

Tiltakene i den nye IA-avtalen er stort sett de samme som i forrige avtale, og vil trolig ha begrenset virkning på sykefraværet. I fjorårets uttalelse pekte utvalget på at staten bør bestemme rammene for sitt finansielle bidrag til sykepengeordningen. Tidligere IA-avtaler har inneholdt formuleringer som i praksis gir partene vetorett mot enhver endring i sykepengeordningen. Disse formuleringene er tatt ut i den nye IA-avtalen, der det har kommet inn en formulering om at endringer bør baseres på brede forlik. Det bør innebære at hensiktsmessige endringer kan gjennomføres av staten uten at partene har vetorett.

Arbeidsavklaringspenger: Utvalget støtter områdegjennomgangens anbefaling om en helhetlig gjennomgang av AAP-ordningen. En slik gjennomgang bør prioritere endringer som kan øke overgangen til arbeid. En gjennomgang bør også se på konsekvensene av endringene i varighetsbegrensningene som ble iverksatt i 2022. Endringene har bidratt til en betydelig økning i varigheten på ytelsen. Et argument for en lang varighetsperiode er at det gir god tid til å prøve ut arbeidsrettede tiltak før mottakeren eventuelt avklares til uføretrygd. På den annen side kan en lang periode gi mange år med passivt trygdemottak, som i seg selv bidrar til å svekke arbeidsevnen. Områdegjennomgangen fant at AAP-mottakere får mye oppfølging i starten og slutten av stønadsperioden, men lite oppfølging imellom.

Uføretrygd: Økt fribeløp, tak på maksimal avkorting mot arbeidsinntekt og eventuelt standardisert barnetillegg vil gi uføre sterkere insentiver til å begynne å jobbe eller jobbe mer enn de gjør i dag. Redusert avkorting av uføretrygd mot arbeid kan imidlertid gjøre det mer attraktivt å få innvilget ytelsen for de som kan kombinere trygd med arbeid, og økt fribeløp vil

gjøre det mindre gunstig å få innvilget gradert uføretrygd.³⁷ Villkåret om at man må ha mottatt uføretrygd i minst to år før fribeløpet øker til 1 G, kan imidlertid bidra til å motvirke slike tilpasninger. Økt fribeløp gjør det også viktigere å sikre at uføregraden settes riktig. I forbindelse med budsjetteneheten bes regjeringen om å legge til rette for økt bruk av gradering i uføretrygd og andre helserelaterte ytelser, og dette bør følges opp.

Arbeidsmarkedstiltak: I fjorårets uttalelse pekte utvalget på at det var positivt at regjeringen ville trappe opp bruken av arbeidsmarkedstiltak. Dette følges opp med en ytterligere bevilgningsøkning i 2026. Utvalget pekte også på at ulikt finansieringsansvar av arbeidsmarkedstiltak og trygdeytelser kan bidra til feilallokering. For eksempel kan det være en risiko for at varig lønnstilskudd brukes for lite sammenlignet med uføretrygd.³⁸ Selv om varig lønnstilskudd fra 2026 bevilges på egen budsjettpost, består de underliggende utfordringene knyttet til finansieringsansvar. Utvalget mener dermed at det fortsatt er behov for en bred gjennomgang av finansieringsansvaret i arbeids- og velferdspolitikken, med mål om at valg av tiltak/ytelse skal styres av hva som er best for samfunnet.

Tiltak rettet mot unge: Selv om sysselsettingsandelen blant unge har økt de siste årene, er veksten i unge mottakere av helserelaterte ytelser urovekkende. Få unge uføre kommer inn i arbeidslivet, og økningen i unge uføre kan innebære et varig utenforskap. Dette er svært kostbart både for den det gjelder og for samfunnet. Utvalget støtter derfor at det settes i gang forsøk med «Ungdomsprogram» og «Aktivitetspenger for unge». Dette er ordninger som ikke har medisinske inngangsvilkår. Mange unge vil trolig ha nytte av en annen type oppfølging og fokus enn det som gis i de helserelaterte ytelsene. For at forsøkene skal være vellykkede, bør de utformes på en måte som gjør det mulig å evaluere effektene. Dette ble også påpekt i områdegjennomgangen, som anbefalte at Ungdomsprogrammet gjennomføres som et randomisert forsøk.

Tiltak rettet mot eldre: Pensjonsreformen viser at insentiver kan ha store effekter på arbeidsdeltakelsen. Det er derfor positivt at Stortinget slutter opp om hovedprinsippene i reformen. Man bør ikke innføre nye elementer i pensjonssystemet som motvirker insentivene til å stå lenger i arbeid.

Det er lett å forstå intensjonen bak Stortingets vedtak om å innføre en ordning rettet mot sliterne i arbeidslivet. Pensjonssystemet gir store økonomiske gevinster til personer som utsetter avgangen fra arbeidslivet. Mens mange i akademiske yrker kan forlenge yrkeslivet uten store problemer, vil det være vanskelig for mange i fysisk harde yrker. En sliterordning vil kunne gi sistnevnte gruppe bedre pensjon, men vil også omfatte grupper som har mulighet til å stå lenger i arbeid. Sliterordningen motvirker pensjonsreformens insentiver til å stå lenger i arbeid, siden betingelsen for at den gis er at man slutter å jobbe. Det er ingen andre elementer i det nye pensjonssystemet som har denne egenskapen. De negative insentivvirkningene tilsier at den foreslåtte sliterordningen ikke bør innføres.

I tillegg til tiltak som gjør det mer attraktivt å stå i arbeid, er det viktig at det er attraktivt å ansette seniorer. Seniorer har ofte høy lønn, tiltak som ekstra ferieuke og seniordager gjør seniorer dyrere i drift enn yngre medarbeidere med samme lønnsnivå. Det er i liten grad dokumentert at seniorgodene fører til økt arbeidstilbud blant eldre. En studie fra Frisch-senteret finner at den ekstra ferieuken har ubetydelige virkninger på arbeidsdeltakelse og

³⁷ F.eks. vil en med 50 pst. gradert uføretrygd kun få nytte av fribeløpet hvis vedkommende jobber mer enn 50 pst. av tidligere inntekt, mens en med full uføretrygd vil få nytte av fribeløpet fra første krone.

³⁸ Utvalget skrev også en kronikk i Dagens Næringsliv [9. mars 2025] [Uføretrygd eller ut i jobb? Finansieringen bør endres | DN](#).

sykefravær for 60 år gamle arbeidstakere (Bensnes m.fl., 2025). Det bør gjøres en gjennomgang av seniorgodene, og i hvilken grad de bidrar positivt eller negativt til yrkesdeltakelsen blant eldre. Disse godene bør justeres med levealder på samme måte som aldersgrensene i pensjonssystemet. Et annet alternativ er at uttak av seniorgoder motsvares av lavere lønn. På den måten vil seniorer beholde fleksibilitet, samtidig som de ikke blir dyrere i drift for arbeidsgiver.

9 Referanser

- Atkinson, A. B., og Stiglitz, J. (1976). The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6, 55–75. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(76\)90041-4](https://doi.org/10.1016/0047-2727(76)90041-4).
- Bensnes, S., Hernæs, Ø. og King, M.-E. (2025). No Payoff from Time Off? Mandated Paid Vacation and Late-Career Employment. IZA Discussion Paper, 18121.
- Bjertnæs, G. H. M. (2025). Strømpolitikk i tiden framover. *Samfunnsøkonomen* nr. 6, 2025.
- Bjørheim, K. (2025, 15. desember). – Noe av det mest spesielle jeg har vært borti. *Teknisk Ukeblad*. <https://www.tu.no/artikler/noe-av-det-mest-spesielle-jeg-har-vaert-borti/565982>
- Crawford, I., Keen, M., og Smith, S. (2010). ‘Value Added Tax and Excises’, i *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford: *Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies*.
- Dahl, E. S. og Bjørnstad, A. F. (2025). Ny AFP-ordning i offentlig sektor har gitt økt sysselsetting. *Arbeid og velferd* nr. 2025-3.
- Eliasson, J. og Lundberg, M. (2012). Do Cost-Benefit Analyses Influence Transport Investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010-2021, *Transport Reviews*, 32 (1), 29-48.
- Energidepartementet (2025). Høring av forslag til ny lov om Norgespris og strømstønad til husholdninger.
- Energidepartementet (2025). Prop. 148 L (2024–2025) Lov om Norgespris og strømstønad til husholdninger.
- Figenbaum, E., & Nordbakke, S. (2019, august). Battery electric vehicle user experiences in Norway’s maturing market (TØI-rapport 1719/2019). Transportøkonomisk institutt. Hentet fra <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=50956> [toi.no]
- Finansdepartementet (2021). Meld. St. 14 (2020–2021). Perspektivmeldingen 2021.
- Finansdepartementet (2025). Prop. 1 LS (2025–2026). Skatter og avgifter – For budsjettåret 2026.
- Finansdepartementet (2025). Prop. 1 S (2025–2026). Statsbudsjettet – For budsjettåret 2026.
- Finansdepartementet (2025). Meld. St. 1 (2025–2026). Nasjonalbudsjettet 2026.
- Forsvarets forskningsinstitutt (2025). Forsvarsanalysen 2025.
- Forsvarsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (2024). Veikart for økt produksjonskapasitet i forsvarsindustrien.

- Grape, I. A., Kvalsvik, P., Lerø, T. S. og Olsson, S. V. (2025, 11. november). Store sosiale forskjeller i oppslutning om norgespris. NRK. <https://www.nrk.no/norge/store-sosiale-forskjeller-i-oppslutning-om-norgespris-1.17647816>
- Green, C., & Østli, V. (2025). The effect of battery-electric vehicle ownership on transport demand and substitution between modes. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 199, 104614. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2025.104614>
- Grindaker, M. og Vestad, O. L. (2025): Latente eierinntekter og skatteforpliktelser på unoterte aksjer i perioden 2011–2022. Rapport 2025/21. Statistisk sentralbyrå.
- Halse, A. H. og L. Fridstrøm (2018). Jakten på den forsvunne lønnsomheten – Om norske veiprojekters manglende samfunnsøkonomiske avkastning, TØI rapport 1630/2018.
- Hemnes, P. F., A. M. Aulie og E. Graarud (2025): Risiko og usikkerhet i Forsvarets fremtidige materiell driftskostnader, Rapport 25/022, FFI.
- Hernæs m.fl. (2024). The impact of pension reform on employment, retirement and disability insurance claims. *Journal of Population Economics*. 37, 76 (2024). <https://doi.org/10.1007/s00148-024-01052-5>
- Holtmark, K., Schreiner, R. og Valseth, Å. S. (2025). Norgesprisen blir dyr for Norge. Slik kan den gjøres bedre. *Dagens Næringsliv*. 5. februar 2025. <https://www.dn.no/innlegg/strompris/energi/okonomi/norgesprisen-blir-dyr-for-norge-slik-kan-den-gjores-bedre/2-1-1775259>
- Homleid, T., H. Ringdal, O. Rosnes og R. Bøgh Holmen (2023). Effektiv prising av transportmidler i byområder, Rapport 2023/35, Vista Analyse. Ikke rett fram – Rapport fra Ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter. (2025). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ikke-rett-fram/id3102485/>
- Johansen, B. G. og Munk-Nielsen, A. (2022). Portfolio complementarities and electric vehicle adoption. Working paper, tilgjengelig på: <https://andersmunkn.netlify.app/publication/twocar/>
- Kontroll- og konstitusjonskomiteen (2025). Vedr. oppfølging av kontroll og rammeavtaler i forsvarssektorens virksomheter. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/initiativsaker/rammeavtaler-forsvarssektoren/brev_09desember_rammeavtaler_forsvarssektoren.pdf
- Lund, D. og Rosendahl, K. E. (2025). Strømstøtte som fordeling av grunnrente. Energi og Klima. <https://www.energiogklima.no/meninger-og-analyse/debatt/stromstotte-som-fordeling-av-grunnrente>
- Moland, A. (2024, 6. mars). Vil bygge datasenter her. NRK. <https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/vinje-kommune-vil-bygge-datasenter-ved-vinjevattn-og-totak-1.16783612>
- Myhre, A. og Vattø, T. E. (2024). Utredning av modeller for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd. SSB. Rapport 2024/16, Statistisk Sentralbyrå.
- Nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037, Trafikverket 2025. [Nationell plan 2026-2037 - Bransch](#).
- NATO (2025). Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025).
- NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.

- NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd.
- NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting.
- NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgift med én sats.
- NOU 2019: 16 Skattelegging av vannkraftverk.
- NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem.
- NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere. Energikommisjonens rapport.
- NOU 2023: 14 Forsvarskommisjonen av 2021. Forsvar for fred og frihet.
- OECD Country Survey Norway, januar 2018, kapittel 2 om How to improve transport-infrastructure investment.
- OECD (2010). Tax Policy Reform and Economic Growth. OECD Tax Policy Studies, No. 20, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264091085-en>
- Oslo Economics (2025a). Områdegjennomgang av helserelaterte ytelser i folketrygden: Delrapport 1 – Kartlegging og oppsummering av kunnskap. 2025-43.
- Oslo Economics (2025b). Områdegjennomgang av helserelaterte ytelser i folketrygden: Delrapport 2 – Tiltak. 2025-43.
- Presterud, A. O. og M Øhrn (2015). Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – en studie av insentiver i investeringsprosessen. Rapport 2015/00555, FFI.
- Riekeles, H. og Juel, S. (2025). Tilbake til et subsidiefritt kraftsystem. Civita. <https://civita.no/notat/tilbake-til-et-subsidiefritt-kraftsystem/>
- Riksrevisjonen (2024). Riksrevisjonens undersøkelse av gjennomføring av materiellinvesteringer i forsvarssektoren. Dokument 3:16 (2023-2024).
- Riksrevisjonen (2025). Riksrevisjonens undersøkelse av Navs innsats for å forhindre frafall fra arbeidslivet. Dokument 3:5 (2025-2026).
- Rosnes, O. (2025). Hvor fleksibelt er kraftforbruket – hva vet vi om priselastisiteter? Samfunnsøkonomen nr. 3, 2025.
- Rødseth, K.L., Wangsness, P.B., Veisten, K., Høye, A.K., Elvik, R., Klæboe, R., Thune-Larsen, H., Fridstrøm, L., Lindstad, E., Riialand, A., Odolinski, K. og J.E. Nilsson (2019). Eksterne skadekostnader ved transport i Norge – Estimer av marginale skadekostnader for person- og godstransport. TØI rapport 1704/2019. <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=52408>
- Skatteetaten og Statens vegvesen (2022). KVU Veibruksavgift og bompenger. Konseptvalgutredning Trinn 1 – versjon 1.0. <https://www.skatteetaten.no/contentassets/343a9f921ade437c81482661e96320de/2022-11-kvu-veibruksavgift-og-bompenger.pdf>
- Skjelland, E., S. Glærum, T. Nyhamar og C. Sendestad (2025). Forsvarsanalysen 2025. Rapport 25/006, FFI.
- Statistisk sentralbyrå (2025). Høringssvar - forslag til ny lov om Norgespris og strømstønad til husholdninger.
- Strømprisutvalget (2023). Rapport fra et ekspertutvalg nedsatt av Olje- og energidepartementet.

- Welde, M., Eliasson, J., Odeck, J. og Börjesson, M. (2013). Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektor. En sammenlikning av praksis i Norge og Sverige, Concept rapport nr. 33, NTNU.
- Welde, M. og E. Tveter (2025). Fra gevinst til tap: Samfunnsøkonomisk lønnsomhet i norske vegprosjekter 1973–2024, Concept-rapport nr. 80, NTNU.

Utgitt av: Finansdepartementet

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 02/2026 – opplag 50

