

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

### 5.1 Produktivitet og effektiv ressursbruk

#### 5.1.1 Utvikling i produktiviteten i norsk økonomi

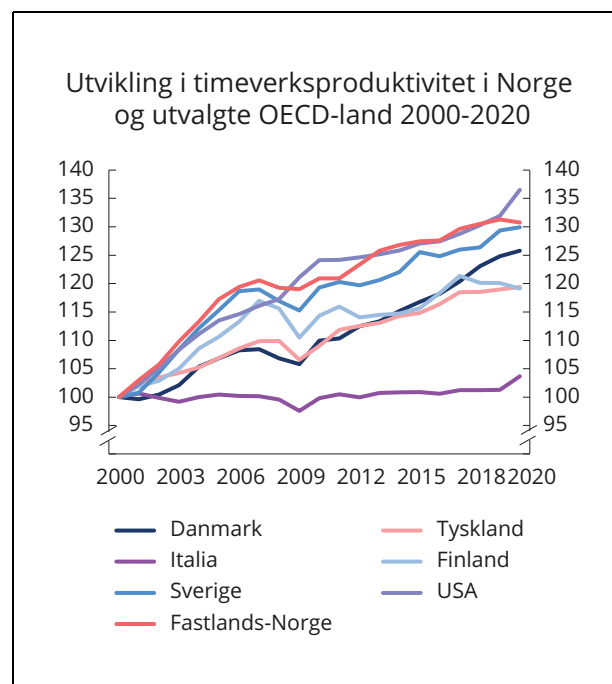
Det høye velstandsnivået i Norge skyldes i stor grad relativ høy sysselsetting og at vi bruker ressursene i økonomien effektivt. Et vanlig mål på effektivitet i produksjonen er arbeidsproduktiviteten, som måler hvor mye vi får igjen for hver arbeidstime. Økt produktivitet gjør at vi får flere og bedre varer og tjenester ut av ressursene vi benytter, og er over tid den desidert viktigste årsaken til velstandssøkning. Bidraget fra andre faktorer, som økte priser på olje, har hatt langt mindre betydning. Det er mange forhold som påvirker arbeidsproduktiviteten, herunder utdanning, kompetanseutvikling, evnen til å ta i bruk nye produksjonsmetoder og teknologi, samt hvor lett ressurser flytter fra sektorer med lav produktivitet til sektorer med høy produktivitet. Åpne markeder med effektiv konkurranse kan bidra til god ressursallokering og har vist seg å være en forutsetning for et produktivt næringsliv. En effektiv offentlig sektor, gode samfunnsinstitusjoner og et velutviklet rettssystem er også viktig, særlig når vi sammenligner hvilke land som gjør det bra og hvilke som henger etter.

Siden den globale finanskrisen har produktiviteten i Norge og andre avanserte økonomier økt i lavere tempo enn før, se figur 5.1. I Fastlands-Norge falt veksten i arbeidsproduktiviteten, som viser forholdet mellom bruttoprodukt og timeverk, fra rundt 2,6 pst. i perioden 1998–2007 til 0,7 pst. i perioden 2008–2019.

Ettersom verdiskapingen falt mer enn timeverkene i 2020 gikk produktiviteten i fastlandsøkonomien litt tilbake i fjor. Dette er naturlig ved kraftige økonomiske tilbakeslag. I slike perioder holder gjerne bedriften på arbeidskraft i påvente av bedre tider. I tillegg bidro smitteverntiltak til mindre effektiv produksjon i flere næringer. I takt med gjeninnhenting i norsk økonomi har arbeidsproduktiviteten tatt seg opp i 1. halvår 2021. Det er uklart i hvilken grad koronapande-

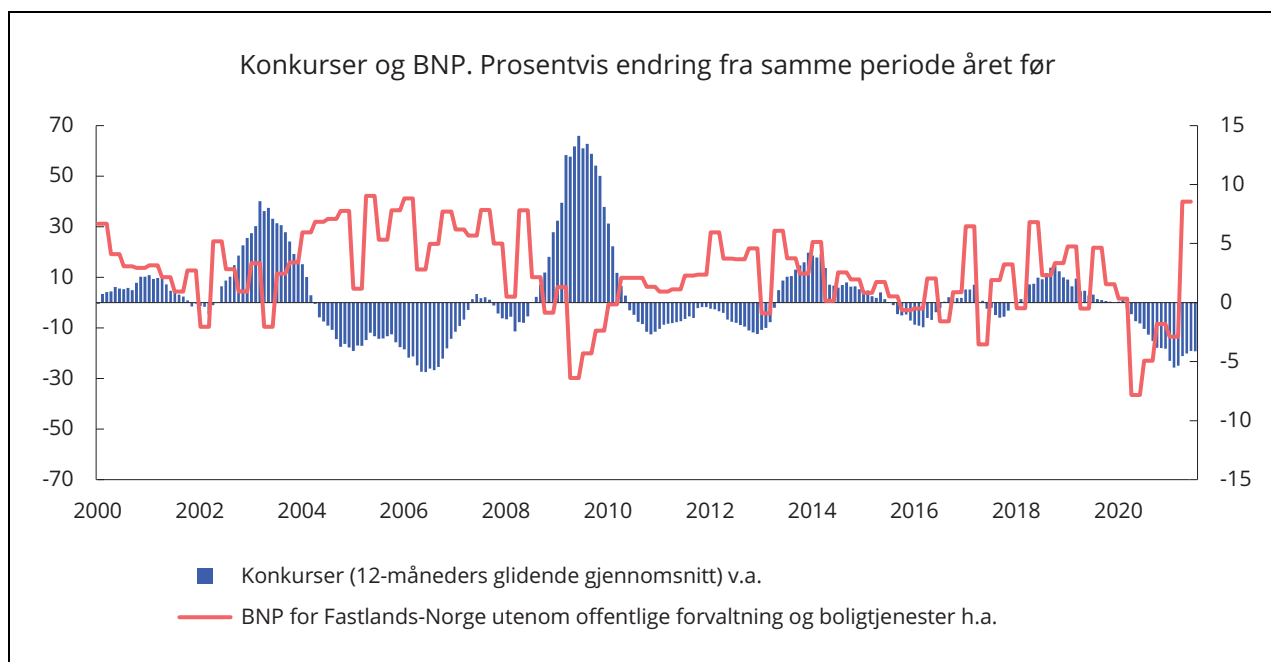
mien vil gi varige effekter på produktivitet utvikling i norsk økonomi. Historiske erfaringer viser at økonomiske kriser kan ha langvarige, negative virkninger på arbeidsproduktiviteten. Næringsinvesteringene falt markert i 2020. Det legges i denne meldingen til grunn at investeringene vil ta seg gradvis opp i år og neste år, se avsnitt 2.1. Der som investeringene likevel skulle bli liggende på et lavt nivå over tid, vil det kunne dempe produktivitsveksten i tiden fremover.

Norske myndigheters krisetiltak under koronapandemien, herunder utvidede permitteringsregler, støtteordninger til næringslivet og utsettelse av frister for innbetaling av skatter og avgifter, bidro til å berge levedyktige bedrifter og arbeidsplasser. Samtidig pekte utvalget Norge mot 2025 på at tiltakene hemmet økonomiens virkemåte ved at de låste kapital og arbeidskraft til eksisterende strukturer. For å understøtte produktivitsforbedringer er det avgjørende at arbeidskraft og kapital uhindret kan bevege seg til



Figur 5.1 Utvikling i timeverksproduktivitet i Norge og utvalgte OECD-land. Indeks. 2000=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 5.2 Konkurser og bruttonasjonalprodukt. 1. kv. 2000 – 2. kv. 2021

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

de delene av økonomien der de kaster mest av seg. Økonomiske nedgangstider er perioder der mye av denne typen reallokasjon typisk finner sted. I motsetning til eksempelvis finanskrisen i 2008–9, gikk antallet konkurser markert ned under koronapandemien, se figur 5.2. For å understøtte omstillingsevnen i norsk økonomi tok utvalget til orde for at kompensasjonsordninger overfor næringslivet burde avvikles senest samtidig med de mest inngripende smitteverntiltakene og at det burde settes grenser for hvor lenge permitteringsperioder skulle utvides. Langt på vei har dette allerede skjedd de siste månedene, og det aller meste av koronatiltakene er avviklet eller i ferd med å bli avviklet.

Koronapandemien og nedstengingen som fulgte denne har ført til markert økt bruk av digital kommunikasjon. Mange virksomheter har tatt i bruk digitale verktøy slik at de ansatte kan arbeide hjemmefra, mens deler av husholdningenes forbruk har vridd seg fra fysiske butikker til netthandel. Koronapandemien har dermed bidratt til å forsterke en digital omstilling som allerede var i gang. Uten denne omstillingen ville produktivitetstapet under pandemien trolig blitt vesentlig større.

Økt digitalisering kan bidra til høyere produktivitet ved at arbeidskraft erstattes av kapital dersom arbeidskraften som frigjøres, flytter seg til mer produktive virksomheter. Ifølge tall fra SSB venter 17,7 pst. av norske kommuner i 2021 at

IKT-prosjekter vil medføre redusert bemanning. Økt bruk av hjemmekontor kan også redusere bedrifters kapitalkostnader, for eksempel knyttet til kontorplasser, og dermed frigjøre ressurser til formål som kan øke produktiviteten. Samtidig har investeringer i hjemmekontorløsninger til en viss grad kommet i stedet for eksisterende IT-utstyr som ikke har vært i bruk. Det kan bety at effekten på verdiskapingen over noe tid er mindre enn ved andre investeringer.

Undersøkelser tyder på at bruken av hjemmekontor kan bli langt mer utbredt fremover enn den var før pandemien, og at Norge er blant landene med høyest andel av jobber som kan gjøres hjemmefra. Mye tyder på at Norge er godt stilt til å dra nytte av gevinstene fra digitalisering. Befolkningen har relativt høy teknisk kompetanse, og den tekniske infrastrukturen er godt utbygd sammenlignet med andre land. Dersom digitalisering bidrar til å gjøre produksjonen mindre stedbunden, vil dette ha konsekvenser for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten knyttet til blant annet infrastrukturprosjekter, kontorbygninger og butikklokaler.

Lave renter kan ha bidratt til den lave produktivitsveksten i OECD-området etter finanskrisen, ved at bedrifter som ikke hadde klart seg med et høyere rentenivå, har overlevd. Arbeidskraft og kapital kan på den måten ha blitt låst inne i virksomheter som er lite produktive. Flere strukturelle forhold ser ut til å ha bidratt. Et særtrekk

etter den globale finanskrisen er at veksten i produktiviteten er blitt mindre jevnt fordelt mellom bedrifter. Mens teknologifronten i OECD-området beveger seg like raskt som før, ser det ut til at det store flertallet av bedrifter sliter med å holde følge. Kostnaden ved å holde seg på teknologifronten kan ha økt blant annet fordi det krever tilgang til spesialisert kompetanse og avansert teknologi. IMF viser til at det digitale skillet mellom bedrifter kan føre til at de mest effektive bedriftene, som ofte er svært store i sine markedssegmenter, forsterker sin markedsposisjon. Dersom markedsmakten blir for stor, får vi såkalte «vinneren tar alt»-markeder, og dette vil dette svekke konkurransen og dempe disse bedriftenes insentiv til å investere i produktivitetsfremmende teknologi. Flere empiriske analyser tyder på at markedskonsentrasjonen har økt i de fleste av de tradisjonelle industrilandene de siste tiårene, mest markert i USA. Digitaliseringen som har skjedd under koronapandemien, kan tenkes å ytterligere forsterke produktivitetsforskjellene mellom bedrifter og øke markedskonsentrasjonen innen noen næringer.

Det kan også tenkes at produktiviteten har økt mer enn den offisielle statistikken viser. Tradisjonelle mål for produktivitet vil i begrenset grad fange opp effekter av gratis tilgang til søkemotorer, GPS-tjenester og andre applikasjoner, som sannsynligvis har fremmet effektiviteten i mange sektorer. Måleproblemer kan også innebære at kvalitetsforbedringer i varer og tjenester ikke fanges opp i statistikken.

Demografiske endringer vil gi lavere sysselsettingsvekst og økte utgifter til helse og omsorg de kommende årene. For å kunne videreføre den offentlige velferden på dagens nivå, vil produktivitsveksten måtte økes både i privat og offentlig sektor, slik at skattegrunnlaget opprettholdes og kostnadene ved å tilby tjenestene begrenses. Mulighetene for økt digitalisering av næringslivet og det offentlige tjenestetilbudet vil være viktig fremover. Et lite land som Norge kan i beste fall drive teknologifronten fremover på et begrenset antall områder. Derfor er produktivitsveksten i Norge i stor grad avhengig av hvor gode vi er til å ta til oss teknologi som er utviklet i andre land.

Det viktig å minne om at økt produktivitet ikke alltid er det samme som samfunnsøkonomisk effektivitet. Ikke alt som øker produktiviteten, vil øke den samfunnsøkonomiske effektiviteten, selv om det ofte vil være sammenfall. Å få flere trygdede ut i aktivt arbeid kan være svært lønnsomt for samfunnet, for den økonomiske bærekraften og

for den enkelte, selv om det kan trekke ned gjennomsnittlig produktivitet, slik den måles.

### 5.1.2 Strukturreformer for bedre ressursbruk

Strukturpolitikk er en samlebetegnelse på offentlig politikk for å øke tilgangen og bedre bruken av samfunnets ressurser. En vellykket strukturpolitikk gir produktivits- og velstandsvekst.

Regjeringen arbeider systematisk med å legge til rette for å styrke produktiviteten og vekstevnen i norsk økonomi. Produktivitetskommisjonen kom med en rekke anbefalinger for økt vekst. Regjeringen har fulgt opp sentrale anbefalinger, blant annet gjennom kommunereformen, politireformen og tiltak for økt konkurranse i jernbanesektoren. Utvalget Norge mot 2025 har sett på pandemiens betydning for norsk verdiskaping og hvordan vi kan legge til rette for et mer produktivt og konkurransedyktig næringsliv, se omtale i NOU 2021: 4 *Norge mot 2025 – Om grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien*. Utvalgets analyser og anbefalinger omtales i avsnitt 3.8.

OECD har pekt på at økt produktivitet kan oppnås gjennom strukturreformer som styrker næringslivets vekstmuligheter, og gjennom tiltak for å effektivisere offentlig sektor. I rapporten *Going for growth 2021* skriver OECD at man etter hvert som de økonomiske krisetiltakene fases ut, bør se på tiltak som kan bedre produktiviteten på lengre sikt. OECD mener Norge særlig bør se på følgende fem områder: Utdanningssystemet, et mer effektivt skattesystem, tilrettelegging for at flere skal stå lenger i arbeid, reglene for konkurs og restrukturering, og systemet for utvelgelse av store infrastrukturprosjekter.

Likebehandling av sektorer og bedrifter vil bidra til økt produktivitet. Subsidiert til enkeltsektorer i form av næringsstøtte eller reguleringer som favoriserer eksisterende aktører og binder arbeidskraft til bestemte virksomheter, bør derfor unngås.

## 5.2 Et mer produktivt næringsliv

Produktiviteten i Norge er høy sammenlignet med andre land. Vi har en omstillingsdyktig økonomi, en høyt utdannet befolkning, og digitalisering er utbredt. Produktiviteten har imidlertid vokst saktere etter den globale finanskrisen. Videre produktivitsvekst og omstilling i privat sektor oppnås først og fremst gjennom et bredt og

langsiktig arbeid med å skape gode generelle rammebetingelser.

Arbeidskraften er den viktigste ressursen i samfunnet. Et velfungerende arbeidsmarked og en kompetent arbeidsstyrke fremmer verdiskaping i bedriftene. Skattesystemet må gi insentiver til verdiskaping og arbeid, og et velfungerende kapitalmarked er nødvendig for økonomisk vekst og omstilling.

Konkurransopolitikk, offentlige reguleringer og innovasjon og forskning i næringslivet kan støtte opp under et produktivt og verdiskapende næringsliv. Effektiv konkurranse stimulerer til økt produktivitet og er en forutsetning for at markedene skal fungere tilfredsstillende. Produktivitetskommisjonen viser til at land med relativt få konkurransebegrensende reguleringer, generelt har høyere brutto nasjonalprodukt per innbygger og høyere produktivitetsvekst enn andre<sup>1</sup>. Dette tilsier at det offentlige ikke bør regulere mer enn det som er nødvendig.

### 5.2.1 Arbeidsmarkedet

Høy verdiskaping bygger på høy sysselsetting. Samtidig må arbeidsmarkedet være dynamisk slik at arbeidskraften finner veien dit den kaster mest av seg. Måten det norske arbeidsmarkedet fungerer på, kombinert med universelle og gode velferdsordninger, reduserer usikkerheten for arbeidstakere som blir berørt av omstillinger. Det har bidratt til en god omstillings- og innovasjonsevne, en relativt høy produktivitetsvekst og samtidig små inntektsforskjeller.

Regelverk og rammebetingelser i arbeidslivet må innrettes slik at arbeidskraften kan finne ny anvendelse når økonomien utsettes for endringer. Det er en styrke ved den norske arbeidslivsmodellen at det er forholdsvis enkelt for arbeidsgivere å nedbemanne når de har behov for det, og at vi har gode trygdeordninger for å fange opp arbeidstakere som rammes. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk bidrar til nødvendige omstillinger ved å gi bistand til utsatte grupper i arbeidsmarkedet, slik at de kan komme i arbeid. Økt satsing på utdanning og kompetansopolitikk er også viktig for å sikre arbeidsstyrken en høy og riktig kompetanse. Investeringer i små barns utvikling kan styrke arbeidsstyrken på sikt og være særlig samfunnsøkonomisk lønnsomme. Sysselsettingspolitikken er nærmere omtalt i punkt 3.5.

Skattesystemet og inntektssikringsordningene må utformes slik at det lønner seg å jobbe, og flere velger å stå lenger i arbeid. Pensjonsreformen har bidratt til at flere står lenger i arbeid. Hovedprinsippene i pensjonsreformen må ligge fast over tid. På enkelte punkter er det likevel behov for å videreutvikle pensjonssystemet. Regjeringen har satt ned et utvalg som skal beskrive pensjonssystemet og evaluere om de langsiktige målene i reformen vil kunne nås. Utvalget skal legge frem sine tilrådinger innen 1. mars 2022.

Arbeidstakernes kompetanse er avgjørende for produktivitet og omstillingsevne. Høyere utdanning skal bidra til å utvikle samfunnet, håndtere store samfunnsutfordringer og gi arbeidslivet tilgang til kvalifisert arbeidskraft. For å styrke kvaliteten og relevansen i høyere utdanning må lærestedene og arbeidslivet utvikle bedre og mer gjensidig samarbeid om å identifisere kunnskapsbehov og gi studentene relevant læring. Derfor la regjeringen våren 2021 frem Meld. St. 16 (2020–2021) *Utdanning for omstilling – Økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning*.

Regjeringen har arbeidet med kompetansereformen siden 2018 og la våren 2020 frem Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*. Kompetansereformen har som mål at arbeidstakere skal få mulighet til å fornye og supplere sin kompetanse, og at arbeidslivet skal få tilgang på den kompetansen det har behov for. Regjeringen har satt i gang tiltak for å stimulere etterspørselen etter kompetanseutvikling, åpne utdanningssystemet for livslang læring og få bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanseutvikling. Bransjeprogrammene og Fagbrev på jobb er eksempler på dette. Flere av ordningene som ble utviklet under kompetansereformen ble utvidet i møte med den økende ledigheten under koronapandemien. Gjennom Utdanningsløftet satser regjeringen på kompetansetiltak for ledige og permitterte og større kapasitet i utdanningene på alle nivå. Fra 1. oktober 2021 er det innført et nytt, permanent regelverk som gir utvidede muligheter for helt ledige og helt permitterte til å ta opplæring og utdanning med dagpenger.

### 5.2.2 Skatte- og avgiftssystemet

Gode insentiver til å investere og arbeide er viktig for å lykkes med omstilling og øke produktiviteten. Kombinasjonen av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil

<sup>1</sup> OECD. *The 2018 edition of the OECD PMR-indicators and database – methodological improvements and policy insights*. Economics department working papers No.1604.

bidra til det. Dette ligger også til grunn for regjeringens skattepolitikk. En viktig endring har vært å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskap fra 28 pst. i 2013 til 22 pst. fra 2019.

Regjeringens skatte- og avgiftsforslag for 2022 bidrar til å løse langsiktige utfordringer, samtidig som det er godt tilpasset den situasjonen norsk økonomi nå er i. Forslaget bidrar til bedre rammebetingelser for arbeid og verdiskaping og styrker insentivene til klimavennlige beslutninger.

Regjeringen har satt ned et utvalg som skal gjøre en helhetlig gjennomgang av skattesystemet. Utvalget skal blant annet vurdere hvordan skattesystemet kan endres for å styrke produktivitsveksten og konkurransekraften i norsk økonomi. Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. november 2022.

Kapittel 4 redegjør nærmere for skatte- og avgiftsopplegget for 2022.

### 5.2.3 Kapitalmarkedet

Kapitalmarkedene skal bidra til at lønnsomme prosjekter har tilgang til kapital, og at prisene gjenspeiler risikoen, risiko fordeles på en hensiktsmessig måte og husholdninger får tilgang til lån og investeringsmuligheter. En effektiv kobling mellom kapitalsøkere og kapitaleiere avhenger av at både investorer og långivere har tilgang til informasjon om forventet lønnsomhet og risiko. Et velfungerende kapitalmarked kjennetegnes ved at kapitalen går til de prosjektene som kaster mest av seg, samtidig som kapitalen trekkes ut av bedrifter som ikke lenger er lønnsomme.

Gjennom EØS-avtalen har Norge stort sett samme regler for å regulere kapitalmarkedene som EU-landene. Det bidrar til kapitalflyt på tvers av landegrensene. Staten er en betydelig aktør i kapitalmarkedet både gjennom det direkte eierskapet og gjennom ulike virkemidler som såkornfond, låne- og garantiordninger.

Myndighetene legger til rette for effektive kapitalmarkeder gjennom regulering som skal fremme finansiell stabilitet og bidra til at aktørene i markedet har tillit til det finansielle systemet, se blant annet Meld. St. 31 (2020–2021) *Finansmarkedsmeldingen 2021*. Erfaringene etter den internasjonale finanskrisen viser at det kan ta lang tid før kapitalmarkedene fungerer godt etter en periode med ustabilitet. Koronapandemien utløste i fjor vår kraftige fall i aksjepriser og økte rentepåslag, men omfattende tiltak fra myndigheter og sentralbanker bidro til å raskt stabilisere finansmarkedene både i Norge og internasjonalt.

Generelt er kapitaltilgangen til næringslivet god i Norge. Det fremgår av Finansmarkedsmeldingen 2021 at lønnsomme prosjekter i Norge samlet sett synes å ha god tilgang til finansiering. De norske verdipapirmarkedene fungerer godt, norske finansforetak er solide og likvide, og offentlige ordninger bidrar til å finansiere prosjekter som ikke lett finner ordinær markedsfinansiering. Dette er også vurderingen i tidligere ekspertutredninger. Blant annet har Skatteutvalget (NOU 2014: 13), Produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3) og Kapitaltilgangsutvalget (NOU 2018: 5) pekt på at kapitalmarkedene i Norge fungerer godt i normale tider. Selv om kapitalmarkedet samlet sett ser ut til å fungere godt, kan det ikke utelukkes at det finnes lønnsomme prosjekter som ikke finner finansiering til rett pris. Regjeringen vil fortsette å arbeide for et velfungerende kapitalmarked for både større og mindre bedrifter.

### 5.2.4 Konkurransopolitikk

Konkurransopolitikken står sentralt i regjeringens arbeid for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi. Virksom konkurranse gir et større utvalg av varer og tjenester. Kvaliteten blir høyere og prisene lavere.

Konkurranse stimulerer norske bedrifter til å bli mer produktive og innovative. Bedriftene som står overfor tøff konkurranse i hjemmemarkedet, blir også mer konkurransedyktige i internasjonale markeder. Bedrifter som konkurrerer internasjonalt, har gjennomgående høyere produktivitet enn de som bare konkurrerer i hjemmemarkedet.

Konkurranselovens formål er å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Konkurranseloven forbyr derfor konkurransebegrensende samarbeid, misbruk av dominerende stilling og foretakssammenslutninger (fusjoner og oppkjøp) som begrenser konkurransen. Konkurranseloven håndheves av Konkurransetilsynet.

Regelverket om offentlige anskaffelser skal fremme effektiv ressursbruk gjennom konkurranse ved offentlige innkjøp.

#### *Konkurranse mellom offentlige og private tilbydere*

Det bør være like konkurransevilkår for private og offentlige aktører når de opererer i samme marked.

ESA åpnet i 2013 sak mot Norge hvor de fremhevet at skattefritak og ubegrensede garantier (konkursforbud) for blant annet stat, fylkeskom-

muner og kommuner er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte når disse offentlige organene driver økonomisk aktivitet i statsstøttereguleringens forstand. ESA foreslo at all aktivitet som staten, fylkeskommuner og kommuner driver i markedet skulle skilles ut i egne rettssubjekter som betaler skatt og kan gå konkurs. Kommunale, fylkeskommunale og statlige fullfinansierte velferdstjenester er ikke omfattet. Dette gjelder blant annet barnehager, skoler, helse- og omsorgstjenester, skolefritidsordninger og kulturskoler.

Regjeringen har utredet det juridiske handlingsrommet, kartlagt omfanget av økonomisk aktivitet i offentlig sektor og vurdert de samfunnsøkonomiske konsekvensene av de foreslåtte tiltakene. Regjeringen vil gjennomgå sektorer og aktiviteter for å målrette tiltak der problemene i konkurransen mellom offentlige og private aktører er størst. ESA har gitt uttrykk for at de er beredt til å finne løsninger i saken, basert på den varslede sektorgjennomgangen.

#### *Konkurranse i særskilte markeder*

Produktivitetskommisjonen vurderte at den norske konkurranseloven i hovedsak fungerer godt, men pekte på at konkurransen ser ut til å være svak i flere markeder og at unntak fra loven innebærer at andre hensyn på noen områder settes foran samfunnsøkonomisk effektivitet. Dette gjelder blant annet i bokmarkedet, som har unntak fra konkurranseloven. Det gjelder også landbruk og fiske, som omtales i punkt 5.2.5 om offentlige reguleringer.

#### *Dagligvaremarkedet*

Flere forhold ved verdikjeden for dagligvarer indikerer at konkurransen er begrenset, blant annet høy konsentrasjon i detaljist-, grossist- og leverandørleddet og vesentlige etableringshindringer. Det norske markedet kjennetegnes også av fraværet av internasjonale utfordrere. Norge har høyere priser og mindre vareutvalg i dagligvarehandelen enn nabolandene våre. Innkjøpsbetingelsene kan være en etableringshindring i mange markeder. I tillegg er begrenset tilgang til attraktive butikklokaler fremhevet som en vesentlig etableringshindring i detaljistleddet.

I november 2018 ba regjeringen Konkurransetilsynet om å styrke håndhevingen av konkurranseloven i dagligvaremarkedet. Bevilgningene til Konkurransetilsynet ble økt både i 2019, 2020 og 2021. Stortingsmeldingen om konkurranse i dagligvaremarkedet som ble lagt frem i 2020,

varslet en videre satsing på Konkurransetilsynets arbeid med dagligvaremarkedet. Dette gjør Konkurransetilsynet bedre rustet til å følge opp tips og klager, behandle flere saker om brudd på konkurranseloven og gjennomføre flere utredninger av potensielle konkurranseproblemer.

Som en oppfølging av stortingsmeldingen har Konkurransetilsynet innført krav om begrunnelse ved store forskjeller i innkjøpspriser. Konkurransetilsynet har styrket sin veiledning ved hjelp av en informasjonsside om tilsynets arbeid og aktiviteter i dagligvaremarkedet. I tillegg vil det bli utarbeidet en generell veileder om prisdiskriminering. Oppfølging av tiltak for å lette tilgangen på attraktive lokaler er også en prioritert oppgave for Konkurransetilsynet. Dagligvaretilsynet, som skal håndheve lov om god handelsskikk, ble etablert 1. januar 2021.

Regjeringen har også fulgt opp stortingsvedtak om å utarbeide et grensehandelsbarometer. Nærings- og fiskeridepartementet og Statistisk sentralbyrå har inngått en femårig avtale som innebærer at byrået skal lage ny og forbedret grensehandelsstatistikk.

#### *Bokmarkedet*

Markedet for omsetning av bøker har unntak fra konkurranseloven § 10, som forbyr konkurransebegrensende avtaler mellom foretak. I 2018 ble forskriften om unntak for omsetning av bøker endret ved at utløpsdatoen, som i utgangspunktet var 31. desember 2018, ble fjernet. Nåværende forskrift gjelder frem til regjeringen vedtar endringer.

Unntaket fra deler av konkurranselovgivningen er kultur- og litteraturpolitisk begrunnet. Bokavtalen mellom Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen er omfattet av unntaket fra konkurranseloven § 10. Hovedelementet i Bokavtalen er fastprisordningen, som innebærer at forlagene kan fastsette utsalgsprisen på sine bøker frem til og med 30. april året etter utgivelsen. Bokavtalen inneholder også bestemmelser mellom partene som regulerer skaffe- og leveringsplikt, frakt- og leveringsbetingelser, kollektiv abonnementsordning og forpliktelse om å benytte normalkontrakter mellom forlagene og forfattere/oversettere. Konkurransetilsynet har pekt på at samarbeidet i bokavtalen virker konkurransebegrensende og resulterer i høyere priser på bøker.

Regjeringen vil legge til rette for at fastprisordningen for bøker kan videreføres, men vil vurdere hvordan konkurransen i bokmarkedet kan styr-

kes. Forslag til omlegging av fastprisordningen var på høring i 2019. I etterkant er det besluttet at det skal gjennomføres en ekstern utredning for å innhente kunnskap om hvordan reguleringen i bokmarkedet virker i dag, og hvordan de litteraturpolitiske målene kan fremmes samtidig som konkurransen i bokmarkedet bedres. Virkningene av den digitale utviklingen i markedet skal også vurderes. Oppdraget ble lyst ut i februar 2021, og endelig rapport skal leveres innen 1. november 2021.

#### *Offentlige anskaffelser*

Reglene om offentlige anskaffelser skal fremme effektiv ressursbruk og gi allmennheten tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Ifølge Statistisk sentralbyrå utgjorde offentlige innkjøp 595 mrd. kroner i 2019. Virksom konkurranse om offentlige innkjøp krever velfungerende markeder og at innkjøperne opptre profesjonelt.

I 2019 la regjeringen frem Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Målet med meldingen er å utvikle en mer helhetlig og effektiv anskaffelsespolitikk. Meldingen inneholder tiltak som skal bidra til at offentlige midler brukes riktig, og samtidig bidra til et konkurransedyktig næringsliv og effektivisering i offentlig sektor. I meldingen ble det blant annet pekt på behov for mer kunnskap om hvilke konsekvenser store kontrakter kan ha for markedet. Som oppfølging har regjeringen fått gjennomført en utredning som foreslår flere generelle tiltak for å fremme god konkurranse hvor også små bedrifter kan delta.

Regjeringen har gjennomført en utredning av samordning av kommunale og fylkeskommunale innkjøp. Formålet har vært å kartlegge hvordan samarbeid om kommunale og fylkeskommunale innkjøp organiseres, belyse fordeler og ulemper ved de ulike samarbeidsformene og foreslå tiltak til hvordan samarbeid i kommunal og fylkeskommunal sektor kan forbedres. Nærings- og fiskeridepartementet vurderer nå hvordan anbefalingene i disse rapportene skal følges opp.

Økt digitalisering kan effektivisere offentlige anskaffelser. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) arbeider med et program for digitale anskaffelser som skal effektivisere og forbedre anskaffelsesprosessene. Målet er at alle offentlige virksomheter skal bruke digitale verktøy i hele anskaffelsesprosessen innen utgangen av 2024.

DFØ har i oppfølgingen av stortingsmeldingen gjennomført analyser av statlige innkjøp for å avdekke potensialet for samordning og effektivisering. I forlengelsen av dette arbeidet har DFØ i 2021 fått i oppdrag å utarbeide utkast til retningslinjer for kjøp av konsulenttjenester i staten og vurdere hvordan data fra innkjøp i statlige virksomheter i større grad kan fremskaffes og tilgjengeliggjøres for analyseformål. DFØ har oversendt utkast til retningslinjer til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

#### **5.2.5 Offentlige reguleringer**

Offentlige reguleringer kan begrunnes med markedssvikt. Markedssvikt kan for eksempel skyldes at aktiviteten har samfunnsmessige kostnader som ikke tas med i betraktningen av den som utøver den, som forurensing, eller naturlige monopol. Regulering kan da gi mer velfungerende markeder og bedre utnyttelse av ressursene.

Offentlig regulering bør være proporsjonal, konsistent og målrettet. Reguleringer kan ha både direkte administrative kostnader og mer indirekte kostnader. Blant annet kan tilpasninger redusere effektiviteten av reguleringen og føre til samfunnsøkonomisk tap. Produktivitetskommisjonen påpekte at myndighetene kun bør gripe inn når det er nødvendig, og at det bør vurderes om samme formål kan oppnås på en mindre kostnadskrevende måte. Kommisjonen viste til at land med relativt få konkurransebegrensende reguleringer i næringslivet generelt har høyere bruttonasjonalprodukt per innbygger og høyere produktivitetsvekst enn andre. Det kan skyldes at reguleringene skaper etableringshindre og svekker konkurransen mellom bedriftene og insentivene til innovasjon. Utvalget Norge mot 2025 anbefalte at myndighetene arbeider systematisk med sikte på å fjerne reguleringer som kan bidra til terskler og andre hindringer for at bedrifter vokser i Norge. Regjeringen er enig med Produktivitetskommisjonen og utvalget Norge mot 2025 i at det offentlige ikke bør regulere mer enn nødvendig og vil fortsette arbeidet med å fjerne svakt begrunnede forbud og reguleringer.

Regjeringen arbeider systematisk med å redusere næringslivets kostnader ved rapportering og etterlevelse av lover og regler. Fra 2017 er det gjennomført tiltak som er beregnet å redusere årlige kostnader for næringslivet med 11 mrd. kroner. For å begrense byrden ved nye reguleringer skal Regelrådet vurdere kvaliteten på konsekvensvurderinger før næringsrelatert regelverk blir vedtatt.

### Regulering av fiskerinæringen

Næringer som er basert på utnyttelse av felles naturressurser, må reguleres med sikte på forsvarelig forvaltning i et langsiktig perspektiv. I fiskerinæringen er det etablert konsesjonsordninger og kvoter for å legge til rette for lønnsomhet og for å unngå at ressursene overutnyttes. I 2020 eksporterte Norge villfanget fisk og fiskeprodukter for 31,5 mrd. kroner.

Det norske kvotesystemet har over tid blitt svært komplekst, og regjeringen ser behov for forenklinger. Et utvalg har vurdert dagens kvotesystem og hvordan kvotesystemet bør se ut i fremtiden, se NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem*. Nærings- og fiskeridepartementet la i 2019 frem Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping* (kvotemeldingen). Meldingen presenterte regjeringens forslag til et fremtidsrettet kvotesystem for norske fiskerier. Stortinget sluttet seg til en rekke av regjeringens forslag til forenkling og effektivisering av kvotesystemet. Dette er fulgt opp i behandlingen av Prop. 137 L (2019–2020) *Lov om endringer i deltakerloven og havressurslova (endringer i kvotesystemet)*.

Brudd på reguleringene ødelegger konkurranseforholdene i næringen og truer både miljø, fremtidig næringsgrunnlag og markedsadgangen for norsk sjømat. Fiskerikontrollutvalget dokumenterte i NOU 2019: 21 *Framtidens fiskerikontroll* en rekke systemsvakheter som gjør fiskerinæringen sårbar for lovbrudd, og fremmet forslag om grunnleggende endringer av dokumentasjonssystemer, organisering og regelverk. Utredningen blir fulgt opp gjennom flere endringer i fiskerikontrollen. Et mål er å bygge et dokumentasjonssystem som gir pålitelige data om høsting og omsetning av våre villevende marine ressurser. Det er vedtatt at alle fiskefartøy skal ha fartøysporings-systemet VMS, og i tillegg ERS, som er et elektronisk aktivitets- og fangstrapporteringsystem. Videre har nye krav til vekter og veiesystemer ved fiskemottakene vært på høring våren 2021. På lang sikt er målet å automatisere all dokumentasjon.

Fiskeriressursene utgjør store verdier og gir potensielt opphav til grunnrente. Produktivitetskommisjonen pekte på at ineffektive reguleringer i fiskerinæringen står i veien for å realisere grunnrenten. I en rapport fra Statistisk sentralbyrå, *Resource Rent in Norwegian Fisheries*, er det beregnet at fiskeriene i 2011 hadde et potensial for å generere en grunnrente på 9 mrd. kroner. Skatteutvalget (NOU 2014: 13) tilrådde at det vurderes å innføre grunnrenteskatt i fiskeri- og hav-

brukssektoren. I NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem* var grunnrenten i fiskeriene et sentralt tema. Utvalget ble blant annet bedt om å vurdere hvordan grunnrenten skal benyttes i fremtiden, og foreslo ulike alternativer for grunnrente-beskatning. Flertallet i utvalget anbefalte en nøytral, overskuddsbasert skattlegging av grunnrenten.

I Meld. St. 4 (2015–2016) fremgår det at regjeringen vil vurdere løpende hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige for å innhente grunnrente fra ressurser i Norge. I regjeringens politiske plattform, Granavolden-plattformen, fremgår det at naturressurser bør beskattes slik at overskuddet tilfaller fellesskapet, samtidig som selskapene kan utvinne lønnsomme ressurser. I Meld. St. 32 (2018–2019) valgte regjeringen å foreslå en kvotebeholdning som mekanisme for innkreving av noe av grunnrenten. Stortinget besluttet at det ikke skal innføres en kvotebeholdning, men anmodet isteden regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med et forslag om en fiskal avgift på fiskeriene, se anmodningsvedtak 554 (2019–2020). Dette fulgte regjeringen opp i revidert nasjonalbudsjett for 2021, der det ble foreslått en fiskal avgift på 0,42 pst. av verdien av første-håndsomsetningen for norske fartøy, noe som antas å gi et proveny på om lag 100 mill. kroner årlig. Avgiften ble innført fra 1. juli 2021.

### Regulering av havbruksnæringen

Den norske havbruksnæringen har siden begynnelsen av 1970-tallet vært i sterk utvikling. Norge har naturlige fortrinn for oppdrett av laks og ørret i sjø, og er verdens største produsent og eksportør av atlantisk laks. Produksjonen har vært relativt stabil siden 2012, samtidig har eksportverdien fortsatt å øke frem til 2019. I 2020 ble det eksportert laks og ørret for 74,2 mrd. kroner, en liten nedgang fra året før.

Tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er antallsbegrenset. Hver tillatelse er avgrenset til et visst antall tonn fisk oppdretter kan ha stående i sjøen til enhver tid. Dagens system for kapasitetsjustering (trafikklyssystemet) i norsk lakse- og ørretoppdrett er basert på produksjonsområder og næringens miljøpåvirkning. Det er lagt opp til justeringer i produksjonskapasiteten hvert annet år, neste gang i 2022.

Tillatelsene utstedes av staten og er ikke tidsbegrensede. Hovedregelen er at nye tillatelser tildeles ved auksjon. Ved siste kapasitetsjustering i 2020 utgjorde inntektene fra tildeling av nye tillatelser om lag 6,9 mrd. kroner. Tillatelsene gir



beskyttet rett til næringsutøvelse og kan derfor gi opphav til en ekstraordinær avkastning (grunnrente). Grunnrente kan oppstå når det er knapphet på en innsatsfaktor i produksjonen. Grunnrenten oppstår delvis som følge av at det er et begrenset antall lokaliteter som er egnet for havbruksvirksomhet, og delvis som følge av begrensninger på hvor mange tillatelser som kan gis på grunn av miljøreguleringer. Norge er ett av få steder i verden hvor klima- og naturforholdene ligger til rette for effektiv oppdrett av laks i sjø. Havbruksskatteutvalget (NOU 2019: 18) viste til flere beregninger som indikerer en betydelig grunnrente i havbrukssektoren. For eksempel viste utvalget til analysen fra Greaker og Lindholt fra 2019, der grunnrenten i havbruk er beregnet til i overkant av 20 mrd. kroner årlig i perioden 2016 til 2018.

Næringen er fra 2021 ilagt en produksjonsavgift på 40 øre per kg produsert laks, ørret og regnbueørret. Den går til kommuner og fylkeskommuner som legger til rette for havbruk. Provenyet fra avgiften i 2021 er anslått til 500 mill. kroner. I tillegg skal 40 pst. av vederlaget fra tildeling av ny kapasitet tilfalle kommuner og fylkeskommuner. Tildelingene fra både produksjonsavgiften og vederlag fra kapasitetsjusteringer fordeles gjennom fordelingsnøkler i Havbruksfondet.

#### *Regulering av landbruket*

Regjeringen baserer hovedlinjene i landbrukspolitikken på fire bærebjelker: Et velfungerende importvern, samvirkebaserte markedsordninger, forhandlingsinstituttet med årlige jordbruksoppgjør, og en eiendomspolitikk for å legge til rette for den selveiende bonden.

Produktivitetskommisjonen har pekt på at liberalisering av jordbruket kan gi vesentlige samfunnsøkonomiske gevinster. Finansdepartementet har anslått at jordbruket genererte en negativ ressursrente på om lag 7 000 kroner per innbygger i 2016, tilsvarende vel 800 000 kroner per årsverk i sektoren. Samlet tilsvarende det om lag 36 mrd. kroner. Beregningen er usikker og gir ikke et fullstendig uttrykk for de samfunnsøkonomiske kostnadene ved jordbrukspolitikken, blant annet fordi den ikke fanger opp alle kostnadene ved skjermingsstøtte og budsjettstøtte. På den annen side fanger beregningen heller ikke opp opp verdien av jordbrukets bidrag til kollektive goder som matsikkerhet, kulturlandskap og bosettingsmønstre. Lite effektiv bruk av ressurser svekker både grunnlaget for landbruk over hele landet og annen måloppnåelse i landbruks-

politikken. Næringsstøtte til jordbruket er omtalt i punkt 5.4.

Ved Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* konkluderte et flertall med at andre mål ved landbrukspolitikken enn forenkling og effektivisering skulle prioriteres. Det har derfor ikke blitt gjennomført vesentlige forenklingsreformer i virkemiddelbruken i de siste jordbruksoppgjørene.

Hovedmålene for landbrukspolitikken er:

- Matsikkerhet og beredskap
- Landbruk over hele landet
- Økt verdiskaping
- Bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser

Hovedformålet med jordbrukspolitikken er økt matproduksjon på norske ressurser. De økonomiske virkemidlene stimulerer til at jordbruksarealene over hele landet brukes. Grasbasert husdyrhold prioriteres i distriktene, mens korn, grønnsaker og åpen åker-produksjon prioriteres i de områdene som ligger til rette for det, i tråd med kanaliseringspolitikken. Produksjonen skal være bærekraftig, slik at produksjonsevnen opprettholdes over tid, og utslipp av klimagasser skal reduseres.

Internasjonale forhold påvirker i økende grad rammebetingelsene for jordbruket og matindustrien, selv om importvernet er sterkt. Importen av jordbruksprodukter har økt over tid. Matsektorens konkurransekraft er avgjørende for å opprettholde en høy hjemmemarkedsandel og for målet om økt matproduksjon i Norge.

I 2019 inngikk organisasjonene i jordbruket og regjeringen en avtale med mål om å redusere utslippene fra jordbruket med 5 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter for perioden 2021–2030.

Resultatkontrollen som blant annet gjøres av Budsjettnemnda for jordbruket viser en god måloppnåelse på tre av hovedmålene for landbrukspolitikken (økt verdiskaping), mens arbeidet med reduserte klimagassutslipp fra næringen fortsatt bare er i startfasen.

Regelverket på matområdet er i stor grad harmonisert i EØS-området. Som følge av EØS-avtalen blir grunnlaget for det norske regelverket hovedsakelig utviklet i EU, og Mattilsynet deltar i regelverksutviklingsarbeidet. Omtrent 1/3 av alt regelverk som tas inn i EØS-avtalen hvert år er på matområdet, og nærmere 90 pst. av alle nye forskrifter og forskriftsendringer på Mattilsynets ansvarsområde er knyttet til oppfølging av EØS-avtalen.

Over jordbruksavtalen har det blitt satt av betydelige midler for å digitalisere og effektivisere forvaltningen. Dette forenkler søknadsprosedyrer hos bøndene og effektiviserer forvaltningen i tillegg til å gi bedre kontroll med tilskudd.

#### *Regulering av bygge- og anleggsnæringen*

Konkurransetilsynet og Produktivitetskommisjonen har trukket frem flere utfordringer på tilbudssiden i bolig- og byggemarkedet. Sentralt er kostnadsdrivende reguleringer, lange og usikre prosesser med myndighetene for å få regulert nye områder, og få og dyre tomter. Dette har ført til høye tomtepriser, kostnadsvekst i næringen og mulige etableringshindre for nye aktører.

Regjeringen har som mål å legge til rette for enklere og mer effektive plan- og byggesaksprosesser, slik at boliger, infrastruktur og næringsområder kan bygges ut raskere og rimeligere. Det er gjort en rekke endringer for å redusere kostnadene ved nye utbygginger, blant annet når det gjelder å samordne og begrense innsigelser statlige myndigheter og ved enkelte endringer i regelverket for universell tilgjengelighet. Regjeringen vil fortsette å forenkle plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter.

For å tilrettelegge for at utbygging kan skje raskere har regjeringen sendt et forslag til endringer i reglene om privat finansiering av offentlig infrastruktur på høring. Forslaget vil gi effektiviseringsgevinster både for kommuner og utbyggere ved at tidkrevende forhandlinger unngås, og at størrelsen på infrastrukturbidrag fra utbyggere blir mer forutsigbare. Det vil også bidra til å løse dagens utfordring med såkalte «gratispassasjerer», som oppstår fordi dagens regler stenger for bidrag etter at et infrastrukturtiltak er etablert. Grunneiere som venter med å bygge til infrastrukturtiltaket er etablert, slipper dermed å bidra til finansieringen. Forslaget vil gi større sikkerhet for at infrastrukturbehov faktisk blir finansiert, og dermed legge til rette for nødvendig utbygging.

I 2021 er regelverket for eksisterende bygg blitt endret. Endringene skal gjøre det enklere, rimeligere og mer forutsigbart for bolig- og bygningseiere å endre bygget sitt. Lovendringene skal også bidra til mer bærekraftig og effektiv gjenbruk av bygg. Endringene vil tre i kraft så snart forskriftsendringer og veiledning er på plass.

Digitalisering er et viktig virkemiddel når prosesser skal forenkles og gå raskere. Byggesaksbehandlingen er nå heldigital, helt fra søknad til

saksbehandling og godkjenning i kommunene. Dette medfører besparelser både for søkere og kommuner, og har et beregnet gevinstpotensial på over 300 mill. kroner årlig. Digitaliseringen av byggesaksprosessen åpner også opp for bedre kommunikasjon mellom aktørene i en byggesak. Direktoratet for byggkvalitet jobber med digital tilrettelegging av bygningsregelverket slik at automatisk regelsjekk og beslutningsstøtte blir tilgjengelig for de som skal bygge. Dette kan redusere tidsbruken i prosjektering av bygg og redusere byggefeil. I samarbeid med næringen har regjeringen tatt initiativ til å opprette et samordningsråd for digitalisering.

For å legge til rette for en mer produktiv næring jobber regjeringen med å vurdere tiltak for å bidra til færre feil i byggeprosessen og færre skader på bygg. Departementet vurderer nå forslagene fra Byggkvalitetsutvalget, som leverte sin rapport i 2020.

Regjeringen følger systematisk med på kostnadsutviklingen som følge av regelverksendringer. Direktoratet for byggkvalitet skal vurdere kostnadsvirkningene av regelverksendringer på plan- og bygningsområdet hvert fjerde år.

#### *Regulering av drosjenæringen*

Drosjenæringen var frem til 2020 en sterkt regulert næring, med blant annet antallsregulering av løyver i hver fylkeskommune. Antallsreguleringen, kombinert med driveplikten, gjorde det vanskelig for løyvehaverne å tilpasse tilbudet til etterspørselen i markedet. Videre hindret antallsreguleringen nye aktører å etablere seg og begrenset konkurransen. Svak prisinformasjon og høye etableringshindre har også vært fremhevet som årsaker til at konkurransen i drosjemarkedet fungerte mindre godt.

Sverige gikk bort fra systemet med behovsprøving av drosjeløyver på 1990-tallet, og Danmark og Finland i 2018. I Norge ble behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten opphevet fra 1. november 2020. Regelendringene skal legge til rette for et velfungerende drosjemarked som gir et bedre tilbud til reisende i hele landet. Etableringsbarrierene senkes, samtidig som det fortsatt stilles krav til aktørene for å sikre en seriøs næring. Krav om godandel, tilfredsstillende økonomi og etablering i Norge består. Kravet om fagkompetanse for løyvehaver ble fjernet, men innført for sjåfører. Hensynet til sikkerhet for passasjer og sjåfør er ivarettatt ved innføring av krav om at alle drosjeturer skal loggføres. Ved å fjerne behovsprøvingen, oppheve sentraltilknytnings-

plikten og kravet om at drosjeyrket skal være hovederverv for løyvehaver, ble det lagt til rette for at nye aktører kan etablere seg i markedet. Endringene skal gi aktørene større frihet til å drive virksomheten slik de selv mener er hensiktsmessig.

Regjeringen ønsker også å legge til rette for at nye digitale løsninger kan tas i bruk som alternativ eller supplement til taksameteret. En arbeidsgruppe har vurdert regelendringer som skal åpne for dette, og særlig om det er mulig å åpne for hel-digitale løsninger med krav om forhåndsbestilling og/eller at kunden har motsvarende mobilapplikasjon. Samferdselsdepartementet sendte forslag til nytt regelverk på høring i september.

For å sikre et godt tilbud i hele landet kan fylkeskommunene tildele eneretter i distriktene når markedet ikke tilbyr et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår. Enerett kommer i tillegg til eller i stedet for muligheten for kjøp av drosjetjenester.

Koronapandemien har ført til stor nedgang i etterspørselen etter drosjetjenester i 2020 og 2021. Det har gjort det krevende å vurdere virkningene av endringene i drosjereguleringen. Regjeringen har signalisert at endringene i drosjereguleringen skal evalueres tre år etter at de trådte i kraft.

#### *Forenkling for næringslivet*

Regjeringen arbeider systematisk med å redusere næringslivets kostnader ved rapportering og etterlevelse av lover og regler. Fra 2017 er det gjennomført tiltak som er beregnet å redusere årlige kostnader for næringslivet med om lag 11 mrd. kroner. Regjeringen vil videreføre dette arbeidet. Regjeringen legger også vekt på gode beslutningsgrunnlag før nye reguleringer vedtas. Regelrådet vurderer kvaliteten på konsekvensvurderinger før næringsrelatert regelverk blir vedtatt. Det er et viktig bidrag i forenklingsarbeidet.

Ny teknologi og digitale løsninger gir muligheter for forenkling og mer effektive prosesser, samtidig som det gir bedre kontrollmuligheter for myndighetene. Regjeringens mål er at opplysninger det offentlige innhenter, skal lagres og kategoriseres på en slik måte at de samme opplysningene hentes inn kun én gang. Det er også etablert bransjevis samarbeidsprosjekter mellom offentlig og privat sektor for blant annet finansnæringen, landbruk, havbruk og bygge- og anleggsbransjen som skal bidra til digitalisering.

Regjeringen vil arbeide for en mer samordnet og enhetlig tilsynspraksis overfor næringslivet.

En rekke tilsynsmyndigheter har, i samarbeid med Brønnøysundregistrene og Digitaliseringsdirektoratet, lansert tjenesten Tilda. Denne tjenesten gjør tilsynsinformasjon tilgjengelig i digitalt, maskinlesbart format, slik at det er raskt og enkelt å få oversikt over hva andre tilsyn har gjennomført og planlagt av tilsynsaktiviteter. Tilda er tilrettelagt for at de rundt 80 tilsynsmyndighetene i Norge, i tillegg til 201 brannvesen og drøyt hundre el-tilsyn, kobles tettere sammen digitalt, slik at tilsynene kan samhandle bedre og effektivisere tilsynsarbeidet. Det overordnede målet er å forenkle hverdagen for tilsynsmyndigheter, virksomheter og næringsliv. Tilsynene bør i størst mulig grad prioritere kontroll av virksomheter med høy risiko for lovbrudd, mens virksomheter som over tid viser god etterlevelse av regelverket, bør kontrolleres sjeldnere.

Regjeringen har de senere årene lagt frem en rekke lovproposisjoner med endringer i aksjelovgivningen som kan gi forenklinger for næringslivet. Endringer i foretakslovgivningens regler om møter innebærer at fysiske og digitale møter ble likestilt fra 1. juni 2021. Endringene erstattet midlertidige regler om digitale møter som følge av utbruddet av covid-19. De gir foretakene mulighet til å selv velge om de ønsker å holde fysiske eller digitale styremøter, generalforsamlinger, årsmøter og selskapsmøter.

I 2022 vil Nærings- og fiskeridepartementet fortsette arbeidet med å revidere og videreutvikle sammenslutnings- og registerlovgivningen, blant annet med sikte på å forenkle regelverket. Dette vil legge til rette for at næringslivet skal ha et klart og hensiktsmessig regelverk, uavhengig av organisasjonsform.

#### *Regelverk for rekonstruksjon og konkurs*

Effektive rekonstruksjonsregler kan bidra til at levedyktige bedrifter som har fått økonomiske problemer i større grad kan videreføres. Samtidig bør lite produktive og ulønnsomme virksomheter legges ned, slik at ressursene kan benyttes i mer effektive virksomheter. Produktivitetskommissjonen viste i NOU 2016: 3 til at effektiv konkursbehandling er sentralt for god flyt av ressursene. OECD har anbefalt Norge å forbedre regelverket ved insolvens, mens utvalget Norge mot 2025 anbefaler et nytt, permanent regelverk for restrukturering og konkurs som bidrar til at verdifulle ressurser videreføres gjennom salg eller rekonstruksjon.

Midlertidig lov om rekonstruksjon for å avhjelpe økonomiske problemer som følge av

utbrudd av covid-19 (rekonstruksjonsloven) trådte i kraft 11. mai 2020 og erstatter bestemmelsene om gjeldsforhandling i konkurslovens første del. Hovedformålet med reglene er å redusere risikoen for unødige konkurser i levedyktige virksomheter som er rammet av en akutt svikt i inntektene som følge av virusutbruddet. Endringer i konkurslovens regler om gjeldsforhandling har samtidig vært etterspurt lenge, og siktemålet med den midlertidige loven har hele tiden vært at den skal erstattes av permanente regler.

Justis- og beredskapsdepartementet arbeider nå med å utrede forslag til slike permanente regler om rekonstruksjon. Det er blant annet gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse, en spørreundersøkelse om den midlertidige loven og permanente regler og en innspillsrunde om permanente regler. Det har også nylig kommet svenske og danske lovutredninger om rekonstruksjon.

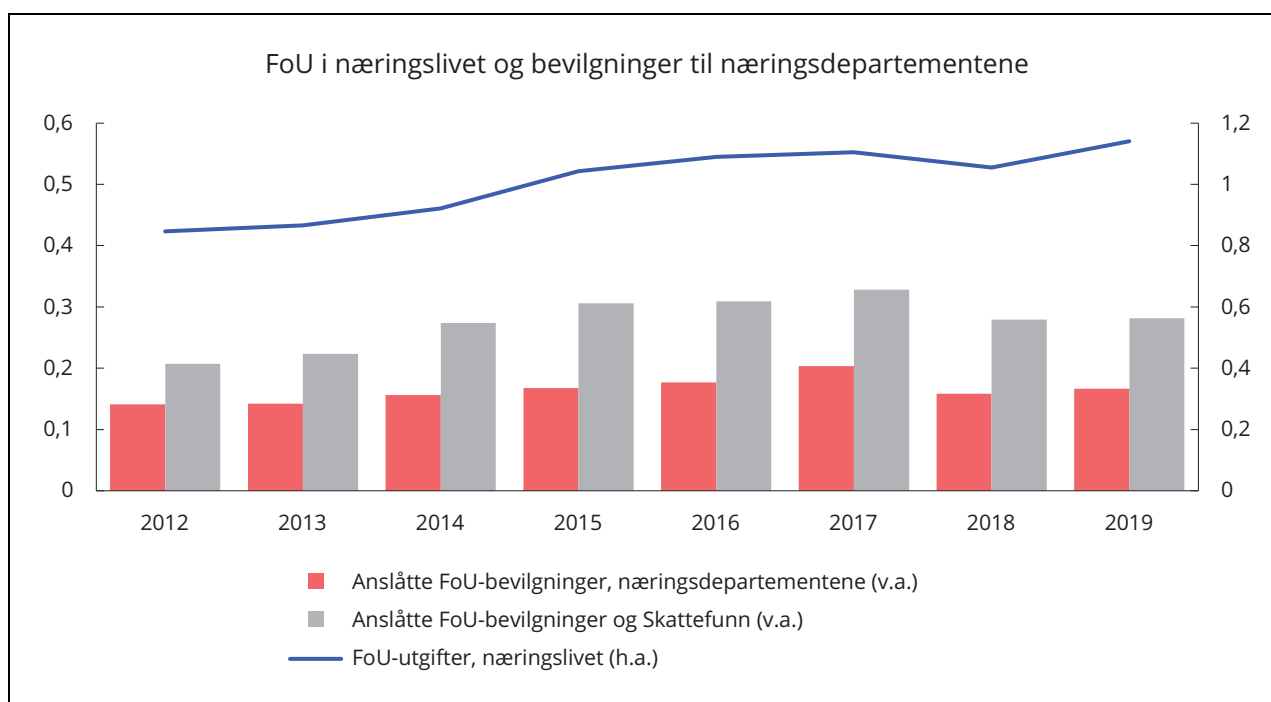
### 5.2.6 Innovasjon og forskning i næringslivet

Forskningsarbeid i næringslivet dreier seg i hovedsak om avansert kunnskapsanvendelse for å utvikle nye eller forbedre produkter og prosesser. Statistisk sentralbyrås undersøkelser om forskning og utvikling viser at forskningsaktiviteten i næringslivet har hatt sterk vekst den siste tiårsperioden, og den økte med nesten 5 pst. justert for prisvekst fra 2018 til 2019. Næringslivet

hadde egenutført forskning og utvikling for om lag 35,4 mrd. kroner i 2019. I tillegg kjøpte næringslivet forskning og utvikling til en verdi av om lag 7,7 mrd. kroner fra andre virksomheter, offentlig finansierte forskningsinstitutter og utlandet.

Virksomheter investerer i forskning, utvikling og innovasjon fordi det lønner seg. Resultater og metoder fra en enkelt bedrifts forskning og utvikling kan imidlertid ha positive effekter ikke bare for bedriften selv, men også for andre. Derfor gis det offentlig støtte til bedrifters forskningsvirksomhet. Regjeringen har satset på brede, landsdekkende ordninger for støtte til forskning og innovasjon. Slik OECD måler innsatsen, har næringslivets forskningsinnsats vokst fra 0,87 pst. av BNP i 2013 til 1,14 pst. i 2019. Dette betyr at forskningsinnsatsen i næringslivet i Norge var rangert som medianen blant OECD-medlemmene per juni 2021. Figur 5.3 viser nivået på offentlige bevilgninger og egenutført forskning i næringslivet de siste årene.

Samlet FoU som andel av BNP har vokst fra 1,67 pst. til 2,14 pst. over samme periode. En kilde til internasjonale rangeringer av innovasjonsinnsats er EUs European Innovation Scoreboard, der Norge nå rangeres i den øverste gruppen av land, som en sterk innovator. I EUs omtale av Norge trekkes det frem at resultatene over tid har økt



Figur 5.3 FoU i næringslivet og bevilgninger til næringsdepartementene. Andel av BNP

Kilde: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), Statistisk sentralbyrå og OECD.

sterkt i forhold til EU-landene, særlig i 2017 og 2019.

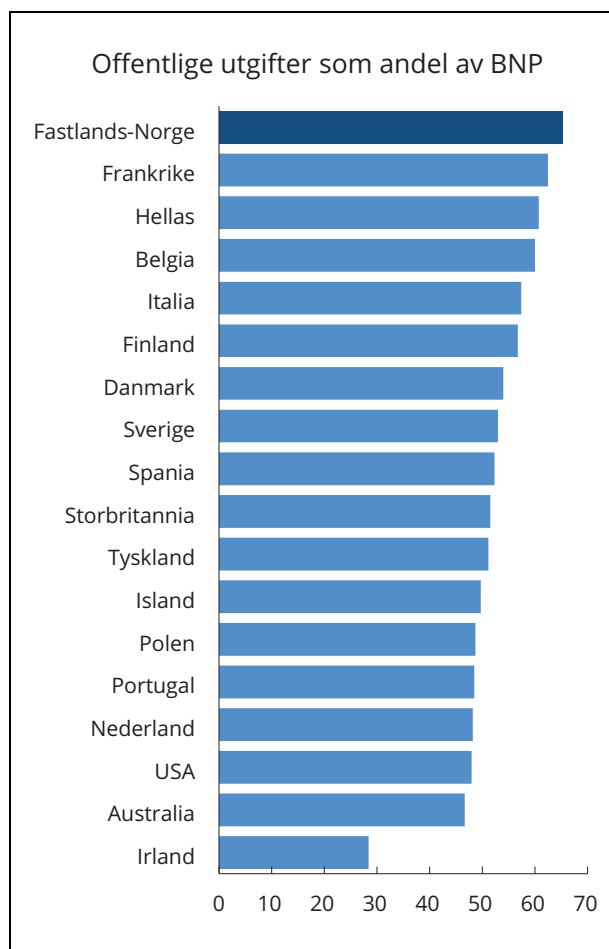
Innovasjonsundersøkelsen gjennomføres annet hvert år, og Statistisk sentralbyrå offentliggjorde tall for perioden 2018–2020 i oktober 2021. Om lag 63 pst. av foretakene som var omfattet av den norske innovasjonsundersøkelsen hadde innovasjonsaktivitet i perioden 2018 til 2020. Til sammen utgjorde investeringene om lag 75 mrd. kroner i 2020. Tar vi hensyn til usikkerheten i undersøkelsen er andelen innovatører uendret fra forrige undersøkelse på tross av at den første pandemitiiden inngår i grunnlaget. Statistisk sentralbyrå trekker frem at dette betyr at selv om noe innovasjonsaktivitet, noen innovasjoner og noen foretak har falt bort, har andre foretak og annen aktivitet kommet til for å ta de nye mulighetene som har oppstått.

### 5.3 Effektiv ressursbruk i offentlig sektor

Offentlig forvaltning er relativt stor i Norge sammenlignet med andre OECD-land. Innfasingen av petroleumsinntekter i budsjettene har gjort det mulig å øke offentlige utgifter. Samtidig er skattenivået forholdsvis høyt, se avsnitt 3.1.5 og figur 3.9B. De samlede utgiftene i offentlig forvaltning utgjorde 1 983 mrd. kroner i 2020, tilsvarende 65,2 pst. av bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge. Koronapandemien bidrar til at andelen offentlige utgifter var særlig høy i 2020. I 2019 var den på 59,9 pst. av bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge. Regjeringens forslag til budsjett for 2022 innebærer at andelen av utgiftene som går til offentlig forvaltning synker til om lag 60,3 pst.

Figur 5.4 viser offentlig utgifter som andel av bruttonasjonalprodukt i ulike land. Variasjonen i andelen mellom land skyldes i hovedsak ulik oppgavefordeling mellom offentlig og privat sektor. Fellesgoder som forsvar, politi, rettsvesen og offentlig administrasjon finansieres med skatter og avgifter i alle moderne økonomier. I Norge ivaretar det offentlige i stor grad også individrettede tjenester som utdanning, helse og omsorg. Dette er tjenester som i en del andre land i større grad utføres og finansieres av private eller ivaretas av familien. Nivået på offentlige støtte- og velferdsordninger er også relativt høyt i Norge. Dessuten står det offentlige for en større del av pensjonsordningene enn i mange andre land, hvor pensjoner i større grad er et privat ansvar.

Offentlig sektor legger også beslag på en stor andel av arbeidskraften. Mange av oppgavene det



Figur 5.4 Offentlig utgifter som andel av bruttonasjonalprodukt. 2020

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

offentlige utfører er arbeidsintensive, slik som utdanning, politi og helsevesen. I 2020 arbeidet hver tredje sysselsatte i Norge i offentlig sektor. Kommunene står for en stor del av dette, blant annet fordi kommunene har ansvar for mange av tjenestene innen helse og omsorg. Når så store deler av arbeidskraften og de øvrige ressursene i økonomien benyttes i stat og kommuner, får ressursanvendelsen i offentlig sektor mye å si både for økonomisk utvikling, produktivitet og velferd.

Effektiv ressursbruk i offentlig sektor handler både om å prioritere de viktigste målsettingene og tiltakene og å løse oppgavene på best mulig måte. Hvis offentlige oppgaver kan utføres mer kostnadseffektivt, kan vi oppnå like gode resultater med lavere ressursbruk, eller bedre resultater med samme ressursbruk. Minst like viktig er det å prioritere de beste tiltakene, altså tiltakene som gir mest nytte for pengene. Det kan innebære å avvikle ordninger som ikke fungerer etter hensikten eller har utspilt sin rolle, og å nedprioritere

aktivitet, eller senke kvalitet eller ambisjonsnivå på enkelte områder for å kunne prioritere opp andre.

#### Offentlig ressursbruk i 2022

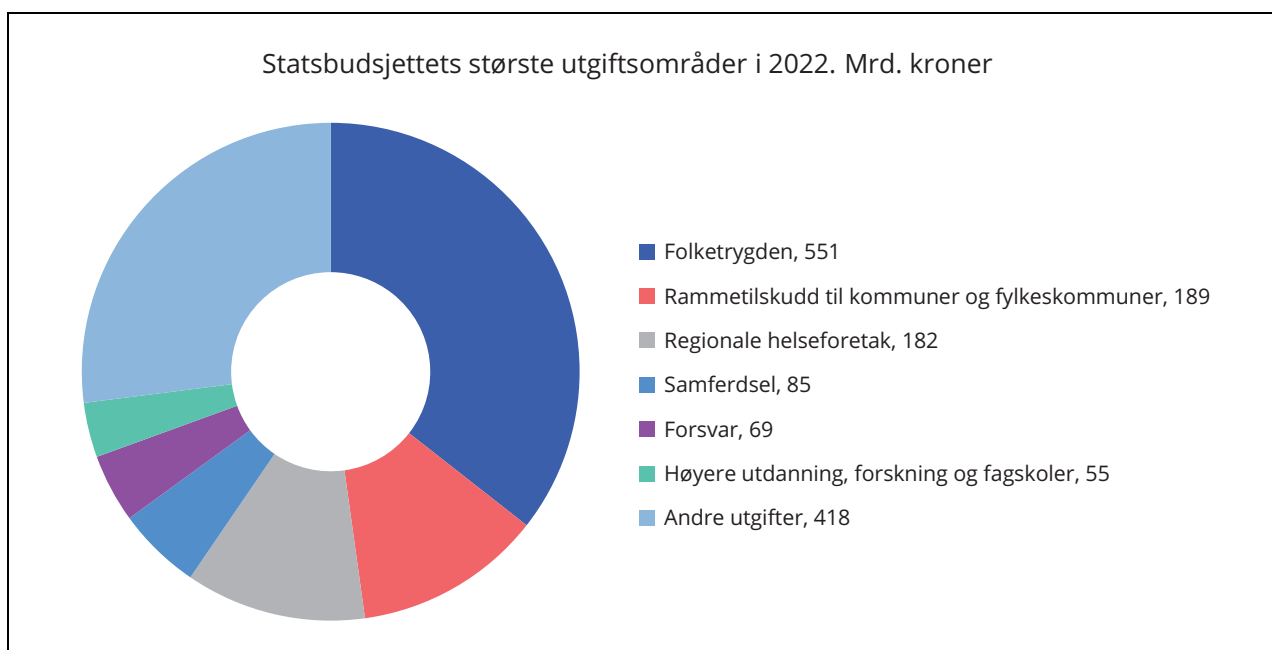
Figur 5.5 gir en oversikt over sentrale utgiftsområder på statsbudsjettet og inkluderer utgifter til drift, investering og overføringer til andre. I figuren er utgifter til petroleumsvirksomhet, finansielle transaksjoner og overføring til Statens pensjonsfond utland ikke inkludert. Velferdsordningene utgjør en stor del av statens utgifter. Folkestrygden med blant annet alders- og uførepensjon, utgjør en særlig stor del på om lag 36 pst. Effektive velferdsordninger med gode insentiver er viktige for bærekraften i offentlige finanser, både fordi de utgjør en så stor andel av statens utgifter, men også fordi de i mange tilfeller påvirker arbeidstilbudet og dermed verdiskapingen i økonomien.

Rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner og overføringer til de regionale helseforetakene utgjør begge om lag 12 pst. hver av statsbudsjettets utgifter. Samferdsel, forsvar og høyere utdanning mv. peker seg også ut som forholdsvis store utgiftsområder. Statens utgifter til investeringer inngår i alle gruppene i figuren. Ifølge tall fra nasjonalregnskapet utgjorde statsforvaltningens bruttoinvesteringer i realkapital i underkant av 7 pst. av totale utgifter i 2020.

Fremover vil handlingsrommet i budsjettene bli mindre. Som utdypet i Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*, vil Norge i årene fremover stå overfor både nye og kjente utfordringer. Det vil være færre i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist. Statens utgifter vil gå opp, uten at inntektene øker like mye. Aldringen av befolkningen gir økte utgifter til pensjon og press på helse- og omsorgstjenestene, samtidig som veksten i arbeidsstyrken avtar. Dette vil bli en særlig utfordring for de minste kommunene. Utsiktene for offentlige finanser fremover tydeliggjør at bedre ressursbruk og omprioriteringer må til for at vi kan fortsette å utvikle velferdssamfunnet. Nye offentlige tilbud vil i stadig større grad måtte finansieres gjennom reduksjon i utgifter.

#### Virkemidler og forutsetninger for mer effektiv ressursbruk

Offentlig sektor kjennetegnes blant annet av komplekse oppgaver og mange, tidvis kryssende, målsetninger. Effektivitet, både i valg av tiltak og virkemiddel og i gjennomføring, er viktig for å få mest mulig velferd for ressursene vi har til rådighet. Rammebetingelser som stiller krav og gir insentiver til effektiv ressursbruk, vil legge til rette for dette. I henhold til økonomiregelverket har både virksomhetsledere og styrende departement ansvar for å påse at ressursbruken er effektiv innenfor eget ansvarsområde. Regjeringen har også gjort strukturelle endringer og tatt i bruk



Figur 5.5 Statsbudsjettets største utgiftsområder i 2022. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

flere verktøy for å jobbe mer systematisk med god offentlig ressursbruk.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) skal bidra til effektiv ressursbruk i staten og til at staten når sine mål gjennom god styring, ledelse, organisering og gode beslutningsgrunnlag. På økonomiområdet leverer DFØ fellestjenester til statlige virksomheter for å skape synergier og stordriftsfordeler for staten. I 2020 fikk DFØ ansvar for flere fagområder for å bygge opp et samlet fagmiljø innen forvaltningsutvikling. DFØ har med dette fått flere virkemidler i arbeidet med å legge til rette for effektiv ressursbruk og bidra til en kunnskapsbasert og utviklingsorientert forvaltning. Fra 2021 har DFØ fått i oppdrag å bli et kompetansesenter for offentlig ressursbruk i forvaltningen.

Det er en gjensidig avhengighet mellom effektiv offentlig ressursutnyttelse og innbyggernes tillit til myndighetene. Innbyggernes tillit til offentlig forvaltning er en forutsetning for at myndighetene skal kunne levere effektive og brukerrettede tjenester. Flere studier viser at tillit gjør det enklere å iverksette offentlige tiltak, blant annet fordi innbyggere i stor grad slutter opp om tiltakene, tillater innsamling av data mv. Da kreves det færre ressurser for å sikre etterlevelse, og det er enklere å bruke offentlige data og utvikle digitale løsninger. OECD har pekt på tillit som en driver for effektiv forvaltning og økonomisk utvikling og som et mål på hvordan offentlig sektor lykkes. Norsk offentlig forvaltning skårer høyt i internasjonale sammenligninger av tillit. Det er et godt utgangspunkt for å forsterke arbeidet med å bruke ressursene i offentlig sektor bedre. Høy tillit til forvaltningen kan ikke tas for gitt, og forutsetter at forvaltningen overholder de sentrale forvaltningsverdiene demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet.

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) ble innført som et fast årlig tiltak fra 2015. Reformen gjenspeiler den generelle effektiviseringen som skjer på tvers av statlige virksomheter og sender et tydelig signal til virksomhetsledere om å gjennomføre langsiktig og systematisk effektiviseringsarbeid. ABE-reformen gir legitimitet til effektiviseringsarbeidet i statlige virksomheter og tar ut gevinstene til fellesskapet på en forutsigbar måte. I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2022 gir reformen omprioritering av om lag 1,9 mrd. kroner.

Regjeringen har gjennomført og satt i gang flere områdegjennomganger med sikte på å bedre ressursbruken innenfor utvalgte budsjettområder. Områdegjennomganger gir mulighet for fordyp-

ning og grundigere vurderinger av enkelte utgiftsområder enn det normalt er rom for innenfor den årlige budsjettprosessen. Slike gjennomganger skal legge til rette for effektiviseringsgevinster, bedre målretting av regler og tiltak eller nedprioritering av aktivitet som ikke lenger anses formålstjenlig. De fleste områdegjennomganger offentliggjøres på regjeringen.no og bidrar til å rette oppmerksomheten mot hvordan offentlige ressurser benyttes, og hvordan dette kan gjøres mer effektivt. I 2021 arbeides det med områdegjennomganger av boligløsninger for eldre og av utenriktjenesten. Tidligere har det vært gjennomganger av legemidler under folketrygden, styringen av politi- og lensmannsetaten, det næringsrettede virkemiddelapparatet, bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor, næringsfremme i utlandet, øremerkede tilskudd i kommunesektoren, støtteordninger i klimapolitikken, Statens vegvesen, miljøforvaltningen, Norges forskningsråd og ID-forvaltningen, som omfatter fastsettelse og registrering av identitet, utstedelse av fysiske og elektroniske ID-bevis og ID-kontroll.

Områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet ble levert i november 2019. Områdegjennomgangen pekte på et betydelig potensial for mer effektiv ressursbruk og brukeretting. Regjeringens forslag til oppfølging skal bidra til et fremtidsrettet, brukervennlig og kostnadseffektivt virkemiddelapparat. Et mer omstillingsdyktig og fleksibelt apparat vil bedre kunne møte endrede behov i næringslivet i tiden fremover. Det vises til Nærings- og fiskeridepartementets proposisjon for en nærmere beskrivelse av oppfølgingen.

I 2019 ble det også gjennomført en områdegjennomgang av ID-forvaltningen, hvor det er vurdert om dagens ID-forvaltning er innrettet på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte. Områdegjennomgangen anbefaler at ID-forvaltningen utvikles videre i tråd med visjonen én person, én identitet i Norge, og peker på flere tiltak for økt sikkerhet, brukervennlighet og kostnadseffektivitet. Anbefalingene og eventuelle tiltak for å følge opp områdegjennomgangen er nå under arbeid i de berørte departementene.

I 2020 ble det gjennomført en områdegjennomgang av legemidler finansiert av folketrygden. Områdegjennomgangen viste at dagens system for å fastsette priser samlet sett fungerer godt, og anbefalte videreføring av dagens system med enkelte justeringer. Det ble anbefalt justeringer i trinnprisordningen, tiltak for å begrense antall legereservasjoner mot bytte i apotek uten faglig begrunnelse og innføring av anbud for et



mindre antall legemiddelgrupper med terapeutisk likeverdige legemidler. På bakgrunn av anbefalingene foreslår regjeringen å fjerne første priskutt i trinnprisordningen, gjennomføre tiltak for å begrense antall legereservasjoner og igangsette en pilot for anbud på kolesterolsenkende legemidler.

Områdegjennomgangen av politiet ble ferdigstilt i 2020. For å forbedre styringen i sektoren ble det foreslått å bedre styringsinformasjonen med mål om å legge til rette for mer strategisk styring av etaten og mer effektiv ressursutnyttelse. I tillegg ble det foreslått å dreie styringen vekk fra styring på innsatsfaktorer og mot resultatmål. Anbefalingene og eventuelle tiltak for å følge opp områdegjennomgangen er nå under arbeid i Jus- og beredskapsdepartementet.

### 5.3.1 Mer effektiv organisering av kommune, region og stat

Riktig ansvars plassering er et sentralt mål for styring av offentlig forvaltning. Offentlige ressurser utnyttes mest effektivt når forvaltningsnivået som er ansvarlig for å løse og finansiere en oppgave, selv kan vurdere hvordan oppgaven bør løses for å imøtekomme brukernes og samfunnets behov.

Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Rammefinansiering støtter opp om lokalt selvstyre og gir kommuner og fylkeskommuner handlingsrom til å gjøre prioriteringer i tråd med egne vurderinger og innbyggernes behov. Dette bidrar til effektiv ressursbruk tilpasset lokale forhold og stimulerer til innovasjon og effektivisering ettersom frigiorte midler tilfaller den enkelte kommune. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å avvikle øremerkede ordninger og redusere det totale omfanget av øremerking i tråd med prinsippet om rammefinansiering.

*Kommunereformen* medførte den største endringen i kommunestrukturen i Norge siden 1960-tallet. Fra 1. januar 2020 er det 356 kommuner i Norge, en reduksjon på 17 pst. fra 428 kommuner før kommunereformen startet. Hovedtrekkene ved kommunestrukturen er likevel ikke endret. Om lag halvparten av kommunene har fortsatt under 5 000 innbyggere, og flere enn 120 kommuner har færre enn 3 000 innbyggere.

I Norge har vi et generalistkommunesystem som innebærer at alle kommuner har samme oppgaver og ansvar, uavhengig av størrelse og antall innbyggere. Når kommunene er svært forskjellige med hensyn til blant annet folketall, befolknings-

utvikling, avstander og sentralitet, vil forutsetningene for å ivareta funksjonene som generalistkommune bli ulike og man risikerer uønskede forskjeller i de kommunale tjenestene. Regjeringen vil fortsatt legge til rette for kommunesammenslåinger. Målene for arbeidet med kommunestruktur er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati.

Det er særlig utfordringer med kapasitet og kompetanse i små kommuner, og behovet for en mer helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling gjør det nødvendig å jobbe videre med kommunestrukturen. Dette reformbehovet forsterkes med aldringen av befolkningen, som både demper tilgangen til og øker etterspørselen etter arbeidskraft i pleie- og omsorgssektoren. Dette er en særlig utfordring for mange små kommuner. Også i det videre arbeidet med kommunestruktur legges det til rette for gode og langsiktige økonomiske virkemidler for kommuner som ønsker å slå seg sammen, se Stortingets tilslutning til dette i Innst. 393 (2017–2018).

*Regionreformen* ble vedtatt av Stortinget i juni 2017. Fra 1. januar 2020 har 19 fylker blitt til 11. Reformen legger et grunnlag for at det regionale nivået kan bli mer funksjonelt og ta et større ansvar for samfunnsutviklingen i regionene. Større fylkeskommuner med økt kapasitet og kompetanse kan bedre ivareta dagens oppgaver og påta seg nye. Fra 2020 har ingen fylkeskommuner under 200 000 innbyggere. Fylkeskommunene har fått flere oppgaver og virkemidler til å utvikle fylkene i tråd med regionale behov og muligheter. Det er overført oppgaver og virkemidler innenfor områder der fylkeskommunene allerede har ansvar og kompetanse, for eksempel innenfor samferdsel, næringsutvikling, miljø, kompetanse, integrering, kulturmiljø og landbruk.

Kommunereformen og regionreformen er kvalitetsreformer der gevinster skal komme innbyggerne til gode, i form av bedre eller mer effektive tjenester. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et godt kunnskapsgrunnlag for videre evalueringer gjennom nullpunktsmålinger for begge reformene, og disse skal følges opp.

Det gjennomføres et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren for å frigjøre ressurser som kan gi innbyggerne flere og bedre tjenester. Analyser fra Senter for økonomisk forskning, publisert i rapport fra Teknisk beregningsutvalg for kommuneøkonomi i november 2020, viser likevel forskjeller i tjenestetilbud og effektivitet mellom kommuner, også om man



sammenligner kommuner med omtrent like mange innbyggere.

Analysene kan benyttes til sammenligninger mellom kommuner og til å følge utviklingen i egen kommune over tid. De tyder på at det er store muligheter for mer effektiv ressursutnyttelse og bedre tjenester, eksempelvis innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenester. Resultatene av kartlegging av den enkelte kommune legges årlig ut på [www.kommunedata.no](http://www.kommunedata.no). Oppdaterte analyser planlegges gjennomført i løpet av høsten 2021.

Ansvarsendringene som følger av *barnevernsreformen*, skal tre i kraft fra 2022 og vil gi økt faglig og økonomisk ansvar til kommunene. Den overordnede målsetningen er at flere barn skal få riktig hjelp til riktig tid, og at tjenestetilbudet i større grad skal tilpasses lokale behov. Reformen skal medvirke til å klargjøre ansvarsforholdet mellom stat og kommune innen barnevernet og styrke kommunenes muligheter og incentiver til forebygging og tidlig innsats, mer effektiv ressursbruk og bedre tilpasset hjelp. Kommunene vil blant annet få økt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem og skal betale økte egenandeler for tiltak som tilbys av Bufetat.

*Omstilling og omorganisering i statlige virksomheter* kan også legge til rette for mer effektiv ressursbruk. De siste årene har vi sett flere omstillinger og omorganiseringer. Statens vegvesen ble fra 1. januar 2020 organisert etter funksjoner og oppgaver i seks divisjoner og et direktorat. Omorganiseringen må ses i sammenheng med blant annet oppgaveoverføringen til fylkeskommunene, områdegjennomgangen av Statens vegvesen, etablering av Nye Veier AS og økt digitalisering av tjenester. Flere oppgaver og ansatte er overført fra Vegdirektoratet til divisjonene. Dette innebærer utflytting av mange arbeidsplasser fra Oslo.

For å legge til rette for fremtidsrettede, brukerorienterte og effektive tjenester gjennomføres en reform av trafikant- og kjøretøyområdet. For å følge opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 582 (2020–2021), jf. Dokument 8:41 S (2020–2021) og Innst. 189 S (2020–2021), skal Statens vegvesen avvente planlagte nedleggelse eller reduksjoner av tjenestetilbudet ved trafikkstasjonene. Arbeidet med å digitalisere trafikant- og kjøretøytenester og reformen for øvrig, med sikte på å legge til rette for varig mindre behov for oppmøte på et fysisk tjenestested, videreføres. Reformen skal være gjennomført innen utgangen av 2024.

Kystverket har ny organisering fra 1. januar 2021. Omorganiseringen innebærer at Kystverket skal gå fra å være inndelt i regionkontor til å være

organisert etter funksjoner. Den nye organiseringen skal legge til rette for at Kystverket kan effektivisere arbeidet og sørge for en effektiv, sikker og miljøvennlig sjøtransport.

Regjeringen fremmet forslag til ny domstolstruktur i oktober 2020. Reformen ble iverksatt i april 2021. For tingrettene ble antall rettskretser redusert fra 60 til 23, men uten at noen tjenestesteder ble lagt ned. Den nye strukturen legger til rette for bedre samlet ressursutnyttelse, økt fleksibilitet i saksavviklingen og kortere saksbehandlingstider. Strukturendringene vil bidra til et likere domstoltilbud for borgerne og styrke rettsikkerheten.

Med bakgrunn i anbefalinger i områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet ble Garantiinstituttet for eksportkreditt og Eksportkreditt Norge AS slått sammen 1. juli 2021. Et samlet tilbud i den nye forvaltningsbedriften Eksportfinansiering Norge (Eksfin) skal blant annet gjøre det enklere for næringslivet og bidra til et mer effektivt eksportfinansieringssystem. Regjeringen har satt et effektiviseringsmål på 60 mill. kroner for den nye, sammenslåtte enheten fra og med 2023. Også regjeringens forslag om å legge Sivas programvirksomhet inn under Innovasjon Norge vil bidra til forenkling og effektivisering av virkemiddelapparatet.

### 5.3.2 Nye og endrede arbeidsmåter

*Innovasjon i offentlig sektor* er viktig for bærekraftige, offentlige finanser og for å opprettholde et godt tjenestetilbud og løse de store samfunnsutfordringene. Innovasjonsbarometeret for statlig sektor 2021 viser en økning i antallet som oppgir å ha innført minst én innovasjon de siste to årene, fra 85 pst. i 2018 til 90 pst. i 2021. I juni 2020 la regjeringen frem Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse* for å fremme innovasjon i offentlig sektor.

Regjeringen lanserte i 2020 programmet Start-Off for innovasjonsskjøp fra oppstartsselskaper. Programmet ledes av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) og skal legge til rette for at offentlige virksomheter formulerer utfordringer og behov som oppstartsbedrifter og andre innovative aktører kan utarbeide løsninger på. Interessen for programmet har vært stor i både statlige og kommunale virksomheter.

OECD har anbefalt at Norge i større grad tar i bruk felles, statlige tjenestesentre for administrative oppgaver. Slike sentre kan gi stordriftsfordeler og god kvalitet på tjenester. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) leverer

administrative fellestjenester til departementene. Siden 2019 har DSS fått to nye kunder på de digitale tjenestene, og fra 2021 leverer DSS anskaffelsestjenester til to nye departementer. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) leverer digitale lønns- og regnskapstjenester til et flertall av statlige virksomheter. DFØs kundemasse øker jevnt. Ved årsskiftet 2020/2021 var 89 pst. av statlige virksomheter lønnskunder av DFØ, mens 78 pst. av statlige virksomheter benyttet seg av DFØs regnskapstjenester. Dette er en økning fra året før, da andelen lønnskunder var på 88 pst. og for regnskapskunder var andelen 75 pst. Statens innkjøpssenter ble opprettet i 2016 og forvalter felles avtaler for statlige virksomheter. Innkjøpssenteret har i løpet av 2021 fått et sterkere mandat for å styrke gevinstrealiseringen av statlige fellesavtaler. Statsforvalterens fellestjenester (STAF) har ansvar for styrings-, drifts- og utviklingsoppgaver på det administrative området hos statsforvalterne.

Digitaliseringsdirektoratet har ansvar for flere av *de sentrale offentlige digitale fellesløsningene*, blant annet ID-porten, Altinn, Digital postkasse til innbyggerne og Kontaktregisteret. Bruken av fellesløsningene har hatt en sterk vekst, spesielt etter koronavirusutbruddet. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at koronapandemien har vært en pådriver for omstilling i offentlig sektor.<sup>2</sup> Fire av fem statlige virksomheter og kommuner har økt digitaliseringstaken i koronapandemien. Som et resultat av denne omstillingen har for eksempel antallet innlogginger i ID-porten i perioden januar til mai 2021 økt med mer enn 30 pst. i forhold samme periode i fjor. Tilsvarende ble det sendt 43 pst. flere meldinger i digital postkasse de fem første månedene i 2021 i forhold til samme periode i fjor.

Komplekse problemstillinger følger ikke nødvendigvis etablerte administrative strukturer eller inndelinger, men krever innsats og samarbeid fra flere sektorer og forvaltningsnivåer. Regjeringen vil fortsette å legge til rette for *effektive samhandlingsarenaer* både innenfor offentlig forvaltning og i form av privat-offentlig samarbeid. Byvekstavtaler er gjensidig forpliktende avtaler mellom staten, fylkeskommuner og kommuner for å få effektiv trafikkavvikling, mindre kø, reduserte klimagassutslipp og mindre luftforurensning og støy. Målet er at veksten i persontrafikken skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange (nullvekstmålet). Byvekstavtalene er et sentralt verk-

tøy for bedre samordning og mer helhetlig tilnærming i areal- og transportpolitikken. I dag er det inngått bymiljø-/byvekstavtale med de fire største byområdene. Regjeringen vil også legge til rette for å inngå byvekstavtaler med de fem mindre byområdene.

*Konkurransetsetting og økt samarbeid med private* kan bidra til bedre tjenester uten at offentlige budsjetter øker. En sammensetning av private og ideelle aktører kan bidra til bedre tjenester, større mangfold og økt valgfrihet for brukere. I desember 2019 ble det etter konkurranse inngått en ny avtale om togtrafikken på Bergensbanen og Vossebanen. Tidligere er det inngått tilsvarende avtaler om togtrafikk på to andre strekninger. Konkurransen om lokal- og regiontogtrafikk i Osloområdet mellom Lillestrøm, Spikkestad, Gjøvik og Halden ble lyst ut i september 2019. Konkurranses grunnlaget ble sendt ut i mars 2021, og det tas sikte på å inngå kontrakt med vinneren av trafikkpakken i mars 2022. Samlet er konkurranseutsetting av persontogtrafikken anslått å gi en netto gevinst på om lag 9 mrd. kroner i perioden 2021–2028.

Bane NOR SF legger opp til at drift og vedlikehold av jernbanen skal konkurranseutsettes i ti geografiske kontraktsområder. Drift og vedlikehold av jernbanenettet på Sørlandet er lyst ut først, med tilbudsfrist i august 2021. Konkurransetsettingen skal skje gradvis for å høste erfaring. Bane NOR SF har anslått betydelige gevinster.

*Digitalisering* er en drivkraft for økt produktivitet i offentlig sektor. Teknologiutviklingen åpner for nye måter å organisere forvaltningen på, bedre tjenester og nye måter å gi brukerne tilgang til offentlige tjenester på. Digitaliseringsdirektoratet er regjeringens fremste verktøy for rask og samordnet digitalisering av offentlig sektor. Direktoratet skal også bidra til digitalisering av samfunnet som helhet der det er formålstjenlig. Digitaliseringsdirektoratet skal legge til rette for innovasjon i offentlig og privat sektor, god informasjonssikkerhet i forvaltningen, og effektiv og sikker utvikling brukerrettede av digitale tjenester for innbyggere, kommuner og næringsliv.

Pålegg om hjemmekontor, restriksjoner på reising og økt etterspørsel etter informasjon og tjenester på nett i forbindelse med koronapandemien har hatt en rekke konsekvenser for bruken av IT generelt og digitalisering av offentlig sektor. Verdien av å utvikle nye offentlige digitale tjenester er synliggjort, og mange virksomheter har høstet nye erfaringer med digitalt arbeid.

<sup>2</sup> Økt digitalisering i offentlig sektor som følge av koronapandemien, publisert 6. mai 2021 av Statistisk sentralbyrå.

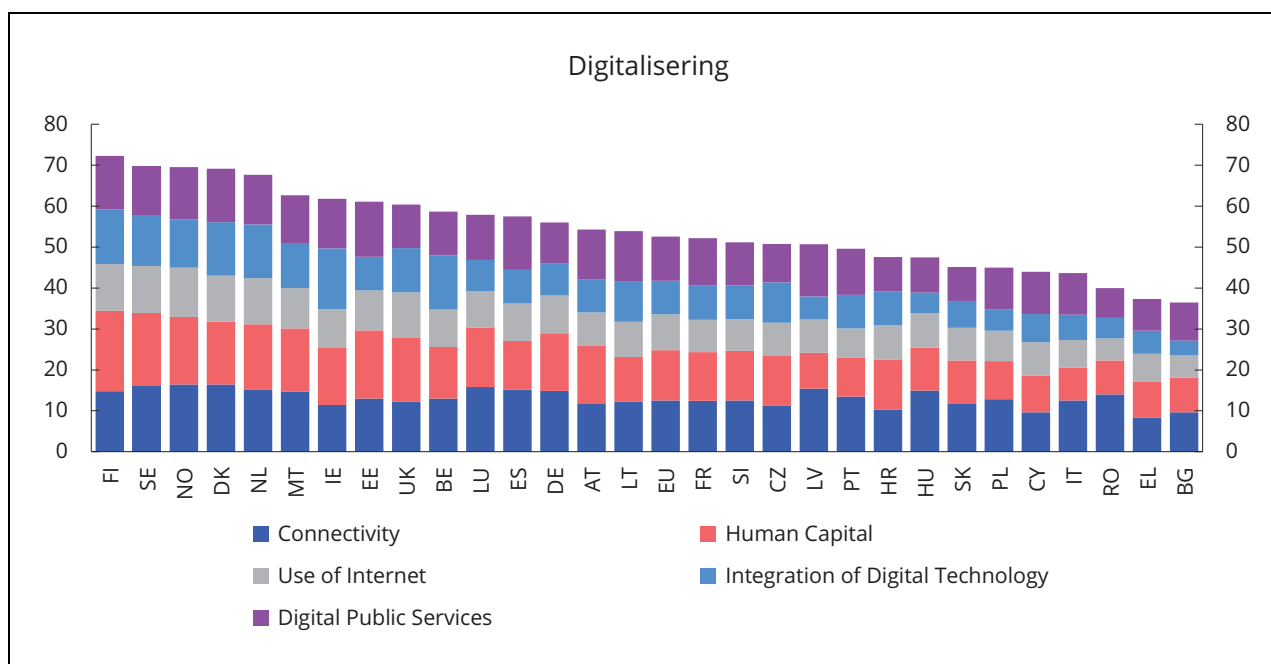
Regjeringen vil fortsette å utvikle digitale løsninger som tar utgangspunkt i brukernes behov på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Arbeidet med oppfølging av *En digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025* pågår i samarbeid med KS. Digitaliseringsdirektoratet publiserte våren 2020 første versjon av en handlingsplan som viser status for gjennomføring av tiltakene i strategien. Planen oppdateres halvårlig.

Regjeringen ønsker at de offentlige virksomhetene forenkler og samordner slik at brukerne opplever sammenhengende og helhetlige offentlige tjenester. Digitaliseringsdirektoratet skal ha en koordinerende rolle i dette arbeidet. Livshendelser og livssituasjoner er et godt utgangspunkt for å lage sammenhengende tjenester og sette brukeren i sentrum, se nærmere omtale i Digitaliseringsstrategien. Målet er kvalitets- og effektiviseringsgevinster for innbyggere og næringsliv, og gevinster i form av redusert ressursbruk i forvaltningen.

The Digital Economy and Society Index (DESI) måler EU-landene samt Norge og Storbritannia på digital infrastruktur, i hvilken grad næringslivet tar i bruk digital teknologi, bruken av offentlige digitale tjenester, digital kompetanse og bruk av teknologi og tjenester i samfunnet. Indeksen for 2020, se figur 5.6 viser at Norge rangeres som nummer tre i Europa etter Finland og Sverige. Norge var i 2019 rangert som nummer fem. Indeksen for 2021 vil foreligge høsten 2021.

*Medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekter* bidrar med finansiering av digitaliseringsprosjekter i statlige virksomheter. Prosjektene må være samfunnsøkonomisk lønnsomme og levere forpliktende gevinstrealiseringsplaner. Ordningen retter seg mot små og mellomstore digitaliseringstiltak, og fra 2020 også mot større tverrgående digitaliseringstiltak som understøtter målene i regjeringens digitaliseringsstrategi om fellestjenester og sammenhengende tjenester mot brukerne. Halvparten av gevinstene i virksomheter som mottar støtte fra ordningen, og andre statlige virksomheter som får vesentlige gevinster fra tiltaket, realiseres gjennom reduksjon i virksomhetenes budsjetttrammer. Eksempler på prosjekter som har fått midler de siste årene er Tilda-prosjektet i Arbeidstilsynet som effektiviserer og samordner tilsyn fra flere tilsynsmyndigheter gjennom etablering av et felles samhandlingsgrunnlag for deling av rapporter og data. Statens sivilrettsforvaltning har fått midler til et prosjekt som gir grunnlag for digitalisert saksbehandling, enklere arbeid for verger og lettere informasjonstilgang for andre. Direktoratet for e-helse har fått støtte til flere prosjekter, blant annet Velferdsteknologisk knutepunkt. Brønnøysundregistrene har fått midler til et prosjekt som forenkler innsamling og formidling av økonomisk informasjon for enkeltmannsforetak.

*Digitaliseringsrådet* er et frivillig lavterskeltilbud til alle statlige virksomhetsledere for å hjelpe dem å lykkes med digitalisering. Noen virksomhe-



Figur 5.6 Digital Economy Society Index 2020

Kilde: Europakommisjonen.

ter har etter hvert fått mye erfaring med å digitalisere, mens andre er mindre erfarne. Digitaliseringsrådet gir råd om strategiske veivalg i alle faser av et prosjekt og til prosjekter i alle størrelser. Medlemmene i rådet er ressurspersoner med tung faglig kompetanse og praktisk toppleder-erfaring fra både offentlig og privat sektor, samt akademia. Digitaliseringsdirektoratet er sekretariat for rådet og trekker veksler på kompetanse fra hele direktoratet. I 2021 fikk blant annet Landbruksdirektoratet støtte fra Digitaliseringsrådet i et prosjekt som legger til rette for brukervennlige digitale løsninger innen eiendomsoverdragelser. Utdanningsdirektoratet fikk råd om sin revisjon av Elevundersøkelsen. Stortingets administrasjon brukte Digitaliseringsrådet i forbindelse med prosjektet Digitalisering av parlamentarisk saksbehandling. Flere virksomheter benytter kompetansen i Digitaliseringsrådet i ulike faser av prosjektet. Et eksempel er Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, som har hatt Fritidskortet oppe i rådet både i 2019 og 2021.

*Deling av offentlige data* er en forutsetning for å nå målet om at innbyggere og næringsliv skal gi samme informasjon til det offentlig kun én gang. Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon* ble lagt frem våren 2021, og understreker betydningen dataøkonomien har for videre økonomisk vekst og økt sysselsetting i Norge. Regjeringen vil at Norge skal utnytte mulighetene i data til økt verdiskaping, flere nye arbeidsplasser i hele landet og en effektiv offentlig sektor.

Et utvalg skal utrede og foreslå et helhetlig regelverk for tilgjengeliggjøring av offentlige data til videre bruk som er tilpasset endrede krav og forventninger og den teknologiske utviklingen på området. Utvalget skal etter planen levere sitt arbeid våren 2023. Det skal også oppnevnes en ekspertgruppe i næringslivet som skal lage felles retningslinjer for deling av industridata. Når det legges til rette for at data i større grad kan deles og gjenbrukes, er det grunnleggende at den enkelte får informasjon om, og i størst mulig grad kan ha kontroll over, bruken av egne personopplysninger. Derfor vil regjeringen utrede muligheten for å etablere en digital løsning som omfatter flere offentlige etater, der innbyggerne kan få innsyn i og eventuelt administrere bruken av egne personopplysninger, herunder samtykke til deling. Det skal også vurderes om det er mulig å knytte utvalgte private aktører til en slik løsning.

De siste årene er det satt i gang og videreutviklet flere digitaliseringsprosjekter som legger til rette for bedre deling av data og elektronisk kom-

munikasjon blant annet innenfor justissektoren (Justishub), i barnevernet (DigiBarnevern), på kulturminnefeltet og i Kystverket (Kystdatahuset). I de digitale tjenestene Kystdatahuset og BarentsWatch gjør Kystverket data om skipstrafikken og norske kyst- og havområde tilgjengelig for alle. Arbeids- og velferdsetaten moderniserer sine tjenester ved mer bruk av digital teknologi. Flere prosjekter er også gjennomført eller igangsatt for å utvikle fellesløsninger i universitets- og høyskolesektoren. Innenfor kraftsektoren har AMS (smarte strømmålere) samt Elhub (datahub for utveksling og lagring av måledata) bidratt til effektive forretningsprosesser og tilgang til måledata.

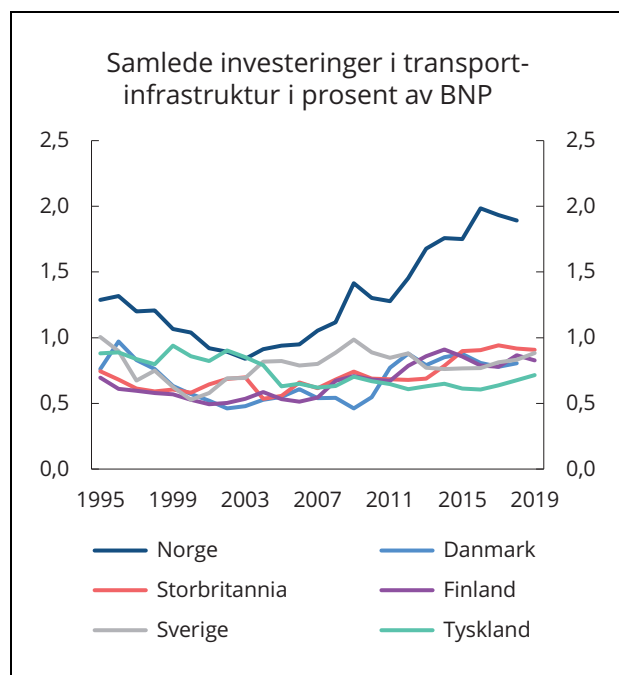
### 5.3.3 Riktige investeringer og god gjennomføring

Investeringer er utgifter som forventes å ha en fremtidig avkastning for samfunnet. Gode offentlige investeringer bidrar til å nå samfunns mål og leverer høyest mulig nytte til lavest mulig kostnad. Samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer kan styrke vekstevnen i økonomien, og det offentlige har en rolle i å tilrettelegge for velferd og vekst gjennom riktige investeringer og god gjennomføring. En investering er samfunnsøkonomisk lønnsom dersom alle de positive virkningene av tiltaket (gevinster, nytte) er større enn de negative virkningene (ulike typer kostnader). Så langt som mulig, skal alle positive og negative virkninger inkluderes når det vurderes om tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomme, også virkninger som ikke lar seg prissette.

Det er risiko for at investeringer med høye kostnader, lav nytte, uklare mål og dårlig styring kan legge beslag på betydelige midler som heller burde gått til andre formål som ville gitt mer vekst og velferd. Å unngå feilinvesteringer krever både langsiktig planlegging og tilstrekkelig fleksibilitet slik at prosjektene kan modnes og oppdateres etter hvert som samfunnet endrer seg.

Nivået på offentlige investeringer er høyt i Norge sammenlignet med andre land. Offentlige investeringer i realkapital, altså konkrete fysiske ting som veier, offentlige bygninger og forsvarsmateriell mv., utgjør nær ti prosent av offentlige utgifter. Norge er det landet i OECD, ved siden av Ungarn, der den høyeste andelen av bruttonasjonalprodukt går til offentlige investeringer.<sup>3</sup> Investeringer på samferdselsområdet er høyt prioritert,

<sup>3</sup> OECD (2021), Government investment spending in Government at a Glance 2021 (s. 95). Paris: OECD.



Figur 5.7 Investeringer i transportinfrastruktur i prosent av bruttonasjonalprodukt. 1995–2019

<sup>1</sup> For Norge oppgis samlede investeringer i prosent av bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge. For Norge og Danmark foreligger det kun tall til og med 2018.

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

og nivået er svært høyt i internasjonal sammenheng, se figur 5.7. Når mange store prosjekter pågår samtidig, kreves det god styring og ledelse for å opprettholde kostnadskontroll.

*Utredningsinstruksen* stiller krav til forhåndsutredning av statlige tiltak, herunder en gjennomgang av forventede positive og negative virkninger av tiltaket. Hvis et tiltak forventes å ha vesentlige virkninger, skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse. OECD har pekt på at Norge bør tillegge samfunnsøkonomiske analyser større vekt i prioriteringen av infrastrukturinvesteringer og bremse kostnadsvekst i planleggingsfasen av prosjektene. Mange av samferdselsprosjektene i Norge har svak eller negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

I noen sektorer og for noen prosjekttyper er det en utfordring å realisere gevinster fra investeringer og effektiviseringstiltak. Dette gjelder blant annet IKT-prosjekter der omstillinger, for eksempel nye arbeidsprosesser eller endring av virksomhetene, er nødvendig for å realisere gevinstene.

Jørgensen, M. (2015) fant at om lag 10 pst. av offentlige digitaliseringsprosjekter gir ingen eller svært liten nytte, mens 30 pst. av prosjektene leverer mindre nytte enn planlagt.<sup>4</sup> For prosjekter

innen bygg og forsvar er forholdet mellom nytte og kostnad mindre systematisk kartlagt, men også her er det eksempler på at gevinstrealisering er vanskelig.

I hovedsak har store statlige investeringer de siste årene blitt gjennomført innenfor den kostnadsrammen som er vedtatt av Stortinget. Slikt sett har det vært rimelig god kostnadskontroll i utbyggingsfasen av prosjektene. Det største potensialet for forbedring finnes trolig i forprosjektfasen før prosjektene legges frem for Stortinget for endelig investeringsbeslutning. Flere studier viser at prosjektkostnadene i denne fasen øker betydelig. Dette er noe av bakgrunnen for arbeid med bedre kostnadsstyring og vekt på gode prosesser for endringer i planleggingsfasen av statlige investeringer.

*Statens prosjektmodell* bidrar til kvalitet i planleggingen, bedre kontroll med kostnadsutviklingen og tettere oppfølging av de største investeringsprosjektene. Digitaliseringsprosjekter følges tettere opp både gjennom statens prosjektmodell og gjennom ordninger som Digitaliseringsrådet. Det er videre stilt klare forventninger om at kommuner og fylkeskommunene vektlegger kostnadseffektivitet for private og offentlige aktører i sin planlegging.

Regjeringen har iverksatt flere tiltak for bedre investeringer, blant annet gjennom etableringen av Nye veier AS, større oppmerksomhet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet og overordnede prioriteringer i arbeidet med Nasjonal transportplan.

Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033* ble lagt frem 19. mars 2021. I arbeidet med planen har det vært et gjennomgripende mål at vi skal få mer igjen for pengene, slik at fellesskapets ressurser utnyttes best mulig. Hovedtiltaket er innføring av porteføljestyring i transportsektoren, der transportvirksomhetene kontinuerlig skal arbeide for å redusere kostnadene og øke nytten av prosjektporteføljen. Dette innebærer at virksomhetene underveis i planperioden kan foreslå rekkefølge og omfang på prosjekter som gjennomføres innenfor rammen av Nasjonal transportplan 2022–2033.

Virksomhetenes forslag til porteføljeprioritering skal være offentlig tilgjengelig. Virksomhetenes prioriteringer skal bestemmes av samfunnsøkonomisk prissatt lønnsomhet, ikke-prissatte virkninger og vurdering av usikkerhet inkludert teknologirisiko. En forutsetning for prioritering av

<sup>4</sup> Jørgensen, M. (2015). Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter: En oppsummering av forskningsbasert kunnskap og evidensbaserte tiltak. 31. mai 2015.

et prosjekt eller tiltak er at tiltaket er optimalisert og modent for prioritering.

Samfunnsøkonomiske analyser har vært et viktig grunnlag for vurdering av prioriteringene i Nasjonal transportplan. Som følge av videre optimalisering og porteføljestyring vil gjennomføringen av transportplanen kunne gi bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn det som til nå er identifisert.

Samferdselsdepartementet gjennomfører tiltak for å forbedre styring og resultater i Bane NOR SF gjennom større ansvarliggjøring av foretaket, mindre detaljert styring og et mer forretningsmessig forhold mellom staten og foretaket. Formålet er å øke Bane NORs operasjonelle handlingsrom, etablere klarere ansvarsforhold, øke effektiviteten og bedre budsjett- og økonomistyringen. Bane NOR skal få mer forutsigbarhet for fremtidige budsjetttrammer samtidig som foretaket får et klart ansvar for å holde seg innenfor de rammene som blir satt.

Med bakgrunn i de positive resultatene Nye Veier AS har oppnådd, tar regjeringen i bruk elementer fra Nye Veier-modellen også i jernbane-sektoren. Nye Veier AS skal bygge Ringeriksbanen, slik at vi får inn et konkurranseelement i byggherrefunksjonen på jernbane, slik vi har mellom Statens Vegvesen og Nye Veier AS i vegsektoren.

## 5.4 Næringsstøtte

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan

defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til reguleringer, reduserte skatter og avgifter eller skjerming fra utenlandsk konkurranse.

All næringsstøtte påvirker konkurransen mellom bedrifter og næringer, og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. I markeder med virksom konkurranse (fravær av markedssvikt) kan næringsstøtte vri ressursbruken mot støtteberettigede næringer og bedrifter, og dermed gi et samfunnsøkonomisk tap. I tillegg er det kostnader ved å finansiere næringsstøtten. I samfunnsøkonomiske analyser legges det til grunn en skattefinansieringskostnad på 20 pst. for netto økt offentlig ressursbruk.

Tabell 5.1 oppsummerer næringsstøtten i 2020 for ulike næringer og støttekategorier, men gir ikke en fullstendig oversikt over all næringsstøtte. Støtte i form av for eksempel reguleringer, konsesjonsordninger eller offentlig kjøp omfattes ikke av tabellen.

### 5.4.1 Budsjettstøtte

Finansdepartementets beregninger av budsjettstøtte omfatter ordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, det vil si tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt avsetninger til tap eller risikokapital på statlige kapitalinnskudd. Beregningene av statlig næringsstøtte omfatter ikke statens kjøp av varer og tjenester. For eksempel inngår ikke overføringer til kringkasting, jernbane, de regionale flyrutene, statens kjøp av posttjenester og buss.

Tabell 5.1 Oversikt over budsjettstøtte, skatteutgifter og -sanksjoner rettet mot næringslivet og annen næringsstøtte i 2020 fordelt på næringer. Mrd. 2020-kroner

	Budsjettmessig støtte	Skatteutgifter og -sanksjoner <sup>1</sup>	Annen næringsstøtte <sup>2</sup>	Sum
Landbruk <sup>3</sup> .....	17,5	1,2	8,2	26,9
Fiske og havbruk <sup>4</sup> .....	0	0,8		0,8
Sjøfart og skipsbygging .....	2,3	4,2		6,5
Industri og tjenester (inkl. petroleum) .....	1,8	20,8	0,2	22,8
Horisontale ordninger <sup>5</sup> .....	8,8	12,9		21,7

<sup>1</sup> Omfatter skatteutgifter og -sanksjoner fra tabell 5.4.

<sup>2</sup> Inkluderer skjermingsstøtte i jordbruket beregnet av OECD og støtte gjennom el-sertifikatordningen.

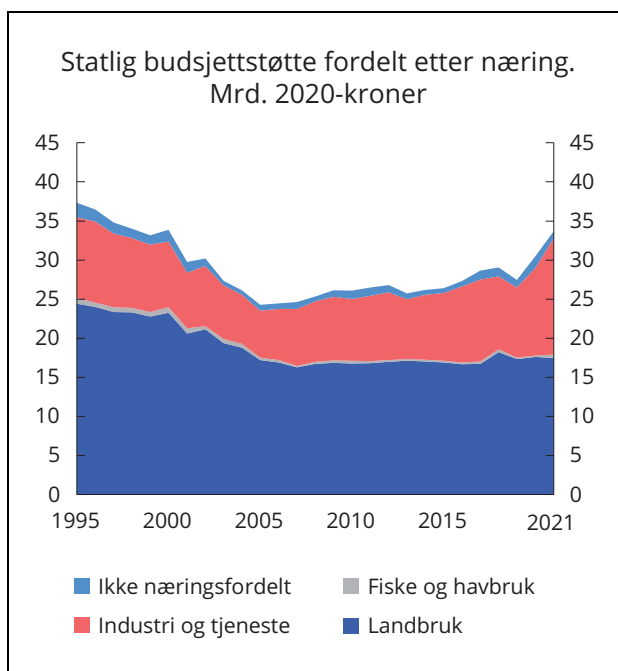
<sup>3</sup> Budsjettmessig støtte til landbruket avviker noe fra OECDs tall for budsjettstøtte pga. noe ulike definisjoner.

<sup>4</sup> Utviklingskonsesjoner for lakseoppdrett utgjør også et betydelig beløp, men er ikke tallfestet.

<sup>5</sup> Inkluderer generelle ordninger, forskning- og utvikling og regionalstøtte. Budsjettmessig miljø- og energistøtte er ført under horisontale ordninger, mens skatteutgifter ved miljøavgifter er ført på aktuell næring.

Kilde: OECD og Finansdepartementet.





Figur 5.8 Statlig budsjettstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2020-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

Figur 5.8 illustrerer den samlede støtten over budsjettets utgiftsside fordelt etter mottaker-næring. Også horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelig for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring. Den samlede budsjettstøtten er anslått til 30,5 mrd. kroner i 2020. Regnet i faste 2020-priser økte støtten med 3,1 mrd. kroner fra 2019 til 2020. Budsjettstøtten målt som andel av BNP utgjorde 0,89 pst. i 2020, mens andelen i 2019 var 0,76 pst. Økningen i budsjettstøtte fra 2019 til 2020 skyldes særlig økt støtte til miljø- og energiformål.

I forbindelse med pandemien i 2020 ble det innført en rekke midlertidige tiltak for å motvirke inntektsbortfallet i privat sektor. Blant de viktigste var tilskuddsordningen for foretak med stort omsetningsfall, lønnsstøtteordninger for bedrifter som har tatt tilbake permitterte, utvidelser av permisjonsordningen både i lengde og ytelsesnivå, lånegarantiordningene, og kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende mv. De midlertidige tiltakene er ikke med i tallene i figur 5.8 og tabell 5.1. og 5.2. I avsnitt 3.1.4 er det gitt en omtale av de midlertidige tiltakene mot pandemien.

Landbruksstøtten utgjorde 17,5 mrd. kroner eller om lag 57 pst. av den samlede budsjettstøtten i 2020. Det meste av budsjettstøtten til landbruket gis gjennom jordbruksavtalen. En mindre del av

landbruksstøtten går til reindriftsnæringen, den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien, reiseliv, skogbruk og produksjon av bioenergi.

Inntektsutviklingen målt per årsverk er et sentralt tema i de årlige jordbruksforhandlingene. Inntektsutviklingen henger sammen med utviklingen i markedet, støttenivået og kostnadsutviklingen i sektoren. I Prop. 200 S (2020–2021) om jordbruksoppgjøret 2021, ble det vist til at en for sterk prioritering av inntektsmuligheter flere ganger har ført til oppbygging av overkapasitet og overproduksjon. Det bidrar til dårligere inntekter, økte kostnader, lavere verdiskaping og svekket konkurransekraft. Lite effektiv bruk av ressurser svekker både grunnlaget for landbruk over hele landet og annen måloppnåelse i landbrukspolitikken.

For jordbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien utgjør skjermingsstøtten om lag 8,2 mrd. kroner. Dette kommer i tillegg til støtten som fremkommer i figur 5.8.

I tabell 5.2 er den samlede budsjettstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil nødvendigvis inneholde noe skjønn. En del støtteordninger skal oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten plassert etter dens primære formål.

Regionalstøtten over budsjettets utgiftsside utgjorde 2,1 mrd. kroner i 2005, men har siden falt noe og utgjorde i 2020 om lag 1,5 mrd. kroner.

Budsjettstøtten til forskning og utvikling omfatter blant annet Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til innovasjonskontrakter.

I næringsstøtteberegningene er flere av støtteordningene til innovasjon, kompetanse og nettverk kategorisert som støtte til små og mellomstore bedrifter (SMB).

Veksten i støtte til klima, miljø- og energitiltak har vært betydelig siden 2006. Forskningsrådet og Enova er viktige aktører. Utbetalt støtte fra Enova kan variere fra år til år avhengig av fremdriften i prosjekter som støttes. Dette skyldes at støtten utbetales trinnvis etter at kostnader har påløpt.

Det felles elsertifikatmarkedet mellom Sverige og Norge innebærer omfattende støtte til produksjon av elektrisitet basert på fornybare energikilder. Prisen på elsertifikater dannes på bakgrunn av tilbud og etterspørsel etter sertifikater, der samlet etterspørsel er fastsatt av myndighetene gjennom et krav til fornybarandel, og tilbudet avhenger av ny produksjon som kvalifiserer for elsertifikater. Støtten overføres direkte til produsentene fra forbrukere av elektrisitet (unntatt kraftkrevende industri) og inngår derfor ikke i beregningene av statlig næringsstøtte. Elsertifikatordningen tilsva-

Tabell 5.2 Statlig budsjettstøtte etter formål. Nettokostnader. Mrd. 2020-kroner<sup>1</sup>

Formål	2005	2018	2019	2020	Anslag 2021
<i>Horisontal støtte</i> <sup>2</sup> .....	4,0	7,2	6,7	8,8	11,8
Herav:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FoU <sup>3</sup> .....	0,8	2,0	2,1	2,1	2,5
Regional <sup>4</sup> .....	2,1	1,4	1,2	1,5	0,9
SMB <sup>5</sup> .....	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Miljø og energi.....	0,4	2,8	2,5	4,2	7,5
<i>Næringsrettet støtte</i> <sup>6</sup> .....	20,2	21,9	20,8	21,7	21,9
Herav:					
Landbruk <sup>7</sup> .....	17,2	18,2	17,2	17,5	17,4
Fiske og havbruk.....	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3
Skipsbygging.....	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Sjøfart.....	1,7	2,1	1,8	2,3	2,5
Sum.....	24,3	29,1	27,5	30,5	33,7

<sup>1</sup> Deflatert med årlig prisendring for BNP for Fastlands-Norge.

<sup>2</sup> Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikariater).

<sup>3</sup> Omfatter bare støtte til prosjekter der næringsaktører er direkte kontraktspartnere, det vil si direkte bedriftsrettet forskningsstøtte. Statens investeringer i teknologiseret på Mongstad eller planleggingsutgifter knyttet til et fullskalaanlegg er ikke medregnet.

<sup>4</sup> Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling.

<sup>5</sup> Omfatter blant annet tilskudd, lån, garantier og rådgivningstjenester fra Innovasjon Norge til små og mellomstore bedrifter.

<sup>6</sup> Omfatter blant annet utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjekter i teknologisk utvikling i petroleumsvirksomheten.

<sup>7</sup> Budsjettmessig støtte til landbruket avviker fra OECDs tall for budsjettstøtte pga. noe ulike definisjoner.

Kilde: Finansdepartementet.

rer en avgift på kraftforbruk der inntekten er ørmerket produsenter av fornybar kraft.

Målet om å øke fornybarproduksjonen med 28,4 TWh innen 2020 ble oppnådd allerede i 2019, og elsertifikatprisen har deretter falt betydelig. Samlet støtte fra norske forbrukere til produsenter av fornybar elektrisitet i Norge og Sverige har således også falt betydelig og anslås til om lag 180 mill. kroner i 2020. Nye produksjonsanlegg i Norge vil ikke bli godkjent etter 2021. Godkjente anlegg som settes i drift innen fristen i 2021, vil motta elsertifikater i 15 år.

Kraftkrevende industri har fritak fra plikten til å kjøpe elsertifikater som gjelder for andre som forbruker elektrisk kraft. Dette er en form for indirekte næringsstøtte som ikke fremkommer av støtteberegningene. Fritaket for elsertifikatplikten utgjorde en støtte på om lag 50 mill. kroner til kraftkrevende industri i 2020.

Norge har hatt en kompensasjonsordning for CO<sub>2</sub>-innslaget i kraftprisen (CO<sub>2</sub>-kompensasjon) i perioden 2013 til 2020. Ordningen gir norsk industri delvis kompensasjon for økte kraftpriser som følge av EUs kvotesystem for CO<sub>2</sub>-utslipp. Ordningen omfatter industrivirksomheter som i tråd med ESAs retningslinjer for CO<sub>2</sub>-kompensasjon, har mulighet til å få støtte. Det inkluderer blant annet produsenter av aluminium, ferrolegeringer, kjemiske produkt og treforedling. Denne industrien vil dermed ikke stå overfor den reelle kvoteprisen. For støtteåret 2020 ble det i 2021 utbetalt om lag 2,5 mrd. kroner i CO<sub>2</sub>-kompensasjon. Regjeringen har bestemt at CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen skal videreføres for perioden 2021–2030.

Skipsfarten mottar driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. Gjennom tilskuddsordningen for syselsetting av sjøfolk kan rederier søke om tilskudd på grunnlag av innbetalt forskuddstrekk av skatt,



trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for tilskuddsberettiget mannskap med arbeid om bord på skip i ordningen. I 2016 og 2017 gjennomførte regjeringen vesentlige endringer i ordningen. Ordningen er utformet som åtte tilskuddsmodeller med ulike vilkår og virkeområder. Samlet sysselsettingsstøtte over ordningen utgjorde i 2020 om lag 2,3 mrd. kroner, jf. tabell 5.3. Om lag 12 000 sjøfolk var omfattet i 2020. Gjennomsnittlig støttebeløp per sjømann omfattet av ordningen var dermed om lag 188 000 kroner.

I EUs statsstøtteregelverk er det gitt særskilte regler for statsstøtte til maritim transport. Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk er i tråd med EUs regelverk og godkjent av EFTAs overvåkingsorgan ESA. Tilskuddet kompenserer delvis for kostnadsulempen ved å sysselsette sjøfolk fra Norge og de andre EØS-landene fremfor billigere arbeidskraft fra land utenfor EØS.

Eksportfinansiering Norge (Eksfin) er en statlig forvaltningsbedrift som ble opprettet 1. juli 2021 gjennom en sammenslåing av Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og Eksportkreditt Norge AS. Eksfin forvalter en garantiordning for byggelån for skip. Garantier for byggelån skal gis på markedsmessige vilkår. I tillegg forvalter Eksfin et markedsmessig skipsfinansieringstilbud (lån og garantier) for kjøp av skip fra verft i Norge når disse skipene skal brukes i Norge. Ordningen ble opprettet i statsbudsjettet for 2018

og er foreslått videreført i 2022. De statlige ordningene for langsiktig eksportfinansiering er også relevant for skipsbyggingssektoren. Ordningene forvaltes av Eksfin, og skal være et supplement til kommersielle finansinstitusjoner og i henhold til internasjonalt regelverk på området.

Regjeringen lanserte i august 2020 en kondemneringsordning for skip i nærskipfart og en låneordning for skip i nærskipfart og fiskeflåten. Regjeringen har i 2021 utvidet kondemneringsordningen til å også omfatte offshoreskip, og opprettet et kondemneringstilskudd. Ordningene skal stimulere til grønn flåtefornyelse og reduserte klimagassutslipp fra norsk skipsfart.

#### 5.4.2 Skatteutgifter- og sanksjoner

Nettokostnadene ved særskilte skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er vist i tabell 5.4. I tabellen er beregnede skatteutgifter i 2020 og 2021 fordelt etter formål. Bare den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot næringsaktører, er med i tabellen. Både den næringsspesifikke støtten, den regionale støtten og den bedriftsrettede forskningsstøtten øker vesentlig når støtte i form av skatte- og avgiftslempninger medregnes. For en grundigere omtale av skatteutgifter vises det til Prop. 1 LS (2021–2022) Skatter og avgifter 2022, vedlegg 1.

Tabell 5.3 Oversikt over tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk i 2020

Tilskuddsmodell	Antall sjøfolk	Antall skip	Antall rederier	Utbetalinger (mill. kroner)
Skip i NOR, generelt.....	3 421	278	122	759,5
Petroleumsskip i NOR.....	4 024	117	25	718,3
Passasjerskip i utenriksfart i NOR.....	1 368	6	1	303,3
Skip i NOR som betjener strekningen Bergen–Kirkenes.....	1 148	10	1	115,9
Seilskip i NOR.....	79	3	3	12,0
Skip i NIS, generell.....	679	87	29	74,3
Lasteskip i utenriksfart i NIS.....	323	40	8	99,4
Konstruksjonsskip i NIS.....	1 002	38	15	184,5
Totalt .....	12 043	580	204	2 267,2

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet.

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet<sup>1</sup>. Mill. kroner

	2020	2021
<i>Horizontal (generell)</i> .....	-342	-605
– Dokumentavgift – innbetalinger fra næringsvirksomhet .....	-700	-850
– Startavskrivning for maskiner mv. ....	200	0
– Skatteinsentivordning for investeringer i oppstartsselskap .....	63	100
– Gunstig beskatning ved kjøp av aksjer/opsjoner i arbeidsforhold .....	80	130
– Særskilt gunstig beskatning av opsjoner i små oppstartsselskap .....	15	15
<i>Regional</i> .....	9 844	10 748
– Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift .....	9 700	10 600
– Elavgift – redusert sats for tiltakszonen i Troms og Finnmark <sup>2</sup> .....	100	105
– Distriktsrettet investeringsstøtte under KMD .....	44	43
<i>FoU</i> .....	3 390	3 690
– Skattefradrag for FoU-kostnader .....	3 300	3 600
– Fradrag for tilskudd til vitenskapelig forskning og yrkesopplæring .....	90	90
<i>Skipsfart</i> .....	4 194	4 262
– Særskilte skatteregler for rederier .....	2 600	2 600
– Høy avskrivningssats for skip mv. ....	30	30
– Særfradrag for sjømenn .....	279	282
– Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk <sup>3</sup> .....	150	200
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale .....	535	525
– Fritak for grunnavgift på mineralolje .....	590	610
– Elavgift – redusert sats .....	10	15
<i>Fiske</i> .....	765	845
– Høy avskrivningssats for fiskefartøy mv. ....	10	10
– Særfradrag for fiskere .....	215	280
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale .....	115	115
– Fritak for grunnavgift på mineralolje .....	425	440
<i>Landbruk</i> .....		
– Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk .....	775	795
– Skattefritak for investering i landbruket (IBU-midler) under LMD .....	85	88

Tabell 5.4 fortsetter

	2020	2021
– Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket.....	40	40
– Skogfondsordningen.....	172	162
– Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer.....	45	46
– Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten.....	5	5
– Særfradrag for reindrift.....	11	11
– Elavgift – fritak for veksthusnæringen.....	25	30
– CO <sub>2</sub> -avgift på naturgass – fritak for veksthus.....	26	22
<i>Overnattingsvirksomhet.....</i>	<i>70</i>	<i>70</i>
Avskrivningssats hoteller, bevertningssteder og losjihus.....	70	70
<i>Informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet.....</i>	<i>90</i>	<i>95</i>
Elavgift – redusert sats for store datasentre.....	90	95
<i>Industri.....</i>	<i>7 244</i>	<i>7 281</i>
– Elavgift – fritak for kjemisk reduksjon, elektrolyse, metallurgisk og mineralogisk.....	5 100	5 000
– Elavgift – redusert sats for øvrige produksjonsprosesser.....	2 100	2 250
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale.....	55	55
– CO <sub>2</sub> -avgift på naturgass for kvotepliktig industri.....	-68	-76
– CO <sub>2</sub> -avgift for ikke-kvotepliktig kjemisk reduksjon mv.....	27	22
– Grunnavgift på mineralolje – redusert sats for treforedling og pigmentproduksjon, fritak for fiskemelindustri.....	30	30
<i>Energiforsyning.....</i>	<i>980</i>	<i>1 770</i>
Elavgift – redusert sats for produksjon av fjernvarme.....	170	180
Nedre grense for grunnrenteskatt.....	190	1 210
Gunstige avskrivningsregler for vindkraft.....	620	380
<i>Petroleumssektoren og tilknyttede tjenester.....</i>	<i>12 203</i>	<i>13 035</i>
– CO <sub>2</sub> -avgift <sup>4</sup> .....	-6 032	- 5 900
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale <sup>4</sup> .....	960	940
– Elavgift – redusert sats <sup>5</sup> .....	820	870
– Fritak for grunnavgift på mineralolje.....	1 185	1 225
– Petroleumsskatt – raske avskrivninger i ordinær skatt <sup>6</sup> .....	1 780	1 850

Tabell 5.4 fortsetter

	2020	2021
– Petroleumsskatt – investeringsfradrag i særskatt <sup>6</sup> .....	13 470	14 030
– Høy avskrivningssats for skip, rigger mv. i tjenester tilknyttet petroleums- virksomhet .....	20	20
<i>Luftfart</i> .....	209	438
– CO <sub>2</sub> -avgift for innenriks kvotepliktig luftfart.....	-361	-327
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale.....	20	15
– Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk.....	550	750
<i>Transport vei</i> .....	-66	-91
– Høyere veibruksavgift på biodiesel enn på mineralolje <sup>7</sup> .....	265	-120
– Høyere veibruksavgift på bensin enn på mineralolje <sup>7</sup> .....	-30	-30
– Høyere veibruksavgift på bioetanol enn på mineralolje .....	1	-1
– Lavere veibruksavgift på naturgass enn på mineralolje .....	3	0
– Trafikksforsikringsavgift for lastebiler og trekkbiler.....	-40	-40
– Omregistreringsavgift for typiske næringskjøretøy .....	-130	-150
– Høy avskrivningssats for busser, vogntog og varebiler .....	130	130
<i>Tog og annen skinnegående transport</i> .....	125	128
– Fritak for elavgift .....	90	95
– Fritak for grunnavgift på mineralolje .....	30	30
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale.....	5	3

<sup>1</sup> Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhetens skatte- og avgiftsinnbetaling, se. Prop. 1 LS (2021–2022), vedlegg 1. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

<sup>2</sup> Næringer utenom industri, petroleumsvirksomhet og bergverk.

<sup>3</sup> Estimert skatteutgift knyttet til særavgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord i ferger. I tillegg er disse varene fritatt fra merverdiavgift, noe som innebærer en ytterligere skatteutgift.

<sup>4</sup> Netto inntektstap eller -gevinst utgjør bare om lag 16 pst. av bruttoanslaget siden avgifter er fradragsberettiget i ordinær skatt og særskatt, og SDØE betaler deler av avgiften.

<sup>5</sup> Landanlegg for petroleumsvirksomheten. Elektrisk kraft fra land til sokkelen er ikke omfattet av avgiften. Dette regnes ikke som en skatteutgift.

<sup>6</sup> De investeringsbaserte fradragene (avskrivninger i ordinær skatt samt rentefradrag og friinntekt i særskatt) er for sjenerøse, se omtale i Prop. 150 LS (2012–2013). Etter reduksjonen i friinntekt dekker selskapene kun om lag 12 pst. av investeringene, mens de skulle dekket 23 pst. ved nøytral petroleumsbeskatning. Skatteutgiften er beregnet ved å multiplisere den for høye fradragsverdien med selskapenes aktiverbare investeringer i investeringsåret.

<sup>7</sup> Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell mellom veibruksavgiftene på bensin- og diesel målt per MJ teoretisk energiinnhold. Det legges til grunn at næringsvirksomhet bruker om lag 60 pst. av total mengde omsatt diesel.

Kilde: Finansdepartementet.

I tillegg til skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhet, vil en del av skatteutgiftene ved fritak, nullsats og lav sats i merverdiavgiften tilfalle næringslivet. Skatteutgifter som følge av unntak fra merverdiavgiften,

fremgår av tabell 5.5. Det er blant annet betydelige skatteutgifter ved fritak og reduserte satser innenfor næringsmiddelindustrien og jordbruk, handels- og servicenæringen, herunder finansiell sektor, samt kultur og idrett. I hvilken grad redu-

Tabell 5.5 Skatteutgifter ved unntak, nullsats og lave satser i merverdiavgiften. Mill. kroner

	2020	2021
<i>Regional</i> .....	1 500	1 500
– Nullsats i merverdiavgiften for elektrisk kraft i Nord-Norge .....	1 500	1 500
<i>Næringsmiddelindustri, handels- og servicenæringen</i> .....	41 700	46 820
– Redusert merverdiavgiftssats for matvarer .....	16 250	16 500
– Lav merverdiavgiftssats for persontransport.....	2 800	3 000
– Lav merverdiavgiftssats for overnatting.....	1 200	1 350
– Unntak fra merverdiavgift for finansielle tjenester <sup>1</sup> .....	4 400	4 520
– Unntak fra merverdiavgift for kjøreskoler .....	850	1 100
– Unntak for merverdiavgift for tannhelsetjenester.....	2 200	2 300
– Nullsats i merverdiavgiften for elbiler.....	8 500	11 300
– Fritak fra engangsavgift for elbiler.....	4 600	5 800
– Redusert trafikksikringsavgift for elbiler <sup>2</sup> .....	900	950
<i>Kultur og idrett</i> .....	5 170	5 621
– Nullsats i merverdiavgiften for aviser .....	2 300	2 500
– Nullsats i merverdiavgiften for tidsskrifter.....	500	500
– Nullsats i merverdiavgiften for bøker.....	1 500	1 500
– Unntak for merverdiavgift for musikk og scenekunst.....	50	51
– Unntak for merverdiavgift for treningssentre .....	600	750
– Lav merverdiavgiftssats for kino.....	90	130
– Lav merverdiavgiftssats for museer .....	35	50
– Lav merverdiavgiftssats for fornøylesparker mv. ....	35	50
– Lav merverdiavgiftssats for idrettsarrangement med store billettinntekter ...	60	90

<sup>1</sup> Som erstatning for merverdiavgift innførte Stortinget en skatt på lønn og overskudd i finansnæringen med virkning fra 2017. Beregnede skatteinntekter fra finansskatten er trukket fra beregnet skatteutgift ved merverdiavgiftsunntaket.

<sup>2</sup> Elbiler ble fritatt for trafikksikringsavgiften 1. januar 2018. Fra 1. mars 2021 skal det betales avgift med redusert sats ved inngåelse eller fornyelse av trafikksikringsavtaler.

Kilde: Finansdepartementet.

serte merverdiavgiftssatser kommer næringslivet eller forbrukerne til gode, avhenger av om næringen velter avgiftslettelsen over i lavere produktpriser eller tar lettelsen i form av økte overskudd. Graden av overvelting vil generelt avhenge av tilbuds- og etterspørselsforhold i de aktuelle markedene. I markeder preget av virksom konkurranse antas det normalt at hele skatteutgiften kommer forbruker til gode. For en grundigere omtale av skatteutgifter i merverdiavgiftssystemet vises det

til Prop. 1 LS (2021–2022) *Skatter og avgifter 2022*, vedlegg 1.

#### 5.4.3 Annen næringsstøtte, toll og ikke-tariffære handelshindre

Statlig næringsstøtte kan også gis i en form som verken kommer frem på statsbudsjettets utgifts-side eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk kon-

kurransse, konsesjonsregler som begrenser etableringer innenfor en næring, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter. Nedenfor omtales konkurransebegrensende virkemidler, toll og ikke-tariffære handelshindre.

#### *Konkurransebegrensende virkemidler*

Unntak fra konkurranseloven innebærer en form for næringsstøtte blant annet fordi næringen kan samarbeide om høyere priser sammenlignet med en situasjon med virksom konkurranse. Omsetning av bøker og omsetning og produksjon av landbruks- og fiskeriprodukter er unntatt fra sentrale bestemmelser i konkurranseloven.

NRKs virksomhet ble tidligere finansiert av kringkastingsavgiften, som ble avvirket 1. januar 2020. NRK finansieres nå over statsbudsjettet. I Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfold og armlengds avstand* ble det konkludert med at NRKs tilbud kan videreføres, men det ble understreket at NRK skal bidra til det norske mediemangfoldet, og at selskapet skal ha et særlig ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner.

Regjeringen inngikk i september 2018 en avtale med TV 2 AS om å tilby kommersiell allmennkringkasting. Avtalen har en varighet på fem år, og kompensasjonen er på inntil 135 mill. kroner årlig. TV2s allmennkringkastingsoppdrag omfatter blant annet krav om å levere egenproduserte, riksdekkende nyhetsprogrammer med base i den sentrale nyhets-redaksjonen, norskspråklige programmer for barn og unge, og førstegangsvisninger av norsk film- og tv-drama.

#### *Implisitte statsgarantier*

Fordi finanskriser kan ha vidtrekkende skadevirkninger i økonomien kan finansforetak nyte godt av forventninger i markedet om at myndighetene vil gripe inn for å avbøte eller forhindre økonomiske problemer i finansforetakene. Implisitte statsgarantier kan blant annet redusere finansforetakenes innlånskostnader. Strengere soliditetskrav og nye regler om krisehåndtering av banker mv., som er innført i blant annet Norge og EU på bakgrunn av erfaringene fra den internasjonale finanskrisen, kan bidra til å redusere verdien av implisitte statsgarantier. Implisitte statsgarantier er omtalt i Meld. St. 22 (2014–2015) *Finansmarknadsmeldinga 2014* avsnitt 3.1 og boks 3.2. Implisitte statsgarantier er også omtalt i rapporten «*Evaluation of the effects of too-big-to-fail reforms*», Financial Stability Board (2020).

#### *Internasjonal handel og konsekvenser for næringsstøtten*

For Norge som har en liten åpen økonomi med begrenset hjemmemarked og spesialisert produksjon, er multilateralt handelssamarbeid og åpen, regelbasert internasjonal handel svært viktig. Internasjonal handel bidrar til økonomisk vekst nasjonalt og globalt. Åpen handel gir økt konkurranse som stimulerer effektivisering og anvendelse av ny teknologi, og bedre muligheter for å utnytte stordriftsfordeler. Utnyttelse av stordriftsfordeler kan redusere kostnader og øke konkurranseevnen. Handel og investeringer over landegrensene er også en viktig kanal for spredning av ny teknologi. Bedrifter som konkurrerer internasjonalt har gjennomgående høyere produktivitet enn de som bare konkurrerer i hjemmemarkedet.

EØS-avtalen gjør Norge til en del av EUs indre marked slik at norske aktører kan konkurrere på like vilkår med andre europeiske bedrifter. Norge skal være en aktiv pådriver for et velfungerende multilateralt handelssystem. Regjeringen prioriterer dette arbeidet og jobber for en åpen og regelbasert handel både gjennom Verdens handelsorganisasjon (WTO) og ved å forhandle frem frihandelsavtaler. WTO er av stor betydning for Norge, og bevaring og styrking av det multilaterale handelssystemet er derfor prioritert. Systemet har vært med på å redusere handelsbarrierer og gitt en økning i verdenshandelen.

Norge har et vidtrekkende nettverk av frihandelsavtaler og forhandler med en rekke viktige partnere for å sikre norske bedrifter markedsadgang og bedre forutsigbarhet for eksport og import av varer, handel med tjenester og investeringer. Frihandelsavtalene inneholder bestemmelser på områder utover det som er avtalt i WTO, f.eks. markedsadgang for investeringer, konkurransepolitikk, miljø og arbeidstakerrettigheter.

#### *Toll og ikke-tariffære handelshindre*

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddelsektoren er det få næringer som er støttet gjennom importvern. Nesten all import av industriprodukter til Norge er nå tollfri. Klær og enkelte andre tekstiler har imidlertid fortsatt en viss tollbeskyttelse. Tollsatsene er til dels meget høye for jordbruksvarer som produseres i Norge, mens det er tollfrihet for mange jordbruksvarer som ikke produseres her i landet og for produkter det i perioder av året ikke omsettes norskprodusert vare. Norge har nulltoll for import av fisk og fiskeprodukter.

EØS-avtalen sikrer norske virksomheter adgang til EUs indre marked. Nedbyggingen av ikke-tariffære handelshindre i EØS-området er kommet langt:

- For varer er de fleste ikke-tariffære handelshindre fjernet ved at det er utarbeidet felles regelverk for tekniske krav til varer på europeisk nivå. Der slikt regelverk ikke finnes, skal varer kunne omsettes på grunnlag av prinsippet om gjensidig godkjenning. En vare som er lovlig produsert og omsatt i en EØS-stat, skal kunne omsettes i en annen stat selv om den ikke oppfyller eventuelle tekniske krav som gjelder der. Det er også gitt felles prosedyrer på europeisk nivå som myndighetene må følge dersom varer nektes omsatt på dette grunnlaget.
- EUs tjenstedirektiv gjør det enklere å utveksle tjenester og etablere tjenestevirksomhet over landegrensene i hele EØS.

Norges deltakelse i det indre marked gjennom EØS-avtalen har en positiv effekt både på grensekryssende økonomisk aktivitet og på nasjonal økonomisk regulering og næringspolitikk. Reglene om de fire friheter har ført til færre restriksjoner på handel, direkte investeringer og næringsetablering, og færre hindringer for effektiv næringsutøvelse på nasjonalt nivå.

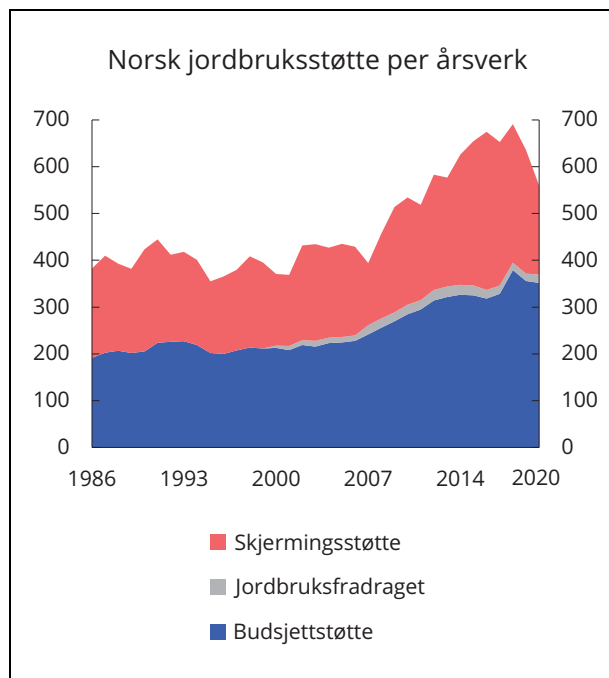
#### Landbruksnæringen

Det multilaterale handelssystemet er av særskilt betydning for Norge. Bærebjelkene i handelspolitikken på landbruksområdet er Verdens handelsorganisasjon (WTO), EØS-avtalen og EFTAs frihandelsavtaler. Adgangen til å gi næringsstøtte til landbruksnæringen reguleres blant annet av regelverk og forpliktelser gjennom WTOS landbruksavtale.

Forhandlinger om landbruk står sentralt i WTO. Av forhandlingstemaene synes det nå å være spesiell oppmerksomhet om medlemslandenes bruk av intern næringsstøtte. Mulighetene for fremgang i forhandlingene vil bli påvirket av det generelle handelspolitiske klimaet.

På WTOS ministermøte i Nairobi i desember 2015 ble det besluttet å fase ut eksportsubsidiene for landbruksvarer innen utgangen av 2020. I Norge har særlig melkesektoren blitt berørt av bortfallet av eksportsubsidiene.

Landbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien møter økende konkurranse, blant annet som følge av internasjonale avtaler. Produktutvikling, god ressursutnyttelse og kostnadsreduksjoner er nødvendig for å opp-



Figur 5.9 Norsk jordbruksstøtte per årsverk. 1986–2020. Tusen 2019-kroner

Kilde: Finansdepartementets beregninger basert på tall fra OECD og Budsjettnemnda for jordbruket.

rettholde jordbruksproduksjon på høyt nivå i tråd med landbrukspolitiske mål. De senere årene har det blitt iverksatt flere tiltak som styrker effektiviteten og lønnsomheten i næringen. Norsk jordbruk er imidlertid fortsatt dominert av forholdsvis små enheter med et høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk.

Figur 5.9 viser at skjermingsstøtten utgjør en betydelig del av støtten til jordbruket. Det totale støttenivået var relativt stabilt frem til 2007, men deretter økte støttenivået frem til 2016. Fallet fra 2016 til 2017 skyldes i hovedsak redusert skjermingsstøtte som følge av valutakursendringer, stigende verdensmarkedspriser på melk og meieri-produkter, samt fallende innenlandske priser på sauekjøtt. I 2018 økte budsjettstøtten markant pga. erstatninger i forbindelse med tørken, mens budsjettstøtten falt noe i 2019. Den samlede støtten har falt betydelig fra 2019 til 2020 som følge av av kraftig økte verdensmarkedspriser og redusert budsjettstøtte etter bortfall av kompensasjon for tørke (høye utbetalinger både i 2018 og 2019).

Tall fra OECD viser at norsk landbruk er blant de mest beskyttede i OECD-området. OECDs årlige beregning av jordbruksstøtten, Producer Support Estimate (PSE), omfatter både budsjettstøtte og virkning av importbeskyttelse (skjermingsstøtte målt som forskjellen mellom verdens-

markedspris og norsk pris). PSE skal i prinsippet være et totalmål for støtte til produsentene, og omfatter også enkelte næringsspesifikke skatte- og avgiftslettelser. Samlet støtte til norsk jordbruk i prosent av brutto næringsinntekt har falt noe siden 1980-årene ifølge OECDs beregninger, se tabell 5.6. Støtteprosenten i gjennomsnitt for OECD-landene var 18 pst. i 2019.

Importvernet påvirker ikke bare primærproduksjonen, men også konkurranse, struktur og effektivitet i resten av verdikjeden. Et lite og skjermet norsk marked begrenser mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler i næringsmiddelindustrien og for etablering av utenlandske konkurrenter i både foredling og detaljhandel. Effektivitetstap som følge av skjerming av verdikjeden utover primærjordbruket er imidlertid lite kartlagt. Undersøkelser viser at forbrukerprisene på mange landbruksvarer er vesentlig høyere i Norge enn i våre naboland.

#### Fiskerinæringen

Fisk og sjømat er et av de mest beskyttede vareområdene i internasjonal handel, ofte med høye tollsatser over gjennomsnittlig industritoll. Norsk eksport av sjømat møter også ofte dårlig begrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav i land utenfor

EU. Bedret og mer forutsigbar markedsadgang har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen fordi om lag 95 pst. av produksjonen blir eksportert. Sjømatnæringen er per i dag ikke underlagt antidumpingtiltak i noe marked. Norge har tollfri markedsadgang for sjømat fra alle land.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men tollfrihet gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, blant annet laks, makrell, sild og reker. Ettersom handel med sjømat ikke er omfattet av EØS-avtalens forbud mot handelsregulerende tiltak, kan norsk fiskeeksport bli møtt med handelstiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side. Når det gjelder veterinære og tekniske krav, har Norge og EU felles regelverk.

På kort sikt er det ikke mulig å få til endringer i tollsatser eller innstramminger i regelverket for bruk av handelstiltak i WTO. Likevel er det svært viktig for sjømatnæringen at Norge sammen med andre land søker å bidra til at det allerede eksisterende regelverket i WTO etterleves av våre handelspartnere. Norge er aktivt med i forhandlingene om regelverket for fiskerisubsidier i WTO der målet er å redusere subsidier som fører til overkapasitet og overfiske, og avskaffe subsidier som bidrar til ulovlig, urapportert og uregulert fiske.

Tabell 5.6 Samlet støtte, PSE<sup>1</sup>, i prosent av brutto næringsinntekt<sup>2</sup> i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–1988	2017–2019	2017	2018	2019 <sup>3</sup>
Norge .....	71	59	59	60	58
Island .....	77	57	59	57	55
Sveits .....	77	49	51	47	47
Sør-Korea .....	69	48	47	50	46
Japan .....	57	41	42	41	41
EU <sup>4</sup> .....	38	19	19	20	19
Gjennomsnitt OECD .....	36	18	17	18	18
USA .....	21	11	8	11	12
Canada .....	35	8	8	7	9
Australia .....	10	2	3	2	2
New Zealand .....	10	1	1	0	1

<sup>1</sup> PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Skjermingsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjermingsstøtten er fratrasket foravgifter og omsetningsavgift.

<sup>2</sup> Bruttonæringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

<sup>3</sup> Foreløpig anslag.

<sup>4</sup> EU-12 i 1986–94, EU-15 i 1995–2003, EU-25 i 2004–2006, EU-27 for 2007–13, EU28 fra 2014.

Kilde: OECD.