



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2019





DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2019

Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi	5	3.5	Syssettings- og inntekts- politikken	53
			3.6	Klimapolitikken	56
			3.7	Klimarisikoutvalget	58
2	De økonomiske utsiktene	11	4	Skatte- og avgiftspolitikken	63
2.1	Norsk økonomi	11	4.1	Endringer i skatte- og avgifts- reglene	63
2.2	Arbeidsmarkedet	16			
2.3	Internasjonal økonomi	20			
2.4	Petroleumssektoren	24			
3	Den økonomiske politikken	28	Vedlegg		
3.1	Budsjettpolitikken	28	1	Dokumentasjon av usikkerhets- viften for 3-prosentbanen	65
3.2	Kommuneforvaltningens økonomi	46	2	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	66
3.3	Pengepolitikken	51			
3.4	Finansiell stabilitet og makro- regulering	51			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2019

*Tilråding fra Finansdepartementet 14. mai 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Den utvidede regjeringen Solberg består av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti og baserer sin politikk på Granavolden-plattformen av 17. januar 2019.

Regjeringen vil skape et bærekraftig velferds-samfunn gjennom å omstille norsk økonomi, skape vekst og flere jobber og sikre flere ben å stå på. Bruken av oljepenger vris i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt vekstfremmende skattelettelser. Det bidrar til å styrke og sikre vår fremtidige velferd.

Det går godt i norsk økonomi. Veksten er sterk, stadig flere kommer i jobb og den registrerte arbeidsledigheten har ikke vært lavere på ti år.

Regjeringen tilpasser den offentlige pengebruken til situasjonen i økonomien, i tråd med handlingsregelen. Med god utvikling i norsk økonomi har regjeringen de siste årene holdt igjen i utgiftene på statsbudsjettet, for å legge til rette for vekst og nye arbeidsplasser i næringslivet. Samlet sett har finanspolitikken de siste årene virket om lag nøytralt på aktiviteten i økonomien. Det gjel-

der også for 2018 og 2019 når vi ser de to årene under ett.

I Revidert nasjonalbudsjett 2019 viderefører regjeringen en politikk som legger til rette for fortsatt vekst, omstilling og det grønne skiftet. Vi ser at den økonomiske politikken virker. Fire av fem jobber skapes nå i privat sektor. Dermed er bærekraften i velferdssamfunnet styrket.

Solid oppgang i norsk økonomi

Den gode utviklingen i norsk økonomi er bredt basert. Investeringene i fastlandsbedriftene har tatt seg markert opp de siste årene og har ikke vært høyere på ti år. Også investeringene på norsk sokkel stiger igjen, etter å ha falt i årene etter oljeprisfallet. Bedringen i norske bedrifters konkurranseevne legger til rette for økt aktivitet i norsk næringsliv fremover. Ifølge Norges Banks regionale nettverk øker produksjonen over hele landet, og bedriftene venter at oppgangen skal fortsette.

Etterspørselen etter arbeidskraft har økt markert, og arbeidsledigheten har avtatt. Nedgangen i ledigheten er kommet over hele landet, og de regionale forskjellene er blitt mindre. Sysselsettingen øker sterkere enn på lenge. Bare de siste tre årene er det blitt om lag 109 000 flere sysselsatte. Det siste året har andelen av befolkningen i arbeidsaktiv alder som jobber økt, etter flere år med nedgang.

Bedringen i arbeidsmarkedet er ventet å fortsette, og veksten i fastlandsøkonomien anslås å være høyere enn sin langsiktige trend både i år og neste år.

Veksten hos Norges handelspartnere har vært høy i flere år, men avtok mot slutten av fjoråret. Særlig i Europa har utviklingen vært svakere enn ventet. I USA er veksten fortsatt høy, selv om den også der avtar. Arbeidsledigheten er gått ned og er på historisk lave nivåer i mange land. Lønns- og prisveksten har likevel ikke tatt seg vesentlig opp. De neste årene ventes den økonomiske veksten hos våre handelspartnere å forbli nær sin langsiktige trend.

Svakere vekst internasjonalt bidrar isolert sett til å trekke ned eksportutsiktene for norske virksomheter. På den annen side bidrar kostnadskutt i oljeselskapene til god lønnsomhet og høy aktivitet på norsk sokkel, også med lavere oljepris enn dagens nivå. Etter å ha falt mot slutten av fjoråret, har oljeprisen tatt seg opp igjen i inneværende år til rundt 70 dollar per fat. Oljeprisen er litt lavere enn da vi la frem budsjettet i fjor høst, men klart høyere enn de lave nivåene vi så for få år tilbake. Samtidig er anslaget på gassprisen justert opp som følge av at tilbudet av flytende naturgass (LNG) globalt ser ut til å bli mindre enn tidligere antatt.

De siste årene er det utvist moderasjon i lønnsoppgjørene, for å ivareta den bedre konkurranseevnen, og reallønnsveksten er dermed blitt lav, og endog negativ. I takt med et strammere arbeidsmarked ventes lønnsveksten å ta seg noe opp og være høyere enn konsumprisveksten, slik at reallønnsveksten tiltar. NHO kom 1. april til enighet med LO og YS i hovedtariffoppgjøret for privat sektor. Rammen for årslønnsveksten i industrien i NHO-området (frontfaget) ble 3,2 pst. i 2019.

Norges Bank økte styringsrenten med 0,25 prosentenheter til 1 pst. på sitt rentemøte i mars. På rentemøtet i mai holdt banken renten uendret, men varslet at den mest sannsynlig vil bli satt opp i juni. Dersom norsk økonomi utvikler seg som anslått i Pengepolitisk rapport 1/2019, vil styringsrenten heves til 1,75 pst. innen utgangen av 2022.

Selv om renten er på vei opp, er tiltakende real-lønnsvekst og et positivt syn på fremtiden ventet å gi videre oppgang i husholdningenes konsum. Samtidig er nedgangen i boliginvesteringene ventet å stoppe opp.

Boligprisene har utviklet seg nokså moderat siden i fjor sommer. Samtidig har aktiviteten i bruktboligmarkedet vært høy. Mange boliger er blitt lagt ut for salg, og omsetningen har holdt seg oppe. Tilbudet av boliger er stort.

Gjelden i husholdningene vokser fortsatt raskere enn inntektene, men veksten har avtatt noe siden sommeren 2017. Selv om utlånsrentene er lave, er husholdningenes samlede utgifter til å betjene gjeld på et historisk høyt nivå og rundt nivåene fra bankkrisen på slutten av 1980-tallet og finanskrisen i 2008.

Husholdningenes gjeldsbelastning er en kilde til sårbarhet. Den høye gjelden kan medføre at husholdningene vil stramme inn på forbruket ved høyere rente eller dersom boligprisene skulle falle markert. Også en eventuell svakere vekst ute vil isolert sett bidra negativt til oppgangen i norsk økonomi, men utsiktene for internasjonal økonomi synes mer balansert nå enn for noen måneder siden, da nedsiderisiko i større grad dominerte.

Veksten i norsk økonomi de kommende årene kan også bli sterkere enn ventet, dersom for eksempel oljeprisen skulle bli høyere, eller dersom bedringen i konkurranseevnen trekker opp eksport og investeringer mer enn lagt til grunn.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

En godt tilpasset økonomisk politikk

Granavolden-plattformen understreker at bruken av oljeinntekter skal tilpasses situasjonen i økonomien i tråd med handlingsregelen. Etter hvert som aktiviteten i norsk økonomi har tatt seg opp, har regjeringen de siste årene holdt igjen i utgiftene på statsbudsjettet, av hensyn til konkurranseutsatt sektor og en balansert utvikling i norsk økonomi.

Når kapasitetsutnyttningen i økonomien øker og renten er på vei opp, må det vises tilbakeholdenhet i finanspolitikken. På sikt må vi være forberedt på at etterspørselen fra petroleumsnæringen vil avta, og at vi vil trenge flere ben å stå på. God konkurranseevne er avgjørende for at andre næringer kan vokse frem, og for at vi skal ha en omstillingsdyktig og vekstkraftig økonomi.

Med utsikter til en vekst i fastlandsøkonomien som er høyere enn den beregnede trendveksten

og videre nedgang i arbeidsledigheten, ble det i fjor høst lagt opp til en nøytral finanspolitikk for 2019, etter om lag nøytral politikk også i de foregående årene. Nå viser regnskapet for i fjor at utgiftene ble lavere enn ventet og inntektene høyere. Mindre pengebruk i 2018 er den viktigste årsaken til at budsjettimpulsen for 2019 nå anslås høyere enn i fjor høst. I tillegg ser underskuddet i 2019 ut til å bli høyere enn ventet. Budsjettimpulsen i 2019 anslås nå til 0,5 pst., mens anslaget for 2018 er nedjustert til -0,4 pst. Ser vi de to årene under ett, er finanspolitikken om lag nøytral.

Regjeringens forslag til revidert budsjett for 2019 innebærer en bruk av oljeinntekter på 238,1 mrd. kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Anslaget er satt opp med 6,8 mrd. kroner siden i høst, blant annet som følge av lavere inntekter fra salg av klimavoter. I tillegg er de trendberegnete skatte- og avgiftsinntektene nedjustert, både for i fjor og i år, særlig fordi økt andel elbiler i nybilsalget gir lavere inntekter fra bilavgifter.

Etter uroen i finansmarkedene i fjor høst og vinter var markedsverdien av Statens pensjonsfond utland om lag 8 250 mrd. kroner ved inngangen til 2019, nesten 500 mrd. kroner lavere enn anslått i fjor høst. Uttaket fra fondet til 2019-budsjettet anslås nå til 2,9 pst., opp fra anslått 2,7 pst. i Nasjonalbudsjettet 2019. Så langt i år har finansmarkedene utviklet seg mer positivt, og verdien av fondet har den siste tiden vært i overkant av 9 000 mrd. kroner.

Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst anslås til 2,0 pst. i år. Det er lavere enn den anslåtte veksten i fastlandsøkonomien.

Vår økonomi og konkurranseevne påvirkes av hvor mye oljeinntekter vi bruker, men også av hvordan vi bruker dem. I budsjettet for 2019 har regjeringen fortsatt satsingen på samferdsel, forskning og utdanning. Det er satsinger som støtter opp under produktivitet og konkurransekraft, og vil gi oss flere ben å stå på i fremtiden.

Revidert nasjonalbudsjett er i hovedsak en oppdatering av budsjettet med ny informasjon. På enkelte områder har regjeringen funnet det riktig å foreslå endringer. Regjeringen foreslår blant annet å øke utgiftene til Forsvaret i forbindelse med forliset av KNM Helge Ingstad. Dette inkluderer reservedelspakke og økt seiling med KNM Maud. Videre legger regjeringen opp til økte bevilgninger til politiet og PST til å forebygge og etterforske kriminalitet, samt økte bevilgninger til flere klimatiltak.

Statens pensjonsfond utland er nå omtrent tre ganger så stort som fastlandsøkonomien, og uttak

fra fondet er blitt en stadig viktigere finansieringskilde i de årlige statsbudsjettene. Siden handlingsregelen ble innført i 2001 har bruken av fondsinntekter økt fra 1,4 pst. av BNP for Fastlands-Norge til 7,7 pst. i 2019, i tråd med intensjonen i handlingsregelen som et samlet storting har sluttet opp om. Ser vi fremover, er perioden med økt innfasing av oljeinntekter i norsk økonomi i all hovedsak tilbakelagt. Fondet vil ikke fortsette å vokse like raskt som det har gjort til nå. Inntektene fra oljevirkosomheten vil avta på sikt, og avkastningen fra fondet anslås lavere enn før. Målt i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien anslås fondet bare å øke moderat i årene som kommer. Et drøyt tiår fra nå er det ventet at veksten i fondskapitalen ikke lenger vil holde tritt med veksten i fastlandsøkonomien. I årene etter 2030 vil fondsavkastningen derfor mest sannsynlig følge en nedadgående bane, målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

Etter hvert som oljeformuen i bakken er blitt omdannet til finansformue i fondet, har usikkerheten om oljeinntektene gradvis fått mindre betydning, mens usikkerhet i verdens finansmarkeder kan gi store utslag i handlingsrommet i finanspolitikken. I et stort fond, med høy aksjeandel, svinger avkastningen også mye. De store svingningene i fondet innebærer at vi må regne med variasjon i uttaksprosenten. Det er en styrke ved rammeverket vårt at endringer i fondet på kort sikt kan slå ut i uttaksprosenten fra fondet og ikke i direkte i bruken av oljeinntekter. Ved store og mer permanente endringer i fondsverdien skal oljepengebruken tilpasses gradvis, om nødvendig over flere år. Et markert fall i fondskapitalen kan innebære at bruken av oljeinntekter må reduseres. Handlingsregelen er fleksibel nettopp for at finanspolitikken skal kunne håndtere slike situasjoner og støtte opp under en balansert utvikling i norsk økonomi.

Vi må ta høyde for usikkerhet i fondsverdien når vi vurderer handlingsrommet i finanspolitikken, både på kort og lang sikt. 3-prosentbanen kan flytte seg mye på kort tid. Regjeringen har i alle sine budsjetter ført en ansvarlig oljepengebruk. I hele regjeringssperioden har bruken av oljeinntekter ligget på eller under 3 pst., også i årene da finanspolitikken ble brukt aktivt for å motvirke konsekvensene av oljeprisfallet. Når vi bruker mindre enn den langsiktige rettesnoren i gode tider, står vi bedre rustet i møte med fall i fondets verdi eller fremtidige tilbakeslag. Når veksten i fondet flater ut, er tilbakeholdenhet i gode tider en forutsetning for at vi skal ha handlefrihet i

finanspolitikken til å dempe økonomiske tilbakeslag.

Samtidig som rommet for økt bruk av oljeinntekter blir mindre fremover, vil aldring av befolkningen gradvis gi høyere utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Bare en mindre del av de økte utgiftene kan finansieres av inntektene fra pensjonsfondet. Pensjonsreformen er utformet for å gi langsiktige innsparinger og økt arbeidstilbud, men den er ikke tilstrekkelig til å lukke gapet mellom statens utgifter og inntekter på lang sikt. Det vil bli nødvendig med nye tiltak for å sikre finansiering av de velferdsordningene som allerede er etablert. Vi må øke arbeidsinnsatsen og bruke pengene i offentlig sektor smartere.

Høy arbeidsdeltakelse og produktivitet er viktig både for verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. I Norge har vi relativt høy sysselsetting. Samtidig er det mange som mottar trygd. Andelen som står utenfor arbeidslivet som følge av sykdom og nedsatt arbeidsevne, er høyere i Norge enn i mange andre land. Å inkludere flere i arbeidslivet er en sentral prioritering for regjeringen. Det vil også bidra til reduserte inntektsforskjeller.

Skal vi opprettholde om lag den samme veksten i levestandard som vi har vennet oss til gjennom de siste 40 årene, må produktiviteten vokse raskere enn i de siste 10–12 årene. For å finansiere velferdsordningene på lang sikt må dessuten fellesskapets inntekter brukes fornuftig. Det krever at arbeidet med målrettede reformer i offentlig forvaltning og resten av økonomien fortsetter. Dette arbeidet er godt i gang, blant annet gjennom avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen og målrettede tiltak på enkeltområder.

Kommunenes økonomi

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren er god. Realveksten i kommunesektorens inntekter ble i fjor sterkere enn ventet, blant annet som følge av høye skatteinntekter. Samtidig ble kommunenes kostnader knyttet til den demografiske utviklingen og pensjoner lavere enn anslått.

Samlet anslås nivået på kommunesektorens inntekter i 2019 høyere enn lagt til grunn i fjor høst. Som følge av at nivået på de frie inntektene er justert mer opp for 2018 enn for 2019, anslås likevel realveksten i frie inntekter lavere enn i saldert budsjett. Kommunesektorens frie inntekter ventes å avta reelt med 1,8 mrd. kroner i 2018. For kommunesektorens samlede inntekter anslås nå realveksten til 0,4 mrd. kroner, det vil si litt høyere enn i saldert budsjett.

I Kommuneproposisjonen 2020 varsler regjeringen en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2020 på mellom 0,2 og 1,5 mrd. kroner. Det legges opp til at de frie inntektene øker med mellom 1 og 2 mrd. kroner.

Med noe effektivisering vil den foreslåtte inntektsveksten legge til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarer det 1,3 mrd. kroner i 2020.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

Skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringen foreslår i forbindelse med revidert budsjett enkelte endringer i skatte- og avgiftsreglene. Regjeringen har også etter saldert budsjett foreslått endringer, ved lettelser i skattefrie personalrabatter som har budsjettvirkning i 2019. Endringene vil samlet redusere provenyet med om lag 0,3 mrd. kroner påløpt og 0,2 mrd. kroner bokført i 2019.

Etter at de nye reglene for skattlegging av naturalytelser trådte i kraft 1. januar 2019 har det blitt klart for regjeringen at reglene for skattefrie personalrabatter og gaver i arbeidsforhold bør justeres for bedre å tilpasses noen av ordningene for naturalytelser som benyttes i arbeidslivet. Blant annet er det kommet frem tilfeller der det er normalt at personalrabatten på varer og tjenester er 100 pst., for eksempel innenfor transportnæringen. Regjeringen foreslo i Prop. 51 S (2018–2019) *Endringer i statsbudsjettet 2019 under Finansdepartementet (endringer i reglene om skattefrie personalrabatter mv.)* endringer i reglene om skattefrie personalrabatter og gaver i arbeidsforhold. Stortinget vedtok endringene enstemmig 2. april 2019, jf. Innst. 225 S (2018–2019). Endringene reduserer provenyet med om lag 0,25 mrd. kroner påløpt og 0,2 mrd. kroner bokført i 2019, sammenliknet med saldert 2019-budsjett.

Regjeringen foreslår flere endringer på avgiftsiden. Det foreslås et merverdiavgiftsfritak for elektroniske bøker og tidsskrifter. Forslag til nye regler har vært på høring. Videre foreslås at ordningen med redusert alkoholavgift på øl over 3,7 til og med 4,7 volumprosent fra små bryggerier utvides til å omfatte sider og lignende alkoholvarer. Regjeringen foreslår også at engangsvavgiften for kjøretøy over 20 år fjernes, og at engangsvavgiften for motorsykler reduseres med 10 pst.

Regjeringen foreslår også enkelte andre regjendringer, blant annet forenklinger i reglene for ektefellebeskatning.

Skatte- og avgiftspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 4.

Pengepolitikken

Den langsiktige oppgaven til pengepolitikken er å gi økonomien et nominelt ankerfeste, dvs. opprettholde en stabil pengeverdi. Lav og stabil inflasjon er det beste bidraget pengepolitikken kan gi for å fremme høy velferd, høy sysselsetting og økonomisk vekst over tid. Økonomien fungerer bedre ved lav og stabil inflasjon enn ved høy og varierende inflasjon. Norges Bank har ansvar for den operative gjennomføringen av pengepolitikken etter retningslinjer fastsatt i forskrift. Den 2. mars i fjor ble en ny forskrift for pengepolitikken fastsatt. Det operative målet for pengepolitikken er en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2 pst. Inflasjonsstyringen skal være fremover-skuende og fleksibel, slik at den kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser.

Finansdepartementet fremmet 10. april 2019 forslag til ny sentralbanklov i Prop. 97 L (2018–2019) *Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)* for Stortinget. Lovforslaget inneholder en ny formålsbestemmelse for sentralbankens virksomhet og beskriver bankens oppgaver.

Norges Bank hevet styringsrenten til 0,75 pst. i september i fjor, fra et historisk lavt nivå på 0,5 pst., og videre opp til 1,0 pst. i mars. På rentemøtet i mai ble renten holdt uendret, og hovedstyret uttalte at renten mest sannsynlig vil bli satt opp i juni. Prognosene i Pengepolitisk rapport 1/2019 indikerer at renten heves videre til 1,75 pst. innen utgangen av 2022. Pengemarkedsrenten ligger litt over styringsrenten. I tråd med terminmarkedet er anslaget for pengemarkedsrenten i år marginalt høyere enn det som ble lagt til grunn i budsjettet i høst, mens det ventes noe mindre oppgang lenger frem.

Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Sårbarheter i det norske finansielle systemet

Vedvarende oppgang i husholdningenes gjeldsbelastning er tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp og utgjør en sårbarhet i norsk økonomi. Regjeringen har de siste årene satt inn en rekke tiltak for å bidra til en mer bærekraftig

utvikling i boligmarkedet, dempe sårbarheten i husholdningene og gjøre finanssystemet mer robust overfor boligprisfall. Boliglånsforskriften skal bidra til en mer bærekraftig utvikling i boliglånsmarkedet. Forskriften er midlertidig og løper ut ved årsskiftet i år. Innen det vil regjeringen ta stilling til om den skal videreføres, og i så fall i hvilken form. I februar ble det fastsatt forskrift med krav til utlånspraksis for forbrukslån. Sammen med boliglånsforskriften gir det en enhetlig regulering av bankenes utlånspraksis til husholdningene. Kravet til motsyklisk kapitalbuffer i bankene ble satt videre opp til 2,5 pst i desember 2018 med virkning fra utgangen av 2019.

Finansiell stabilitet er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Sysselsettings- og inntektspolitikken

Sysselsettingspolitikken skal støtte opp under høy verdiskaping og høy deltakelse i arbeidslivet. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er sentrale mål for regjeringens økonomiske politikk og er avgjørende for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn og jevn inntektsfordeling.

Regjeringen vil bruke den gode utviklingen i arbeidsmarkedet til å få inkludert flest mulig i ordinært arbeidsliv fra de gruppene som over tid har stått svakest på arbeidsmarkedet. Regjeringen har igangsatt en inkluderingsdugnad i samarbeid med partene i arbeidslivet, og den har tre innsatsområder. For det første vil regjeringen senke terskelen inn i arbeidslivet og gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette personer som står utenfor arbeidslivet. Det legges blant annet opp til styrket rekrutteringsbistand til arbeidsgivere. Lønnstilskuddsordningen, som er et viktig virkemiddel for å få flere med usikker eller varierende produktivitet i jobb, blir endret slik at det kan bli enklere for arbeidsgivere å bruke tiltaket. For det andre vil regjeringen videreutvikle og styrke tilbudet for arbeidssøkere med psykiske lidelser med sikte på at flere kan delta i arbeidslivet. For det tredje vil regjeringen styrke mulighetene til å gjennomføre opplæring som gir formell kompetanse for arbeidssøkere med hull i CVen eller som ikke har fullført videregående opplæring.

Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) står sentralt i arbeidet med å redusere utenforskapet. IA-avtalen ble fornyet 18. desember 2018 og gjelder frem til og med 2022. Det overordnede målet for IA-samarbeidet er å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall fra arbeidslivet.

Det er viktig å yte bistand til personer som av ulike grunner har problemer med å skaffe seg arbeid på egen hånd. Arbeidsmarkedstiltak er sentrale virkemidler for å få flere arbeidsledige over i arbeid og motvirke at grupper med svake kvalifikasjoner varig faller ut av arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedstiltak rettes mot arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Etter oljeprisfallet i 2014 ble antall tiltaksplasser rettet mot arbeidsledige trappet betydelig opp. I takt med den økte sysselsettingen og nedgangen i ledigheten ble antall tiltaksplasser rettet mot arbeidsledige redusert i 2018, og i Saldert budsjett 2019 ble det lagt opp til en ytterligere nedgang i antall tiltaksplasser i år. Selv om arbeidsmarkedet er i bedring, har likevel en del av de ledige vanskeligheter med å komme over i ordinært arbeid. Disse gruppene vil ha behov for bistand fra NAV. Regjeringen vil videre holde et høyt nivå på tiltaksplasser rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er tiltak for personer som enten mottar uføretrygd eller som i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd. Regjeringen ønsker å styrke innsatsen overfor denne gruppen i andre halvår 2019, ved å vri noe av ressursene fra andre arbeidsmarkedstiltak til VTA. Samlet sett videreføres den samlede bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak og VTA i andre halvår 2019. Beregningsteknisk tilsvarer regjeringens forslag et samlet tiltaksnivå på om lag 58 500 plasser i gjennomsnitt i 2019. I tillegg kommer om lag 11 000 plasser i VTA.

Det er partene i arbeidslivet som har ansvar for gjennomføringen av lønnsoppgjørene. Oppgjørene koordineres slik at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først. Det bidrar til en lønnsutvikling som konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid. Myndighetene har ansvaret for at lover og regler legger til rette for et effektivt og fleksibelt arbeidsmarked. Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles forståelse av situasjonen i norsk økonomi og av hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor.

På bakgrunn av oppgjørene som foreligger så langt i år og vurderinger av den økonomiske utviklingen, anslås årslønnsveksten i 2019 til 3,2

pst. I Nasjonalbudsjettet 2019 ble det lagt til grunn en årslønnsvekst på 3¼ pst. i år.

Sysselsettingspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet er beskrevet i avsnitt 3.5.

Klimapolitikken

Norge har meldt inn til FN at vi vil påta oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenlignet med 1990. Dette er samme mål som EU, og Norge og Island sendte i mars forslag til avtale til EU om å samarbeide om å nå utslippsmålet.

Innen mars 2020 skal alle parter til Parisavtalen melde inn endelig nasjonalt fastsatt bidrag. Land som tidligere har meldt inn et utslippsmål for 2030, skal enten melde inn dette utslippsmålet på nytt eller oppdatere det. Regjeringen vil at Norge skal forsterke sitt klimamål under Parisavtalen og at målet skal gjennomføres i samarbeid med EU. Vi arbeider for at EUs samlede ambisjonsnivå øker til 55 pst. kutt i 2030 sammenlignet med 1990, og vil melde inn et forsterket norsk mål i tråd med EUs ambisjoner.

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk som virker. Utslippene går ned, særlig i veitrafikken, der utslippene ble redusert med 9,5 pst. i 2017. Nedgangen må ses i sammenheng med økningen i andelen innblandet biodrivstoff og høyt salg av elbiler og ladbare hybrider. Hybrid- og elbiler stod for 10 pst. av all kjøring med norske personbiler.

Klimapolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.6.

Oppfølging av Klimariskoutvalget

Regjeringen oppnevnte i oktober 2017 et bredt sammensatt utvalg for å vurdere klimarelaterte risikofaktorer og deres betydning for norsk økonomi, herunder finansiell stabilitet. Utvalget leverte NOU 2018:17 *Klimarisiko og norsk økonomi* til finansministeren i 2018. Rapporten ble sendt på høring med frist 18. mars.

Utvalgets anbefalinger, hovedpunkter fra høringen og regjeringens vurderinger er nærmere omtalt i avsnitt 3.7.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Norsk økonomi

Det går godt i norsk økonomi. Flere kommer i jobb, og arbeidsledigheten går ned over hele landet. Nedgangen i sysselsettingsandelen er snudd til oppgang.

Norsk økonomi er på vei inn i en høykonjunktur. Veksten i fastlandsøkonomien har tatt seg opp de siste årene og var i fjor høyere enn sin langsiktige trend for første gang på tre år. Også i år og neste år ventes veksten i fastlandsøkonomien å bli høyere enn trenden, som er anslått til om lag 2 pst., se figur 2.1A. Kapasitetsutnyttelsen i økonomien er ventet å ta seg videre opp, og arbeidsledigheten er ventet å gå videre ned, se figur 2.1C.

Oppgangen i norsk økonomi er bredt basert. Aktiviteten øker i varehandel, industri, bygg og anlegg og blant leverandører til petroleumssektoren. Bedret konkurranseevne legger til rette for økt eksport og økte bedriftsinvesteringer, mens kostnadskutt i oljeselskapene og høyere oljepris trekker opp petroleumsinvesteringene. Høyere reallønnsvekst legger til rette for økt privat forbruk.

Etterspørselen etter arbeidskraft har økt, og arbeidsledigheten har falt markert fra toppen vinteren 2016, både hos Nav og ifølge AKU-undersøkelsen. Selv om arbeidsmarkedet er blitt strammere, er det fortsatt rom for vekst i sysselsettingen. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i kapittel 2.2.

Med god utvikling i norsk økonomi har regjeringen de siste årene holdt igjen i utgiftene på statsbudsjettet. *Oljepengebruken*, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, er holdt om lag stabil målt som andel av økonomien. Budsjettpolitikken har således verken bidratt til å trekke opp eller redusere veksten i økonomien – den har i gjennomsnitt vært nøytral. Budsjettimpulsen, som måler endringen i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet fra ett år til det neste, anslås nå til 0,5 pst. av BNP for Fastlands-Norge i år og -0,4 pst. i fjor. I Nasjonalbudsjettet 2019 (NB19) var det finansielle opplegget anslått om lag nøytralt for hvert av årene. Oppjusteringen av impulsen for 2019 skyl-

des først og fremst at pengebruken i fjor ble lavere enn planlagt. Ser vi de to årene under ett, er finanspolitikken nær nøytral. Budsjettpolitikken er nærmere omtalt i kapittel 3.1.

For første gang siden mai 2011 hevet sentralbanken i fjor høst styringsrenten. I mars ble styringsrenten hevet videre til 1,0 pst. Norges Banks hovedstyre har uttalt at renten mest sannsynlig vil bli hevet igjen i juni før den deretter økes videre til 1,75 pst. innen utgangen av 2022. Pengepolitikken er nærmere omtalt i kapittel 3.3.

Den økonomiske veksten hos Norges *handelspartnere* har vært høy de siste årene. Veksten har avtatt noe siden i fjor vår og er kommet ned til et nivå nær sin langsiktige trend. Det er særlig i Europa at veksten har gått ned. I USA er veksten fortsatt høy, selv om den også der viser tegn til å avta. Veksten i BNP hos handelspartnerne anslås noe lavere enn i NB19, både for i år og neste år. Internasjonal økonomi er nærmere omtalt i kapittel 2.3.

Oljeprisen har tatt seg markert opp siden årsskiftet og har den siste tiden ligget rundt 70 dollar per fat. Prisene på fremtidige leveranser av olje ligger noe lavere enn dagens nivå, se figur 2.1B. Investeringene på norsk sokkel økte i fjor for første gang på fire år, og ventes å stige markert i år. Petroleumssektoren er nærmere omtalt i kapittel 2.4.

Den markerte bedringen i norske bedrifters konkurranseevne de siste årene legger til rette for økt aktivitet i store deler av næringslivet. Flere stemningsindikatorer vitner om optimisme i norsk næringsliv. *Investeringene i fastlandsbedriftene* har tatt seg markert opp, se figur 2.2B. Oppgangen har vært særlig stor i industrien. Bedriftsinvesteringene har ikke vært høyere på ti år, målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, og de ventes å øke videre fremover.

Etter å ha vært nokså moderat i flere år, tok *kredittveksten i foretakene i fastlandsøkonomien* seg opp i 2017. Foretakene ser ut til å ha god tilgang på kreditt.

Det private forbruket er ventet å ta seg videre opp, i takt med at høyere lønnsvekst og økt sysselsetting gir høyere kjøpekraft. Oppgangen anslås

Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før, der ikke annet er angitt

	Mrd.kroner ¹			
	2018	2018	2019	2020
Privat konsum.....	1 532,9	2,0	2,3	2,9
Offentlig konsum	831,8	1,2	1,7	..
Bruttoinvesteringer i fast kapital.....	853,2	1,0	5,3	0,8
Herav: Oljeutvinning og rørtransport.....	154,6	2,7	13,0	-3,3
Bedrifter i Fastlands-Norge.....	312,0	2,6	6,7	3,7
Boliger	192,3	-6,0	0,9	0,8
Offentlig forvaltning.....	193,4	6,8	1,2	..
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ²	3 062,4	1,6	2,4	2,1
Ekspert.....	1 345,3	-0,7	1,8	6,9
Herav: Råolje og naturgass.....	569,4	-4,7	-3,3	11,9
Varer fra Fastlands-Norge	411,0	2,7	5,2	5,3
Tjenester fra Fastlands-Norge	236,5	1,7	5,9	6,1
Import.....	1 150,7	0,6	3,8	2,1
Bruttonasjonalprodukt.....	3 535,6	1,4	2,1	3,4
Herav: Fastlands-Norge.....	2 907,0	2,2	2,7	2,5
Andre nøkkeltall:				
Sysselsetting, personer.....		1,5	1,4	0,8
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		3,8	3,7	3,6
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå).....		2,5	2,2	2,2
Årslønnsvekst.....		2,8	3,2	..
Konsumprisvekst (KPI).....		2,7	2,3	2,0
Vekst i KPI-JAE.....		1,6	2,6	2,2
Råoljepris, kroner pr. fat (løpende priser)		583	559	556
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ³		1,1	1,5	1,7
Importveid kronekurs, årlig endring i pst. ⁴		0,1	2,0	0,0

¹ Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.

² Utenom lagerendring.

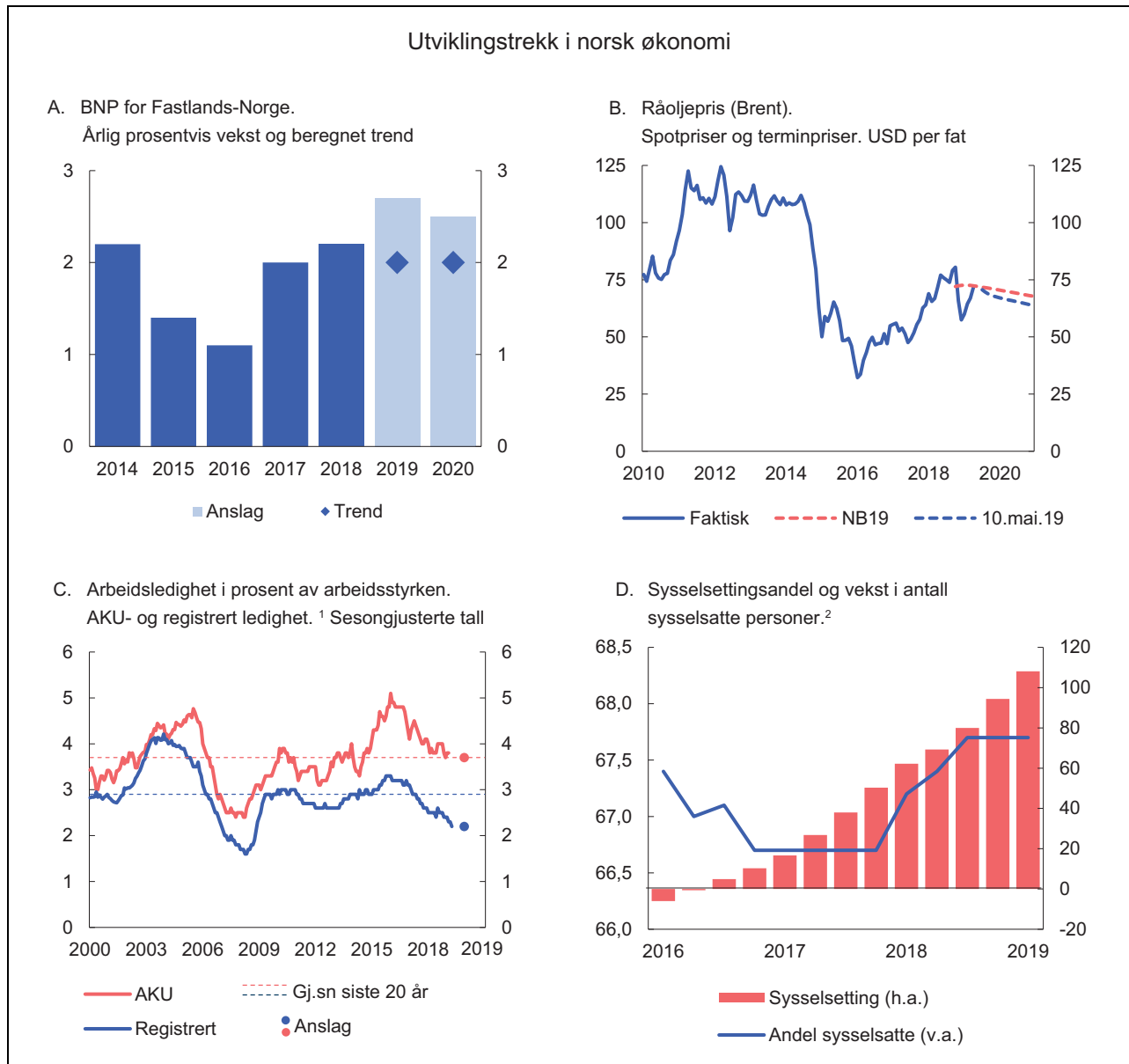
³ Beregningsteknisk forutsetning basert på terminpriser i april.

⁴ Positivt tall angir svakere krone.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, ICE, Macrobond, Nav, Reuters, og Finansdepartementet.

noe mindre enn lagt til grunn i NB19, særlig på grunn av lavere anslag for reallønnsveksten, men også fordi veksten i forbruket i fjor var svakere enn ventet. Samtidig er forbrukertilliten kommet ned den siste tiden, men norske husholdninger ser fremdeles lyst på fremtiden. Forbruket anslås å vokse om lag like raskt som inntektene, slik at husholdningenes sparerate holder seg stabil på rundt 6½ pst. de neste årene.

Boliginvesteringene falt i fjor, etter flere år med oppgang. Målt som andel av fastlands-BNP er boliginvesteringene likevel på et høyt nivå. Selv om antall tillatelser gitt til igangsetting av nye boliger gikk ned i fjor, fortsatte antall ferdigstilte boliger å øke. Det er vanlig at ferdigstillingen av boliger følger igangsettingstillatelsene med et tidsetterslep. Nedgangen i igangsettingen av nye boliger og i boliginvesteringene ser ut til å ha snudd tidligere



Figur 2.1 Utviklingstrekk i norsk økonomi

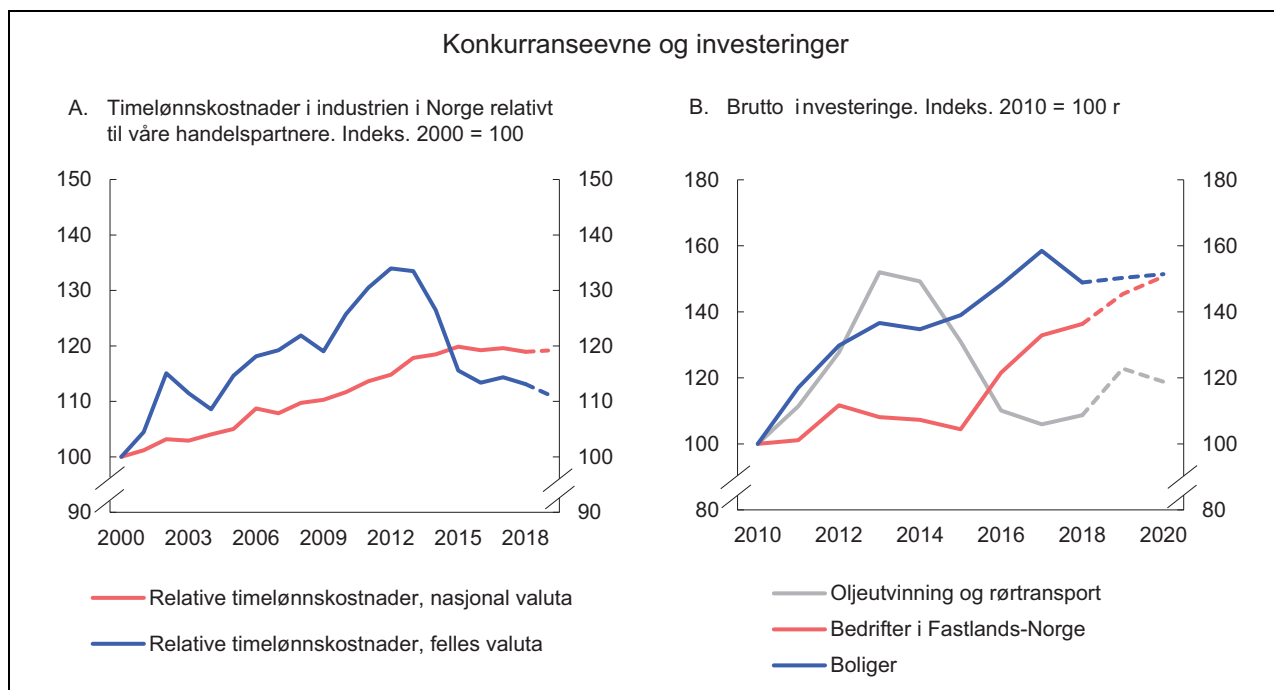
¹ Justert for brudd i november 2018.² Linjen viser sysselsatte i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder og baserer seg på AKU. Søylen viser akkumulert vekst i antall sysselsatte (i tusen personer) siden 4. kvartal 2015 og baserer seg på nasjonalregnskapstall.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Nav, ICE, og Finansdepartementet.

enn ventet, og boliginvesteringene anslås i denne meldingen å holde seg stabile de neste par årene. Det tilsvarer en årlig igangsetting på rundt 32 000 nye boliger.

Gjelden i husholdningene har over lang tid vokst raskere enn husholdningenes inntekter og er kommet opp på et historisk høyt nivå, se figur 2.3A. Gjeldsoppbyggingen i husholdningene må ses i sammenheng med den kraftige veksten i boligprisene over flere år og lange perioder med lave renter. Det siste året har gjeldsveksten avtatt noe, men den er fremdeles høyere enn inntekts-

veksten. Andelen av husholdningenes inntekter som går til å betjene gjelden, det vil si utgifter til betaling av renter og avdrag, har steget og nådd nivåene fra bankkrisen på 1990-tallet, til tross for det lave rentenivået, se figur 2.3A (rød linje). Det gjør husholdningene sårbare for renteendringer og bortfall av inntekt. De siste årene har veksten i forbrukslån vært svært høy. Selv om slike lån står for en liten andel av husholdningenes samlede gjeld, utgjør renteutgiftene på disse lånene en betydelig andel av de samlede renteutgiftene for husholdningene, se kapittel 3.4 om finansiell stabilitet.

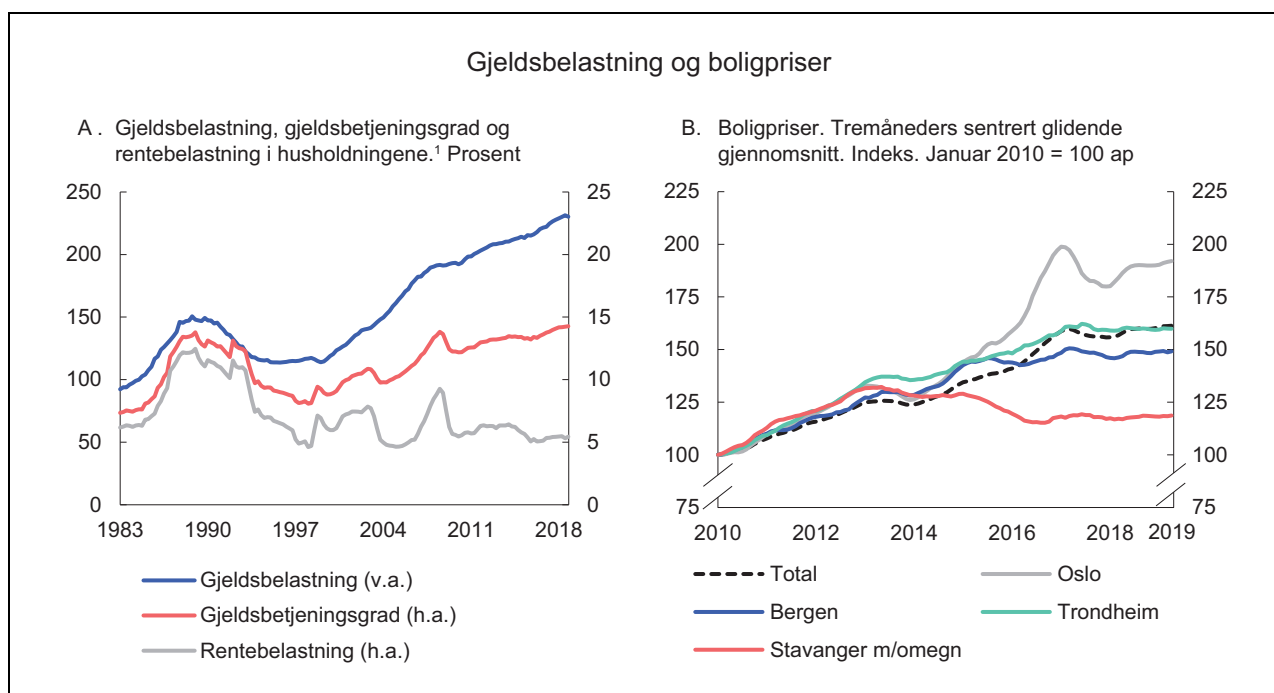


Figur 2.2 Konkurransesevne og investeringer

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU), Macrobond og Finansdepartementet.

Boligprisene falt gjennom 2017, men steg igjen frem mot sommeren i fjor. Siden har prisveksten vært moderat, se figur 2.3B. Aktiviteten i bruktboligmarkedet er fortsatt høy, med mange solgte

boliger og et stort tilbud av boliger til salgs. På landsbasis er boligprisene nå litt over pristoppen våren 2017, mens prisene i Oslo fortsatt er noe lavere enn da de var på sitt høyeste.



Figur 2.3 Gjeldsbelastning og boligpriser

¹ Gjeldsbelastning er gjeld i forhold til inntekt, gjeldsbetjeningsgrad er andelen av inntekter som går til å betjene renter og normale avdrag og rentebelastning er renteutgifter i forhold til inntekt.

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

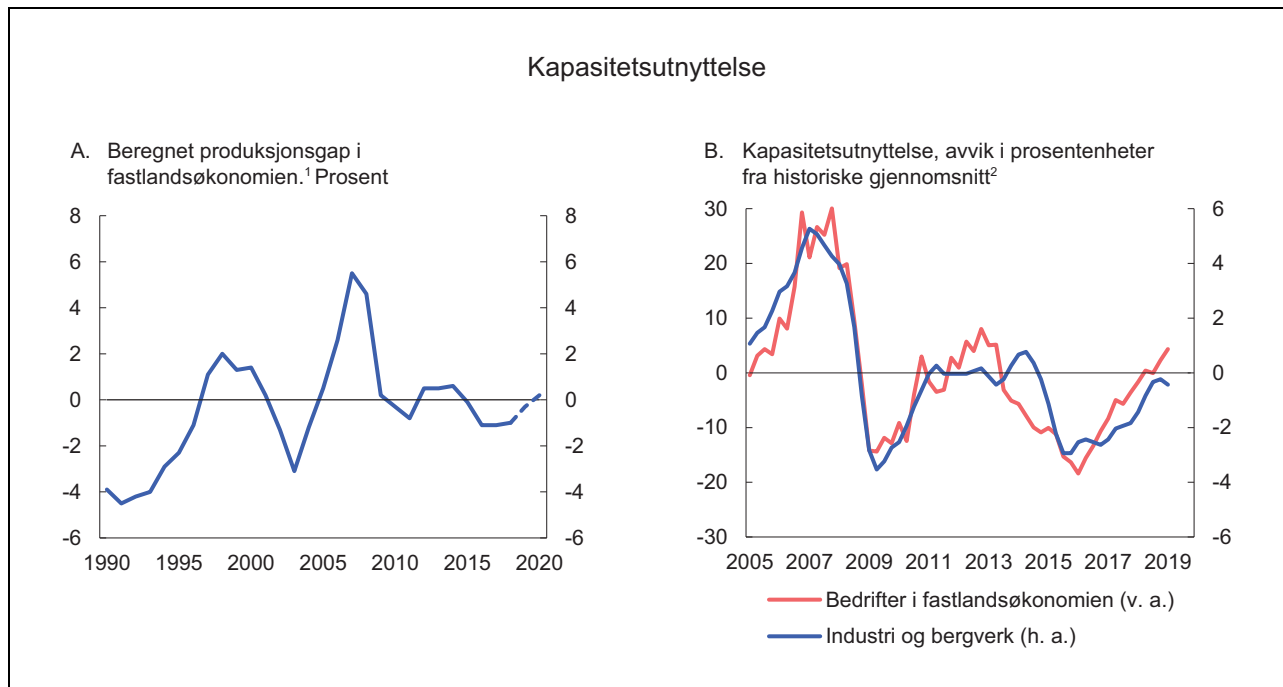
Lønnsveksten har tatt seg noe opp de siste årene, men er fortsatt klart lavere enn i årene fra årtusensskiftet og frem til oljeprisfallet i 2014. Samtidig har oppgangen i konsumprisene bidratt til svak reallønnsvekst. I takt med et strammere arbeidsmarked ventes lønnsveksten å ta seg noe opp. NHO kom 1. april til enighet med LO og YS i hovedtariffoppgjøret for privat sektor. Rammen for årslønnsveksten i industrien i NHO-området (frontfaget) ble 3,2 pst. i 2019. Inntektspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 3.5.2.

Sterk vekst i elektrisitetsprisene har det siste året bidratt til at *konsumprisene* har økt mer enn anslått i NB19. Det er usikkerhet knyttet til utviklingen i kraftmarkedet fremover, men i denne meldingen legges det til grunn at elektrisitetsprisene vil gå ned i år og neste år. Det vil trekke ned veksten i konsumprisene fremover. Økt innenlandsk prisvekst og en svekkelse av kronen bidrar til at den underliggende inflasjonen går opp i år, før den avtar noe neste år.

Kapasitetsutnyttelsen i norsk økonomi ser ut til å være nær et normalt nivå. Produksjonsgapet, en beregnet størrelse som angir forskjellen mellom den faktiske produksjonen i fastlandsøkonomien og en anslått trendbane, gir et forenklet bilde av

omfanget av ledige ressurser i økonomien. Produksjonsgapet er nå nesten lukket og er ventet å være positivt neste år, se figur 2.4A. Andre indikatorer støtter dette bildet. Ifølge Norges Banks regionale nettverk er andelen fastlandsbedrifter som melder om kapasitetsbegrensninger nå litt høyere enn sitt historiske gjennomsnitt, se figur 2.4B. Samtidig viser Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer at kapasitetsutnyttelsen har tatt seg opp i industrien de siste årene. Nedgangen i arbeidsledigheten siden 2016 tyder på at ressursutnyttelsen i arbeidsmarkedet har økt.

Det er som alltid *usikkerhet* knyttet til anslagene for den økonomiske utviklingen. Som en liten, åpen økonomi er Norge særlig utsatt for endringer i internasjonal økonomi, slik som økt proteksjonisme. Velstanden vår hviler tungt på åpne og velfungerende internasjonale markeder. Nesten alt vi produserer av olje og gass blir solgt til utlandet. Forhold som bidrar til lavere etterspørsel etter norske varer og tjenester, det være seg handelshindringer eller svakere konjunkturer ute, vil isolert sett bety lavere vekst i norsk økonomi. En lavere oljepris enn lagt til grunn kan også bidra til lavere vekst i norsk økonomi.



Figur 2.4 Kapasitetsutnyttelse

¹ Produksjonsgapet måler den prosentvise forskjellen mellom fastlands-BNP og en beregnet trend. Trenden er estimert ved hjelp av Hodrick-Prescott-filter. Glattingsparameteren lambda er satt lik 400.

² Den røde linjen er basert på tall fra Norges Banks regionale nettverk, og viser andelen fastlandsbedrifter i nettverket som svarer at de vil ha problemer med å møte en vekst i etterspørselen. Den blå linjen er basert på tall fra SSBs konjunkturbarometer, og viser gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelsesgrad i industrien. Begge seriene er angitt som avvik i prosentenheter fra sine gjennomsnitt i perioden 1. kvartal 2005 – 1. kvartal 2019.

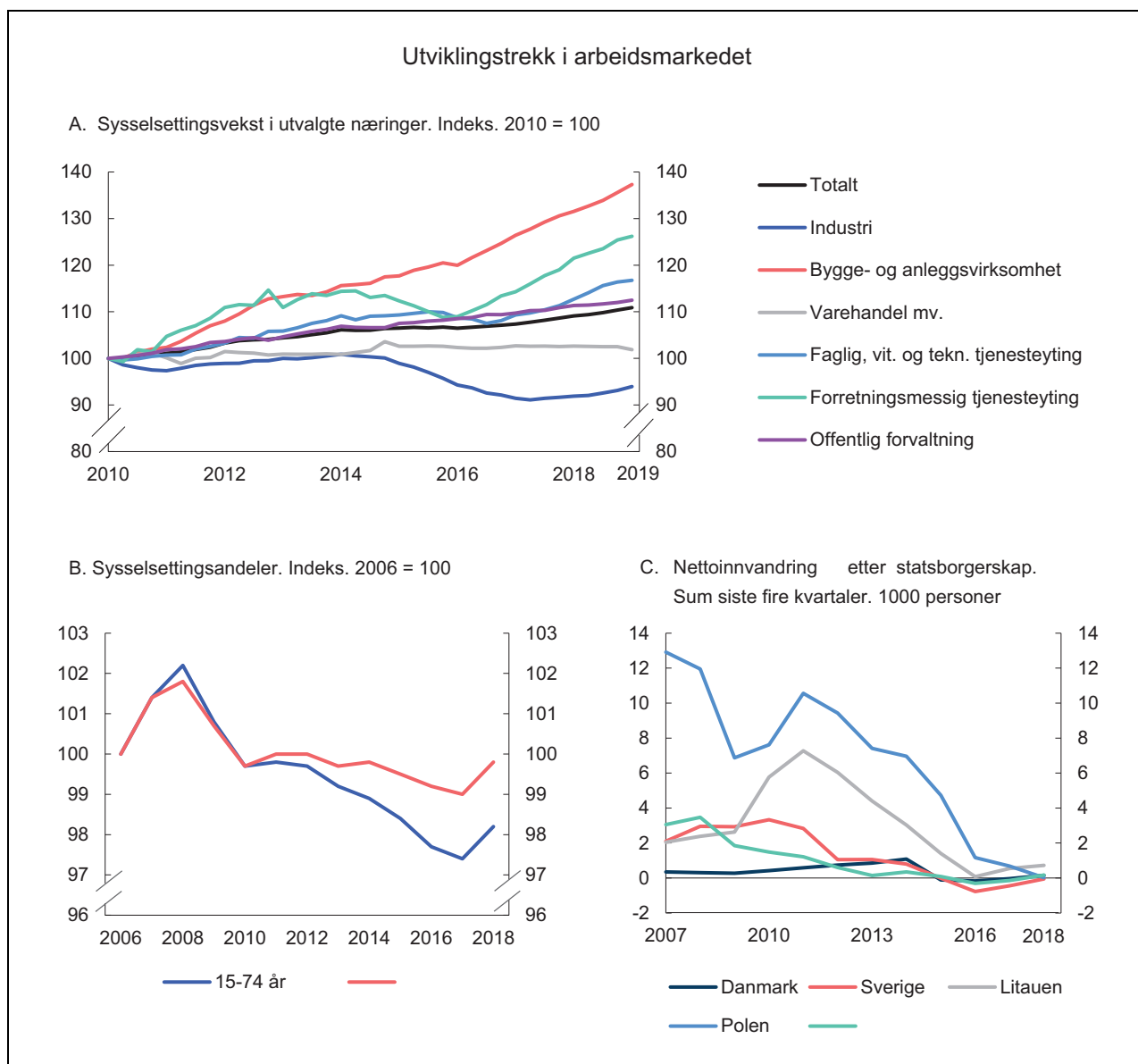
I Norge utgjør husholdningenes finansielle stilling en sårbarhet. Den vedvarende oppgangen i husholdningsgjelden har ført til at finansielle ubalanser har bygget seg opp. Historisk har bankenes tap på lån til husholdninger vært forholdsvis små, ettersom husholdningene prioriterer å betjene sine boliglån. Ved inntektsbortfall eller økt rente vil mange husholdninger trolig stramme inn på forbruket. Det kan gi ringvirkninger til andre deler av økonomien og bidra til å utløse eller forsterke et tilbakeslag i norsk økonomi.

Den økonomiske veksten de kommende årene kan også bli sterkere enn lagt til grunn i denne meldingen, dersom for eksempel oljeprisen skulle bli høyere eller bedringen i konkurransevnen gir høyere eksport og investeringer enn lagt til

grunn. Finansdepartementets anslag har historisk sett hatt en tendens til å undervurdere konjunktursvingninger, særlig i perioder med høy vekst i økonomien, se boks 2.4 i NB19.

2.2 Arbeidsmarkedet

Arbeidsmarkedet er i bedring. Sysselsettingen stiger raskt, og arbeidsledigheten har gått markert ned siden toppen vinteren 2016. I fjor kom 43 000 flere personer i jobb. Veksten i sysselsettingen har ikke vært høyere siden 2012, og den registrerte ledigheten har ikke vært lavere på 10 år. Nedgangen i sysselsettingsandelen er snudd til oppgang.



Figur 2.5 Utviklingstrekk i arbeidsmarkedet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Sysselsettingen øker over hele landet og i de fleste næringer. Samlet har sysselsettingen økt med 14000 personer første kvartal i år. Om lag 80 prosent av oppgangen i sysselsettingen det siste året har kommet i privat sektor. Det har vært markert vekst i bygge- og anleggsvirksomheten det siste året, der sysselsettingen også økte gjennom tilbakeslaget etter oljeprisfallet i 2014, se figur 2.5A. Veksten har også vært markert i industrien og i tjenesteytende næringer i det siste året. Utsiktene for norsk økonomi tilsier at etterspørselen etter arbeidskraft vil fortsette å øke. Både industrilederne i Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer og kontaktene i Norges Banks regionale nettverk venter at sysselsettingen vil stige videre fremover. Det underbygges også av Navs bedriftsundersøkelse. I denne meldingen anslås en vekst i sysselsettingen på 1,4 pst. i år og 0,8 pst. neste år. Det er litt høyere i år og litt lavere neste år enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet i fjor høst.

Andelen personer i yrkesaktiv alder som jobber, *sysselsettingsandelen*, har økt det siste året. Sysselsettingsandelen i aldersgruppen 15–74 år var i 2018 likevel ikke tilbake på nivåene fra årene før finanskrisen. Holder vi de yngste og de eldste utenom og ser på aldersgruppen 20–66 år, har utviklingen vært sterkere, og sysselsettingsandelen for denne gruppen var i 2018 om lag tilbake på nivået fra 2006, se figur 2.5B. Forskjellen i sysselsetting mellom de to aldersgruppeinndelingene har tiltatt over tid. Det skyldes i hovedsak at vi blir stadig flere eldre. Sysselsettingen blant eldre er lavere enn i befolkningen for øvrig. Samtidig har andelen sysselsatte blant eldre økt i den samme perioden. Siden 2010 har sysselsettingen økt særlig sterkt blant personer i aldersgruppen 62–66 år, noe som må ses i sammenheng med innføring av pensjonsreformen. Innvandring har bidratt til å trekke ned den samlede sysselsettingsandelen, siden yrkesdeltakelsen blant innvandrere er lavere enn i den øvrige befolkningen. Anslagene ovenfor innebærer at sysselsettingsandelen vil fortsette å øke både i år og neste år.

Oppgangen i sysselsettingen har bidratt til at det er blitt færre *arbeidsledige*. Det var i gjennomsnitt 108 000 arbeidsledige personer i fjor, tilsvarende 3,8 pst. av arbeidsstyrken, ifølge tall fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU). Det er 0,4 prosentenheter lavere enn i 2017. Siden toppen vinteren 2016 er ledigheten blitt redusert med 1,3 prosentenheter. AKU-ledigheten utgjorde 3,8 pst. av arbeidsstyrken i 1. kvartal i år.

Antallet arbeidsledige som har registrert seg hos Nav, har også avtatt. Det var i april registrert

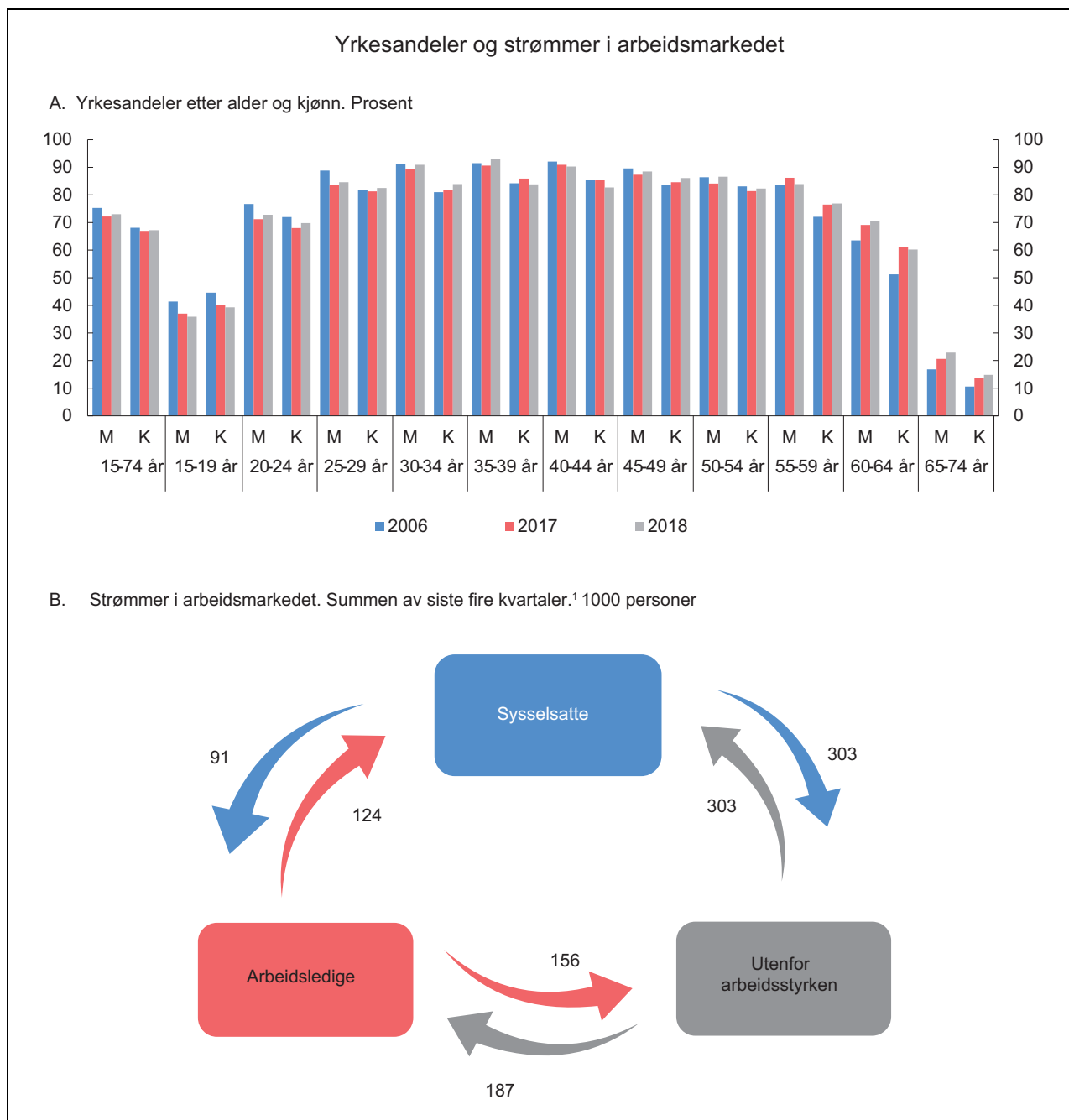
62 100 helt ledige, svarende til 2,2 pst. av arbeidsstyrken, se figur 2.1C. Nedgangen er kommet over hele landet, og de regionale forskjellene i nivået på arbeidsledigheten er mindre nå enn før oljeprisfallet. Det er særlig på Vestlandet at ledigheten har gått ned det siste året. Som i NB19 anslås arbeidsledigheten å gå noe videre ned fremover.

Det er fortsatt rom for vekst i sysselsettingen. Den økte etterspørselen etter arbeidskraft møtes dels ved at det blir færre ledige, men i enda større grad ved at flere melder seg på i arbeidsmarkedet, slik at *arbeidsstyrken* vokser. Tall fra AKU viser fortsatt god vekst i arbeidsstyrken på 30 000 personer fra 1. kvartal 2018 til 1. kvartal i år. På årsbasis økte yrkesdeltakelsen i de fleste aldersgrupper fra 2017 til 2018, og særlig blant yngre og eldre personer. Derimot gikk yrkesdeltakelsen noe ned i aldersgruppen 40–44 år for begge kjønn, og for kvinner også i aldersgruppen 35–39 år. Sammenlignet med 2006 er yrkesdeltakelsen fortsatt lavere, særlig for de yngste aldersgruppene, se figur 2.6A. De store bevegelsene i arbeidsmarkedet går mellom sysselsetting og utenfor arbeidsstyrken. Vel 70 pst. av nye sysselsatte det siste året hadde ikke deltatt i arbeidsstyrken før de ble sysselsatt, se figur 2.6B. Også de fleste nye arbeidsledige har vært utenfor arbeidsstyrken før de ble arbeidsledige.

Med fortsatt økt etterspørsel etter arbeidskraft og stadig færre arbeidsledige kan det bli økt press i arbeidsmarkedet. Lite ledige ressurser i arbeidsmarkedet kan innebære at det blir mer krevende for bedrifter å få tak i kvalifisert arbeidskraft, og at lønningene kan stige. Antall ledige stillinger økte med 14 pst. i 2018, etter en oppgang også i 2017.

Om lag 20 pst. av bedrifter som opplever kapasitetsbegrensninger, oppgir ifølge Norges Banks regionale nettverk mangel på arbeidskraft som årsaken. Denne andelen har økt de siste tre årene, men ligger fortsatt noe under gjennomsnittet i perioden første kvartal 2005 til første kvartal 2019. Videre er det en økende andel blant norske industriledere som i Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer peker på at mangel på kvalifisert arbeidskraft er en utfordring for å kunne øke produksjonen ytterligere. Lønnsveksten har også tiltatt, se avsnitt 3.5.2.

Ut over de ledige ressursene som de arbeidsledige utgjør, finnes arbeidskraftreserver også utenfor arbeidsstyrken. Det omfatter personer som kan og vil jobbe selv om de for tiden ikke aktivt søker arbeid og således ikke deltar i arbeidsstyrken. Noen søker jobb uten at de tilfredsstill alle kravene til å bli definert som arbeidssøker, og det



Figur 2.6 Yrkesandeler og strømmer i arbeidsmarkedet

¹ Illustrasjonen har til hensikt å synliggjøre hvor de store bevegelsene i arbeidsmarkedet foregår. Personer som har endret status flere ganger i perioden vil telles flere ganger. Nettoendringer i personer utenfor arbeidsstyrken inkluderer ikke demografieffekter av at flere når yrkesaktiv alder.

Kilder: Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse og Finansdepartementet.

vil også være arbeidskraftreserver blant personer som mottar helse relaterte ytelser. Det er usikkert hvor raskt disse gruppene lar seg mobilisere til arbeid, og hvor store de er. I 2018 var det eksempelvis 50 000 personer som hadde søkt arbeid i løpet av de siste 6 månedene, men som ved intervju tidspunktet ikke tilfredsstilte kravene for å bli definert som arbeidssøker i AKU. Om lag 18 pst. av de uføretrygdene har et arbeidsforhold, noe

som tyder på at mange i denne gruppen har restarbeidsevne.

Ungdom er en gruppe som tradisjonelt melder seg på arbeidsmarkedet i oppgangstider – enten i kombinasjon med skole og utdanning, eller som heltidsbeskjeftigelse. Yrkesdeltakelsen blant unge mellom 20 og 29 år økte i fjor, etter å ha falt gjennom den foregående tiårsperioden. I aldersgruppen 15–19 år har yrkesdeltakelsen fortsatt å falle.

Tabell 2.2 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før, der ikke annet er angitt

	Nivå 2018	Årlig gj.snitt 2012– 2016	2017	2018	2019	2020
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>						
Utførte timeverk, mill.	4 014	0,9	0,3	1,6	1,4	1,8
Sysselsetting, 1 000 personer ¹	2 834	1,0	1,1	1,5	1,4	0,8
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>						
Befolkning 15–74 år, 1 000 personer	3 993	1,3	0,8	0,7	0,6	0,5
Arbeidsstyrken, 1 000 personer ²	2 802	1,0	-0,2	1,4	1,3	0,7
<i>Nivå:</i>						
Yrkesdeltakelse (15–74 år) ³		70,9	69,7	70,2	70,6	70,8
AKU-ledige.....		4,0	4,2	3,8	3,7	3,6
Gjennomsnitt siste 20 år		3,7				
Registrerte arbeidsledige ⁴		2,9	2,8	2,5	2,2	2,2
Gjennomsnitt siste 20 år		2,9				

¹ Sysselsatte personer ifølge nasjonalregnskapet. Tilsvarende bosatte og ikke-bosatte personer som er sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet.

² Arbeidsstyrken ifølge AKU. Tilsvarende summen av antall sysselsatte og arbeidsledige personer bosatt i Norge. Ikke-bosatte lønns-takere sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet inngår ikke i dette målet.

³ Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen.

⁴ Justert for brudd i november 2018.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Nav og Finansdepartementet

Fallet i yrkesdeltakelse blant ungdom de siste 10 årene henger blant annet sammen med at flere tar høyere utdanning. Andelen som kombinerer utdanning og arbeid har dessuten gått ned. I perioden 2008–2017 ble denne andelen redusert fra 25 til 22 pst. i aldersgruppen 15–29 år. I tillegg lå andelen blant de unge i denne aldersgruppen som står utenfor både utdanning, arbeid og arbeidsmarkedstiltak (NEET) noe høyere i 2017 enn i 2008. Det kan derfor være rom for økt yrkesdeltakelse blant unge.

Arbeidsinnvandringen ser ut til å være i ferd med å ta seg opp i takt med tilstrømmingen i arbeidsmarkedet, etter en nedgang i kjølvannet av oljeprisfallet i 2014. Arbeidsinnvandring var fra slutten av forrige tiår og frem til 2014 en viktig kilde til økt arbeidstilbud, og sto i denne perioden tidvis for hoveddelen av den økte sysselsettingen. Etter flere år med nedgang har nettoinnvandringen fra enkelte europeiske land tatt seg svakt opp, se figur 2.5C. Samtidig har sysselsettingen økt markert blant personer som er på korttidsopp-

hold i Norge det siste året. Det kan reflektere at arbeidsmarkedet nå strammer seg til.

I 1. kvartal i år var det 50 000 flere lønnsstakere enn ett år tidligere, hvorav 21 000 var bosatte innvandrere og 9 000 sysselsatte på korttidsopphold. Sysselsettingsveksten blant innvandrere det siste året har vært særlig markert for personer fra EU-land i Øst-Europa som er sysselsatt på korttidsopphold. Fra fjerde kvartal 2017 til fjerde kvartal 2018 var det også en markert økning for personer med samme landbakgrunn som har vært bosatt i Norge i 10–15 år. Det må ses i sammenheng med de mange som kom til Norge etter EØS-utvidelsene i 2004 og 2007. Kontaktene i Norges Banks regionale nettverk melder om at økende knapphet på arbeidskraft med blant annet IT-kompetanse gjør at stadig flere bedrifter rekrutterer internasjonalt. Med tegn til et strammere arbeidsmarked fremover vil en kunne se fortsatt økt arbeidsinnvandring. Samtidig kan knapphet på arbeidskraft og økt lønnsvekst i Øst-Europa bidra til å begrense arbeidsinnvandringen til Norge.

2.3 Internasjonal økonomi

Etter flere år med sterk vekst, avtok veksten i verdensøkonomien noe i løpet av fjoråret. Veksten i internasjonal handel har falt markert og investeringstakten er lavere, særlig i Europa og Kina. De pågående handelskonfliktene og usikkerheten rundt brexit legger en demper på aktiviteten. Tilliten til den økonomiske utviklingen hos bedrifter og husholdninger har kommet ned fra tidligere høye nivåer. På den annen side fortsetter arbeidsmarkedene å styrke seg til tross for den noe svakere produksjonsveksten, og arbeidsledigheten er på historisk lave nivåer i mange land. Lønnsveksten har lenge vært moderat, men begynner å ta seg opp i en del land.

Tilgjengelig informasjon peker i retning av at den økonomiske veksten ute vil ta seg forsiktig opp igjen i løpet av inneværende år. Fortsatt ekspansiv pengepolitikk i mange land og god vekst i husholdningenes inntekter ventes å bidra til dette. De neste par årene anslås veksten hos våre handelspartnere å forbli nær sin langsiktige trend.

Usikkerheten ute er særlig knyttet til en eventuell ytterligere tilspissing av handelskonfliktene mellom USA og andre land og den uavklarte situasjonen rundt Storbritannias uttreden av EU. Usikkerhet om, eller svekkelse av betingelsene for, grensekryssende handel og investeringer kan gi svakere utvikling enn lagt til grunn. Det samme vil en raskere avdemping av den sterke veksten i Kina. På den annen side vil veksten kunne bli høyere enn anslått dersom de pågående handelskonfliktene løses og det oppnås enighet om å reversere oppbygde handelshindre og etablere mer åpne markeder. Anslagene er basert på at handelsvilkårene ikke endres vesentlig fra dagens situasjon.

Hos *Norges handelspartnere* vokste BNP med 2,4 pst. i 2018. Veksten anslås å dempes til rett under 2 pst. i år og neste år, jf. tabell 2.3. I forhold til Nasjonalbudsjettet 2019 er anslaget nedjustert med 0,5 prosentenheter for 2019 og med 0,2 prosentenheter for 2020.

I *euroområdet* avtok veksten gjennom 2018, men den ventes å ta seg noe opp igjen fremover. Midlertidige hendelser i flere land bidro til å trekke veksten ned. I *Tyskland* falt bilproduksjonen som følge av tilpasninger til nye testkriterier for utslipp og forbruk. I *Frankrike* har sosial uro og protester trukket veksten ned. *Italia* opplevde markedsuro og økte markedsrenter da regjeringen i høst la frem en budsjettplan som Europakommisjonen ikke godtok, og den økonomiske

veksten i *Italia* stoppet opp. Samtidig er drivkreftene i oppgangen i *euroområdet* noe svekket, og det ventes ikke like sterk vekst fremover som i årene før 2018.

For *euroområdet* sett under ett har arbeidsledigheten falt mye og er nå 7,8 pst. Nivået er fortsatt noe høyere enn før den globale finanskrisen, se figur 2.7B. Det er store forskjeller mellom landene. I *Tyskland* har ledigheten falt til rekordlave nivåer, mens den fremdeles er over 10 pst. i *Italia* og *Spania* og over 15 pst. i *Hellas*. Sysselsettingsraten har økt jevnt over flere år og er klart høyere enn før finanskrisen. På grunn av økt bruk av deltid har veksten i totalt arbeidede timer vært svakere enn veksten i antall sysselsatte. Lønnsveksten er moderat, men trolig på vei opp. Kjerneinflasjonen, dvs. prisveksten målt uten energi- og matvarer, har holdt seg klart under målet til Den europeiske sentralbanken (ESB) om inflasjon nær, men under, 2 pst. Finanspolitikken for *euroområdet* sett under ett var tilnærmet nøytral i 2018.

I *USA* var veksten høy i 2018, selv om den avtok noe i løpet av andre halvår. Husholdningenes konsum var en viktig driver for veksten, støttet av økte inntekter som følge av høyere sysselsetting og stigende lønninger. Arbeidsledigheten, som nå er under 4 pst., har ikke vært lavere siden 1960-tallet. Sysselsettingsraten er likevel lavere enn før finanskrisen. I noen grad skyldes dette endringer i alderssammensetningen i befolkningen, men mange i arbeidsdyktig alder har også trukket seg ut av arbeidsmarkedet eller er blitt skjøvet ut. Kjerneinflasjonen i *USA* har holdt seg relativt stabil rundt 2 pst. det siste året.

Manglende enighet mellom Kongressen og Trump-administrasjonen førte til en delvis nedstenging av statsapparatet fra 22. desember 2018 til 25. januar 2019. Den langvarige nedstengingen kan ha holdt veksten noe tilbake i første kvartal i år.

Fremover ventes veksten i amerikansk økonomi å avta noe. *USA* har vært gjennom en langvarig konjunkturoppgang, og det er mange tegn på at det er få ledige ressurser i økonomien og mindre rom for ytterligere vekst. Store skatteuttak ga en markert finanspolitisk stimulans i 2018. Effekten vil kunne vedvare noe også inn i inneværende år, men med avtakende styrke. Usikkerheten som vedvarende handelskonflikter skaper, vil kunne holde investeringer og vekst tilbake.

Veksten i *britisk økonomi* svekket seg i 2018. Investeringene og nettoeksporten falt, mens husholdningenes forbruk og lageroppbygging bidro til å holde veksten i BNP oppe. Forholdene rundt

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

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Handelspartnerne ¹	2,3	2,7	2,4	1,9	1,9
Euroområdet.....	2,0	2,4	1,8	1,2	1,4
USA.....	1,6	2,2	2,9	2,3	2,0
Storbritannia.....	1,8	1,8	1,4	1,1	1,2
Sverige.....	2,7	2,1	2,3	1,6	1,7
Japan.....	0,6	1,9	0,8	0,9	0,7
Kina.....	6,7	6,9	6,6	6,2	6,0
<i>Konsumpriser:</i>					
Handelspartnerne ²	0,9	1,9	2,1	1,9	2,0
Euroområdet.....	0,2	1,5	1,8	1,4	1,4
USA.....	1,3	2,1	2,4	1,9	2,2
Sverige.....	1,0	1,8	2,0	1,8	1,9
Japan.....	-0,1	0,5	1,0	1,0	1,4
<i>Arbeidsledighet:</i>					
Handelspartnerne ³	6,5	5,9	5,3	5,3	5,2
Euroområdet.....	10,0	9,1	8,3	8,0	7,8
USA.....	4,9	4,4	3,9	3,8	3,9
Sverige.....	6,9	6,7	6,3	6,3	6,3
Japan.....	3,1	2,8	2,4	2,4	2,4
<i>Memo:</i>					
BNP-vekst i verdensøkonomien ⁴	3,4	3,8	3,6	3,3	3,5
<i>Herav:</i>					
Fremvoksende økonomier.....	4,6	4,8	4,5	4,3	4,8
OECD-området.....	1,8	2,6	2,3	1,7	1,8

¹ Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med andeler av norsk eksport av tradisjonelle varer.

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevakter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

⁴ Sammenveid med vekter basert på kjøpekraftspariteter (PPP) i stedet for markedsbaserte valutakurser.

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

Storbritannias uttreden fra EU og landets fremtidige avtaler med EU har vært en vedvarende kilde til usikkerhet. Dette ser ut til å ha virket negativt på bedriftenes tillit, på investeringene og på utenrikshandelen.

Skulle Storbritannia gå ut av EU uten en avtale om overgangsordning, vil det kunne ramme samhandelen med EU-land hardt og redusere den økonomiske aktiviteten kraftig i tiden rundt utgangen. Konsekvensene vil være særlig store i Stor-

britannia, men også i flere EU-land vil virkningene være betydelige.

Sysselsettingen i Storbritannia har likevel fortsatt å styrke seg, og lønnsveksten har tatt seg noe opp. Arbeidsledigheten er på sitt laveste nivå siden 1975. I inneværende år legges det opp til finanspolitisk stimulans gjennom både økt offentlig forbruk og skattelettelser.

Oppgangskonjunkturen fortsetter i Sverige, men veksttakten er nå avtakende. Den sterke

investeringsveksten som har drevet oppgangen de siste årene, har dempet seg betydelig. Nivået på investeringene er likevel høyt. Konjunkturavmatningen kan både skyldes begrenset tilgang på ledige ressurser, spesielt arbeidskraft med riktig kompetanse, og avtakende optimisme hos bedriftene. Veksten i husholdningenes konsum avtok i fjor, mens utviklingen i nettoeksporten var relativt god. Sysselsettingen har økt kraftig i Sverige de siste årene, og arbeidsledigheten ser ut til å ha stabilisert seg rett over 6 pst. Til tross for høy kapasitetsutnyttelse og moderat ledighet, har lønnsveksten holdt seg lav. Tillitsindikatorer viser mindre optimisme både blant husholdninger og bedrifter. Veksten i svensk økonomi ventes å fortsette å være moderat fremover.

Veksten i *fremvoksende økonomier* avtok i 2018. Dette skyldes dels at enkelte fremvoksende økonomier med høye gjeldsnivåer kom under press som følge av noe høyere renter internasjonalt og kapitalutgang, og dels avtakende vekst i Kina. Det siste skyldes både planlagte innstramminger i innenlandsk kredittregulering og den pågående handelskonflikten med USA, som gir økt usikkerhet og redusert investeringsvilje. Økt finanspolitisk stimulans og mer ekspansiv pengepolitikk ventes å bidra til å holde den økonomiske aktiviteten oppe i Kina fremover.

Arbeidsmarkedet i OECD-området har styrket seg gjennom flere år, og ledigheten er nå på sitt laveste siden 1980-tallet. Lenge slo den lave arbeidsledigheten i liten grad ut i økt *lønnsvekst*. Men nå ser lønnsveksten ut til å være forsiktig stigende i flere land. For Norges handelspartnere sett under ett gir anslag fra OECD en lønnsvekst på 3,2 pst. i år og 3,4 pst. neste år.

Konsumprisveksten har økt i OECD-landene, særlig på grunn av vekst i energipriser, jf. tabell 2.3. Ser en bort fra energi og matvarer, har prisveksten holdt seg moderat gjennom 2018. Det er ventet at inflasjonen vil ta seg noe opp i OECD-området fremover etter hvert som strammere arbeidsmarkeder gir tiltakende lønnsvekst. For Norges handelspartnere anslås konsumprisveksten til 1,9 pst. i år og 2,0 pst. neste år.

Ifølge IMF har de avanserte økonomiene i grove trekk ført nøytral *finanspolitikk* de siste årene, mens den i 2018 var svakt ekspansiv. USA bidro til dette gjennom en klart ekspansiv politikk. For euroområdet sett under ett var finanspolitikken tilnærmet nøytral i fjor, men med noen forskjeller mellom eurolandene. I Tyskland ga forsinkelser knyttet til regjeringsdannelse etter valget året før en ikke-planlagt finanspolitisk innstramning, mens finanspolitikken var noe mer ekspan-

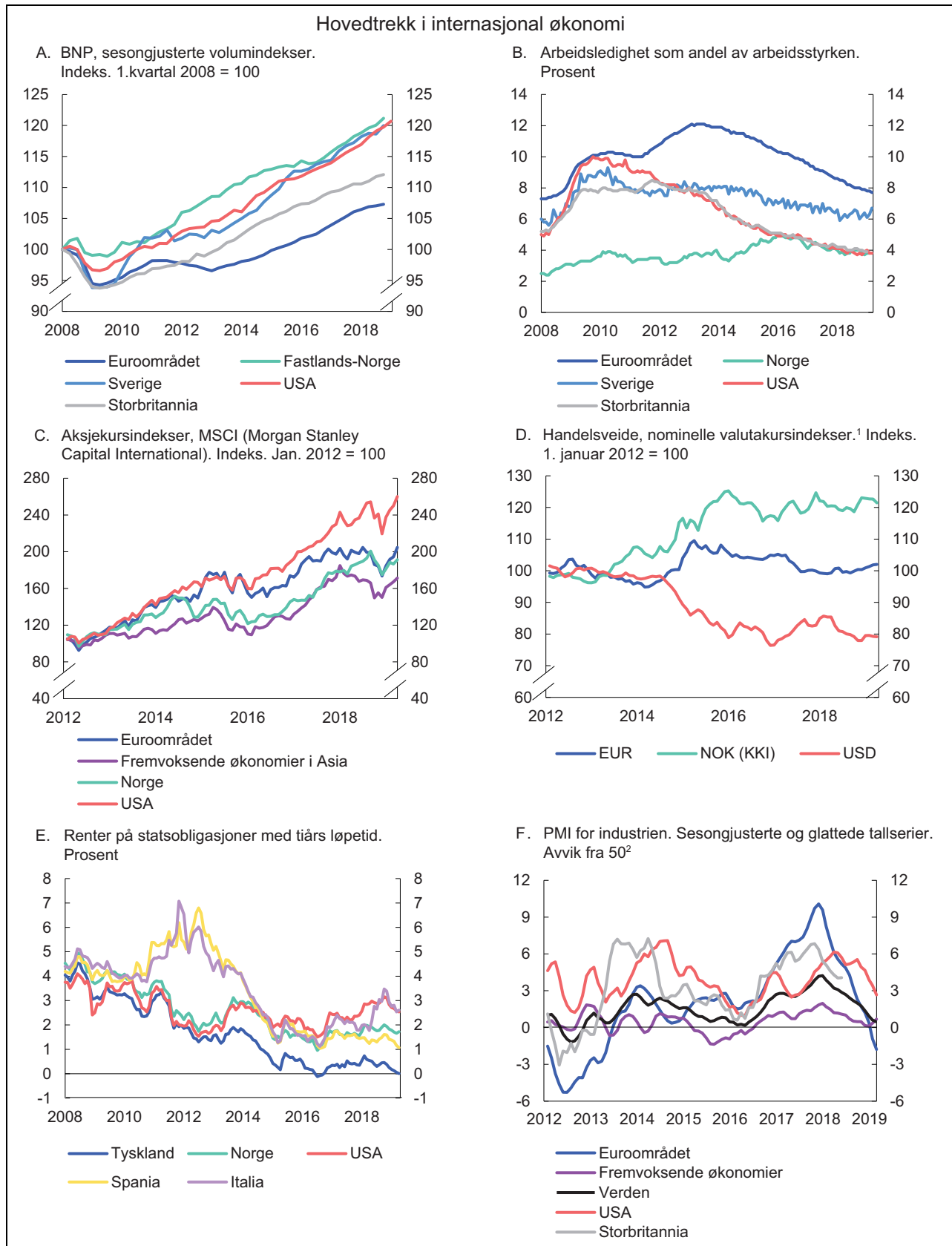
siv i Nederland. Storbritannia har gjennomført betydelige innstramminger over flere år for å få ned budsjettunderskuddet, men førte en mer nøytral finanspolitikk i 2018. I 2019 ligger det an til en noe mer ekspansiv finanspolitikk dersom vi ser avanserte økonomier under ett, drevet frem av blant annet ekspansive budsjetter i euroområdet og USA.

Pengepolitikken er fortsatt ekspansiv i store deler av OECD-området, men flere land har begynt en gradvis innstramning. De siste månedene har enkelte toneangivende sentralbanker signalisert at videre innstramminger kan komme senere eller bli mer forsiktige enn tidligere annonsert som følge av svakere økonomiske utsikter. Sentralbanken i USA har allerede hevet styringsrenten ni ganger siden desember 2015 og har begynt å redusere sin store beholdning av verdipapirer. På rentemøtet i mars ble rentebanen nedjustert. Den europeiske sentralbanken (ESB) har holdt styringsrenten på null siden mars 2016. ESB venter at den ikke vil endre renten i løpet av 2019. I desember i fjor avsluttet ESB kjøp av obligasjoner, men den vil fortsette å reinvestere beløp som forfaller fra oppkjøpsprogrammet frem til en god stund etter at renten settes opp. Bank of England har hevet styringsrenten to ganger etter at den ble senket siste gang i august 2016. Sveriges Riksbank hevet renten en gang i desember, men har fortsatt negativ styringsrente. Riksbanken ga under rentemøte i april signal om at ytterligere innstramminger vil trekke lengre ut i tid enn tidligere lagt til grunn.

Internasjonale finansmarkeder var preget av uro og store svingninger i fjor. Økt usikkerhet rundt den økonomiske utviklingen ga fall i aksjepriser og større risikopåslag i markedet før nyttår. Nye signaler om mulig mindre stram pengepolitikk, sammen med noe mykere tone mellom USA og Kina i den pågående handelskonflikten, bidro til at aksjeprisene tok seg opp i 1. kvartal, se figur 2.7C, og til at renteforskjellen mellom risikable og sikrere verdipapirer avtok. En tilspissing av konflikten tidlig mai førte til en negativ markedsreaksjon.

Langsiktige renter har falt i flere land siden høsten i fjor. Det må ses i sammenheng med den økonomiske utviklingen og nedjusteringer av rentebaner. Renter på ti års statsobligasjoner i Tyskland har vært negative i deler av mars og april. I USA var renten på ti års statsobligasjoner lavere enn tremåneders pengemarkedsrente i deler av mars.

Utviklingen ute er usikker. Noen viktige momenter er:



Figur 2.7 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

¹ Indeksene er utarbeidet av de lokale sentralbankene. EUR og USD er invertert. Høyere verdi betyr svakere valuta.

² PMI Manufacturing (Purchasing Manager Index) er en forventningsindikator basert på spørreundersøkelse blant inn kjøpsjeffer i industriselskaper. Verdier over 50 indikerer vekst i produksjonen.

Kilder: Macrobond, MarketEconomics, MSCI Barra, Federal Reserve, ESB, Norges Bank, OECD og Finansdepartementet.

- *Faren for økt proteksjonisme og mer innadventt politikk.* Om resultatet av handelskonfliktene blir vesentlig høyere handelshindre, vil det gi klare negative effekter for internasjonal økonomi. Mange land har ikke klart å fordele gevinstene fra handel og bruk av ny teknologi, og det kan ha bidratt til økende motstand mot globalisering. Det pågår handelssamtaler mellom Kina og USA. Etter å ha utviklet seg positivt en periode, ser konflikten ut til å ha tilspisset seg igjen tidlig i mai. USA, Mexico og Canada signerte en ny handelsavtale i november 2018 som nå ligger for godkjenning i nasjonalforsamlingene i landene. Det er fortsatt uavklarte spenninger mellom EU og USA. Faren for nye barrierer innen sektorer der ulike deler av produktet produseres i ulike land (globale verdikjeder), slik tilfellet ofte er med for eksempel bilproduksjon, utgjør spesielt en risiko for global vekst.
- *Gjennomføringen av brexit.* Skulle Storbritannia gå ut av EU uten en avtale om overgangsordning, vil det kunne ramme samhandelen over kanalen hardt. Den økonomiske aktiviteten vil trolig reduseres kraftig i tiden rundt utgangen, særlig i Storbritannia, men også i flere EU-land. Hvor stor nedgangen i veksten vil være, vil avhenge av i hvilken grad partene tar i bruk pragmatiske løsninger for å dempe negative effekter og hvor lang tid det tar å få på plass ordninger som får handelen mellom EU/EØS og Storbritannia i gang igjen. Under toppmøtet i EU 10. april, ble det enighet om å gi Storbritannia utsettelse av brexit frem til senest 31. oktober. Sannsynligheten for at Storbritannia forlater EU uten en avtale før denne datoen er relativt liten, men situasjonen er fortsatt uavklart.
- *Raskere nedkjøling av kinesisk økonomi.* En vesentlig nedgang i kinesisk etterspørsel vil kunne ha betydning for global vekst. Kinesisk vekst avtok mot slutten av fjoråret, drevet av svakere innenlandsk etterspørsel og svekket utenrikshandel, men ser nå ut til å ha stabilisert seg. Finanspolitiske tiltak er ventet å bidra til å holde veksten oppe fremover. Det er imidlertid en risiko for at det underliggende etterspørselsfallet er større eller effekten av stimulansen lavere enn lagt til grunn. Gjeldsnivået i privat sektor i Kina er høyt, og deler av gjelden er beheftet med noe usikkerhet. Samtidig er det overkapasitet og overinvesteringer i enkelte næringer, og Kina har strammet inn på kredittreguleringer for å bidra til at ubalanser bygges ned.
- *Høye gjeldsnivåer og høy andel usikker gjeld.* Lave renter har ført til økt vilje til å ta risiko blant investorer og høy gjeldsoppbygging i privat sektor. I en del land er privat sektors gjeld, målt som andel av BNP, høyere enn før den globale finanskrisen i 2008. Med lave renter er det lite avkastning å hente på relativt sikre investeringer. Investorer har derfor vært mer villige til å ta større risiko. Dette har ført til at selskaper og prosjekter med mer usikker betalingssevne har kunnet ta opp mer gjeld. Når den økonomiske veksten avtar, kan det vise seg at en større andel av selskapene som har høy gjeld, kommer i betalingsproblemer. Dette kan utløse markedsreaksjoner og økonomisk nedgang med regional eller global spredning. I 2018 fikk enkelte fremvoksende økonomier finansielle utfordringer av denne typen. Lettere kreditttilgang og mindre stram pengepolitikk i mange store land har lettet situasjonen, men risikoen er fortsatt til stede.
- *Forholdene for internasjonal handel kan også bli bedre enn lagt til grunn.* Dersom handelskonfliktene reduseres og handelshindre i stedet bygges ned, kan den økonomiske veksten bli høyere enn ventet. I tillegg til å bidra til enklere handel mellom land, vil dette også kunne øke tilliten i markedene, samt hos bedrifter og konsumenter.
- *Vekstevnen i Europa kan være undervurdert.* Det er stor usikkerhet rundt i hvor stor grad den overaskende lave veksten i euroområdet i andre halvår 2018 skyldes tilfeldige midlertidige forhold eller mer varige drivkrefter. Den fortsatt sterke utviklingen på arbeidsmarkedene i mange land står i kontrast til den relativt svake BNP-veksten, og kan være et signal om at det er midlertidige forhold som har holdt veksten tilbake.

2.4 Petroleumssektoren

Oljeprisen har steget markert de siste månedene og er nå rundt 70 dollar per fat, opp fra 54 dollar ved utgangen av 2018. Prisen på olje er litt lavere enn da NB19 ble lagt frem, men klart høyere enn for få år tilbake. Samtidig er utsiktene for gassprisen noe sterkere enn i fjor høst.

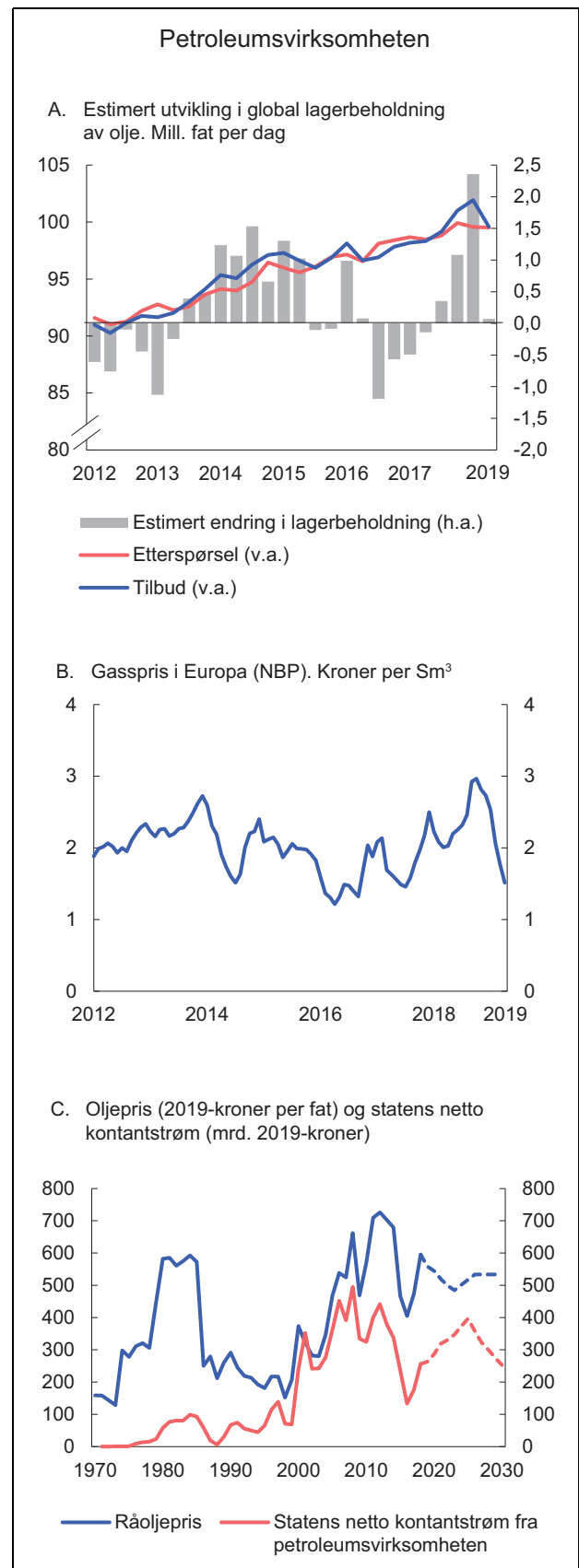
Økt oljeproduksjon globalt bidro vesentlig til at oljeprisen falt mot slutten av fjoråret. Nedgangen kom etter at prisen på et fat nordsjøolje hadde økt til 86 dollar i begynnelsen av oktober. Prisnedgangen ble blant annet drevet av sterk økning i produksjonen av amerikansk skiferolje. I tillegg

økte OPEC, Russland og noen andre produsentland (den såkalte Wien-alliansen) utvinningen i påvente av lavere eksport av olje fra Iran. Da USA ga midlertidige unntak fra sanksjonene mot import av olje fra Iran, bidro også det til lavere oljepriser. Frykt for svakere økonomisk vekst internasjonalt kan også ha bidratt til prisnedgangen.

Så langt i år har oljeprisen tatt seg opp igjen. Det må ses i sammenheng med lavere produksjon i OPEC, uro i Venezuela og at produksjonen av skiferolje i USA har vært noe lavere enn ventet. USAs beslutning om å ikke forlenge perioden med midlertidige unntak for import av olje fra Iran, har også bidratt.

En rekke forhold vil påvirke oljeprisen fremover. Etterspørselen etter olje er i stor grad betinget av den økonomiske veksten globalt. De fleste prognosemakere venter at etterspørselen vil ta seg videre opp fremover. Usikkerheten er særlig knyttet til handelskonflikten mellom USA og andre land, og virkningene av en eventuell brexit, se omtale i kapittel 2.3. På tilbudssiden kan lavere eksport fra Iran trekke opp oljeprisen, men det vil avhenge av hvor mye av bortfallet som erstattes av økt produksjon i andre land. Samtidig kan flaskehals knyttet til transport av skiferolje i USA begrense oljeproduksjonen. Det er fortsatt uro i Venezuela, et land med store oljereserver, og produksjonen er sårbar for interne konflikter også i andre land. Videre vil Den internasjonale sjøfartsorganisasjonens (IMO) innstramning i kravene om svovelinnhold i marine bunkersoljer fra 2020 kunne påvirke oljemarkedet. De nye kravene innebærer at den øvre grensen for svovelinnhold i marine bunkersoljer går ned fra 3,5 til 0,5 pst. verden over. Det er ventet at endringen vil gi økt etterspørsel etter olje, og særlig etter lettere oljekvaliteter med lavere svovelinnhold som olje fra norsk sokkel.

I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at oljeprisen vil utvikle seg i tråd med prisene i terminmarkedet i begynnelsen av mars. Det innebærer at oljeprisen vil avta til 559 kroner per fat i år og 544 kroner per fat til neste år, målt i faste 2019-priser, se figur 2.8C. Anslagene er henholdsvis 24 og 6 kroner lavere enn i Nasjonalbudsjettet 2019. Fra og med 2026 er det lagt til grunn en oljepris på 533 kroner per fat, målt i faste 2019-kroner, det samme som i Perspektivmeldingen 2017. Med dollarkurs per primo mars tilsvarer det i overkant av 60 dollar per fat. Regjeringen legger opp til å følge opp Klimarisikoutvalgets anbefaling om å stressteste offentlige finanser og nasjonalformue, og vil etablere alternative scena-



Figur 2.8 Petroleumsvirksomheten

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

rier for blant annet oljeprisen og gassprisen, se omtale i avsnitt 3.7.3.

Tidligere ble en stor del av norsk gass solgt på kontrakter som var knyttet til utviklingen i oljeprisen eller andre oljerelaterte produkter. I dag er det få slike kontrakter igjen. Det gjør at endringer i oljeprisen har mindre å si for prisen på norsk gasseksport enn før.

Spotprisen på gass i Europa økte markert fra 2017 til 2018, se figur 2.8B. Oppgangen skyldtes blant annet en kald vinter i Europa og høyere priser på kull og CO₂-utslipp, som begge bidro til økt etterspørsel etter gass til kraftproduksjon. Videre økte etterspørselen etter flytende naturgass (LNG) i Asia, der prisene er høyest, slik at tilbudet av slik gass til Europa falt. Økningen i etterspørselen etter LNG i Asia må ses i sammenheng med at kinesiske myndigheter ut fra miljøhensyn har som mål å erstatte kull med gass.

Så langt i år har gassprisen falt. Nedgangen skyldes blant annet en markert økning i tilbudet av LNG til Europa, samt en mild vinter både i Europa og Asia. Økt tilbud av flytende naturgass globalt de nærmeste årene, blant annet som følge av økt eksport fra USA, er ventet å bidra til lavere gasspriser i det europeiske markedet. Prisnedgangen vil trolig begrenses av at gassproduksjonen i Europa ligger an til å falle. For norsk gasseksport er det i denne meldingen lagt til grunn en gjennomsnittlig pris på 2,20 kroner per Sm³ i år og 1,85 kroner per Sm³ neste år (faste 2019-priser). Anslagene er med det oppjustert med 0,15 kroner per Sm³ både for 2019 og 2020, sammenlignet med Nasjonalbudsjettet 2019. Til sammenligning har prisen på norsk gasseksport de siste 10 årene i gjennomsnitt vært om lag 2,10 kroner per Sm³ (faste 2019-priser).

Det er lagt til grunn at prisen på norsk gasseksport tar seg opp i perioden 2021–2025. Lave investeringer i LNG-anlegg globalt de siste årene vil bidra til å trekke ned veksten i tilbudet av LNG fremover og bidra til høyere priser i det europeiske markedet. Fra og med 2026 er det beregningsteknisk lagt til grunn en langsiktig pris på 1,93 kroner per Sm³, det samme som i Perspektivmeldingen 2017.

Petroleumsinvesteringene økte i fjor for første gang på fire år. Høyere olje- og gasspriser i kombinasjon med kostnadsreduksjoner og effektivisering har trukket investeringene opp. Oppgangen ventes å fortsette i år, se figur 2.9A, og anslaget er justert litt opp siden NB19. Samtidig er anslaget for 2020 justert ned, slik at nivået for 2019 og 2020 samlet sett er noe lavere enn tidligere lagt til grunn. Kostnadskutt, effektivisering og bedre tek-

niske løsninger gjør at de fleste prosjektene som er planlagt på norsk sokkel vil være lønnsomme også med lavere olje- og gasspriser enn i dag. Balanseprisen for Johan Sverdrup-feltets andre byggetrinn er beregnet til 19 dollar per fat, mens balanseprisen for Castberg-feltet er 31 dollar per fat, se hhv. Prop. 41 S (2018–2019) og Prop. 80 S (2017–2018).

Produksjonen av petroleum på norsk sokkel gikk som ventet litt ned i 2018, etter å ha steget i fire år på rad, se figur 2.9B. Det var særlig lavere oljeproduksjon som bidro til nedgangen, men også produksjonen av gass gikk ned fra rekordnivået i 2017. Sammenlignet med NB19 er produksjonsanslaget lite endret for 2019 og 2020 sett under ett. Flere pågående feltutbygginger antas å komme i produksjon i løpet av de neste fire årene, deriblant Johan Sverdrup og Johan Castberg. Johan Sverdrup-feltets første byggetrinn har planlagt produksjonsstart mot slutten av 2019, og ventes å stå for størsteparten av produksjonsveksten de kommende årene. Johan Castberg skal etter planen komme i produksjon mot slutten av 2022. I 2023 ventes produksjonen av petroleum på norsk sokkel å ha steget til et nivå nær toppnivået fra 2004. Deretter anslås produksjonen å falle gradvis.

Anslagene for investeringer og produksjon på norsk sokkel er usikre. Særlig investeringsanslagene er følsomme for endringer i kostnader og svingninger i prisene på olje og gass. På kort sikt anses produksjonsanslagene å være relativt robuste, siden produksjonen i all hovedsak kommer fra felt i produksjon eller besluttede prosjekter. Usikkerheten i prognosene øker utover i tid, etter hvert som en stadig større andel av produksjonen antas å komme fra ressurser som foreløpig ikke er oppdaget gjennom letevirksomhet.

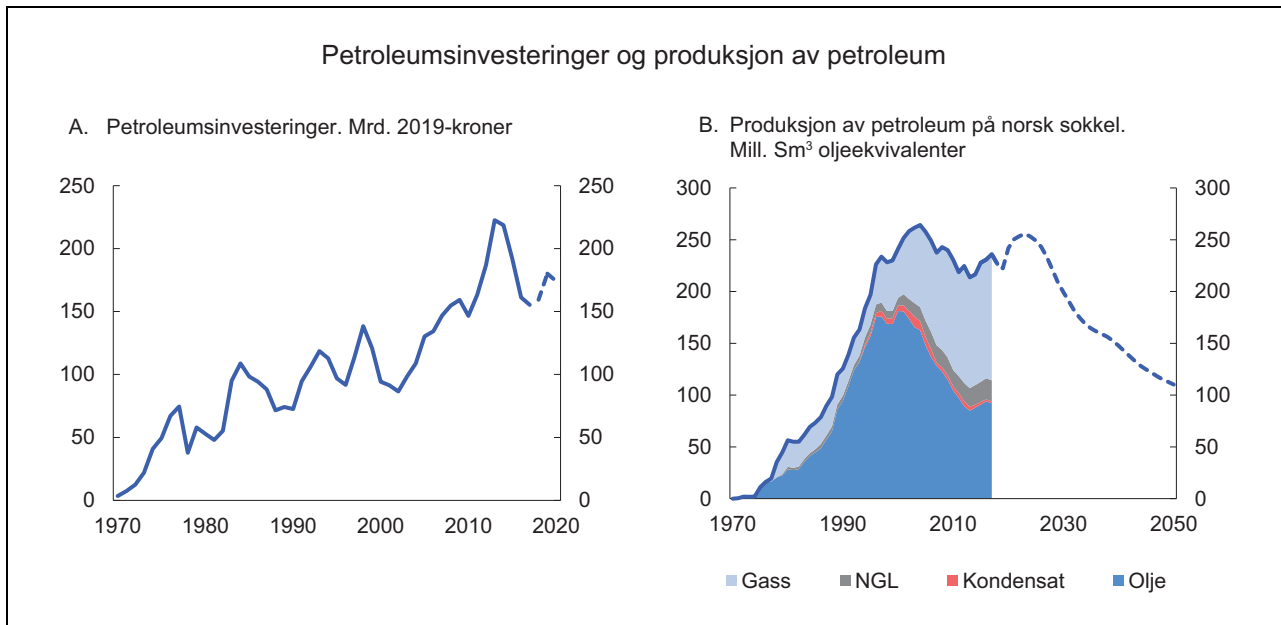
Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 263 mrd. kroner i 2019, se figur 2.8C. Av dette utgjør skatter og avgifter 54 pst., nettoinntekter fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) 38 pst. og utbytte fra Equinor 7 pst. Anslaget for statens netto kontantstrøm er justert ned med 23 mrd. kroner siden NB19. Nedjusteringen må ses i sammenheng med lavere anslag på oljeprisen, samt lavere anslag for olje- og gassproduksjon. Høyere gassprisanslag trekker i motsatt retning.

Den samlede formuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av fremtidig årlig kontantstrøm fra virksomheten fra og med 2019, kan anslås til vel 6 000 mrd. 2019-kroner. Det er lagt til grunn en realrente på 3 pst. i beregningen av formuen. Formuesanslaget bygger på anslagene for

fremtidig produksjon, priser og kostnader som er lagt til grunn i denne meldingen. Anslaget på den samlede formuen i petroleumsvirksomheten er om lag det samme som i NB19.

Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petrole-

umsvirksomheten, anslås til i overkant av 5 100 mrd. 2019-kroner. Det gir grunnlag for en permanentinntekt på vel 150 mrd. kroner per år utover avkastningen på kapitalen som allerede er opp-tjent i Statens pensjonsfond utland.



Figur 2.9 Produksjon av petroleum og petroleumsinvesteringer

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

3 Den økonomiske politikken

Den økonomiske politikken skal legge til rette for verdiskaping og velferd i Norge. *Budsjett-politikken* bestemmer sammensetningen og nivået på statens utgifter og inntekter, herunder nivået på skatter og avgifter. En hovedoppgave for budsjett-politikken er å styre bruken av offentlige midler i tråd med regjeringens politiske prioriteringer. Det oppnås gjennom en helhetlig budsjettprosess, der ulike formål prioriteres opp mot hverandre. Samtidig må budsjettene støtte opp under arbeid og verdiskaping og en stabil økonomisk utvikling. Budsjettpolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.

Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlige for viktige velferdstjenester. Gitt gjeldende lover og regelverk, styres aktiviteten i kommune-sektoren i hovedsak gjennom inntektsrammene Stortinget fastsetter. Kommuneforvaltningens økonomi omtales i avsnitt 3.2.

Med fleksibel valutakurs og inflasjonsstyring har *pengepolitikken* et viktig ansvar i stabiliseringspolitikken i Norge. Norges Bank kan endre renten raskt når uforutsette hendelser inntreffer, og valutakursen kan virke som en viktig stabilisator. Pengepolitikken er omtalt i avsnitt 3.3.

Finansiell stabilitet er avgjørende for en stabil økonomisk utvikling. Vi har finansiell stabilitet når det finansielle systemet er solid nok til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte, også i nedgangstider. Finansiell stabilitet er omtalt i avsnitt 3.4.

Sysselsettingspolitikken skal bidra til at flest mulig deltar i arbeidslivet og til at arbeidskraften finner anvendelse der det er størst behov for den. Høy sysselsetting vil gjøre det lettere å løse langsiktige finansieringsutfordringer når velferdsordningene møter en aldrende befolkning. Et velfungerende arbeidsmarked vil bidra til at sysselsettingen holdes høy og arbeidsledigheten lav. Høy sysselsetting og lav ledighet er sentralt for å motvirke økende inntektsforskjeller. *Det inntektspolitiske samarbeidet* skal bidra til at lønnsdannelsen fungerer godt, slik at arbeidsledigheten blir lav og sysselsettingen høy. Det er da viktig at kostnadsveksten i Norge ikke kommer ut av kurs med utviklingen hos våre handelspartnere. Gjennomfø-

ringen av lønnsoppgjørene er partenes ansvar. Sysselsettings- og inntektspolitikken omtales i avsnitt 3.5.

Klimaendringene er det største miljøproblemet verdenssamfunnet står overfor. *Regjeringens klimapolitikk* omtales i avsnitt 3.6, og *Klimarisikoutvalget* omtales i avsnitt 3.7.

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Det finanspolitiske rammeverket, med Statens pensjonsfond utland (SPU) og handlingsregelen, bidrar til langsiktig forvaltning av oljeinntektene og stabil utvikling i norsk økonomi og finansieringsgrunnlaget for offentlige tjenester. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten overføres i sin helhet til Statens pensjonsfond utland, sammen med avkastningen av fondets eiendeler. Samtidig blir det oljekorrigerte underskuddet i statsbudsjettet dekket av et uttak fra fondet. Handlingsregelen sier at dette uttaket *over tid* skal svare til den forventede realavkastningen av fondet, anslått til 3 pst. årlig. I det enkelte år skal uttaket tilpasses konjunktursituasjonen i økonomien.

Handlingsregelen sikrer at også fremtidige generasjoner får glede av våre felles naturressurser. Samtidig har den lagt til rette for gradvis økt bruk av olje- og fondsinntekter i norsk økonomi og hindret at en for rask innfasing av inntekter bidrar til uønsket nedbygging av konkurranseutsatt sektor.

Så lenge det er midler i fondet, skal et underskudd på statsbudsjettet dekkes ved overføringer derfra og ikke ved låneopptak. Når bruken av penger i handlingsregelen baseres på fondets størrelse, er bærekraften i regelen avhengig av at fondet gjenspeiler reell sparing. I Prop. 97 L (2018–2019) *Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)* er det foreslått å lovfeste gjeldende praksis med at staten ikke lånefinansierer utgifter på statsbudsjettet så lenge det er midler i SPU. Se også omtale av selvassurandørprinsippet i

Boks 3.1 Begrepene «oljefondet», «bruk av oljeinntekter» og «budsjettimpulsen»

De tre begrepene i overskriften benyttes ofte i budsjettokumenter og i den offentlige debatten. Hva betyr de?

Vårt budsjettpolitiske rammeverk innebærer at statens olje- og gassinntekter i sin helhet overføres til Statens pensjonsfond utland. Der blir de investert for å oppnå finansiell avkastning. Handlingsregelen sier så at vi over tid kan bruke realavkastningen fra fondet, det vil si avkastningen fratrukket årlig prisvekst. Denne realavkastningen er anslått å være 3 pst. av fondet per år.

Pengene vi bruker over budsjettet er altså fondsavkastning, og ikke de løpende inntektene fra olje- og gassvirksomheten. Siden fondet har sin bakgrunn i olje- og gassinntektene, kalles det ofte for *oljefondet*. Tilsvarende kalles overføringen fra fondet til statsbudsjettet gjerne for *bruk av oljeinntekter* – det er en slags utsatt bruk av oljeinntektene vi har tjent opp. Den faktiske

overføringen fra fondet er det oljekorrigerte underskuddet, mens den størrelsen som kalles «bruk av oljeinntekter» er det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, som blant annet er korrigert for hvordan budsjettet påvirkes av konjunktuelle svingninger.

Budsjettimpulsen er en indikator som måler endringen i bruken av oljeinntekter fra ett år til det neste. Bruken er målt ved det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av fastlandsøkonomien. Impulsen er et enkelt mål på budsjettets virkning på aktiviteten i økonomien. Når impulsen er positiv, dvs. at dette underskuddsmålet øker fra ett år til det neste, kalles finanspolitikken ekspansiv. Når underskuddet holdes stabilt som andel av økonomien og impulsen er null, omtales finanspolitikken som nøytral. Tilsvarende kalles finanspolitikken kontraktiv når impulsen er negativ.

Prop. 114 S (2018–2019) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2019*.

Det faktiske uttaket fra fondet tilsvarende det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet, mens bruken av oljeinntekter måles ved det *strukturelle, oljekorrigerte underskuddet*, se boks 3.1. Dette målet gir uttrykk for den underliggende innretningen av finanspolitikken. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er blant annet korrigert for konjunktuelle svingninger i skatter, avgifter og arbeidsledighetstrygd. Å styre etter en strukturell budsjettbalanse legger til rette for at de automatiske stabilisatorene i budsjettet får virke. Dette er vanlig praksis i finanspolitikken også i andre land. Flexibiliteten i handlingsregelen, som sikrer at finanspolitikken tilpasses konjunktorene og at store endringer i fondsavkastningen gradvis fases inn, innebærer at bruken av oljeinntekter i det enkelte år ofte vil avvike fra 3 pst. av fondsverdien. Boks 3.2 gir en nærmere beskrivelse av rammeverket for finanspolitikken.

Med god utvikling i norsk økonomi har regjeringen de siste årene holdt igjen i utgiftene i statsbudsjettet. Bruken av oljeinntekter er holdt om lag stabil målt som andel av økonomien, slik at budsjettpolitikken verken har bidratt til å trekke opp eller redusere veksten i økonomien. Budsjettimpulsen har vært om lag nøytral, og uttaket fra fondet har ligget under 3 pst. av fondsverdien. På

den måten er en del av den forventede avkastningen satt til side som ekstra penger i fondet. Dermed er vi bedre stilt i møte med et fall i fondets verdi eller økonomiske tilbakeslag senere. Ved å holde igjen når det går godt i økonomien, unngår vi også unødvendig press på renter og kronekurs. Det støtter opp under konkurransekraft, omstilling og videre vekst i næringslivet.

Norsk økonomi er nå på vei inn i en høykonjunktur. Veksten i økonomien er høyere enn normalt, og arbeidsledigheten er kommet ned på et lavt nivå. Norges Bank har allerede satt opp renten to ganger, og banken har varslet videre renteoppgang fremover. I en slik situasjon legger regjeringen vekt på fortsatt tilbakeholdenhet i finanspolitikken.

Selv om størrelsen på statsbudsjettet ofte får stor oppmerksomhet, er det vel så viktig *hvordan* staten bruker pengene. Regjeringen prioriterer tiltak som fremmer vekstevnen i økonomien, slik som investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt skattelettelser. Regjeringens hovedprioriteter i statsbudsjettet for 2019 ligger fast.

Siden budsjettfremleggelsen i fjor høst har ny informasjon om statens inntekter og utgifter endret bildet av de årlige vekstimpulsene fra finanspolitikken. Med uvanlig lav utgiftsvekst i folketrygden og uventede utbytteinntekter mot slutten av fjoråret ble budsjettunderskuddet i 2018

Boks 3.2 Det finanspolitiske rammeverket

I likhet med de fleste andre land har Norge et finanspolitisk rammeverk som stiller krav til budsjettets balanse. Rammeverket i Norge er i tillegg tilpasset den spesielle situasjonen vi har med store, midlertidige petroleumsinntekter.

Statens pensjonsfond utland (SPU) og handlingsregelen har siden 2001 angitt en plan for gradvis økt bruk av oljeinntekter i Norge. I lov om Statens pensjonsfond fremgår det at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten ubeskåret skal tilføres Statens pensjonsfond utland, og at midlene i fondet bare kan overføres til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. Fondets avkastning inntektsføres direkte i fondet. Siden 2001 er følgende retningslinjer lagt til grunn for uttak fra fondet (handlingsregelen):

- Bruken av oljeinntekter skal over tid følge den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond utland.
- Det må legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

I Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017 ble forventet realavkastning i Statens pensjonsfond utland nedjustert til 3 pst., mot tidligere 4 pst. Et samlet Storting sluttet seg til dette. Det finanspolitiske rammeverket legger til rette for at realverdien av fondet opprettholdes til nytte for fremtidige generasjoner. Samtidig bidrar fondet og handlingsregelen til å skjerme statsbudsjettet fra kortsiktige svingninger i oljeinntektene og gir handlefrihet i finanspolitikken

til å motvirke økonomiske tilbakeslag. Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i faktorer som påvirker det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet fra ett år til det neste, skal endringen i bruken av oljeinntekter fordeles over flere år, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen av fondet noen år frem i tid.

Overføringene fra fondet til statsbudsjettet dekker det oljekorrigerede underskuddet, slik at statsbudsjettet er i balanse. Det skal ikke skje noen fondsoppbygging uten at dette gjenspeiler faktiske overskudd i statsfinansene. På den måten synliggjøres både statens reelle sparing og bruken av oljeinntektene over statsbudsjettet. Regjeringen har i Prop. 97 L (2018–2019) *Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)* foreslått å lovfeste denne etablerte praksisen.

Kapitalen i fondet skal ikke være en alternativ finansieringskilde for utgifter som ikke når opp i den ordinære budsjettprosessen. Midlene som overføres fra fondet til statsbudsjettet inngår i en samlet budsjettprosess og øremerkes ikke til spesielle formål. Samtidig plasseres fondet utelukkende i utlandet som en finansiell investering, med sikte på høyest mulig avkastning over tid innenfor et moderat nivå på risiko. Ved at valutainntektene plasseres i utlandet, legges det til rette for forutsigbarhet i markedet for norske kroner, og det hindrer at fondsoppbyggingen blir en kilde til ustabilitet i norsk økonomi.

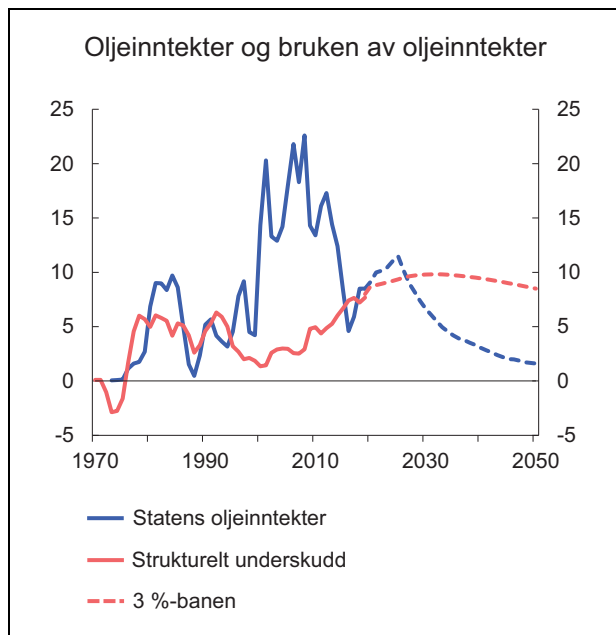
vesentlig lavere enn tidligere anslått. Det innebærer at budsjettimpulsen, som måler endringen i bruken av oljeinntekter fra ett år til det neste, blir høyere i budsjettet for 2019. I tillegg ser underskuddet i 2019 ut til å bli noe høyere enn det som var ventet i fjor høst. Budsjettimpulsen anslås nå til 0,5 pst. i 2019 og -0,4 pst. i 2018. Samlet sett er det 0,1 prosentenheter høyere enn i høst. Ser vi de to årene under ett, er finanspolitikken om lag nøytral.

Siden handlingsregelen ble etablert i 2001, har sterk vekst i fondskapitalen gitt rom for en betydelig økning i bruken av oljeinntekter, se figur 3.1. I dag dekkes hver åttende krone, eller om lag 13 pst., av offentlige utgifter med overføringer fra Statens pensjonsfond utland. Inntektene gjør at vi

kan nyte godt av et høyere velferdsnivå eller lavere skattenivå enn vi ellers ville hatt. Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge er likevel statens klart viktigste finansieringskilde.

Ser vi fremover, er perioden med økt innfasing av oljeinntekter i all hovedsak tilbakelagt. Fondet vil ikke fortsette å vokse like raskt som det har gjort til nå, og målt i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien anslås finansieringsbidraget fra fondet bare å øke moderat i årene som kommer. I årene etter 2030 vil finansieringsbidraget mest sannsynlig følge en nedadgående bane – økningen i fondet holder ikke lenger tritt med veksten i økonomien.

Lavere vekst i fondet innebærer også at det i årene fremover kan bli mer krevende å håndtere



Figur 3.1 Statens oljeinntekter, strukturelt, oljekorrigert underskudd og realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

svingninger i fondsverdien. Med redusert tilførsel til fondet vil et varig fall i fondskapitalen kunne gjøre det nødvendig å redusere bruken av oljeinntekter. Som før vil en fleksibel praktisering av handlingsregelen, tilpasset situasjonen i norsk økonomi, være nødvendig for å unngå at svingninger i fondsverdien blir en kilde til ustabilitet i utgiftene på statsbudsjettet og norsk økonomi.

Regjeringen legger opp til å få mer ut av pengene staten bruker. Vekst i produktiviteten i offentlig sektor betyr at tjenestetilbudet kan forbedres uten å øke utgiftene. Det vil komme godt med i årene fremover, når vi vil bli flere eldre. Det har hele tiden vært klart at oljeinntektene ikke vil være store nok til å dekke fremtidige pensjonsforpliktelse og utgifter til helse- og omsorgstjenester etter hvert som befolkningen eldes. For å møte finanseringsutfordringene som følger med aldringen, kreves strukturreformer som øker sysselsettingen i økonomien og som bedrer ressursutnyttelsen i offentlig sektor. Oljeinntektene må ikke bli en unnskyldning for å unnlate å gjennomføre nødvendige strukturreformer.

3.1.2 Oppdaterte tall for budsjettpolitikken i 2018

Bruken av oljeinntekter anslås nå til 213,8 mrd. kroner i 2018, målt ved *det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet*, se tabell 3.1. Det er det samme som i nysaldert budsjett fra desember i fjor, men 6,9 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2019 i fjor høst. Om lag halvparten av reduksjonen siden nasjonalbudsjettet skyldes at utbytteinntektene fra statseide bedrifter ble markert høyere enn ventet. I tillegg er utgiftene til øremerkede tilskuddsordninger til kommunene, herunder investeringstilskudd til omsorgstjenester, nedjustert med 1,8 mrd. kroner. Utgiftene i folketrygden ble 0,6 mrd. kroner lavere enn anslått i NB19, etter å ha blitt betydelig nedjustert også tidligere på året. Realveksten i fol-

Tabell 3.1 Nøkkeltall i budsjettet for 2018. Anslag gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. kroner

	Saldert	RNB18	NB19	Nysaldert	Regnskap
Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	141,3	190,5	237,6	246,8	257,4
Oljekorrigert underskudd.....	255,4	245,4	234,7	225,5	218,5
Strukturelt, oljekorrigert underskudd.....	231,1	225,5	220,7	213,8	213,8
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge.....	7,7	7,6	7,4	7,2	7,2
Prosent av fondskapitalen	2,9	2,7	2,6	2,5	2,5
<i>Memo:</i>					
Budsjettimpuls (prosentpoeng) ²	0,1	0,1	-0,1	-0,3	-0,4
Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent)	1,2	1,7	1,2	1,0	0,7

¹ Saldert budsjett 2018 vedtatt høsten 2017 (saldert), Revidert nasjonalbudsjett 2018 vedtatt i juni 2018 (RNB18), Nasjonalbudsjettet 2019 (NB19), Stortingets vedtak om ny saldering av statsbudsjettet 2018 (nysaldert) og Statsrekneskapen 2018 (regnskap).

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

Kilde: Finansdepartementet.

ketrygdens utgifter i 2018 på vel 4 mrd. kroner er uvanlig lav sammenlignet med tidligere år, noe som må ses i sammenheng med lav vekst i sykepenge og reduserte utgifter til arbeidsavklaringspenge og foreldrepenger.

Budsjettimpulsen, som måler endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås til -0,4 prosentenheter i 2018, ned fra henholdsvis 0,1 og -0,1 prosentenheter i NB18 og NB19.

Målt som *andel av fondskapitalen* utgjorde det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet 2,5 pst. i 2018.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 0,7 pst. i 2018.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2019

Bruken av oljeinntekter i 2019, målt ved *det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet*, anslås til 238,1 mrd. kroner, se tabell 3.2 og figur 3.2A. Det er 6,8 mrd. kroner høyere enn i budsjettet for 2019 som Stortinget vedtok i desember (saldert budsjett). Oppjusteringen må ses i sammenheng med lavere inntekter og høyere utgifter enn ventet i fjor høst:

- I saldert budsjett ble det budsjettert med 7,2 mrd. kroner i inntekter fra salg av klimavoter i EU-regi. Europakommisjonen har nå bestemt at deler av kvotene først vil kunne selges neste år, slik at en del av inntektene forskyves til 2020.

- Anslåtte utgifter til folketrygden er noe nedjustert siden saldert budsjett, men det blir mer enn oppveid av høyere utgiftsvekst på andre områder, blant annet øke utgifter i forbindelse med forliset av KNM Helge Ingstad. Samlet sett er utgiftene nå anslått høyere enn i saldert budsjett.

Videre bidrar den økende andelen elbiler isolert sett til å trekke ned statens skatte- og avgiftsinntekter. Det siste halvåret har denne andelen økt til et gjennomsnitt på nærmere 45 pst. av nyregistrerte personbiler. Det er en viktig årsak til at nivået på de trendberegnete skatte- og avgiftsinntektene er nedjustert med om lag 3 mrd. kroner både i år og årene før. Endringen bidrar isolert sett til å øke nivåene på de strukturelle budsjettunderskuddene, men har liten virkning på budsjettimpulsen.

Nedjusteringen av nivået på strukturelle skatter i 2019 inkluderer også ny skattelette for naturalytelser mv. i 2019, enkelte mindre endringer i avgiftsopplegget i revidert budsjett, samt anslått effekt av lønnsoppgjøret med litt lavere lønnsvekst enn tidligere lagt til grunn. I budsjettet motsvares lavere lønnsvekst av tilsvarende reduserte utgifter.

Budsjettimpulsen anslås nå til 0,5 pst. for 2019, se figur 3.2B. Det er en betydelig oppjustering fra nøytral impuls i saldert budsjett. Oppjusteringen skyldes i hovedsak at underskuddet i 2018 ble mindre enn ventet. I tillegg bidrar forsinkelsen i salget av klimavoter og noe høyere utgifter i år til

Tabell 3.2 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2019 gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. kroner

	NB19	Saldert	RNB19	Endring fra saldert
Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	279,0	279,0	263,0	-16,0
Oljekorrigert underskudd.....	232,5	232,5	229,2	-3,3
Strukturelt, oljekorrigert underskudd.....	231,2	231,2	238,1	6,8
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge.....	7,5	7,5	7,7	0,2
Prosent av fondskapitalen	2,7	2,7	2,9	0,2
<i>Memo:</i>				
Budsjettimpuls (prosentenheter) ²	0,0	0,0	0,5	0,5
Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent).....	1,3	1,4	2,0	0,6

¹ Nasjonalbudsjettet 2019 (NB19), Saldert budsjett for 2019 vedtatt av Stortinget høsten 2018 (saldert) og Revidert nasjonalbudsjett 2019 (RNB19).

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

Boks 3.3 Virkninger av finanspolitikken på økonomien

Finanspolitikken påvirker økonomien gjennom ulike kanaler:

- *Automatiske stabilisatorer.* I en høykonjunktur er skatte- og avgiftsinntektene høye og utgiftene til ledighetstrygd lave, mens det er motsatt i en lavkonjunktur. I det strukturelle underskuddet på statsbudsjettet korrigeres det for slike konjunkturmessige forhold. Når vi styrer mot den strukturelle budsjettbalansen, virker finanspolitikken automatisk ekspansivt i nedgangstider og innstrammende i oppgangstider. På denne måten dempes konjunktursvingningene i økonomien. Virkningen av de automatiske stabilisatorene i budsjettet kan være betydelig.
- *Diskresjonære tiltak kan påvirke aktivitetsnivået i økonomien på kort sikt.* Finanspolitikken kan påvirke den samlede etterspørselen etter varer og tjenester i økonomien gjennom diskresjonære, eller aktive, tiltak. Utviklingen i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet gir uttrykk for den diskresjonære delen av finanspolitikken. Virkningen på økonomien avhenger av hvilke offentlige inntekts- og utgiftsposter som endres, omfanget av ledige ressurser i økonomien og om pengepolitikken endres. Beregninger for Norge indikerer at en finanspolitisk stimulans tilsvarende 1 pst. av fastlands-BNP på kort sikt kan øke aktiviteten i fastlandsøkonomien med mellom ½ pst. og 1¼ pst. Beregninger for EU og USA gir om lag samme utslag.¹ I beregningene forutsettes det at den finanspolitiske stimulansen ikke dekkes inn, at det er ledige ressurser i økonomien og at pengepolitikken ikke endres. Beregningene illustrerer at finanspolitikken kan gi et kraftfullt bidrag til å støtte opp under aktivitet og sysselsetting ved økonomiske tilbakeslag, slik vi også har erfart i praksis etter oljeprisfallet i 2014. Utslaget vil være vesentlig mindre dersom det er lite ledige ressurser i økonomien, dersom pengepolitikken strammes til eller hvis kronen styrker seg.
- *Økonomiens vekstevne.* Finanspolitikken kan endre insentivene til å arbeide, spare og investere og dermed påvirke vekstevnen i økonomien. OECD finner at de langsiktige

positive effektene på BNP av samfunnsøkonomisk lønnsomme offentlige investeringer kan være opptil flere ganger større enn de kortsiktige virkningene i en situasjon med ledige ressurser i økonomien, der pengepolitikken ikke strammes inn.² Finanspolitikk kan også ha varige positive virkninger på økonomien ved at arbeidsledigheten ikke får feste seg på et høyt nivå (man unngår såkalte hysteresis-effekter). Samtidig vil en for ekspansiv finanspolitikk i en situasjon med full kapasitetsutnyttelse kunne svekke konkurransevnen og fortrenge private virksomheter.

- *Bærekraften i offentlige finanser på lang sikt.* Nye utgifter eller skatte- og avgiftslettelser vil isolert sett redusere statens sparing og svekke den langsiktige bærekraften i offentlige finanser. Over tid vil utslaget i offentlige finanser kunne dempes dersom tiltakene stimulerer til økt yrkesdeltakelse og verdiskaping, slik som skattereformen og pensjonsreformen. Tiltak som effektiviserer offentlig sektor, som avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen, kommunereformen, politireformen, jernbanereformen og reformen i høyskolesektoren, kan både styrke offentlige budsjetter og gi bedre velferdstjenester.

Statlige kapitaltransaksjoner, det vil si lån til statsbanker, aksjekjøp og kapitaltilskudd til statlig forretningsvirksomhet, er omplussing av statens finansformue og ikke utgifter som finansieres av skatteinntekter eller oljeinntekter. Slike transaksjoner inngår derfor ikke i budsjettbalansen. De kan likevel ha virkning på økonomien. Bytteordningen for norske banker som ble innført i forbindelse med finanskrisen i 2008, er et eksempel på dette. Ordningen ble innført for å bidra til at de normale kanalene for kreditt til husholdninger og foretak kunne holdes åpne.

¹ Coenen, Gunter, C. Erceg, C. Freedman, D. Furceri, M. Kumhof, R. Lalonde, D. Laxton, J. Linde, A. Mourougane, D. Muir, S. Mursula, C. de Resende, J. Roberts, W. Roeger, S. Snudden, M. Trabandt og J. in't Veld (2012): *Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models*. American Economic Journal: Macroeconomics 2012, 4(1) ss. 22–68.

² OECD (2016): OECD Economic Outlook 100.

økningen. Reelt anslås bruken av oljeinntekter å øke med 18 mrd. kroner fra 2018 til 2019. For 2018 og 2019 samlet sett anslås budsjettimpulsen å ha økt med 0,1 prosentenheter siden NB19.

Det oljekorrigerede underskuddet anslås til 229,2 mrd. kroner i 2019, som er 8,8 mrd. kroner mindre enn det strukturelle underskuddet. Det er første gang siden 2013 at det strukturelle underskuddet er høyere enn det oljekorrigerede. Det gjenspeiler at vi er på vei inn i en høykonjunktur, og at den faktiske skatteinngangen, som lenge har vært lavere enn sin beregnede trend, nå tiltar og er i ferd med å bli høyere enn trenden, se tabell 3.4.

Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst anslås til 2,0 pst. i år, se figur 3.2C. Det er lavere enn gjennomsnittet for perioden 2002–2018, men høyere enn anslått i saldert budsjett. Oppjusteringen må ses i sammenheng med lavere utgifter i 2018 enn tidligere lagt til grunn, som omtalt over, samt noe høyere utgifter i 2019. Den nominelle utgiftsveksten er anslått til 4,9 pst.

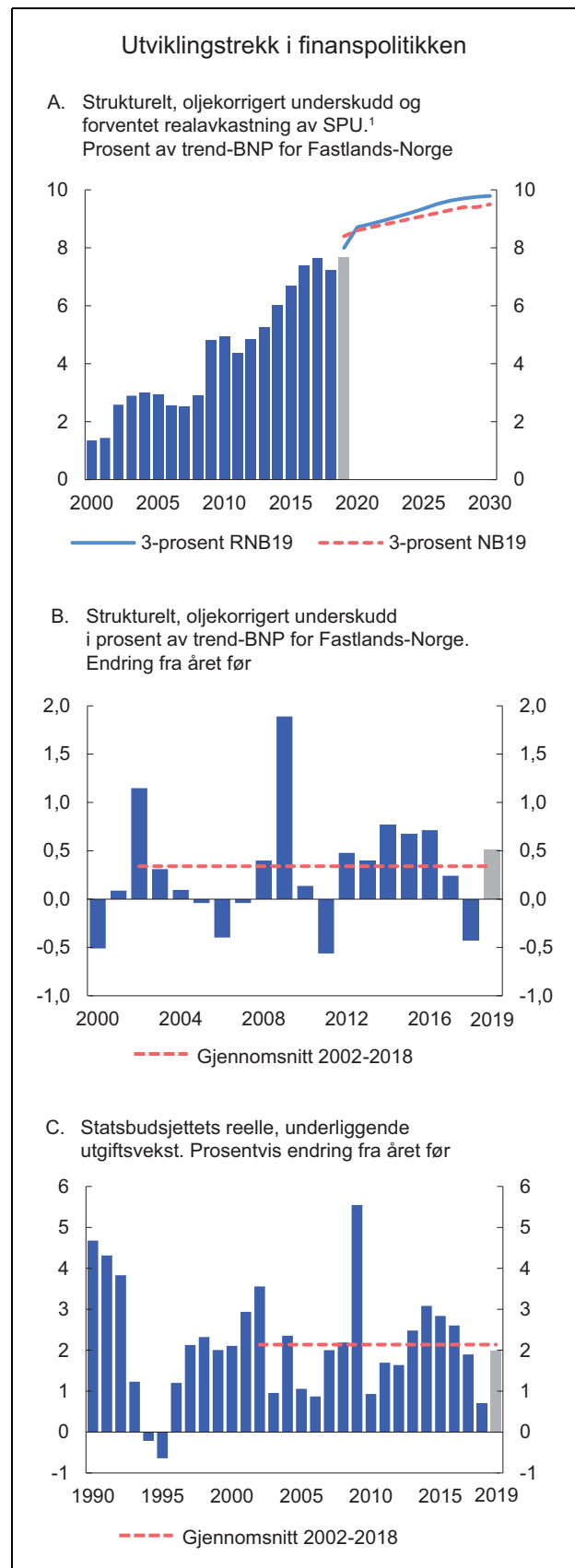
For 2019 anslås bruken av oljeinntekter til 2,9 pst. av Statens pensjonsfond utland, opp fra anslått 2,7 pst. i nasjonalbudsjettet. Den høyere uttaksprosenten har sammenheng med at uroen i finansmarkedene i høst og vinter brakte fondsverdien ned i om lag 8 250 mrd. kroner ved årsskiftet, nesten 500 mrd. kroner lavere enn anslått i budsjettet i fjor høst. Samtidig er oljepengebruken i 2019 nå anslått høyere. Så langt i inneværende år har fondets markedsverdi økt betydelig, og den siste tiden har verdien ligget i overkant av 9 000 mrd. kroner.

Kapitalen i Statens pensjonsfond utland anslås til 9 300 mrd. kroner ved utgangen av 2019, litt høyere enn anslått i fjor høst.

Anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2019 er satt ned fra 285,8 mrd. kroner i saldert budsjett til 262,9 mrd. kroner nå, blant annet som følge av lavere oljepris og lavere produksjon enn tidligere lagt til grunn. Med et anslått oljekorrigeret underskudd på 229,2 mrd. kroner gir årets kontantstrøm en netto overføring til Statens pensjonsfond utland på 33,6 mrd. kroner i 2019, se tabell 3.3. Det er lavere enn anslått i fjor høst.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond, der også renter og utbytte på kapitalen i fondet er medregnet, anslås til 263 mrd. kroner i 2019.

Bruken av oljeinntekter utgjør 7,7 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2019, og er dermed kommet opp på et noe høyere nivå enn på slutten av 1970-tallet og på 1980-tallet, se rød linje i figur 3.3B. Forskjellen er likevel stor – den gangen hadde vi



Figur 3.2 Utviklingstrekk i finanspolitikken

¹ Anslag Nasjonalbudsjettet 2019 (NB19) og Revidert nasjonalbudsjett 2019 (RNB19).

Kilde: Finansdepartementet.

ikke noe fond, og dermed heller ikke noen fondsavkastning som kunne finansiere dette underskuddet. Medregnet rente- og utbytteinntektene i fondet er det strukturelle underskuddet nå nær null, og betydelig mindre enn på 1970- og 1980-tallet, se blå linje i figur 3.3B. Det illustrerer hvordan rammeverket for finanspolitikken har bidratt til en mer forsvarlig formuesforvaltning over tid.

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

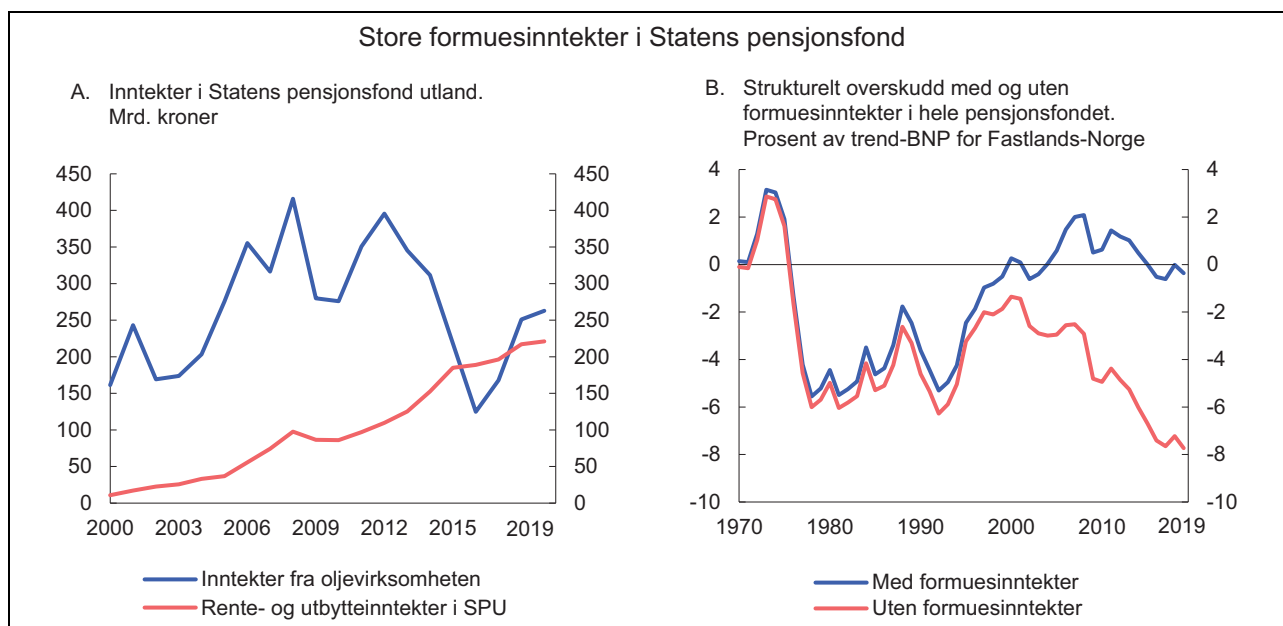
3.1.4 Budsjettpolitikken i årene fremover

Sett over noen år bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken i hovedsak av tre forhold: utviklingen i skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien, utviklingen i Statens pensjonsfond utland og bindinger på utgiftssiden i budsjettet.

Bruken av oljeinntekter har økt markert siden 2001 og er blitt en stadig viktigere finansieringskilde for statens utgifter. Ser vi fremover, er det begrenset rom for videre økning, og usikkerheten er stor. Frem mot 2025 er det utsikter til en viss

videre vekst i Statens pensjonsfond utland, som følge av økning i olje- og gassproduksjonen, men fondet vil ikke vokse like raskt som det har gjort tidligere. På sikt vil inntektene fra oljevirkosheten avta, og avkastningen fra fondet anslås lavere enn før. Målt i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien anslås fondet bare å øke moderat i årene som kommer. Den beregnede 3-prosentbanen har en gjennomsnittlig stigning på 0,1 pst. av BNP for Fastlands-Norge de neste ti årene, se figur 3.4. Til sammenligning har oljepengetruken i gjennomsnitt økt med vel 0,3 prosentenheter i årene etter at handlingsregelen ble etablert. Fra omtrent 2030 vil fondsavkastningen mest sannsynlig følge en nedadgående bane målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, fordi veksten i fondskapitalen da ikke lenger vil holde tritt med veksten i fastlandsøkonomien.

Vi må ta høyde for usikkerhet i fondsverdien når vi vurderer handlingsrommet i finanspolitikken, både på kort og lang sikt. Markedsverdien av fondet og den beregnede 3-prosentbanen kan flytte seg mye på kort tid. Fremover vil det bli mer krevende å håndtere en situasjon der uttaket kommer over 3 pst. av fondet, fordi veksten i fondet ikke lenger vil være stor nok til å bringe uttaksandelen særlig raskt ned igjen. Det taler for å gå forsiktig frem i den videre innfasingen av oljeinntektene. Med lavere vekst i fondet er tilbakeholdenhet i gode tider også en forutsetning for at finanspolitikken skal kunne brukes aktivt i møte med dårligere tider. Når vi ikke er inne i ned-



Figur 3.3 Inntekter til Statens pensjonsfond utland og strukturelt overskudd¹ med og uten formuesinntekter

¹ Strukturelt overskudd uten formuesinntekter tilsvarer strukturelt, oljekorrigert overskudd.

Tabell 3.3 Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond. Mrd. kroner

	Regnskap		Anslag
	2017	2018	2019
Totale inntekter	1 225,9	1 350,6	1 416,1
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.....	194,4	273,5	291,9
1.1 Skatter og avgifter	71,2	117,3	142,7
1.2 Andre petroleumsinntekter	123,2	156,2	149,2
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	1 031,5	1 077,1	1 124,2
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	943,6	986,4	1 034,6
2.2 Andre inntekter.....	87,9	90,6	89,6
Totale utgifter	1 280,9	1 318,1	1 382,5
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet.....	26,6	22,6	29,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 254,3	1 295,6	1 353,5
Overskudd på statsbudsjettet før overføring fra Statens pensjonsfond utland	-55,0	32,4	33,6
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.....	167,8	251,0	262,9
= Oljekorrigert overskudd	-222,8	-218,5	-229,2
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	231,4	225,5	229,2
= Overskudd på statsbudsjettet	8,6	7,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland.....	-63,5	25,4	33,6
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond ¹	203,6	225,0	229,4
= Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond ¹	148,6	257,4	263,0
<i>Memo:</i>			
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ²	8 484	8 243	9 300
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ²	8 724	8 483	9 553

¹ Inneholder ikke kursgevinster eller -tap.

² Ved utgangen av året.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

gangstider eller økonomiske tilbakeslag bør olje-
pengebruken holdes uendret eller strammes inn.
Det bygger opp en viss handlefrihet til å møte
uforutsette hendelser, som et fall i fondets verdi
eller økonomiske tilbakeslag.

Dersom uttaket fra fondet holdes stabilt som
andel av fastlandsøkonomien, gir det en økning i
bruken av fondsmidler på om lag 2 mrd. 2019-kro-
ner hvert år de neste tre årene. Til sammenlig-
ning økte bruken av oljeinntekter i gjennomsnitt
med nesten 13 mrd. kroner årlig fra 2001 til 2018.
Slik tallene nå står, anslås bruken av oljeinntekter
i årets budsjett til 2,9 pst. av fondsverdien ved inn-
gangen til 2019. Avstanden opp til 3-prosentbanen
vil øke noe de neste årene dersom bruken holdes

uendret som andel av økonomien eller strammes
inn. En slik utvikling er i tråd med handlingsrege-
len. Når den økonomiske aktiviteten er høy, skal
bruken av fondsmidler være lavere enn den lang-
siktige rettesnoren på 3 pst. Også fremover må
bruken av fondsinntekter tilpasses den økono-
miske situasjonen hvert enkelt år.

Selv om bruken av oljeinntekter har økt over
tid, er *skatte- og avgiftsinntekter fra fastlandsøko-
nomien* fortsatt statens klart viktigste finansierings-
kilde, og dekker 87 pst. av offentlige utgifter. Vek-
sten i de underliggende skatte- og avgiftsinntek-
tene har avtatt de siste årene, særlig fordi avgifts-
systemet har vært brukt for å gjøre det mer attrak-
tivt å velge miljøvennlige kjøretøy. Samtidig bidrar

Tabell 3.4 Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen.¹ Mill. kroner

	2017	2018	2019
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet.....	222 826	218 513	229 234
+ Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend..	10 557	5 341	5 938
+ Særskilte regnskapsforhold.....	-3 102	410	3 207
+ Skatter og ledighetstrygd. ² Avvik fra trend.....	-12 678	-10 435	-322
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd.....	217 603	213 829	238 057
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	7,6	7,2	7,7
Endring fra året før i prosentpoeng (budsjettimpuls) ³	0,2	-0,4	0,5

Memo:

Formuesinntekter i Statens pensjonsfond. Anslått trend.....	200 151	213 427	226 787
Strukturelt underskudd medregnet formuesinntekter.....	17 451	402	11 269
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	0,6	0,0	0,4

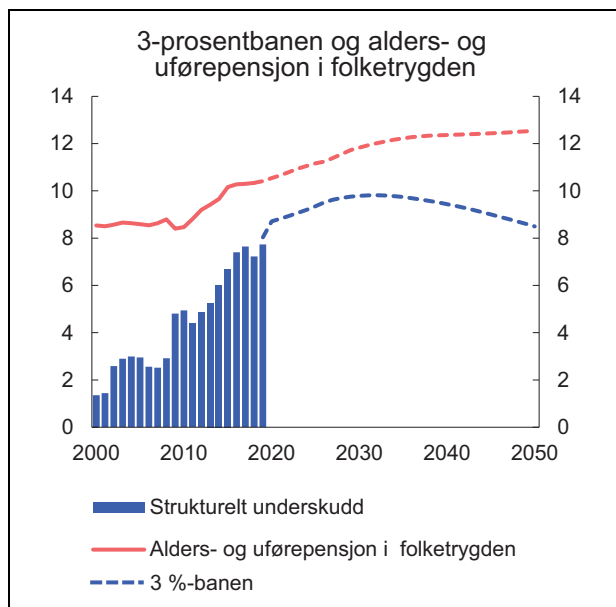
¹ Se vedlegg 1 i Nasjonalbudsjettet 2019 for en nærmere beskrivelse av hvordan det strukturelle underskuddet beregnes.

² Korreksjonene er påvirket av tilpasninger til skattereformen.

³ Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

Kilde: Finansdepartementet.

aldringen av befolkningen isolert sett til å trekke ned veksten i arbeidsstyrken, og dermed trendveksten i norsk økonomi og i skatteinntekten. I



Figur 3.4 Strukturelt, oljekorrigert underskudd, 3-prosentbanen og alders- og uførepensjoner i folketrygden.¹ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

¹ Folketrygdens brutto utgifter til alders- og uførepensjoner er fremskrevet med utgangspunkt i dagens pensjonssystem og sysselsettingsutviklingen i basialternativet i Perspektivmeldingen 2017.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

SSBs befolkningsfremskrivinger fra i fjor ble det også lagt til grunn lavere arbeidsinnvandring fremover, noe som vil dempe den underliggende veksten i arbeidsstyrken og skatteinntektene ytterligere. For de nærmeste årene anslås den underliggende årlige realveksten i skatte- og avgiftsinntektene til om lag 14 mrd. 2019-kroner.

Det er også flere forhold som legger *bindinger på budsjettets utgiftsside* fremover. Blant annet anslås utgiftene i folketrygden å stige med rundt 9 mrd. 2019-kroner i gjennomsnitt per år de nærmeste årene. Det er særlig utgiftene til alderspensjon som øker. Befolkningsutviklingen vil også øke utgiftene i kommunene og helseforetakene med anslagsvis om lag 4 mrd. kroner årlig ved videreføring av dagens standarder og dekningsgrader. Det er da ikke tatt hensyn til at produksjonen kan bli mer effektiv eller at bedre helse kan redusere behovene.

Det samlede årlige handlingsrommet i budsjettene i årene fremover er usikkert og avhenger av politiske beslutninger, effektivisering og omprioriteringer. Innenfor statsbudsjettets samlede ramme på drøyt 1 300 mrd. kroner er det rom for effektivisering. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen forventes å gi årlige innsparinger på 1½-2 mrd. kroner i årene 2020–2023. Ytterligere effektivisering eller omprioriteringer vil gi et større handlingsrom. Samtidig legger politiske målsetninger, som blant annet kommer til uttrykk

Tabell 3.5 Statens pensjonsfond utland, 3 prosent realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent

	Løpende priser			Faste 2019-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året ¹	3 pst. av fondskapitalen	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	3 pst. av fondskapitalen	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 3 pst.-banen	Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Pst. av fondskapitalen
2001	386,6	-	17,2	-	31,7	-	1,4	-
2002	619,3	-	32,9	-	58,0	-	2,6	5,3
2003	604,6	-	39,1	-	66,4	-	2,9	6,5
2004	847,1	-	43,0	-	70,8	-	3,0	5,1
2005	1011,5	-	45,1	-	72,2	-	3,0	4,5
2006	1390,1	-	41,6	-	64,2	-	2,6	3,0
2007	1782,8	-	43,6	-	64,2	-	2,5	2,4
2008	2018,5	-	53,7	-	74,5	-	2,9	2,7
2009	2279,6	-	93,9	-	125,5	-	4,8	4,1
2010	2642,0	-	102,1	-	131,7	-	4,9	3,9
2011	3080,9	-	95,4	-	118,8	-	4,4	3,1
2012	3307,9	-	111,3	-	134,2	-	4,9	3,4
2013	3824,5	-	126,3	-	147,3	-	5,3	3,3
2014	5032,4	-	151,3	-	171,4	-	6,0	3,0
2015	6430,6	-	175,6	-	194,4	-	6,7	2,7
2016	7460,8	-	202,5	-	218,7	-	7,4	2,7
2017	7509,9	-	217,6	-	230,3	-	7,6	2,9
2018	8484,1	254,5	213,8	261,8	219,9	-41,9	7,2	2,5
2019	8243,4	247,3	238,1	247,3	238,1	-9,2	7,7	2,9
2020	9300,0	279,0	-	270,5	-	-	-	-
2021	9790,9	293,7	-	276,6	-	-	-	-
2022	10 326,1	309,8	-	283,2	-	-	-	-
2023	10 891,5	326,7	-	290,1	-	-	-	-
2024	11 493,2	344,8	-	297,3	-	-	-	-
2025	12 144,2	364,3	-	305,0	-	-	-	-

¹ I fremskrivingen av fondskapitalen etter 2019 er det beregningsteknisk lagt til grunn en årlig realavkastning på 3 pst. og at strukturelt underskudd tilpasses denne banen.

Kilde: Finansdepartementet.

i intensjonserklæringer, stortingsmeldinger og flertallsmerknader i Stortinget, betydelige føringer på fremtidige budsjetter. Oppfølging av langtidsplanen for forsvaret og Nasjonal transportplan (NTP) er eksempler på høyt prioriterte områder med politiske bindinger. Satsing på disse og even-

tuelle andre områder må prioriteres innenfor det samlede handlingsrommet i budsjettet.

Ser vi flere år frem, vil budsjettene i stadig større grad preges av at en eldre befolkning trekker opp utgifter til helse- og omsorgstjenester og pensjoner, se figur 3.4. Pensjonsreformen er utfor-

met for å gi langsiktige innsparinger og økt arbeidstilbud, men den er ikke tilstrekkelig til å lukke gapet mellom statens utgifter og inntekter på lang sikt. Veksten i pensjonsutgiftene har allerede skutt fart, mens veksten i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester for alvor ventes å tilta etter 2030, når andelen av befolkningen over 80 år tar seg markert opp.

Da Stortinget sluttet seg til handlingsregelen i 2001, var det ikke ventet at overføringene fra fondet ville være tilstrekkelige til å dekke inn de økte aldersrelaterede utgiftene på lengre sikt. Det vil heller ikke være hensiktsmessig, og knapt nok mulig, å dekke opp de økte utgiftene som følger med aldring av befolkningen, ved økt statlig sparing i dag. Aldringen må først og fremst møtes med reformer som gjør offentlige velferdsordninger mer robuste overfor økt levealder, med tiltak som øker arbeidstilbudet og fremmer økt produktivitet i offentlig sektor.

3.1.5 Usikkerhet i finanspolitikken

Finanspolitikken utformes under usikkerhet. Det er blant annet usikkerhet om den økonomiske utviklingen, som omtalt i kapittel 2, og hva slags finanspolitikk som er nødvendig og riktig.

Også statens inntekter og utgifter er usikre. Anslagene for budsjettbalansen kan endres i løpet av budsjettåret, uavhengig av politiske vedtak. For eksempel kan det komme anslagsendringer i utgiftene til folketrygden, statens byggeprosjekter eller utbytteinntekter fra statlige selskaper. Det er ikke uvanlig at slike endringer øker eller reduserer budsjettunderskuddet med 5–10 mrd. kroner i løpet av et budsjettår.

Det er også betydelig usikkerhet i anslagene for strukturelt underskudd og utviklingen i Statens pensjonsfond utland.

Usikkerhet i anslagene for strukturelt, oljekorrigert underskudd

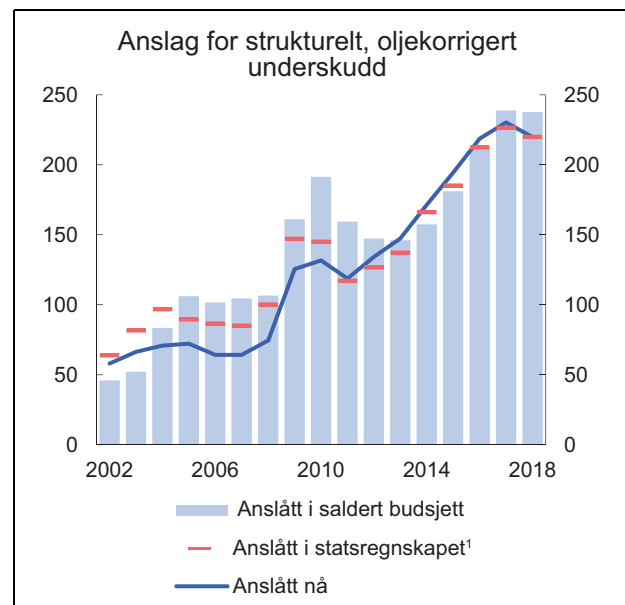
Det strukturelle budsjettunderskuddet gir et uttrykk for den underliggende innretningen av finanspolitikken, og er et viktig styringsverktøy i både Norge og en rekke andre land. I Norge brukes det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som et mål på bruken av oljeinntekter.

I beregningen av det strukturelle underskuddet korrigeres det for effekten av konjunktorene og enkelte andre midlertidige forhold, se tabell 3.4. Det strukturelle underskuddsmålet er altså ikke direkte observerbart, men må anslås med utgangspunkt i trender for sysselsetting og ulike

skatte- og avgiftsarter. Disse trendene må beregnes, og anslagene kan endres i flere år etter at budsjettåret er ferdig. Det er en felles erfaring fra mange land.

Økonomiske tilbakeslag kan ha store negative konsekvenser for statsfinansene. Etter finanskrisen opplevde mange land at det de trodde var stabile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter falt bort da konjunktorene snudde, og at den strukturelle budsjettbalansen svekket seg med flere prosent av BNP. Sett i ettertid var svekkelsen av budsjettbalansen i Norge etter finanskrisen mindre enn i mange andre land, selv om det ble satt inn omfattende konjunkturtiltak. Vinteren og våren 2009 ble det til sammen satt inn tiltak som utgjorde 2,4 pst. av BNP for Fastlands-Norge, noe som i dagens kroneverdi tilsvarer mer enn 70 mrd. kroner. Senere er det blitt klart at inntektsbortfallet var mindre og utgiftene lavere enn først fryktet, slik at svekkelsen av budsjettbalansen i ettertid fremstår som mer begrenset.

Figur 3.5 viser anslag på strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd for perioden 2002–2018 slik det ble publisert i de enkelte nasjonalbudsjettene og de påfølgende reviderte nasjonalbudsjettene, sammenlignet med tallene slik de nå står. For enkelte år er revisjonene betydelige. For årene 2005–2008 er anslagene på strukturelt underskudd nå klart lavere enn i de opprinnelige



Figur 3.5 Anslag for strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd i ulike budsjettokument. Mrd. 2019-kroner

¹ For 2009 vises anslaget fra St.prp. nr. 37 (2008–2009) Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid. Proposisjonen ble lagt frem i januar 2009.

budsjettene. Avvikene skyldes i hovedsak at trendveksten i norsk økonomi og viktige skattegrunnlag ble undervurdert i denne perioden. Også i de siste par årene, og særlig i 2018, har nivået på det strukturelle budsjettunderskuddet blitt revidert ned i ettertid, blant annet som følge av uvanlig lav utgiftsvekst i folketrygden, som omtalt over. For årene 2014–2016 er det strukturelle underskuddet revidert opp.

Store svingninger i Statens pensjonsfond utland

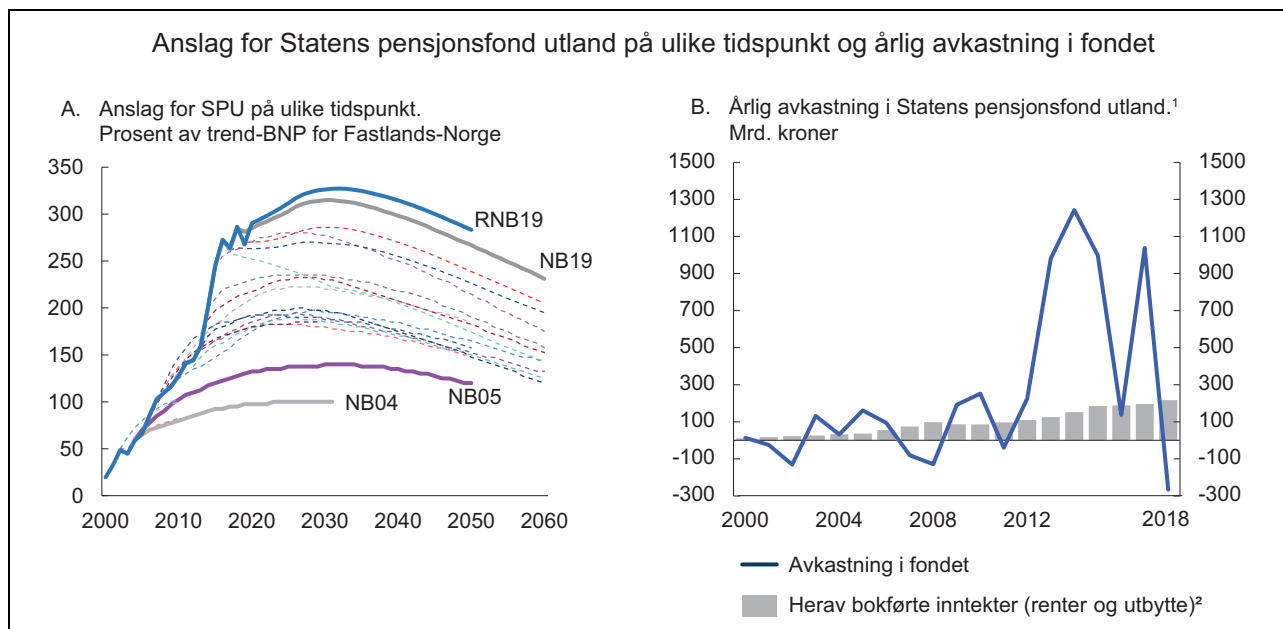
Statens pensjonsfond utland er nå omtrent tre ganger så stort som verdiskapingen i fastlandsøkonomien. I et så stort fond, med 70 prosent aksjeandel, svinger avkastningen også mye. Anslag for risikoen i fondet viser at fondets investeringer kan forventes å svinge med opp mot 8 prosent i to av tre år. Det tilsvarer om lag 700 mrd. kroner, gitt en fondsverdi på 9000, og gir en oppgang eller nedgang i den videre forventede realavkastningen på vel 20 mrd. kroner. Slike svingninger må vi anse som normale. I urolige tider vil bevegelsene kunne være langt større. Dersom verdien av fondets investeringer skulle falle med for eksempel 25 pst., som de gjorde under finanskrisen (målt i utenlandsk valuta), vil den videre forventede årlige realavkastningen falle med nesten 70 mrd. kroner. En slik utvikling er ikke

usannsynlig, og det er ingen automatikk i at fondet stiger igjen etter et fall.

Etter uroen i finansmarkedene i fjor høst og vinter var kroneverdien av fondet lavere ved utgangen av fjoråret enn ved inngangen til året. Det er første gang siden 2002 at fondets kroneverdi har falt på årsbasis. På bare noen uker i fjor høst falt fondet med over 600 mrd. kroner. Det illustrerer den store usikkerheten. Nedgangen i fjor kom etter en oppgang på over 1 000 mrd. kroner, eller 14 pst., i 2017. Hittil i år har utviklingen i finansmarkedene vært mer positiv, og fondet er nå rundt 9000 mrd. kroner.

De store svingningene i fondet gjør det utfordrende å anslå utviklingen i fondet fremover, se figur 3.6A. Fremskrivningene av fondets størrelse tar utgangspunkt i fondets observerte verdi over en kort periode. Endringer i markedsverdien av fondet slår ut i den beregnede banen for forventet fondsavkastning og får betydning for vurderingene av det langsiktige handlingsrommet i finanspolitikken. Svingningene i fondet i de siste årene illustrerer at utsiktene kan endres raskt, og at endringene kan gå begge veier.

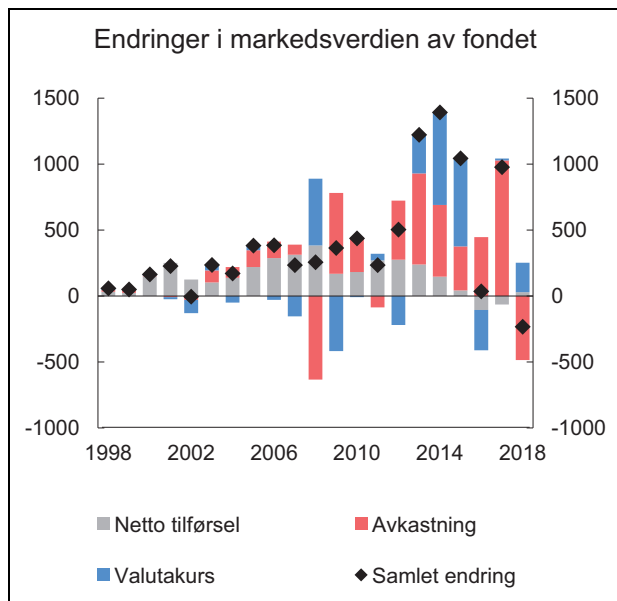
Som figur 3.6B viser, skyldes svingningene i fondet i hovedsak endrede kurser på aksjer og obligasjoner, samt endret kronekurs, mens fondets bokførte inntekter har steget forholdsvis jevnt. I noen perioder har kronekursen bidratt til å



Figur 3.6 Store svingninger i verdien av Statens pensjonsfond utland

¹ Avkastningen i fondet følger av endrede kurser på investeringene i fondet, bokførte inntekter samt endret kronekurs. Utviklingen i fondets verdi avhenger i tillegg av netto avsetning fra statsbudsjettet.

² De bokførte inntektene i fondet består av renter på obligasjonslån, utbytte fra aksjeselskap og leieinntekter fra eiendomsinvesteringene.



Figur 3.7 Endringer i markedsverdien av fondet. Bidrag fra ulike kilder. Mrd. kroner. Løpende priser

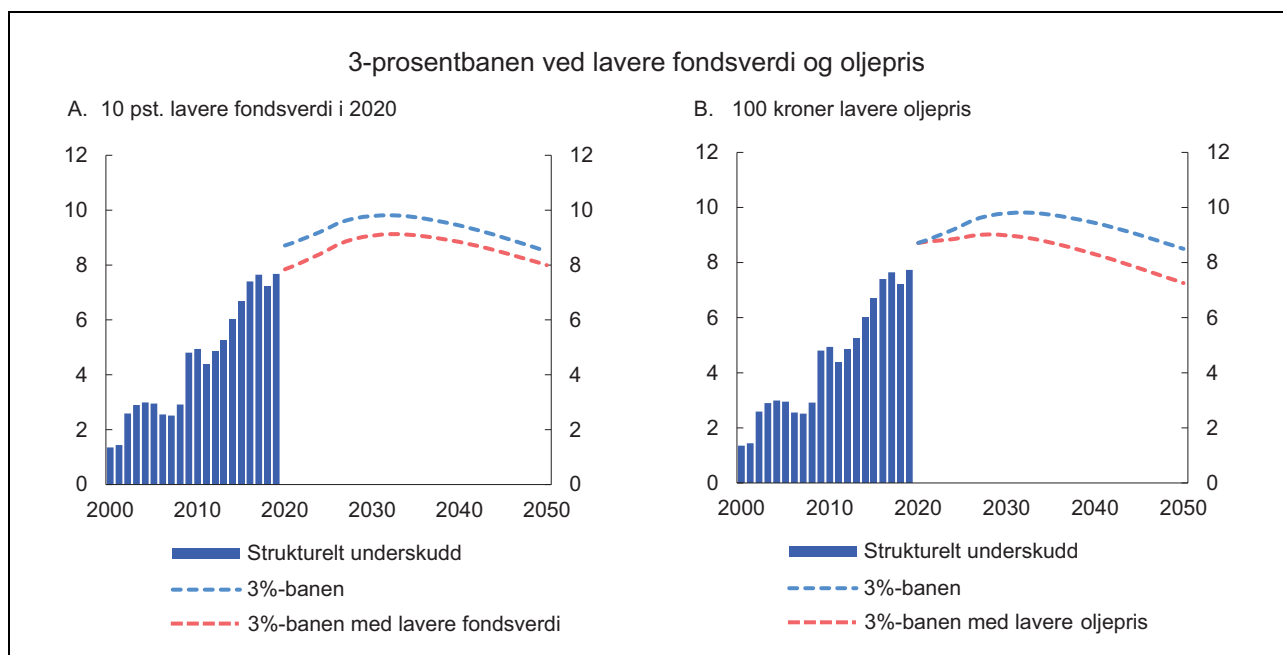
Kilde: Norges Bank Investment Management.

forsterke svingningene i fondets kroneverdi, for eksempel i årene fra 2013 til 2015, se figur 3.7. I denne perioden ble fondet nær doblet i verdi, og om lag halvparten av oppgangen skyldtes en svekkelse av kronkursen, særlig etter oljeprisfallet i 2014. I andre perioder har endringer i kronkursen dempet svingningene i fondet. Under finanskrisen virket kronen som en viktig støttemper da

den først svekket seg betydelig høsten 2008 da aksjekursene falt, for deretter å styrke seg i 2009 da aksjekursene steg igjen, som figur 3.7 viser. Analyser fra Norges Bank viser at ulike valutaer reagerer ulikt i perioder med uro i aksjemarkedene, men datagrunnlaget er for lite til å fastslå at kronkursen fremover vil virke som en stabilisator under finanskriser. Da IT-boblen sprakk tidlig på 2000-tallet, hadde kronen ikke den samme dempende virkningen. Samlet sett har endringer i kronkursen trukket opp fondsverdien med over 1 200 mrd. kroner i løpet av fondets levetid. Mye av bidraget kom etter kronesvekkelsen i kjølvannet av oljeprisfallet i 2014. I motsetning til aksjekursgevinster, som gjør oss rikere, øker ikke kronkursgevinster fondets internasjonale kjøpekraft.¹

Det akkumulerte bidraget til verdistigning fra svekkelse av kronkursen representerer også en sårbarhet. Kronkursen kan raskt snu den andre veien. Dersom kronen styrkes med for eksempel 10 pst., eller fondet av andre årsaker skulle falle med 10 pst. fra dagens verdi på rundt 9 000 mrd. kroner, vil avstanden til 3-prosentbanen neste år være nær lukket, forutsatt en stabil oljeprengebruk, se figur 3.8A. Dersom fondet faller med for eksempel 25 pst., vil oljeprengebruken bli liggende

¹ Fordi fondet utelukkende er investert utenlands påvirker ikke kronkursen hvor mye utenlandske varer og tjenester som kan kjøpes for pengene i fondet.



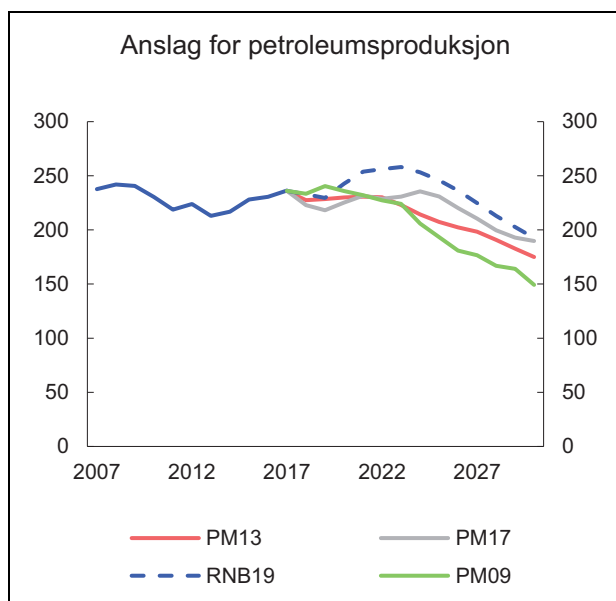
Figur 3.8 Bruken av oljepenger og 3-prosentbanen ved lavere fondsverdi ved inngangen til 2020 og lavere oljepris frem til 2050. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

vel 30 mrd. kroner over 3-prosentbanen, og uttaksprosenten vil bli 3,5 pst.

Også anslagene for fremtidige petroleumsinntekter er usikre. De avhenger av forutsetninger for petroleumspriser, petroleumsproduksjon og kostnader i oljevirksomheten. Figur 3.9 viser fremskrivninger av petroleumsproduksjonen i ulike rapporter de siste ti årene. Som det fremgår av figuren, er anslagene gjennomgående blitt justert opp i denne perioden. På kort sikt baseres produksjonsanslagene i stor grad på vedtatt utbygde felt, mens de på lengre sikt i større grad er basert på et usikkert ressursanslag som også omfatter utvinning i områder som ikke er åpnet eller utredet. Usikkerheten om fondets verdi øker med en lengre tidshorison, se boks 3.4. Dersom utsiktene for petroleumsinntektene skulle svekkes og anslagene bli nedjustert, vil det innebære mindre stigning i 3-prosentbanen i årene fremover. I figur 3.8B er dette illustrert ved en nedjustering av konstantstrømmen som følge av 100 kroner lavere oljepris enn i referansebanen, noe som gir en tilnærmet flat utvikling i den forventede realavkastningen de neste 10–15 årene.

På lengre sikt er det usikkerhet om for eksempel klimapolitikken og hvordan den vil kunne påvirke olje- og gassprisene og norsk petroleumsvirksomhet. Se avsnitt 3.7 for omtale av Regjeringens arbeid med å følge opp Klimariskutvalget.



Figur 3.9 Anslag for petroleumsproduksjon gitt i perspektivmeldinger og nå. Mill. Sm3 o.e.

Kilde: Finansdepartementet.

Med lavere vekst i fondet i årene fremover vil det bli mer krevende å håndtere svingninger i fondsverdien. Mens et fall i fondskapitalen tidligere ble motvirket av en stor strøm av oljeinntekter inn i fondet, vil et slikt fall fremover isolert sett kunne gjøre det nødvendig å redusere bruken av oljeinntekter. Usikkerheten i fondet og utsiktene til mindre vekst i fondskapitalen taler for å gå forsiktig frem i den videre innfasingen av fondsmidler i norsk økonomi.

Usikkerhet i finanspolitikken er noe alle land må håndtere. De store og varierende oljeinntektene innebærer noen særskilte utfordringer for oss, men i mange tilfeller kan det også være en fordel å ha flere inntektskilder i statsbudsjettet. Det fikk vi erfare etter oljeprisfallet. Mens anslaget for strukturelle skatte- og avgiftsinntekter ble kraftig nedjustert som følge av svakere utsikter for fastlandsøkonomien, bidro økt fondsverdi til å dempe de negative konsekvensene for budsjettbalansen, fordi finansieringsbidraget fra fondet til statsbudsjettet kunne øke. Avkastningen fra fondet bidrar til en mer variert finansiering av statens utgifter i Norge sammenlignet med de fleste andre land. En slik diversifisering er normalt en fordel.

Med de svingningene vi må være forberedt på å se i finansmarkedene, vil avvikene mellom uttaket fra fondet og rettesnoren på 3 pst. kunne bli betydelige og langvarige. På samme måte som tidligere, vil en fleksibel praktisering av handlingsregelen være nødvendig for å unngå at svingninger i verdien av fondet blir en kilde til ustabilitet i norsk økonomi.

I hele denne regjeringeperioden har bruken av oljeinntekter vært på eller under 3 pst. av fondet, også da finanspolitikken ble brukt aktivt for å motvirke oljeprisfallet. Når vi bruker mindre enn den langsiktige rettesnoren i gode tider, står vi bedre rustet i møte med de dårlige.

3.1.6 Utviklingen i offentlige finanser de siste årene

I nasjonalregnskapet måles overskuddet i offentlig forvaltning ved nettofinansinvesteringene. For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning – for stats- og kommuneforvaltningen sett under ett og inkludert Statens pensjonsfond – til om lag 276 mrd. kroner i 2019 eller 7,6 pst. av BNP, se tabell 3.6.

Utviklingen i overskuddet i offentlig forvaltning påvirkes i stor grad av inntektene fra petroleumsvirksomheten og rente- og utbytteinntektene i Statens pensjonsfond. Utenom disse inntektene

Tabell 3.6 Netto finansinvesteringer i offentlige finanser. Mill. kroner og prosent av BNP

	2017	2018	2019
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	176 904	278 335	301 768
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	148 646	257 445	263 038
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-222 826	-218 513	-229 234
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	167 847	250 959	262 872
Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	203 625	224 999	229 400
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	-2 142	-2 482	217
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	30 400	23 372	38 513
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-13 356	-23 312	-25 794
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-13 414	-22 711	-26 612
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B)	163 548	255 023	275 974
Målt som andel av BNP	4,9	7,2	7,6

¹ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter, bl.a. knyttet til petroleumsvirksomhet. Det er videre korrigert for at kapitalinnskudd i forretningsdrift, herunder statlig petroleumsvirksomhet, regnes som finansinvesteringer i nasjonalregnskapet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

har staten et betydelig underskudd. I tråd med lov om Statens pensjonsfond dekkes dette underskuddet av en overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet. Også kommuneforvaltningen har hatt negative nettofinansinvesteringer de siste årene. Det skyldes hovedsakelig høye bruttorealinvesteringer.

Internasjonale sammenligninger av utviklingen i offentlige finanser viser tydelig at Norge har betydelige inntekter i fondet og derfor kan ha et høyere utgiftsnivå og/eller lavere skattenivå enn andre land.

Nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning har tatt seg opp de siste årene. Samtidig er de klart lavere enn i tiårsperioden før oljeprisfallet i 2014, se figur 3.11A. Landene i OECD- og euroområdet har i gjennomsnitt et visst underskudd i offentlige budsjetter. OECD anslår at medlemslandene samlet vil ha underskudd i offentlig forvaltning tilsvarende 3,1 pst. av BNP i 2019. Underskuddene har økt noe de siste to årene, men er vesentlig mindre enn da de nådde en topp i 2009.

Skatte- og avgiftsnivået i fastlandsøkonomien er noe lavere i dag enn for 10–15 år siden, målt som andel av fastlandsøkonomien. I 2019 anslås skattenivået å være på linje med Sverige og noe lavere enn i Danmark, se figur 3.11B. De samlede offentlige utgiftene i Norge anslås å tilsvare 58,5 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2019. Det er

høyere enn i Danmark og Sverige, se figur 3.11C. Utviklingen i utgiftsnivåene reflekterer blant annet motkonjunkturpolitikk, generelt for flere land etter finanskrisen, og spesielt i Norge etter oljeprisfallet.

Offentlige utgifter består av konsum, overføringer og realinvesteringer. Figur 3.11D viser at utviklingen i offentlig konsum speiler utviklingen i de samlede offentlige utgiftene. Nivået på det offentlige konsumet i Norge som andel av fastlandsøkonomien er en del høyere enn i euroområdet, men også høyere enn i Sverige og Danmark.

Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital – den delen av offentlige utgifter som går til å bygge veier, jernbane og offentlige bygg – har også økt. Det er i tråd med regjeringens ønske om å vri den økte bruken av oljeinntekter i retning av blant annet infrastruktur for å fremme vekst. Nivået på offentlige bruttoinvesteringer i realkapital har i lang tid ligget høyere i Norge enn i mange andre industriland, se figur 3.11E. Forskjellen har økt etter 2013, siden flere land har redusert investeringene i realkapital for å styrke offentlige budsjetter.

Utviklingen i offentlig sektors nettofordringer avhenger av det løpende over- eller underskuddet og av endringer i markedsverdien på beholdningen av utestående fordringer og gjeld, som for eksempel aksjekursgevinster. Medregnet kapita-

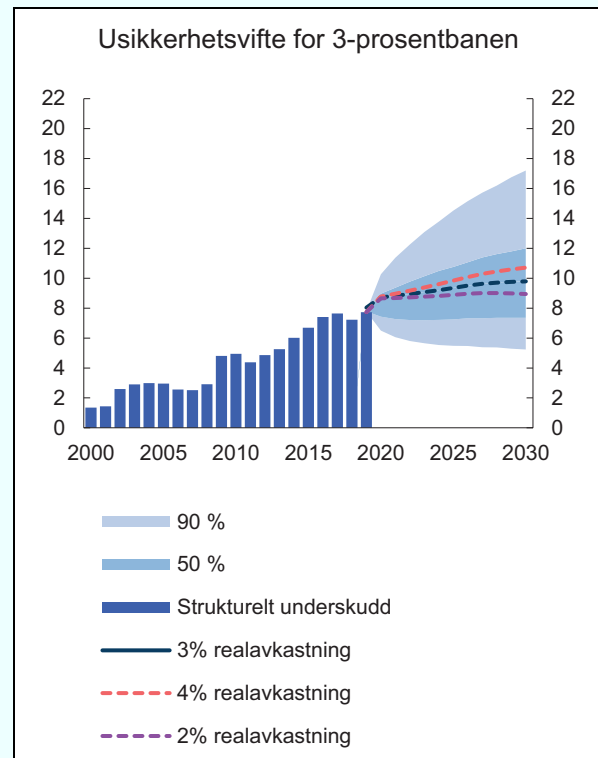
Boks 3.4 Usikkerhetsvifte for 3-prosentbanen

Utviklingen i Statens pensjonsfond utland bestemmes av tilførselen av løpende oljeinntekter til fondet, avkastningen på investeringene i fondet og uttaket fra fondet.

Erfaringer har vist at markedsverdien av Statens pensjonsfond utland kan svinge betydelig på kort tid. Figur 3.8 viser utfallsrommet for 3-prosent-banen de neste 15 årene basert på stokastiske simuleringer¹, der det blant annet tas hensyn til at både oljeprisen og realavkastningen av fondet kan svinge. Sammen med viften er det illustrert to alternative forløp for 3-prosentbanen, der avkastningen er satt til 4 og 2 pst. (mens uttaket holdes på 3 pst.).

Figuren viser at det er stor usikkerhet om 3-prosentbanen 10–15 år frem i tid. De mørke og lyse vifteformede feltene markerer henholdsvis 50 pst. og 90 pst. konfidensintervaller, som under de gitte forutsetningene gir sannsynligheten for at 3-prosentbanen vil ligge innenfor disse intervallene. De alternative forløpene omtalt over ligger ganske nær forventningsbanen. Den underliggende sannsynlighetsfordelingen innebærer at det samlet sett er noe større oppside enn nedside i utfallsrommet i simuleringene. Samtidig er det usikkerhet knyttet til simuleringsmodellen, for eksempel om den i tilstrekkelig grad fanger opp sannsynligheten for svært store fall i kapitalmarkedene.

¹ De stokastiske simuleringene er nærmere forklart i vedlegg 2. I fremskrivingene av fondet er lagt til grunn en langsiktig oljepris på 60 dollar per fat og en realavkastning i fondet på 3 pst. Fra og med 2020 er det beregningsteknisk lagt til grunn et årlig uttak tilsvarende 3 pst. av fondskapitalen i alle beregningsalternativene.

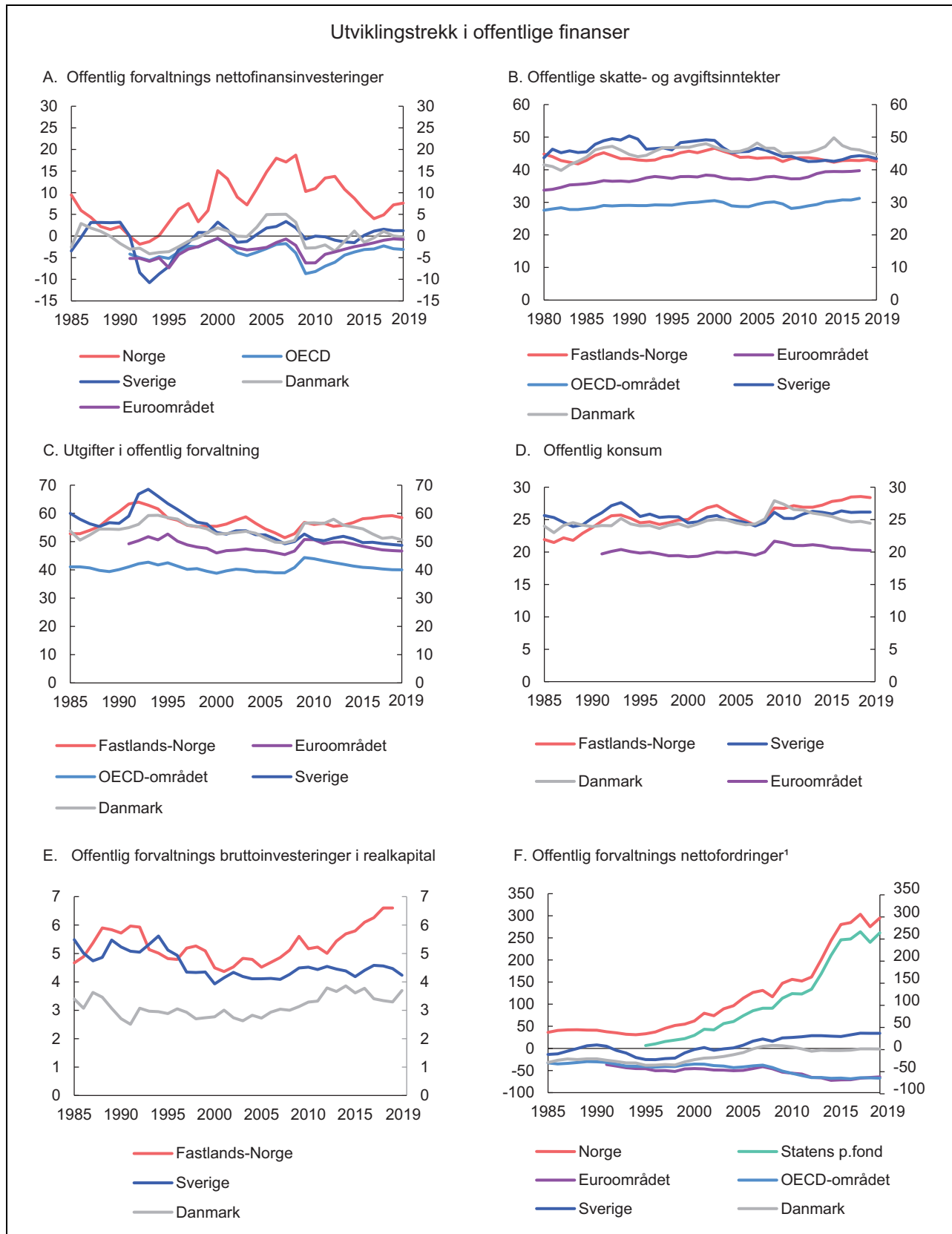


Figur 3.10 Usikkerhetsvifte for 3-prosentbanen. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

len i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til om lag 10 800 mrd. kroner ved utgangen av 2019 eller 295 pst. av BNP, se figur 3.11F. For OECD-landene sett under ett

anslås offentlig forvaltning å ha negative nettofordringer tilsvarende nesten 70 pst. av BNP i 2019. Svært få OECD-land har en offentlig forvaltning med positive nettofordringer.



Figur 3.11 Utviklingstrekk i offentlige finanser. Prosent av BNP

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

3.2 Kommuneforvaltningens økonomi

3.2.1 Innledning

Kommunesektoren har ansvaret for viktige velferdstjenester som barnehager, grunnskole, videregående skole og helse- og omsorgstjenester. Sektoren står for om lag halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen, og en av fem sysselsatte jobber i kommunesektoren. En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver over tid.

Størrelsen på kommunesektoren betyr at den makroøkonomiske styringen av sektoren er viktig

for at det finanspolitiske rammeverket skal fungere som helhet, se boks 3.5.

3.2.2 Sentrale utviklingstrekk

Kommuneøkonomien er god etter flere år med sterk inntektsvekst. Merkostnadene som følge av befolkningsutviklingen og pensjon har blitt klart lavere enn ventet de siste årene, slik at kommunene er blitt overkompensert for disse kostnadene, se boks 3.6. Sammen med en forholdsvis høy inntektsvekst har det lagt til rette for en styrking av kommuneøkonomien og det kommunale tjenestetilbudet. Trolig er dette noe av forklaringen på at investeringene har tatt seg kraftig opp i kommunene de siste årene.

Boks 3.5 Makroøkonomisk styring av kommunesektoren

Den økonomiske politikken legger stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Kommunesektoren står for en stor andel av offentlig tjenesteproduksjon, og hver femte arbeidstaker jobber i denne sektoren. Det er derfor nødvendig med et godt samsvar mellom utviklingen i kommuneøkonomien og den overordnede økonomiske politikken. Slikt samsvar sikres gjennom Stortingets vedtak om overføringer til kommunene og fastsettelsen av skattørene, som bestemmer andelen av kommunenes inntekter fra skatt, samt gjennom lovkrav til kommunenes økonomiforvaltning.

Størstedelen av kommunenes inntekter kommer fra skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten. Dette er frie inntekter, det vil si at kommunene kan disponere dem fritt innenfor lovens krav om hvilke tjenester kommunene skal yte. Skatteinntektene fastsettes i hovedsak som en andel av skatten på alminnelig inntekt og formue for personlige skattytere (skattøren). I tillegg kan kommunene innenfor visse begrensninger ilegge eiendomsskatt. Utover frie inntekter mottar kommunene også enkelte øremerkede overføringer, samt brukerbetaling og gebyrer for kommunale tjenester mv.

Nivået på frie inntekter bestemmes av Stortinget i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. For å gi kommunene forutsigbarhet, signaliseres det allerede i mai året før (i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett) hvor mye regjeringen legger opp til at kommunene skal få i året

som kommer. Det tas normalt ikke hensyn til uventede endringer i kommunenes skatteinntekter etter revidert nasjonalbudsjett. Dette gir kommunene en større forutsigbarhet for hva inntektene blir neste år, i tillegg til at det gir en mer stabil utvikling i kommunenes inntekter.

Skatteinntektene varierer med konjunkturrene og andre forhold som ofte er utenfor kommunenes kontroll og er en kilde til usikkerhet. Derfor justeres skattørene vanligvis slik at det blir en rimelig balanse mellom hensynet til stabile inntekter og at kommunene skal få en andel av skatteinntektene. I de senere årene har det vært et mål om at skatteinntektene for kommunesektoren skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene, og skattørene er blitt tilpasset for å oppnå dette. I kommuneproposisjonen for 2020 signaliseres det at skattørene skal settes etter dette målet også i 2020.

Kommuneloven er et viktig verktøy for å sikre at kommunene forvalter sitt ansvar på en god måte. Reglene om økonomiforvaltning i ny kommunelov fra 2020 inneholder blant annet krav om at kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Balanse i de kommunale budsjettene er viktig for stabiliteten i produksjonen av kommunale tjenester og for å ivareta lokal økonomisk handlefrihet, men også for å sikre samsvar mellom kommuneøkonomien og den overordnede økonomiske politikken og bidra til finansiell stabilitet.

Boks 3.6 Demografi- og pensjonskostnader

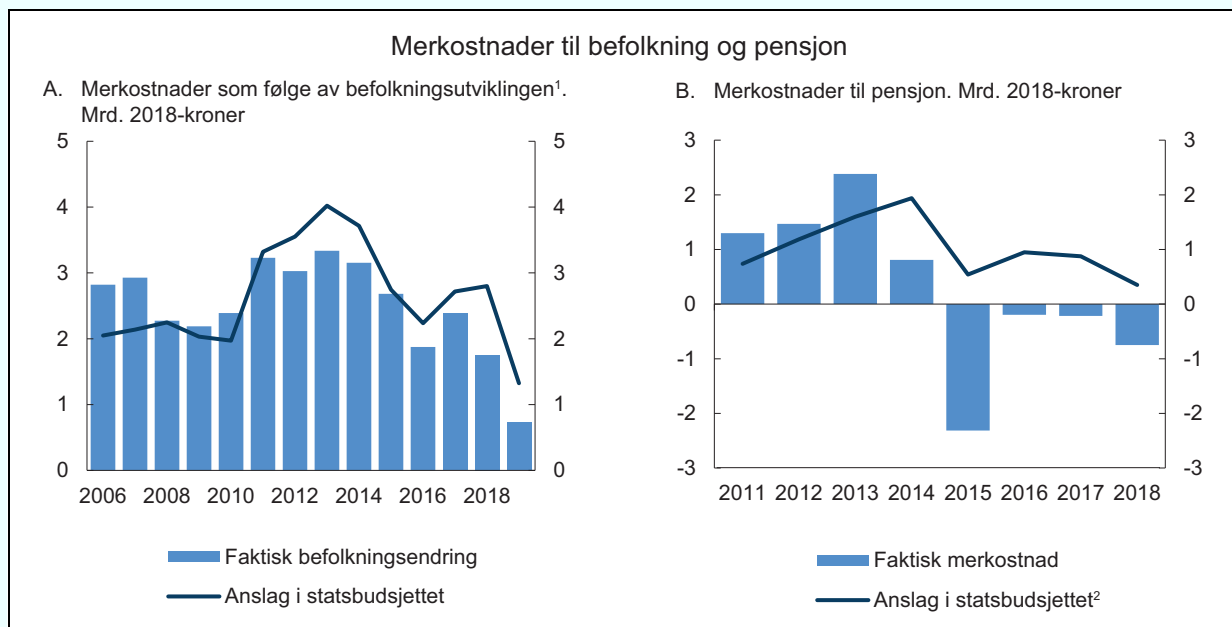
Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) lager jevnlig anslag for kommunenes merkostnader som følge av befolkningsutviklingen. Til arbeidet med kommuneproposisjonen utarbeider utvalget et anslag for det kommende budsjettåret, blant annet basert på siste befolkningsfremskriving fra Statistisk sentralbyrå (SSB), se blå linje i figur 3.12A. Beregningene oppdateres når endelige befolkningstall foreligger (blå søyler).

Siden 2011 har beregningene basert på faktisk befolkningsvekst vist klart lavere demografiskostnader enn anslagene som ble lagt til grunn ved utarbeiding av budsjettene. Det må ses i sammenheng med at både nettoinnvandringen og fruktbarheten har blitt lavere enn ventet. Avviket var særlig stort i 2018, på vel 1 mrd. kroner. Samlet over perioden 2014–2018 har demografikostnadene blitt om lag 3 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i budsjettene. Disse besparelsene har styrket kommuneøkonomien mer enn regjeringen hadde forutsett.

I arbeidet med det økonomiske opplegget for kommunesektoren utarbeides det også anslag for økningen i kommunenes pensjonskostnader (utover det som kompenseres gjennom prisomregning og demografikostnader). Beregningene

er blant annet basert på anslag fra pensjonsleverandørene og prognoser for lønnsutviklingen. Etter at året er omme, og regnskapstallene foreligger, kan anslaget sammenlignes med den faktiske utviklingen. De fem siste årene har kommunenes faktiske merkostnader til pensjon blitt klart lavere enn lagt til grunn i arbeidet med budsjettet, se figur 3.12B. Avviket var særlig stort i 2015, med 2½ mrd. kroner. Dette må ses i sammenheng med at pensjonsreformen ble innarbeidet i kommunenes regnskaper dette året. I hvert av de tre årene 2016 til 2018 ble pensjonskostnadene over 1 mrd. kroner lavere enn ventet. Samlet over årene 2014 til 2018 har pensjonskostnadene blitt om lag 7,3 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i budsjettene. Også dette er besparelser som har gitt en styrket kommuneøkonomi.

Lavere merkostnader til demografi og pensjon de siste årene har således gitt kommunesektoren et betydelig større handlingsrom enn ventet. Sammen med en forholdsvis høy inntektsvekst har det lagt til rette for en styrking av kommuneøkonomien og det kommunale tjenestetilbudet. Trolig er dette noe av forklaringen på at investeringene har tatt seg kraftig opp i kommunene de siste årene.



Figur 3.12 Demografi- og pensjonskostnader

¹ Beregnet merkostnad bygger på dagens tjenesteomfang og tar ikke hensyn til at produksjonen kan bli mer effektiv.

² Pensjonskostnadene for 2011 og 2012 er anslag gitt av TBU i novemberrapporten 2010 og 2011.

Kilder: Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Realveksten i kommunesektorens inntekter ble i fjor klart høyere enn anslått. De samlede inntektene i sektoren anslås å ha økt med 3,0 mrd. kroner i 2018, hvorav 0,5 mrd. kroner i frie inntekter. Realveksten i de frie inntektene er 2,1 mrd. kroner høyere enn anslått i fjor høst og 0,7 mrd. kroner høyere enn det Stortinget la opp til høsten 2017 i det opprinnelige budsjettet for 2018. Også i årene 2015–2017 ble inntektsveksten klart sterkere enn opprinnelig lagt til grunn.

Den høyere inntektsveksten i 2018 skyldes først og fremst at kommunene har fått høyere skatteinntekter. Regnskapstall viser at sektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 2,3 mrd. kroner høyere enn anslått i fjor høst. Det er særlig høye innbetalinger av restskatter i forbindelse med skattelikningen for inntektsåret 2017 som trekker opp. Dette er blant annet knyttet til formuesskatter og aksjegevinster, som er volatile skattegrunnlag som erfaringsvis svinger mye. Videre ble inntektene fra eiendomsskatt og gebyrer 0,2 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn. De øremerkede overføringene ble derimot 1,8 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2019.

Prisveksten i den kommunale tjenesteproduksjonen (kostnadsdeflatoren) i 2018 er satt opp fra 3,0 til 3,1 pst. som følge av noe høyere vekst i lønn og priser på varer og tjenester. Pensjonskostnadene, som også inngår i kostnadsdeflatoren, økte i fjor klart mindre enn ventet, og trakk således i motsatt retning. En høyere kostnadsdeflator reduserer isolert sett realveksten i kommunesektorens frie og samlede inntekter.

God kommuneøkonomi har bidratt til høy aktivitetsvekst, og aktivitetsveksten er nå sterkere enn inntektsteksten. Aktiviteten i kommunesektoren økte med 1,9 pst. fra 2017 til 2018, mens inntektsveksten var på 0,6 prosent, se figur 3.13A.

Kommunal sysselsetting økte med 1,3 pst. fra 2017 til 2018, målt ved antall sysselsatte personer. Det er litt lavere enn året før, men høyere enn gjennomsnittlig sysselsettingsvekst i kommunene siden 2013. Som andel av samlet sysselsetting har sysselsettingen i kommuneforvaltningen økt noe siden 2008, se figur 3.13B. Om lag 19 pst. av alle sysselsatte jobber nå i kommunesektoren.

De kommunale realinvesteringene økte kraftig fra 2017 til 2018, med 6,6 pst., etter et moderat fall året før. Realinvesteringene i kommunesektoren utgjør nå 14,7 prosent av inntektene, se figur 3.13D.

Foreløpige tall fra KOSTRA viser et netto driftsresultat for sektoren samlet sett på 2,7 pst. av inntektene i 2018, se figur 3.13C. Det er 1,1 pro-

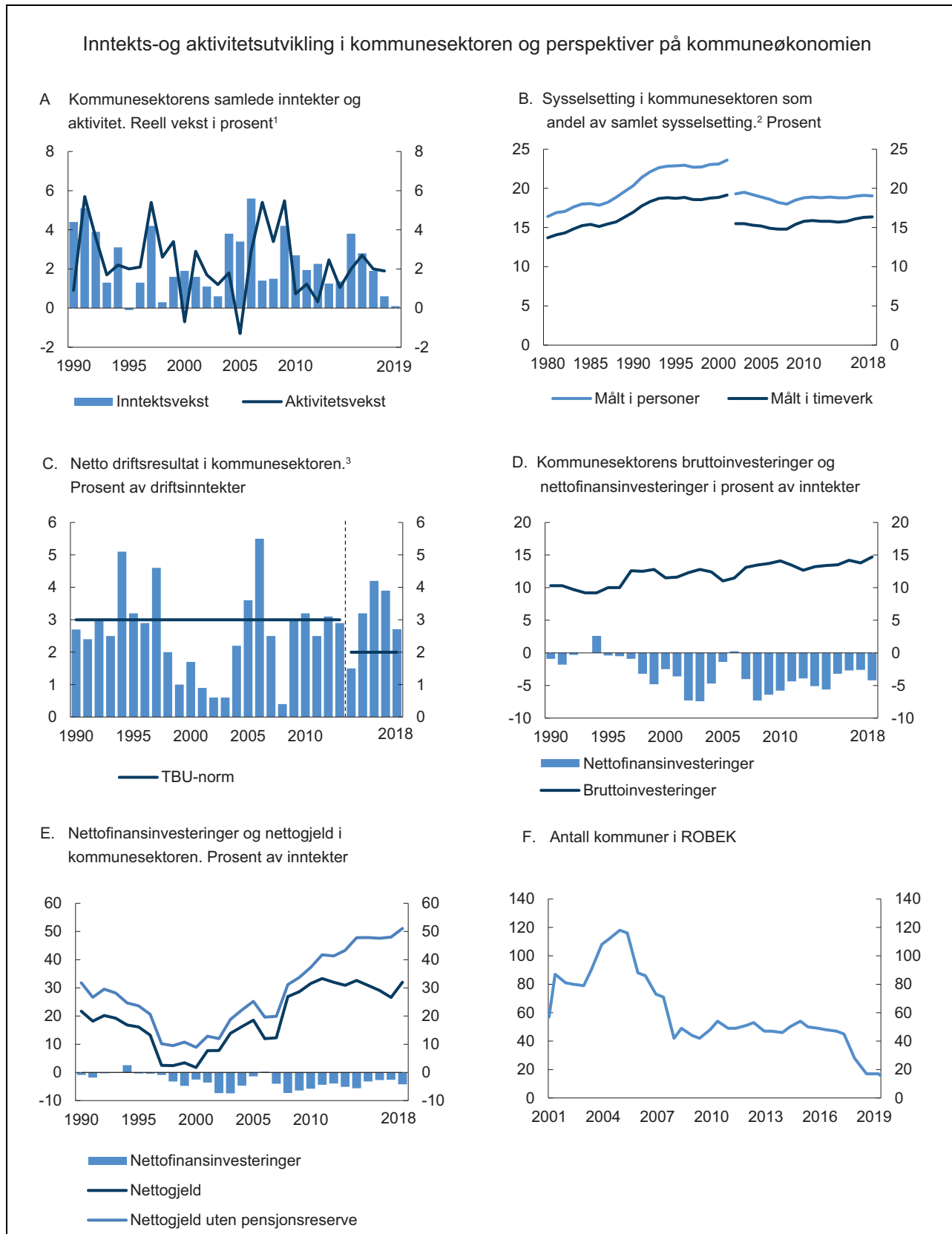
sentenheter lavere enn i 2017, men høyere enn nivået på 2 pst. som Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler som en norm over tid for at sektoren samlet sett skal ha tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. For kommunene anslås driftsresultatet til 2,5 pst., mens det for fylkeskommunene anslås til 3,8 pst. Resultatene er høyere enn normen for kommunene inkl. Oslo (1¾ pst.) og om lag på nivå med normen for fylkeskommunene (4 pst.).

I netto driftsresultat er det de beregnede pensjonskostnadene, og ikke de løpende pensjonspremiene, som inngår. De betalte pensjonspremiene har over flere år vært høyere enn de regnskapsførte pensjonskostnadene. Det har gitt et økende akkumulert premieavvik i sektorens balanse. Premieavvik skal bygges ned over maksimalt 7 år (15 år for avvik som oppsto før 2011 og 10 år for avvik som oppsto i perioden 2011 til 2014) og kostnadsføres i regnskapene med samme nominelle beløp hvert år. Pensjonspremiene var høyere enn pensjonskostnadene også i 2018. Avviket var noe høyere enn kostnadsføringen av tidligere års premieavvik, noe som bidrar til å øke det akkumulerte premieavviket. Ved utgangen av 2018 var det akkumulerte avviket om lag 30,3 mrd. kroner, som er om lag 2,2 mrd. kroner høyere enn ved utgangen av 2017.

Høyt investeringsnivå de siste årene har bidratt til betydelige underskudd før lånetransaksjoner (negative netto finansinvesteringer) i sektoren, til tross for høy vekst i inntektene. Kommunesektorens nettofinansinvesteringer fremkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til realinvesteringer medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Underskuddet i 2018 tilsvarer 4,2 pst. av inntektene i sektoren, se figur 3.13D. Dette er en betydelig økning fra 2017.

Kommunenes gjeld har økt de siste årene og er nå om lag 20 pst. høyere enn i 2008. Nettogjelden i kommunesektoren økte til 32 pst. av inntektene ved utgangen av 2018, se figur 3.13E. Utenom reserver i kollektive avtaler i livselskaper og kommunale pensjonskasser økte nettogjelden til 51,1 pst. av inntektene ved utgangen av 2018. Målt på denne måten har nettogjelden på nytt begynt å stige etter å ha vært stabil noen år.

Den delen av kommunesektorens nettogjeld som over tid antas å belaste kommuneøkonomien ved en renteendring, anslås til 37 pst. av inntektene ved utgangen av 2018. Det er 25 prosentenheter høyere enn i 2007. Det er da tatt hensyn til at en del lån er knyttet til gebyrbelagte tjenester,



Figur 3.13 Utviklingen i kommuneøkonomien

¹ Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.

² Spesialisthelsetjenesten ble flyttet fra fylkeskommunene til staten i 2002.

³ Brudd i tallserien i 2014 som følge av endret regnskapsføring. TBU's anbefaling er nedjustert.

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

der økte avdrag og renteutgifter kan finansieres gjennom økte kommunale gebyrer, samt at staten dekker rentekostnader og noen avdrag på skole-, kirke- og sykehjemsinvesteringer og transporttiltak i fylkene. Enkelte av sektorens fordringer er heller ikke rentebærende. Gjeldsgraden varierer betydelig mellom kommunene. Basert på rapporterte tall for 2018 hadde 20 kommuner en netto renteeksponert gjeld som var høyere enn 100 pst. av driftsinntektene, mens 156 kommuner hadde en gjeldsgrad over 50 pst. av inntektene.

Antall kommuner i ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll) falt betydelig gjennom fjoråret og nådde det laveste nivået som er registrert. I begynnelsen av mai i år var 16 kommuner og ingen fylkeskommuner i ROBEK, se figur 3.13F. Siden 2013 har antallet blitt mer enn halvert fra 46 i 2013 til 16 nå. På det meste, i 2004, har det vært 118 kommuner i registeret. I løpet av 2018 ble 13 kommuner meldt ut av ROBEK, mens to kommuner ble meldt inn. Av kommunene som ble utmeldt, hadde fire av kommunene vært i ROBEK i totalt ti år eller mer. Som følge av gode økonomiske resultater i 2018 er det ventet en ytterligere reduksjon i antall ROBEK-kommuner i løpet av 2019.

3.2.3 Kommuneforvaltningens inntekter i 2019

I det salderte budsjettet for 2019 som Stortinget vedtok i fjor høst ble det lagt opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 2,8

mrd. kroner. Realveksten i de frie inntektene ble anslått til 2,4 mrd. kroner. Veksten i samlede inntekter er høyere enn signalene som ble gitt i Kommuneproposisjonen 2019, se tabell 3.7. I tråd med vanlig praksis er inntektsveksten målt fra anslått nivå på sektorens inntekter i 2018 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2018.

Ny informasjon om kommuneøkonomien i 2018 påvirker anslagene for sektorens inntekter både i 2018 og 2019. Målt mot oppdatert anslag på sektorens inntekter i 2018 ventes det nå en nedgang i de frie inntektene i 2019 på 1,8 mrd. kroner, til tross for at *nivået* på de frie inntektene i 2019 er oppjustert. Dette må ses i sammenheng med at de økte inntektene fra skatt på inntekt og formue i 2018 bare i begrenset grad er videreført i anslagene for 2019.

Anslaget for den kommunale kostnadsdeflateren i 2019 er oppjustert med 0,2 prosentenheter sammenlignet med Nasjonalbudsjettet 2019, noe som skyldes at anslaget for kjøp av varer og tjenester er oppjustert pga. økt prisvekst.

Det er stor usikkerhet knyttet til anslagene. Det illustreres for eksempel av at merkostnadene til demografi og pensjon de siste årene er blitt klart lavere enn det som har ligget til grunn for budsjettoppleggene, se boks 3.6. Handlingsrommet i de kommunale budsjettene har dermed over mange år vært større enn ventet.

Regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2020 legger til rette for en fortsatt styrking av det kommunale tjenestetilbudet. I Kommuneproposi-

Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2019. Mrd. kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt ift. anslag for 2018 i Revidert nasjonalbudsjett 2018:</i>				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2019.....	1,0–2,0	-	2,6–3,2	0,7–0,9
Nasjonalbudsjettet 2019.....	1,9	0,4	2,6	0,7
Saldert budsjett 2019	2,8	0,6	2,4	0,6
<i>Målt ift. oppdaterte anslag for 2018:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2019.....	-0,8	-0,1	0,1	0,0
Saldert budsjett 2019	0,2	0,0	-0,1	0,0
Revidert nasjonalbudsjett 2019.....	0,4	0,1	-1,8	-0,5
<i>Memo: Inntektsvekst i 2018:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2019.....	-	0,6	-	-0,4
Revidert nasjonalbudsjett 2019.....	-	0,6	-	0,1

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

sjonen 2020 varsler regjeringen en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2020 på mellom 0,2 og 1,5 mrd. kroner. Det legges opp til at de frie inntektene øker med mellom 1 og 2 mrd. kroner.

Regjeringen har klare forventninger til at det også i kommunesektoren arbeides kontinuerlig med å forenkle, fornye og forbedre tjenestene. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarer det 1,3 mrd. kroner i 2020 som kan brukes til styrking av tjenestene i tillegg til det som følger av inntektsveksten. Beregningsgrunnlaget er da den delen av de frie inntektene utenom eiendomsskatt som går til å dekke driftsutgiftene, anslått til om lag 70 pst. av samlede utgifter.

3.3 Pengepolitikken

Den langsiktige oppgaven til pengepolitikken er å opprettholde en stabil pengeverdi. Norges Bank har ansvar for den operative gjennomføringen av pengepolitikken etter retningslinjer fastsatt i forskrift. Den 2. mars i fjor ble en ny forskrift for pengepolitikken fastsatt. Det operative målet for pengepolitikken er en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2 pst. Inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel, slik at den kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt til å motvirke oppbyggingen av finansielle ubalanser. Pengepolitikken har således en viktig rolle i konjunkturstyringen.

Finansdepartementet fremmet 10. april 2019 forslag til ny sentralbanklov i Prop. 97 L (2018 – 2019) *Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)* for Stortinget. Lovforslaget inneholder en ny formålsbestemmelse for sentralbankens virksomhet og beskriver bankens oppgaver.

Det viktigste virkemiddelet i utøvelsen av pengepolitikken er styringsrenten, som er renten på bankenes innskudd i Norges Bank over natten. I normale situasjoner har endringer i styringsrenten betydelig gjennomslag i de helt kortsiktige pengemarkedsrentene. Markedsrentene på lån og plasseringer med lengre løpetider er påvirket av hvordan markedsaktørene venter at styringsrenten kommer til å utvikle seg fremover, som blant annet avhenger av forventninger om den økonomiske utviklingen og aktørenes forståelse av sentralbankens reaksjonsmønster.

Renten virker på økonomien gjennom flere kanaler, blant annet gjennom valutamarkedet, pri-

ser på formuesobjekter og etterspørsel etter lån, forbruk og investeringer.

Norges Bank hevet styringsrenten til 1,0 pst. i mars. Forrige økning var i september i fjor, fra et historisk lavt nivå på 0,5 pst. Analysene i Pengepolitisk rapport 1/2019 tilsa at renten vil øke ytterligere i løpet av 2019 og 2020 og være 1,75 pst. ved utgangen av 2022. På rentemøtet i mai ble renten holdt uendret. Hovedstyret uttalte at renten mest sannsynlig vil bli satt opp i juni. Norges Bank anslår i Pengepolitisk rapport at den underliggende prisveksten vil være om lag 2 pst. ved utgangen av prognoseperioden, og at kapasitetsutnyttningen vil øke noe før den avtar mot et normalnivå.

3.4 Finansiell stabilitet og makroregulering

De fleste finansielle kriser både i Norge og internasjonalt har oppstått etter perioder med sterk vekst i formuespriser, herunder boligpriser, og rask oppbygging av gjeld. Erfaringer viser at finansielle ubalanser kan bygge seg opp over mange år og kan strekke seg over flere konjunktursyklus. Når finansielle ubalanser utløses, kan samspillet mellom finanssystemet og resten av økonomien gi kraftige forstyrrelser og dype økonomiske tilbakeslag som varer svært lenge. Kostnadene ved slike tilbakeslag kan bli store. Makroregulering har som formål å redusere systemrisiko som oppstår i samspillet mellom det finansielle systemet og resten av økonomien eller mellom ulike deler av det finansielle systemet. Makroregulering omfatter tiltak som skal gjøre bankene og husholdningene mer robuste for forstyrrelser. Kapitalkrav, likviditetskrav og krav til utlånspraksis er eksempler på slike tiltak, se kapittel 6 i Nasjonalbudsjettet 2017 for en nærmere oversikt over ulike kilder til systemrisiko og mulige virkemidler.

Den høye gjelden i husholdningene og kraftig vekst i eiendomspriser over flere år er tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp i Norge. Boligprisene er på høye nivåer, og prisene på næringsseiendom i Oslo har økt markert i årene etter den internasjonale finanskrisen. Regjeringen har de siste årene iverksatt en rekke tiltak for å bidra til en mer bærekraftig utvikling i boligmarkedet, dempe sårbarheten i husholdningene og gjøre det finansielle systemet bedre i stand til å tåle boligprisfall og andre forstyrrelser.

Boliglånsforskriften ble videreført og strammet noe inn fra januar 2017. Forskriften stiller

Tabell 3.8 Andel nye utlån som bryter med de ulike kravene i boliglånsforskriften

	2015	2016	2017	2018
Belåningsgrad under 85 pst.	7	5	3	4
Gjeldsgrad under 500 pst. ¹	6	9	2	3
Betjeningsevne ved 5 pp. renteøkning.....	2	4	1	2
Avdragsfrihet kun ved belåningsgrad under 60 pst. ²	9	7	4	3

¹ Krav om gjeldsgrad ble innført i 2017.

² I årene før 2017 var kravet til avdragsfrihet belåningsgrad under 70 pst.

Kilde: Finanstilsynet.

blant annet krav om at låntakeren skal ha tilstrekkelig gjeldsbetjeningsevne, og at boliglånet ikke skal overstige 85 pst. av boligens verdi. Låntakers samlede gjeld skal ikke overstige fem ganger brutto inntekt. Bankene har en viss fleksibilitet til å kunne innvilge lån utover kravene, ved at 10 pst. av utlånsvolumene hvert kvartal kan være lån som bryter med ett eller flere av kravene i forskriften. I Oslo er fleksibilitetskvoten satt noe lavere, til 8 pst., og maksimal belåningsgrad for lån med pant i sekundærboliger er satt til 60 pst. Tabell 3.8 viser andelen lån som bryter med de ulike kravene.

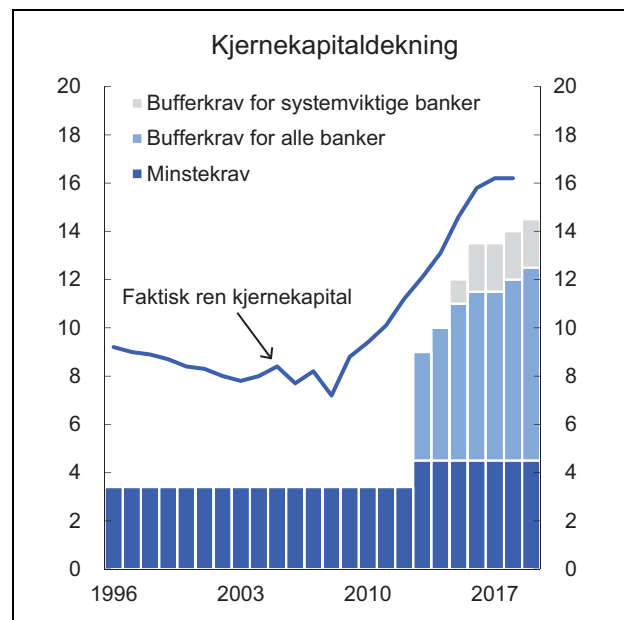
Boliglånsforskriften ble videreført sommeren 2018, og gjelder ut 2019. Innen det vil regjeringen ta stilling til om boliglånsforskriften skal videreføres, og i så fall i hvilken form.

Boliglånsforskriften kan ha bidratt til å dempe husholdningenes gjeldsopptak. Færre husholdninger tar opp svært høye lån i forhold til inntekt eller boligens verdi. Ifølge Norges Bank har boliglånsforskriften bidratt til å dempe gjeldsoppbyggingen i særlig utsatte husholdninger, og det kan over tid dempe sårbarheten i husholdningene.

De siste årene har markedet for usikret gjeld (forbrukslån) til personkunder vokst kraftig. Veksten i slike lån har over lengre tid vært mer enn dobbelt så høy som veksten i samlet gjeld. Usikret gjeld utgjør kun 3 pst. av den samlede gjelden i husholdningene, men rentene på slike lån utgjør om lag 14 pst. av husholdningenes samlede renteutgifter. I februar i år fastsatte Finansdepartementet en forskrift med krav til bankenes utlånspraksis for forbrukslån. Forskriften har til hensikt å hindre uheldig kredittgivning og dempe risikoen den økende forbruksgjelden til husholdninger utgjør for norsk økonomi. Den nye forskriften gir sammen med boliglånsforskriften en helhetlig regulering av bankenes utlånspraksis mot personkunder. Til sommeren vil bankene få tilgang på bedre informasjon om låntakeres usikrede kre-

ditt gjennom gjeldsinformasjonsforetak, se mer i Finansmarkedsmeldingen 2019.

Norske banker er solide, lønnsomme og likvide. God utvikling i norsk økonomi har bidratt til at bankene over flere år har hatt lave utlånstap og gode resultater. Bankene har styrket sin soliditet betydelig de siste årene etter at myndighetene har skjerpet kapitalkravene. Kravet til motsyklisk kapitalbuffer i bankene ble satt videre opp til 2,5 pst. i desember 2018 med virkning fra utgangen av 2019. Bankene ligger godt an til å oppfylle dette kapitalkravet, se figur 3.14. Utsiktene for finansiell stabilitet og utviklingen i norske finansinstitusjoner og finansmarkeder er nærmere omtalt i Finansmarkedsmeldingen 2019.



Figur 3.14 Ren kjernekapital i prosent av risikovektede eiendeler (ren kjernekapitaldekning) i norske banker og minste- og bufferkrav til ren kjernekapitaldekning

Kilder: Finanstilsynet og Finansdepartementet.

3.5 Sysselsettings- og inntektspolitikken

3.5.1 Sysselsettingspolitikken

Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er sentrale mål for regjeringens økonomiske politikk og er avgjørende for å sikre et bærekraftig velferds-samfunn. Sysselsettingspolitikken skal støtte opp under høy verdiskaping ved å bidra til at flest mulige deltar i arbeidslivet. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er viktig for å opprettholde små inntektsforskjeller.

Norge har et arbeidsmarked som gjennomgående fungerer godt. Mange deltar i arbeidslivet, og arbeidsledigheten er lavere enn i mange andre europeiske land. Det er likevel grupper som har problemer med å få innpass i arbeidsmarkedet. Andelen sysselsatte i Norge er lavere enn i flere av de nordeuropeiske landene. Samtidig er det en høyere andel som mottar helserelaterte trygdeytelser i Norge enn i andre land.

Sysselsettingen har økt markert de to siste årene, og utsiktene for norsk økonomi tilsier at den gode utviklingen på arbeidsmarkedet vil fortsette. Regjeringen vil bruke oppgangen i norsk økonomi til å inkludere flere i arbeidslivet. Utsatte grupper med lav eller mangelfull kompetanse skal vies særskilt oppmerksomhet. Regjeringen arbeider på bred front for å mobilisere tilgjengelig arbeidskraft, og har blant annet satt i gang en inkluderingsdugnad i samarbeid med partene i arbeidslivet. Målgruppen er personer med nedsatt arbeidsevne eller hull i CVen. Inkluderingsdugnden har tre innsatsområder:

- Regjeringen vil senke terskelen inn i arbeidslivet og gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette personer som står utenfor arbeidslivet. Det gjøres dels gjennom styrket bistand til arbeidsgivere som har behov for arbeidskraft og dels ved å gjøre det lettere for arbeidsgivere å bruke lønnstilskuddsordningen. Lønnstilskudd, som innebærer en reduksjon i lønnskostnadene for å ansette visse typer arbeidskraft, kan være et egnet tiltak for å redusere terskelen for å komme inn i arbeidslivet for personer med lav eller variabel produktivitet. Lønnstilskudd har økt i omfang de siste årene. I 2018 var det i gjennomsnitt 9 000 deltakere på lønnstilskuddsordningen. Det er 3 000 flere personer enn i 2015. Som et ledd i inkluderingsdugnden vil regjeringen legge til rette for økt bruk av lønnstilskudd. Det blir derfor i år innført et standardisert system med faste satser for utmåling av tilskudd for å gjøre ordningen

enklere å bruke. For arbeidsledige vil lønnstilskuddet med det nye systemet dekke 40 pst. av lønnskostnadene de første seks månedene, for så å trappes ned til 30 pst. For personer med nedsatt arbeidsevne vil lønnstilskuddet dekke 60 pst. av lønnskostnadene det første året, og deretter 50 pst.

- Innenfor inkluderingsdugnden vil regjeringen videreutvikle og styrke tilbudet for arbeidssøkere med psykiske lidelser eller rusproblemer med sikte på at flere kan delta i arbeidslivet.
- Regjeringen vil styrke mulighetene til å gjennomføre opplæring som gir formell kompetanse, med særlig vekt på fag- og yrkesopplæring, for arbeidssøkere med hull i CVen eller som ikke har fullført videregående opplæring.

I 2018 mottok om lag 17 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder en helserelatert ytelse, se figur 3.15A. Denne andelen har holdt seg forholdsvis stabil de senere årene. Hver sjettede person i yrkesaktiv alder mottar således en helserelatert ytelse. Dette skjer samtidig som folkehelsen stadig bedres, noe som gjenspeiles i stadig økende levealder. Mer enn halvparten av dem som får en helserelatert ytelse, mottar uføretrygd. Ved utgangen av 2018 mottok hver tiende person i yrkesaktiv alder uføretrygd. Det er viss økning sammenliknet med året før. Noe av økningen må ses i sammenheng med økt overgang fra arbeidsavklaringspenger (AAP) som trolig skyldes endringene i regelverket av AAP som trådte i kraft 1. januar 2018. Regelverksendringene innebærer blant annet strengere krav både for å få innvilget ytelsen og for å få forlenget stønadsperioden utover tre år. Ved utgangen av 2018 mottok 3,6 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder AAP. Det er noe lavere enn året før.

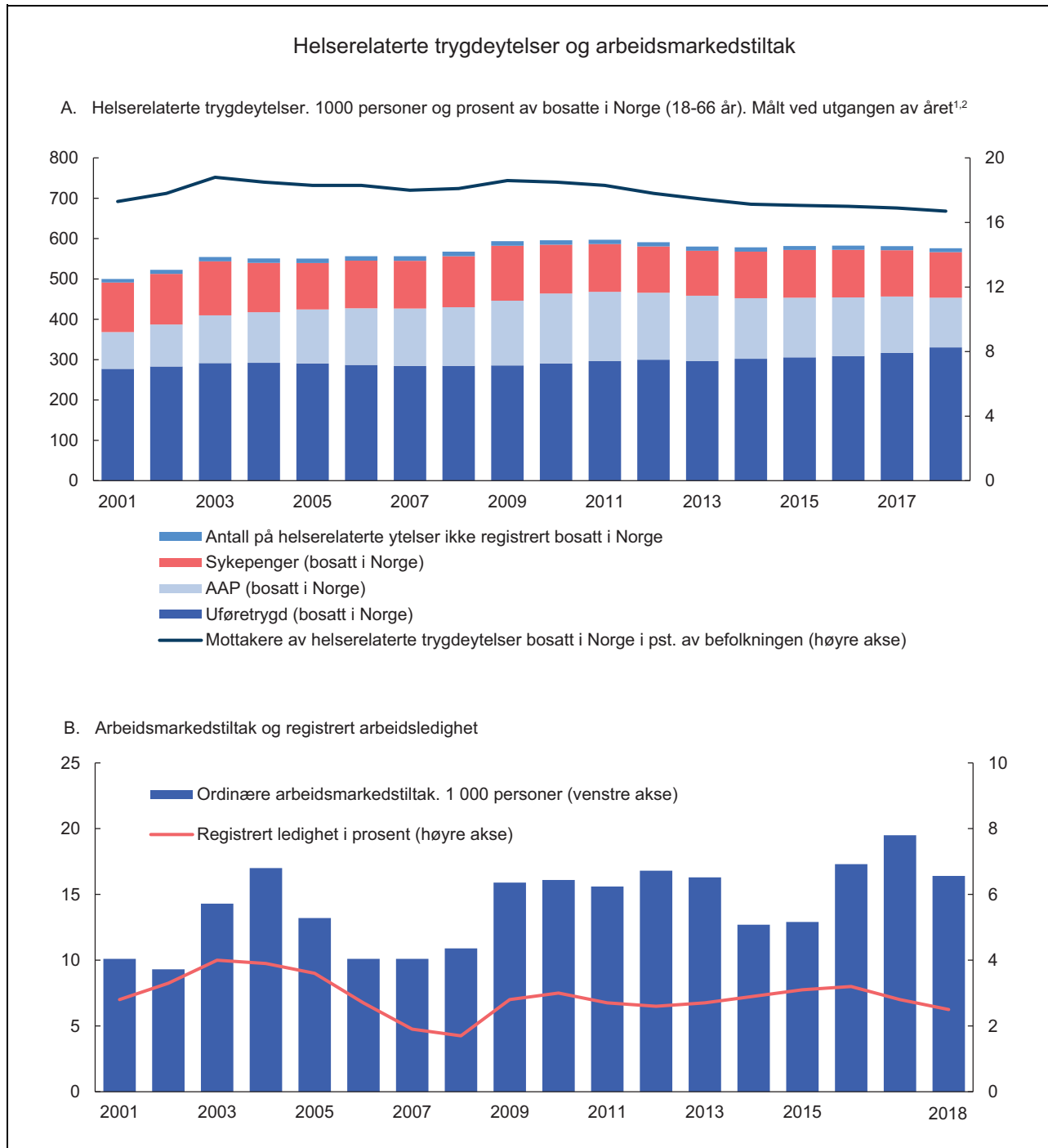
Regjeringen legger vekt på å få flere trygdemottakere over i ordinært arbeid. Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) står sentralt i regjeringens arbeid med å redusere utenforskapet. IA-avtalen ble fornyet 18. desember 2018 og gjelder frem til og med 2022. Det overordnede målet for IA-samarbeidet er å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall i arbeidslivet. Langvarig sykefravær øker sannsynligheten for å miste fotfestet i arbeidsmarkedet. Tall fra Nav viser at bare en av fem som bruker opp sykepengerrettighetene sine, er i arbeid etterpå uten å motta en annen ytelse. Det samlede sykefraværet har holdt seg stabilt de siste årene og var i 4. kvartal 2018 om lag 13 pst. lavere enn i 2. kvartal 2001 da den

første IA-avtalen ble inngått. I den nye IA-avtalen er det et mål at sykefraværsprosenten skal reduseres med 10 pst. frem til og med 2022 sammenlignet med årsgjennomsnittet i 2018.

Regjeringen ønsker å bedre ytelsene som gis til selvstendig næringsdrivende som blir sykmeldt. Regjeringen foreslår derfor å øke kompensasjonsgraden fra 75 til 80. pst. etter 16 dager med

arbeidsuførhet. Det foreslås at denne endringen innføres med virkning fra 1. oktober.

Regjeringen oppnevnte i januar i fjor en ekspertgruppe under ledelse av professor Steinar Holden som skulle foreslå tiltak for økt sysselsetting og at færre får unødige lange stønadsløp. Ekspertgruppen la frem sin rapport 28. mars i år med forslag til tiltak på flere områder. Det foreslås



Figur 3.15 Helserelevante trygdeytelser og arbeidsmarkedstiltak

¹ Tall for mottakere av sykepenges er for 1. halvår.

² Det er ikke justert for at man kan motta flere ytelsene samtidig.

Kilder: Nav og Finansdepartementet.

blant annet at inntektssikringsordningene gjøres mer arbeidsorientert. Sykelønnsordningen foreslås endret med vekt på mer gradering av sykemeldinger. Ekspertgruppen foreslår videre å endre uføretrygden slik at personer med gradert uføretrygd blir mer attraktive på arbeidsmarkedet. Ekspertgruppens rapport er første del av et sysselsettingsutvalg i to faser. I fase to skal partene i arbeidslivet og fagekspertene arbeide videre med forslagene fra ekspertgruppen. Det tas sikte på at dette arbeidet ferdigstilles våren 2020.

Det er viktig å yte bistand til personer som av ulike grunner har problemer med å skaffe seg arbeid på egen hånd. Arbeidsmarkedstiltak er sentrale virkemidler for å flere arbeidsledige over i arbeid og motvirke at grupper med svake kvalifikasjoner faller ut av arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedstiltak rettes mot arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Nivået på arbeidsmarkedstiltak skal tilpasses situasjonen i arbeidsmarkedet. Etter oljeprisfallet i 2014 ble antallet tiltaksplasser rettet mot arbeidsledige trappet betydelig opp, se figur 3.15B. I 2017 var det i gjennomsnitt registrert 19 500 deltakere på tiltak rettet mot arbeidsledige. Det var om lag 7 000 flere personer enn i 2014. I takt med den økte sysselsettingen og nedgangen i arbeidsledigheten ble antallet tiltaksplasser rettet mot arbeidsledige redusert med om lag 3 000 personer i 2018. I lys av bedringen i arbeidsmarkedet ble det i Saldert budsjett 2019 lagt opp til en ytterligere nedgang i antallet tiltaksplasser i år. Selv om sysselsettingen øker og færre er arbeidsledige, har likevel en del av de ledige vanskeligheter med å komme over i ordinær jobb. Disse gruppene vil ha behov for bistand fra Nav, herunder tilbud om å delta i arbeidsmarkedstiltak. Det tilsier at tiltaksinnsatsen overfor arbeidsledige som det ble lagt opp til i Saldert budsjett 2019, opprettholdes. Regjeringen vil videre holde et høyt nivå på tiltaksplasser rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er tiltak for personer som mottar uføretrygd eller i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd. Regjeringen foreslår å styrke innsatsen overfor denne gruppen ved å vri noe av ressursene fra andre arbeidsmarkedstiltak til VTA. Det innebærer at den samlede bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak og VTA videreføres i andre halvår i år. Beregningsteknisk tilsvarer regjeringens forslag et samlet tiltaksnivå på om lag 58 500 plasser i gjennomsnitt i 2019. I tillegg kommer om lag 11 000 plasser i VTA.

3.5.2 Det inntektspolitiske samarbeidet

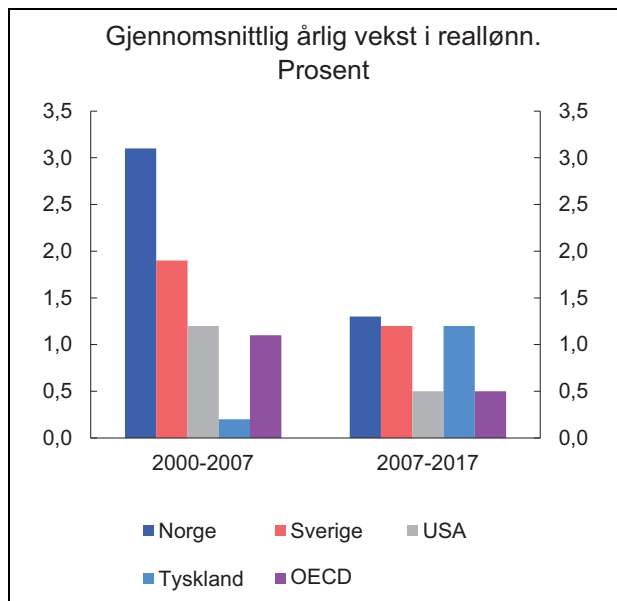
Partene i arbeidslivet har ansvaret for gjennomføringen av lønnsoppgjørene. Inntektsoppgjørene er lagt opp slik at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først. Partene er enige om å holde lønnsveksten innenfor rammer konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid. Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Regjeringens kontaktutvalg og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) er viktige møtepunkter for å bygge en slik felles forståelse. Myndighetene har ansvaret for at lover og regler legger til rette for et velfungerende og fleksibelt arbeidsmarked.

De to siste årene har lønnsveksten tatt seg noe opp, etter en periode med avtagende lønnsvekst fra 2013 til bunnen i 2016. Moderate lønnsoppgjør og en svakere krone har siden 2013 bidratt til å styrke konkurranseevnen i norsk næringsliv betydelig. Mens timelønnskostnadene i industrien i Norge lå 52 pst. høyere enn hos våre handelspartnere i EU i 2013 (i felles valuta), var denne forskjellen redusert til under 30 pst. i fjor.

Foreløpige nasjonalregnskapstall viser at årslønnsveksten i fjor endte på 2,8 pst. for økonomien samlet, opp fra 2,3 pst. i 2017. Konsumprisene økte samtidig med 2,7 pst. i fjor, trukket opp av høyere priser på elektrisitet og tjenester. Det meste av den nominelle årslønnsveksten ble dermed utlignet, og reallønnsveksten er beregnet til 0,1 pst. av TBU. I takt med et strammere arbeidsmarked ventes lønnsveksten å ta seg noe opp og være høyere enn konsumprisveksten, slik at reallønnsveksten tiltar på nytt.

Årets lønnsoppgjør er et mellomoppgjør. NHO danner frontfag med LO/YS. Partene i hovedoppgjøret i privat sektor kom til enighet etter mekling. På bakgrunn av vurderinger gjort av NHO, i forståelse med LO, anslås årslønnsveksten i industrien samlet (arbeidere og funksjonærer) i NHO-området til 3,2 pst. i 2019. I andre oppgjør som er forhandlet ferdig, har partene gjennomgående kommet til enighet innenfor rammen i frontfaget.

På bakgrunn av resultatene fra gjennomførte oppgjør anslås årslønnsveksten til 3,2 pst. i år. Med en anslått vekst i konsumprisene på 2,3 pst. innebærer det en reallønnsvekst på 0,9 pst. Den gjennomsnittlige reallønnsveksten har over de siste ti årene vært om lag som i Sverige og Tyskland, men godt over den gjennomsnittlige veksten i USA og i OECD-området, se figur 3.16.



Figur 3.16 Gjennomsnittlig årlig vekst i reallønn

Kilde: OECD

3.6 Klimapolitikken

3.6.1 Innledning

I Parisavtalen, som trådte i kraft i 2016, forplikter partene seg til å holde gjennomsnittlig temperaturøkning godt under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. For å oppnå det langsiktige temperaturmålet setter avtalen opp et kollektivt utslippsmål. Det går ut på at partene tar sikte på at de globale klimagassutslippene når toppunktet snarest mulig og deretter at utslippene reduseres raskt, slik at det blir balanse mellom menneskeskapt utslipp og opptak av klimagasser i løpet av andre halvdel av dette århundret (klimanøytralitet).

Under klimatoppmøtet i Katowice i Polen i desember 2018 ble arbeidet med å gi Parisavtalen et utfyllende regelverk avsluttet. Regelverket har flere funksjoner. Parisavtalen bygger på at det er landene selv som fastsetter sine nasjonale bidrag, og i Katowice ble det blant annet enighet om retningslinjer for hvilken informasjon som skal følge med bidragene. Det ble også enighet om hvordan landenes bidrag skal måles, regnskapsføres og rapporteres. Tidligere har det vært ulike rapporteringssystemer for industriland og utviklingsland. Det nye regelverket er felles for alle land. Det utfyllende regelverket vil bidra til å styrke avtalen ved å gjøre det lettere å sammenligne lan-

denes bidrag, summere bidragene og måle fremgang.

Det er foreløpig ikke enighet om regelverket for markedssamarbeid, dvs. samarbeid hvor land kan kjøpe og selge utslippsreduksjoner. Uenigheten gjelder blant annet hvordan Parisavtalens bestemmelser om at utslippsreduksjoner ikke skal telles dobbelt skal håndteres i den nye FN-mekanismen. Før det blir enighet om det utfyllende regelverket for markedssamarbeid vil det ikke være mulig for land å samarbeide under den felles FN-mekanismen. Det hindrer imidlertid ikke at land kan etablere andre samarbeidsformer.

I oktober 2018 la FNs klimapanel frem en spesialrapport om virkningene av klimaendringene ved en oppvarming på 1,5 °C og beregninger for hvor mye globale utslipp må reduseres for å nå denne målsettingen. Rapporten peker på at det er betydelig lavere risiko for både mennesker og natur ved 1,5 °C temperaturøkning enn ved 2 °C. For å begrense oppvarmingen til 1,5 °C må de globale klimagassutslippene reduseres med 40–50 pst. innen 2030 sammenlignet med 2010, og innen midten av århundret må det være balanse mellom utslipp og opptak av klimagasser. Reduksjoner i denne størrelsesorden vil kreve rask og omfattende omstilling i alle sektorer. Rapporten presenterer ikke samlede kostnader, eller nytte ved lavere global oppvarming, men oppgir at marginale kostnader (karbonprisbaner) ved utslippsbaner som ikke, eller i liten grad, overskrider 1,5 °C, anslås å være 3–4 ganger høyere enn om temperaturstigningen skulle begrenses til 2 °C.

I 2017 økte globale utslipp av klimagasser etter at de i noen år har vært stabile. Anslag tyder på vekst i globale utslipp også i 2018. Oppgangen de siste to årene, som kan anslås til rundt 4 pst., skyldes primært en kraftig økning i bruken av kull, samt vedvarende vekst i forbruket av olje og gass. Den globale utslippsutviklingen er langt unna en bane i overensstemmelse med Parisavtalens mål.

Talanoa-dialogen, som har pågått i 2018, ble avsluttet i Katowice. Gjennom dialogen har landene delt erfaringer om innsats og muligheter for utslippsreduksjoner. Dialogen resulterte i en erklæring der landene ble oppfordret til å ta Talanoa-dialogene i betraktning når de vurderer sine mål og sin innsats for nye og oppdaterte mål som skal meldes inn i 2020. FNs generalsekretær har invitert statsledere til et klimatoppmøte i september 2019 der formålet er å øke de globale klimaambisjonene.

3.6.2 Norges endelige nasjonalt fastsatte bidrag for perioden 2020–2030

I forbindelse med behandlingen av ratifikasjonsproposisjonen for Parisavtalen, Prop. 115 S (2015–2016), gjorde Stortinget følgende vedtak, se vedtak 895 i Innst. 407 S (2015–2016):

«Stortinget ber regjeringen legge frem en sak til Stortinget om Norges endelige nasjonalt fastsatte bidrag for perioden 2021–2030 så raskt som mulig etter at forhandlingene med EU om felles oppfyllelse er avsluttet, og i god tid før fristen for innmelding av slike bidrag i 2020.»

Innen mars 2020 skal alle parter til Parisavtalen melde inn nasjonalt fastsatte bidrag. Land som tidligere har meldt inn et utslippsmål for 2030, skal enten melde inn dette utslippsmålet på nytt eller oppdatere det. Norge meldte i 2015 inn et mål om å redusere våre samlede utslipp av klimagasser med minst 40 pst. fra 1990 til 2030. Det tilsvarer EUs forpliktelse, og regjeringen ønsker å oppfylle 2030-målet i samarbeid med EU. For mer informasjon om en avtale med EU se avsnitt 3.6.3.

Regjeringens vil at Norge skal forsterke sitt klimamål under Parisavtalen. Norges forsterkede mål for 2030 skal gjennomføres i samarbeid med EU. Regjeringen vil arbeide for at EUs samlede ambisjonsnivå øker til 55 pst. kutt i 2030 sammenlignet med 1990, og melde inn et forsterket norsk klimamål i tråd med EUs ambisjoner. Hvis en stor aktør som EU forsterker sine mål, vil det utløse mer teknologiutvikling og omstilling av næringslivet.

EU har foreløpig ikke vedtatt om og eventuelt hvor mye de skal forsterke utslippsmålet for 2030 under Parisavtalen. I Kommissjonens forslag til lavutslippsstrategi for 2050 anslås det at utslippene i EU vil reduseres med 45 pst. sammenlignet med 1990 ved en full gjennomføring av EUs vedtatte energimål for 2030. I strategien foreslår Kommissjonen at 2050-målet bør forsterkes i lys av spesialrapporten fra FNs klimapanel om 1,5 °C. Skulle EU øke sitt 2030-mål kan det blant annet gjøres ved at EU vedtar en ytterligere innstramming i EUs kvotesystem og/eller i innsatsfordelingsforordningen. EU-parlamentet har i en resolusjon allerede tatt til orde for at EU bør øke målet til 55 pst., og dette synspunktet deles av flere andre land.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med forslag til Norges endelige fastsatte bidrag under Parisavtalen dersom EU ikke hever sitt mål.

3.6.3 Norges klimamål og samarbeid med EU

Norge og Island sendte i mars 2019 forslag til avtale til EU om å samarbeide om å nå målene om redusere utslippene med minst 40 pst. fra 1990 til 2030. Godtar EU forslaget, vil Norge ta del i EUs regelverk for ikke-kvotepiktig utslipp og regelverk for utslipp og opptak i skog og andre landarealer fra 2021 til 2030, i tillegg til EUs regelverk for kvotepiktige utslipp. Regjeringen har bedt Stortinget om å slutte seg til avtalen med EU om utslippsmålet for 2030, se Prop. 94 S (2018–2019) om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter som inngår i felles oppfyllelse med EU av utslippsmålet for 2030.

EUs klimaregelverk som er relevant for utslippsmålet består av tre pilarer:

- Kvotesystemet som dekker utslipp fra energi-produksjon, industri, petroleum og luftfart. Norge er allerede knyttet til EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen. Norske bedrifter bidrar dermed på lik linje med bedrifter i EU til å redusere kvotepiktige utslipp. Dette samarbeidet videreføres.
- Forordningen om innsatsfordelingen dekker utslipp fra transport, oppvarming av bygg, jordbruk og avfall. Regelverket fordeler innsatsen mellom landene, og hvert land har fått et utslippsmål mellom 0 og 40 pst. avhengig av BNP per innbygger, men hensyntatt kostnader ved utslippsreduksjoner. Norge vil få et mål om å redusere de ikke-kvotepiktige utslippene med 40 pst. innen 2030 sammenlignet med 2005. Forordningen åpner for bruk av fleksibilitet, blant annet kan land kjøpe utslippsenheter fra andre land. I tillegg får noen land begrenset adgang til å konvertere kvoter fra EUs kvotesystem.
- Regelverket for bokføring av skog- og arealbruk gir regler for hvordan opptak og utslipp skal beregnes. De samlede utslippene av klimagasser fra norsk skog- og arealbruk skal ikke overstige opptaket av klimagasser i den samme sektoren. Det åpnes også for samarbeid om utslippsreduksjoner under denne pilaren.

En avtale om felles oppfyllelse betyr i praksis at de deler av EUs klimaregelverk for perioden 2021–2030 som er relevant for oppfyllelse av utslippsmålet for 2030, også skal legges til grunn for oppfyllelse av Norges 2030-forpliktelse. Det gis nødvendige tilpasninger for å sikre like vilkår og lik oppfølging og avgrensning til utslippsmålet for 2030. De relevante og EØS-tilpassede delene av EUs kli-

maregelverk vil gjøres gjeldende for Norge og Island i form av en EØS-komitébeslutning som innlemmer de delene av EUs klimaregelverk som er relevante for felles oppfyllelse av utslippsmålet for 2030, i protokoll 31 i EØS-avtalen. Protokoll 31 omfatter samarbeid på områder utenfor de fire friheter, som partene til EØS-avtalen frivillig velger å forplikte seg til. EØS-avtalens vanlige system for overvåking, domstolskontroll og tvisteløsning tas i bruk. Det innebærer at overvåking og domstolskontroll utøves av EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen.

I Meld. St. 41 (2016–2017) Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid presenterte regjeringen sin overordnede strategi for hvordan klimamålene for 2030 kan nås. Regjeringen har i Granavolden-plattformen sagt den vil at Norges ikke-kvotepliktige utslipp skal reduseres med minst 45 pst. sammenlignet med 2005. Målet er at reduksjonen skjer gjennom innenlandske tiltak og regjeringen planlegger for dette. Om strengt nødvendig kan fleksibiliteten i EUs rammeverk benyttes. Regjeringen vil utarbeide en plan for å oppfylle Norges klimaforpliktelser med 45 pst. innenlandsk reduksjon i ikke-kvotepliktig sektor når en avtale med EU om felles oppfyllelse av utslippsmålet for 2030 er på plass.

3.6.4 Norsk klimapolitikk

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Sektor-omgripende virkemidler i form av avgifter og deltagelse i det europeiske kvotesystemet er hovedvirkemidlene. Over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge er dekket av kvoteplikt og/eller CO₂-avgift. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til at produksjon og forbruk vris i mer klimavennlig retning. Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak, herunder støtte til forskning og teknologiutvikling.

Ikke-kvotepliktige utslipp utgjør i overkant av halvparten av norske utslipp og er utslipp fra transport, jordbruk, avfall, HFK/PFK og noe utslipp fra industri og petroleum. Nesten 70 pst. av disse utslippene er ilagt avgift. Det generelle avgiftsnivået på utslipp av klimagasser i 2019 er 508 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter. Denne omfatter tilnærmet all ikke-kvotepliktig bruk av fossile drivstoff samt klimagassene HFK og PFK. Den halvdel av norske utslipp som er omfattet av det europeiske kvotesystemet for bedrifter, i hovedsak petroleumssektoren og industrien, står overfor en utslippskostnad lik kvoteprisen. Petro-

leumssektoren står overfor både CO₂-avgift og kvoteplikt. Siden sommeren 2017 har kvoteprisen økt betydelig og den har fra september 2018 stort sett ligget over 200 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter.

Klimapolitikken virker. De siste ti årene har norske utslipp avtatt med 7,5 pst. I 2017 var norske klimagassutslipp på 52,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Fra 2016 gikk utslippene ned med nesten 1 mill. tonn, eller 1,6 pst. Det meste av nedgangen fant sted i veitrafikken, der utslippene ble redusert med 9,5 pst. sammenlignet med 2016. Nedgangen må ses i sammenheng med økningen i andelen innblandet biodrivstoff og høyt salg av elbiler og ladbare hybrider. Hybrid- og elbiler stod for 10 pst. av all kjøring med norske personbiler. Også andre transportutslipp gikk noe ned, hovedsakelig som følge av at mindre salg av marine gassoljer gir lavere utslipp fra innenriks sjøfart. I motsatt retning trakk økte utslipp fra industrien, overveiende som følge av økt produksjon.

Skog tar opp store mengder CO₂. I 2016 var nettoopptaket på 24,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter innenfor sektoren skog og annen arealbruk. Av dette var opptaket i skog 29 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, mens utslipp fra de andre arealkategoriene, primært som en følge av etablering av bebyggelse og oppdyrking for jordbruksformål, var om lag 4½ mill. tonn. Nettoopptaket tilsvarer nesten halvparten av de samlede norske utslippene av klimagasser.

3.7 Klimarisikoutvalget

Regjeringen oppnevnte 6. oktober 2017 et bredt sammensatt utvalg for å vurdere klimarelaterte risikofaktorer og deres betydning for norsk økonomi, herunder finansiell stabilitet. Utvalget ble spesielt bedt om å:

- Vurdere hvordan en mest hensiktsmessig kan analysere og fremstille klimarisiko på nasjonalt nivå.
- Identifisere antatt viktige globale, klimarelaterte risikofaktorer og vurdere deres betydning for norsk økonomi og finansiell stabilitet.
- Vurdere eventuell metodikk for at private og offentlige virksomheter, herunder finansinstitusjoner, skal få et faglig grunnlag for å kunne analysere og håndtere klimarisiko på best mulig måte.

Utvalget leverte NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi* til finansministeren 12. desember 2018. Utvalgets rapport var enstemmig. Rapport-

ten ble sendt på høring med frist 18. mars. I det følgende gjengis utvalgets anbefalinger, hovedpunkter fra høringen og regjeringens vurderinger.

3.7.1 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Utgangspunktet for utvalgets vurderinger er at vi står overfor klimarisiko fordi vi «ikke fullt ut kjenner de ulike konsekvensene av klimaendringer, klimapolitikk og klimarelatert teknologisk utvikling». Utvalgets beskrivelser og vurderinger av antatt utvikling i global temperatur og tilhørende mulige endringer i klima, er basert på rapporter fra FNs klimapanel, inkludert 1,5-gradersrapporten fra 2018.

Utvalget skiller mellom fysisk klimarisiko og overgangsrisiko. Fysisk klimarisiko er risiko knyttet til konsekvensene av fysiske endringer i miljøet. Overgangsrisiko er risiko knyttet til klimapolitikken og den teknologiske utviklingen ved overgang til et lavutslippssamfunn.

Utvalget påpeker at det er svært vanskelig å analysere økonomiske konsekvenser av klimaendringer. Den store usikkerheten knyttet til utviklingen internasjonalt gjør at det mulige utfallsrommet for norsk økonomi er svært stort. Klimaendringene kan ha alvorlige konsekvenser for livet på jorden, og katastrofale endringer kan ikke utelukkes. Utvalget illustrerer usikkerheten ved hjelp av scenarioer som belyser et stort utfallsrom, fra en vellykket global klimapolitikk som fører til moderat oppvarming, til et scenario med en økning i den globale middeltemperaturen på 3–4 grader i løpet av dette århundret.

Utvalget skriver at klimaendringer vil dempe verdens totale verdiskaping, og at de kan øke risikoen for politisk ustabilitet, humanitære katastrofer og voldelige konflikter. Økte migrasjonsstrømmer, ustabile matvarepriser, forsyningsavbrudd og endrede produksjons- og handelsmønstre kan bli viktige risikokilder for internasjonal økonomi.

Utvalget understreker at globale forhold er viktige for et lite land som Norge. Risikobildet for norsk økonomi er dominert av den indirekte fysiske risikoen knyttet til hvordan klimaendringene treffer andre land. Men også direkte fysisk risiko og overgangsrisiko kan bli viktig. En vellykket global klimapolitikk eller store teknologiske gjennombrudd kan ifølge utvalget redusere verdien av Norges gjenværende petroleumsressurser.

Ifølge utvalget fremstår Norge «som mindre sårbar for klimaendringer enn de aller fleste andre land, og vurderes også å være blant de best

stilte landene når det gjelder tilpasningsdyktighet.» Utvalget viser til at «Rike land på den nordlige halvkule er gjennomgående mindre utsatt for direkte negative virkninger av klimaendringene enn fattigere land i sør. Samtidig har rike land som Norge stort sett mer velfungerende institusjoner, et høyere utdanningsnivå og et mer variert næringsliv. Høyere inntektsnivå og fleksible arbeidsmarkeder gir større evne til å bære omstillingskostnader på veien til et lavutslippssamfunn.»

Global oppvarming og klimaendringer i moderat omfang vil, etter utvalgets vurdering, ha både positive og negative virkninger for norsk økonomi. Virkningen kan bli ulik for ulike næringer. Utvalget skriver at «Dersom lønnsomheten i en næring påvirkes negativt slik at sysselsettingen i næringen går ned, vil sysselsettingen i de fleste tilfeller økes tilsvarende i andre deler av økonomien etter noe tid.» Utvalget peker samtidig på at denne vurderingen avhenger av at omstillingskostnadene ikke blir for store. Videre peker utvalget på at «De næringer som bygger på utnyttelse av knappe naturressurser må analyseres særskilt i et nasjonalformuesperspektiv. Dette er næringer som preges av høy grunnrente, altså høyere avkastning enn i andre næringer med tilsvarende risiko. Dersom slike næringer bygges ned, kan man ikke forvente at arbeidskraft og kapital finner ny anvendelse i virksomhet med like høy avkastning.» Dersom klimaendringene blir store, vil den generelle produktiviteten og produktivitetsveksten – også i norsk økonomi – kunne bli påvirket.

Utvalget uttaler at det kan være ulike former for markedssvikt knyttet til håndtering av klimarisiko. Blant annet vises det til lang tidshorisont og svakt kunnskapsgrunnlag. Utvalget mener at fokus på kunnskap, scenariotenkning og eierskapsutøvelse vil være viktig for privat sektors klimarisikohåndtering. Klimarisiko er et nytt fagområde, og utviklingen i vår forståelse skjer raskt. Videre peker utvalget på at offentlig sektor har en nøkkelrolle i Norges klimarisikohåndtering. Et sentralt spørsmål er om hensynet til fysisk klimarisiko og overgangsrisiko har en tilstrekkelig plass i offentlig planlegging, ressursforvaltning og eierskapsoppfølging. Utvalget mener at staten bør stressteste Norges nasjonalformue for klimarisiko.

For å bedre samfunnets vurderinger anbefaler utvalget et sett med overordnede prinsipper for håndtering av klimarisiko. Prinsippene handler om å ha brede, helhetlige prosesser, et godt rammeverk for vurderinger og beslutninger, gode insentiver for beslutningstakere, samarbeid, infor-

masjonsdeling og åpenhet, og at det legges vekt på føre-var-prinsippet, se boks 3.7.

Med utgangspunkt i de overordnede prinsippene har utvalget kommet frem til et sett av anbefalinger. Fire av anbefalingene er rettet mot finansmarkedene og privat sektor for øvrig. De øvrige anbefalingene retter seg mot offentlig sektor.

Nedenfor gjengis utvalgets anbefalinger:

«Utvalgets anbefalinger for privat sektor og finansmarkedene

Bygg kunnskap og kompetanse om klimarisiko. Myndigheter bør legge til rette for økt kunnskap om hvilken risiko klimaendringer kan utgjøre for privat sektor og finansmarkedets virkemåte. Relevante norske myndigheter som Finanstilsynet og Norges Bank bør bygge kompetanse om klimarisiko og delta i den internasjonale fagdebatten om klimarelatert risiko i finansmarkedene.

Bruk scenarioanalyser. Virksomheter bør bruke scenarioanalyser for å stressteste sine forretningsmodeller, og for å få en bedre forståelse av hvordan klimarelaterte trusler og muligheter for virksomheten kan utvikle seg i ulike scenarioer.

Utøv eierskap. Klimarisikoens langsiktige karakter tilsier at eiere krever at klimarisiko integreres i virksomheters strategiske planlegging. Gjennom eierskapsutøvelse kan investorer bidra til disiplin i selskapers kapitalbruk og en raskere omstilling til et lavutslippssamfunn.

Støtt opp om TCFD²-arbeidet. Norske virksomheter bør støtte opp om TCFD-arbeidet og rapportere om håndtering av klimarisiko i tråd med anbefalingene. Slik rapportering kan bevisstgjøre selskaper om hvilken risiko klimaendringene kan utgjøre for deres forretningsmodell, og vil legge til rette for mer informerte investeringsbeslutninger.

Utvalgets anbefalinger for offentlig sektor

Unngå katastrofale klimaendringer:

Myndighetene bør arbeide for en ambisiøs og effektiv global klimapolitikk for å unngå katastrofale klimaendringer.

Mer informasjon, bedre rapportering og økt kunnskapsgrunnlag:

Det bør bygges kunnskap og kompetanse om klimarisiko med fokus på scenariotenkning og stresstesting. Myndighetene bør følge utviklingen internasjonalt i tekningen rundt klimarisiko, herunder vurderinger av geopolitisk risiko i forbindelse med klimaendringer og omstilling til et lavutslippssamfunn.

TCFDs prinsipper for kartlegging og rapportering bør støttes. Utvalget foreslår et TCFD-inspirert rammeverk for klimarisikorapportering i offentlig sektor og på nasjonalt plan.

Staten bør etablere og vedlikeholde et eget sett scenarioer for oljepriser, gasspriser og CO₂-priser. Staten bør stressteste offentlige finanser for klimarisiko og sørge for at finanspolitikken er robust overfor klimarelaterte sjokk og forstyrrelser. Staten bør stressteste Norges nasjonalformue for klimarisiko, og bør legge vekt på en bedre integrasjon av de samlede virkningene av klimarisiko på nasjonalformuen i utviklingen av makroøkonomiske analyser og modeller.

Staten bør videreutvikle et nettbasert kompetansebibliotek for å bedre informasjonstilgang om klimarisiko.

Korrigerer markedssvikt og skape riktige insentiver:

Staten bør korrigerer markedssvikt slik at markeder bedre kan håndtere klimarisiko, samt legge til rette for en tilpassningsdyktig økonomi med velfungerende arbeidsmarked. Staten bør gjennomføre en effektiv og forutsigbar klimapolitikk.

Staten bør legge til rette for nye muligheter innen vannkraft som kan redusere Norges samlede omstillingsrisiko.

Staten bør vurdere en helhetlig gjennomgang av naturskadeforsikringsordningen for å bidra til at forebygging ses bedre i sammenheng med skadeomfang.

Stimulere til at langsiktig klimarisiko integreres i virksomheters strategiske planlegging.

Gode beslutningsprosesser med helhetlig perspektiv:

- Det bør legges vekt på overordnede prinsipper for håndtering av klimarisiko.
- Staten bør utarbeide en særskilt temaveileder om klimarisiko for å styrke beslutningssystemet i offentlig sektor.

² TCFD står for Task Force for Climate-related Financial Disclosures og er en arbeidsgruppe nedsatt av G20-landene.

- Myndighetene bør stimulere til god kvalitet på statlig og kommunal planlegging som tar hensyn til klimarisiko.»

3.7.2 Hovedpunkter fra høringen

Departementet har mottatt 43 høringsuttalelser. De fleste høringsinstansene mener utvalget har levert en god utredning. Høringsuttalelsene er lagt ut på Finansdepartementets hjemmeside.

De fleste høringsinstansene støtter utvalgets vurderinger og overordnede anbefalinger. Flere peker på behov for mer kunnskap og god rapportering om klimarisiko fra bedrifter og offentlige myndigheter. Stresstesting av sentrale klimarelaterte faktorer for bedrifter og staten støttes av alle som omtaler temaene.

NHO «berømmer utvalget for en god, grundig og systematisk utredning». LO mener at «utvalget har gitt en god skildring og klargjøring, så langt mandatet tillater det». NHO peker på at det allerede i dag gjøres vurderinger av klimarisiko i flere store investeringsprosjekter, særlig i petroleum-sindustri, i form av følsomhetsanalyser for endringer i vesentlige forhold som markeds- og karbonpriser. For store prosjekter ser NHO likevel verdien av å utvide denne type analyser til mer omfattende scenarioanalyser der flere grunnleggende forhold kan endres samtidig. LO mener at mandatet burde vært bredere. Etter organisasjonens mening er det behov for å gå nærmere inn på klimarelaterte problemstillinger for enkelt næringer, for staten som eier, for konsekvenser for samfunn og konsekvenser for arbeidsliv og sysselsetting.

Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) mener at det i oppfølgingen av NOU-en bør presiseres at «skadeomfanget kun vil øke dersom en ikke får til en god klimatilpasning eller hvis klimagassutslippene blir så store at klimaendringene blir svært store. Hvis vi forutsetter at forebygging lønner seg, og vi gjennomfører en god tilpasning til klimaendringer, vil ikke skadeomfanget øke selv om klimaet endrer seg.»

De frivillige organisasjonene er i stor grad positive til utvalgets anbefalinger.

Nærmere om noen enkeltforslag

Utvalget anbefaler at staten bør vurdere en helhetlig gjennomgang av naturskadeforsikringsordningen for å bidra til at forebygging ses bedre i sammenheng med skadeomfang. De fleste som uttaler seg om naturskadeforsikringsordningen, støtter anbefalingen om å gjennomgå ordningen.

Enkelte, herunder Kommunenes Sentralforbund (KS), er uenig med utvalget i å skifte ut solidaritetsprinsippet i dagens ordning med et risikoprinsipp. KS peker på at «Ved å fjerne en slik grunnleggende premiss for naturskadeordningen vil en betydelig større del av kostnadene bli lagt på aktører i de områdene som er mest utsatt.» NHO er positiv til å foreta en gjennomgang av naturskadeforsikringsordningen, men fremfører samtidig argumenter til forsvar av den eksisterende ordningen. I høringen uttaler NHO at «En slik gjennomgang bør foreta en helhetlig vurdering av hvilke insentiver som påvirkes og hvilke ansvarsforhold som berøres. NHO kan imidlertid ikke se at en differensiering av premien i seg selv vil være et vesentlig tiltak i arbeidet med skadeforebygging.» NHO trekker også frem at «En slik solidarisk utjevning ordning gjør at alle kan få tegnet naturskadedekning uten at dette blir svært kostbart, selv om man har eiendom i et utsatt område.»

Flere, herunder LO, KS og Kommunalbanken, peker på at kommunene kontrollerer mye virksomhet og infrastruktur som er utsatt for klimarelatert risiko, og tar til orde for å styrke kunnskapnivået i kommunene. NVE peker også på at det er et særlig behov for å se på hvordan klimatilpasning til eksisterende bebyggelse og infrastruktur kan styrkes, og mener det bør vurderes å stille strengere krav til kommunenes arbeid med kartlegging av risiko.

Utvalgets anbefaling om at norske foretak i større grad bør rapportere om hvilken klimarelatert risiko de står overfor, jf. TCFDs prinsipper, får støtte fra de fleste som uttaler seg om dette. NHO og Virke peker imidlertid på at økte rapporteringskrav vil kunne medføre økte kostnader, særlig for mindre virksomheter. NHO utaler at «Det er ikke gitt at TCFD-rammeverket vil være hensiktsmessig for alle bedrifter.»

3.7.3 Regjeringens vurderinger

Det er viktig med god informasjon, gode analyser, gode beslutningsprosesser og riktige insentiver for å få en god håndtering av klimarisiko, både i privat og offentlig sektor. For å redusere omstillingskostnader i norsk økonomi blir omstillings-evne og -vilje viktig.

Både for privat og offentlig sektor kan det være nyttig å få mer informasjon og kunnskap om mulige konsekvenser av både fysiske og ikke-fysiske klimarelaterte endringer. Det kan bidra både til å redusere risikoen og til bedre tilpasning til endringene. Norske myndigheter gir allerede i

dag mye informasjon om forventede endringer i temperatur og nedbørsmønster og mulige konsekvenser av dette. Regjeringen vil arbeide videre med å fremskaffe god informasjon.

Det tas sikte på å gi en oversikt over arbeidet med å avdekke og redusere klimarisiko i perspektivmeldingen. I de årlige nasjonalbudsjettene vil det gis en oppdatering av status. Regjeringen legger opp til å følge opp utvalgets anbefaling om å stressteste offentlige finanser og nasjonalformue. Det vil i den anledning etableres scenarier for olje-, gass- og CO₂-priser, herunder et scenario som reflekterer ambisjonene i Parisavtalen.

Utvalget anbefaler at staten bør utarbeide en særskilt temaveileder om klimarisiko for å styrke beslutningssystemet i offentlig sektor. Regjeringen er enig med utvalget i at når klimarelatert risiko gjør seg gjeldende, må den tas hensyn til i utredning av offentlige tiltak og ses i sammenheng med andre risikoer og de rammeverk som brukes for å håndtere risiko generelt. Utvalget peker på at klimarisiko har noen særtrekk som taler for særskilt veiledning. Eksisterende veiledningsmateriale om samfunnsøkonomiske analyser som gjelder for de mest berørte sektorene, vil gjennomgås for å vurdere om klimarisiko er tilstrekkelig ivaretatt i lys av utvalgets anbefaling.

Både private aktører og myndighetene bør bygge kompetanse om klimarisiko. I Finanstilsynets tildelingsbrev for 2019 peker Finansdepartementet på at tilsynet har en viktig oppgave i å kartlegge og analysere mulige konsekvenser av klimændringene for finansnæringen. Utvalgets vurderinger og anbefalinger på dette området er mer utførlig omtalt i Finansmarkedsmeldingen 2019, sammen med hovedpunkter fra høringen og regjeringens vurdering av anbefalingene.

En sentral anbefaling fra utvalget er at norske virksomheter bør ta i bruk TCFD-rammeverket for i sin selskapsrapportering. Utvalget mener samtidig at man bør vente med å innføre detaljerte lovkrav, og mener norske myndighetene bør rette oppmerksomheten om regelverksutviklingen i EU og i hvilken grad anbefalingene fra TCFD følges opp i markedet. Regjeringen deler utvalgets vurdering av at anbefalingene er et godt rammeverk for rapportering om klimarelatert risiko. Store norske virksomheter bør rapportere i tråd med anbefalingene.

Regjeringen vil vurdere utvalgets anbefaling om å etablere et egnet rammeverk for rapportering av klimarisiko i offentlig sektor og på nasjonalt plan. Dette vil kunne bidra til at vurderinger knyttet til klimarisiko utføres mest mulig likt på tvers av ulike områder, men økte krav til rapportering må samtidig vurderes opp mot kostnadsøkningen.

Utvalget peker på at økt hyppighet av ekstremvær kan gjøre det vanskeligere å diversifisere bort klimarisiko. Naturskadeforsikringsordningen sikrer bred tilgang til forsikring mot naturskade, men kan gi manglende insentiver til skadeforebygging for forsikringskundene og i kommunenes arealplanlegging. Utvalget mener derfor at en bør se på sammenhengen mellom insentiver og forebygging. Regjeringen vil vurdere om kryssende hensyn tilsier en slik gjennomgang av naturskadeforsikringsordningen som utvalget foreslår.

Kommunene har i dag mange redskaper for å vurdere klimarisiko. Regjeringen vil vurdere om kommunene i tilstrekkelig grad tar hensyn til klimarisiko i sin arealplanlegging.

Boks 3.7 Overordnede prinsipper for håndtering av klimarisiko (BRARISK)

Bredde: Bruk en helhetlig prosess i analyser av trusler, muligheter og risikofaktorer

Rammeverk: Se klimarisiko i sammenheng med andre risikoer og risikorammeverk

Appetitt: Ønsket risikonivå må bygge på en bred vurdering av nytte, kostnader og tåleevne

Robusthet: Legg vekt på robusthet i tråd med forsiktighets- og føre var-prinsippene

Insentiver: Klare sammenhenger bør etableres mellom beslutninger og konsekvenser

Standardisering: Risikovurderinger bør utføres mest mulig likt på tvers av ulike områder

Kommunikasjon: Risikohåndteringen bør bygge på samarbeid

4 Skatte- og avgiftspolitikken

4.1 Endringer i skatte- og avgiftsreglene

I dette reviderte budsjettet foreslår regjeringen noen endringer i skatte- og avgiftsreglene. Følgende forslag til endringer i skatte- og avgiftsreglene har provenyvirkning for 2019:

- Merverdiavgiftsfritak for elektroniske tidsskrift og bøker. Formålet er lik avgiftsbehandling av trykte og elektroniske tidsskrift og bøker. Regjeringen foreslår iverksetting fra 1. juli 2019. Provenytapet ved å frita elektroniske tidsskrift og bøker er anslått til 27,5 mill. kroner påløpt og 18 mill. kroner bokført i 2019.
- Fjerne engangsavgift for kjøretøy over 20 år. Forutsatt at endringen blir iverksatt 1. juli 2019, er provenytapet anslått til 5 mill. kroner påløpt og 4 mill. kroner bokført i 2019.
- Å redusere engangsavgift for motorsykler med 10 pst. Forutsatt at endringen blir iverksatt 1. juli 2019, er provenytapet anslått til 12 mill. kroner påløpt og 10 mill. kroner bokført i 2019.
- Å redusere alkoholavgiften for sider og lignende med over 3,7 til og med 4,7 volumprosent alkohol fra små bryggerier. Forutsatt at endringen blir iverksatt 1. juli 2019, er provenytapet på svært usikkert grunnlag anslått til 0,5 mill. kroner påløpt og bokført i 2019.
- Avgiftsvedtaket for frekvensavgifter endres ved at det også omfatter 700 MHz-bandet. Dette innebærer en samlet økning i provenyet på om lag 18 mill. kroner påløpt i 2019 og 47 mill. kroner påløpt i 2020. Inntektene blir bokført i perioden 2020 til 2022.

Stortinget vedtok i statsbudsjettet for 2019 at elektrisk kraft som leveres til utvinning av kryptovaluta i et datasenter, ikke skal omfattes av redusert elavgift. Saken er klar for høring om kort tid. I høringen vil det bli forutsatt at endringer må avklares med EFTAs overvåkingsorgan (ESA) før iverksetting, jf. regelverket om offentlig støtte. Dersom godkjenning fra ESA ikke foreligger i 2019 vil det gi et provenytap på 13 mill. kroner påløpt og 10 mill. kroner bokført i 2019 sammenlignet med saldert budsjett.

Forslagene til endringer i skatte- og avgiftsopplegget innebærer et samlet provenytap på om lag 40 mill. kroner påløpt og 42 mill. kroner bokført sammenlignet med saldert budsjett for 2019.

Etter at budsjettet for 2019 ble vedtatt av Stortinget i desember 2018, la regjeringen 8. mars 2019 frem Prop. 51 S *Endringer i statsbudsjettet 2019 under Finansdepartementet (endringer i reglene om skattefrie personalrabatter mv.)*. Stortinget vedtok endringene enstemmig 2. april 2019, jf. Innst. 225 S (2018–2019). Endringene reduserer provenyet med om lag 250 mill. kroner påløpt og 200 mill. kroner bokført i 2019.

De vedtatte endringene og de nye forslagene i dette reviderte budsjettet vil samlet redusere skatte- og avgiftsinntektene med om lag 0,3 mrd. kroner påløpt og 0,2 mrd. kroner bokført i 2019 sammenlignet med saldert budsjett for 2019.

Regjeringen foreslår også enkelte andre endringer på skatte- og avgiftsområdet:

- Enkelte justeringer og oppdateringer av reglene om skattlegging av ektefeller. Endringene gjør reglene enklere å forstå for skattyterne og bedre tilpasset automatisk behandling i Skatteetaten.
- Endring av ordlyden i skatteloven § 2-40 for å gjøre det klart at det begrensede skattefritaket for aksjeselskap som er eid fullt ut av Norges Bank ikke bare gjelder aksjeselskap stiftet etter norsk aksjelovgivning, men også omfatter selskap stiftet i utlandet som tilsvarende norske aksjeselskap når de er hjemmehørende i Norge.
- Endring av reglene om renter på restskatt slik at skattyteren fremdeles kan slippe rentetillegg om han eller hun betaler restskatt innen 31. mai i skattefastsettingsåret.
- Tidspunktet en beregner renter fra i saker om refusjon av utbytteskatt til utenlandske aksjonærer endres, slik at tidspunkt for beregning av renter settes til 1. juli i det året utbyttet deles ut. I dag beregnes rentene fra det tidspunktet skatten blir betalt til staten.
- Endring av skatteforvaltningsloven ved at det presiseres at skattemyndighetenes hjemmel til å endre skattepliktiges skattefastsetting som

følge av en dom også gjelder for søksmål mot en skatteklagenemnd.

- Produktavgiften i fiskerinæringen reduseres fra 2,4 pst. til 2,2 pst. for 2. halvår av 2019.
- Rentekompensasjon ved refusjon av engangsavgift ved eksport.

I tillegg gis det en omtale av følgende sak:

- Engangsavgift – overgang til ny metode for måling av avgasser (WLTP).

For nærmere omtale av skatte- og avgiftssaker vises det til Prop. 115 LS (2018–2019) *Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga*.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet 14. mai 2019 om Revidert nasjonalbudsjett 2019 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Dokumentasjon av usikkerhetsviften for 3-prosentbanen**

Beregningene av forventet verdiutvikling av Statens pensjonsfond utland og forventet realavkastning fra fondet er basert på såkalte Monte Carlo-simuleringer. I simuleringene «trekkes» et stort antall mulige stier som verdien av fondet kan følge, etter gitte sannsynlighetsfordelinger. Utfallsrommet gir informasjon om forventet verdi og usikkerhet rundt forventningen.

Verdiene er i utgangspunktet log-normalfordelte, men det er lagt til grunn en svak grad av «mean reversion» i aksjekursene som gir noe avvik fra fordelingen. Fordelingen sikrer at aktivprisene aldri kan bli negative, og innebærer samtidig en noe større oppside enn nedside i utfallsrommet. Det kan ikke utelukkes at simuleringene undervurderer sannsynligheten for ekstreme utfall både i negativ og positiv retning.

Simuleringene er gjort med utgangspunkt i SPUs referanseindekser for aksjer og obligasjoner og gjeldende regel for tilbakevektning av aksjeandelen til 70 pst. Indeksene simuleres i lokal valuta og omregnes deretter til norske kroner ved hjelp av separat stokastisk prisprosess for kronkursen. Kronkursen antas å være ukorrelert med avkastningen av aksjer og obligasjoner. Modelleringen av kronkursen bidrar til å øke svingningene i den reelle kroneverdien av fondet og dermed utfallsrommet, men påvirker ikke medianverdien. Avkastningsbidrag fra eiendomsinvesteringene og avvik fra referanseindeksen er ikke modellert.

Beregningene bygger på følgende forutsetninger:

- Simuleringene tar utgangspunkt i fondsverdien ved inngangen til 2019 på 8 256 mrd. kroner.
- Anslag for forventet langsiktig realavkastning av fondet på 3 pst. (ubetinget anslag basert på langsiktig empiri og analyse).
- Anslag for volatilitet på hhv. aksje og obligasjonsindeksen på 16 og 6 pst. (basert på historisk årlig volatilitet i perioden 1900–2016)
- Forventet samvariasjon (korrelasjon) mellom aksjer og obligasjoner på 0,1 pst. (basert på historisk korrelasjon siste 20 år)
- Standardavvik for valutakursen på 8 pst. (basert på historiske årlige svingninger i kronkursen relativt til valutakurven i SPU i perioden 1998–2015)

Forutsetningene er også omtalt i kapittel 3 i Meld. St. 26 (2016–2017) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2016.

Netto tilførsel til fondet er bestemt av statens anslåtte netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fratrukket 3 pst. av fondsverdien ved utgangen av foregående år. I anslagene for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er det lagt til grunn en langsiktig oljepris på om lag 60 dollar fatet. Det er bare i mindre grad tatt hensyn til usikkerhet i olje- og gasspriser.

Vedlegg 2**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

- Tabell 2.1 Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge
- Tabell 2.2 Det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet. Mill. kroner
- Tabell 2.3 BNI. Mrd. kroner
- Tabell 2.4 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før
- Tabell 2.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2019. Prosentvis endring fra året før
- Tabell 2.6 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
- Tabell 2.7 Framskriving av norsk tremåneders pengemarkedsrente. Prosent
- Tabell 2.8 Finansdepartementets anslag for 2019 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før
- Tabell 2.9 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før
- Tabell 2.10 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
- Tabell 2.11 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
- Tabell 2.12 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
- Tabell 2.13 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner
- Tabell 2.14 Finanspolitiske indikatorer
- Tabell 2.15 Indikatorer for kommuneøkonomien
- Tabell 2.16 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner
- Tabell 2.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner
- Tabell 2.18 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner
- Tabell 2.19 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2018. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner
- Tabell 2.20 Nøkkeltall Revidert nasjonalbudsjettet 2019. Prosentvis volumendring fra året før der i ikke annet er angitt

Tabell 2.1 Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettdokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge¹

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
NB04	-3,9															
RNB04	-4,2															
NB05	-4,5	-4,9														
RNB05	-4,5	-4,8														
NB06	-4,4	-4,6	-4,6													
RNB06	-4,2	-4,0	-4,5													
NB07	-3,9	-3,8	-4,3	-4,6												
RNB07	-3,6	-3,7	-3,8	-4,3												
NB08	-3,2	-3,3	-3,6	-4,3	-4,5											
RNB08	-3,0	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3											
NB09	-3,2	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3	-5,0										
RNB09	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2										
NB10	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2	-7,8									
RNB10	-3,7	-3,9	-3,6	-3,4	-3,9	-6,0	-6,8									
NB11	-3,7	-3,8	-3,5	-3,3	-3,8	-5,9	-6,4	-6,3								
RNB11	-3,4	-3,4	-3,0	-3,0	-3,5	-5,5	-5,7	-5,5								
NB12	-3,4	-3,4	-3,0	-2,9	-3,4	-5,4	-5,5	-5,3	-5,6							
RNB12	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,2							
NB13	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,2	-5,1	-5,1	-4,4	-5,2	-5,3						
RNB13	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,1	-5,1	-4,3	-5,2	-5,3						
NB14	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,0	-5,0	-4,2	-4,7	-5,2	-5,5					
RNB14	-3,5	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,4	-4,9	-5,1	-5,8					
NB15	-3,5	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-4,9	-5,1	-5,8	-6,4				
RNB15	-3,4	-3,4	-3,0	-3,0	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4				
NB16	-3,4	-3,4	-3,0	-2,9	-3,3	-5,1	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4	-7,1			
RNB16	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-4,9	-4,3	-4,9	-5,1	-5,9	-6,4	-7,5			
NB17	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,4	-4,8	-5,2	-5,9	-6,5	-7,5	-7,9		
RNB17	-3,1	-3,1	-2,7	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,5	-4,9	-5,2	-5,9	-6,5	-7,2	-7,7		
NB18	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,4	-4,9	-5,2	-5,9	-6,6	-7,2	-7,7	-7,7	
RNB18	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,8	-5,0	-4,4	-4,9	-5,2	-5,9	-6,6	-7,3	-7,5	-7,6	
NB19	-3,0	-3,0	-2,6	-2,5	-2,9	-4,8	-4,9	-4,4	-4,8	-5,2	-5,9	-6,6	-7,3	-7,5	-7,4	-7,5
RNB19	-3,0	-3,0	-2,6	-2,5	-2,9	-4,8	-4,9	-4,4	-4,9	-5,3	-6,0	-6,7	-7,4	-7,6	-7,2	-7,7

¹ Anslag gitt i nasjonalbudsjettet (NB) og revidert nasjonalbudsjett (RNB) for det enkelte år.
Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.2 Det strukturelle, oljekorrigerede overskuddet på statsbudsjettet. Mill. kroner

	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå		Strukturelt, oljekorrigeret overskudd				
	Oljekorrigeret overskudd (A)	(B)	Særskilte regnskapsforhold (C)	Aktivitetskorreksjoner (D)	Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	Endring fra året før, prosentpoeng
1980	-15 305	-2 304	-14	526	-13 513	-5,0	0,7
1981	-16 559	-1 200	-67	2 981	-18 272	-6,0	-1,1
1982	-20 139	-510	-129	39	-19 539	-5,8	0,2
1983	-23 204	-1 127	-795	-618	-20 664	-5,5	0,3
1984	-18 488	1 297	703	-3 362	-17 126	-4,2	1,4
1985	-14 378	2 141	805	6 656	-23 981	-5,3	-1,1
1986	-3 641	3 962	-208	17 897	-25 291	-5,1	0,2
1987	44	1 876	128	20 856	-22 816	-4,2	0,9
1988	1 840	8 217	335	8 534	-15 247	-2,6	1,6
1989	-13 517	12 905	-151	-5 736	-20 536	-3,3	-0,7
1990	-31 182	13 585	-1 162	-13 162	-30 442	-4,6	-1,3
1991	-59 212	10 645	-10 778	-21 877	-37 202	-5,3	-0,7
1992	-65 372	5 008	332	-24 745	-45 966	-6,3	-0,9
1993	-71 896	2 178	2 053	-30 876	-45 251	-5,9	0,4
1994	-54 499	956	1 470	-16 182	-40 742	-5,0	0,8
1995	-34 436	-845	7 581	-13 657	-27 515	-3,2	1,8
1996	-22 730	-2 909	5 276	-1 133	-23 964	-2,7	0,6
1997	-20 068	-9 132	1 181	6 900	-19 017	-2,0	0,7
1998	-17 454	-11 986	-1 923	17 528	-21 073	-2,1	-0,1
1999	-12 066	-7 331	1 770	13 271	-19 776	-1,9	0,2
2000	-7 943	1 213	-6 712	12 789	-15 234	-1,4	0,5
2001	-1 640	2 433	3 436	9 713	-17 223	-1,4	-0,1
2002	-62 392	-8 435	-19 356	-1 721	-32 880	-2,6	-1,1
2003	-66 150	-9 714	5 334	-22 634	-39 136	-2,9	-0,3
2004	-79 246	-11 961	1 994	-26 292	-42 987	-3,0	-0,1
2005	-64 763	-10 733	792	-9 673	-45 149	-3,0	0,0
2006	-44 002	-16 797	1 645	12 774	-41 624	-2,6	0,4
2007	-1 342	-4 455	2 292	44 425	-43 605	-2,5	0,0
2008	-11 797	-2 449	858	43 503	-53 709	-2,9	-0,4
2009	-96 561	-7 044	-6 058	10 411	-93 870	-4,8	-1,9
2010	-104 070	-7 505	-1 146	6 666	-102 086	-4,9	-0,1
2011	-79 399	-4 090	4 500	15 600	-95 409	-4,4	0,6
2012	-100 898	-6 341	-1 526	18 254	-111 285	-4,9	-0,5

Tabell 2.2 Det strukturelle, oljekorrigerede overskuddet på statsbudsjettet. Mill. kroner

	Olje- korrigeret overskudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå (B)	Særskilte regnskaps- forhold (C)	Aktivitets- korreksjoner (D)	Strukturelt, oljekorrigeret overskudd		
					Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands- Norge	Endring fra året før, prosent- poeng
2013	-116 454	-8 084	-6	17 895	-126 259	-5,3	-0,4
2014	-160 008	-7 707	-685	-348	-151 268	-6,0	-0,8
2015	-185 312	1 468	-604	-10 601	-175 575	-6,7	-0,7
2016	-208 388	17 073	317	-23 322	-202 457	-7,4	-0,7
2017	-222 826	10 557	-3 102	-12 678	-217 603	-7,6	-0,2
2018	-218 513	5 341	410	-10 435	-213 829	-7,2	0,4
2019	-229 234	5 938	3 207	-322	-238 057	-7,7	-0,5

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.3 BNI. Mrd. kroner

	2018	2019	2020
Bruttonasjonalprodukt	3 535,6	3 650,1	3 817,8
BNP Fastlands-Norge	2 907,0	3 053,8	3 203,0
Rente- og stønadbalansen	88,6	92,2	100,7
Overskudd på driftsbalansen	283,2	224,1	88,4
Bruttonasjonalinntekt	3 680,0	3 785,9	3 962,6

Kilde: Finansdepartementet og SSB.

Tabell 2.4 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

	Årlig gjennomsnitt				2018	2019
	1971–1980	1981–1990	1991–2017	1971–2017		
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	3,3	1,7	1,8	2,1	0,5	1,3
Private fastlandsnæringer ²	3,0	1,7	2,0	2,2	0,6	1,5
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	2,1	0,7	1,4	1,4	0,2	0,9
Private fastlandsnæringer ²	2,0	0,7	1,6	1,5	0,5	1,4

¹ Arbeidsproduktivitet er definert som bruttoprodukt per utført timeverk, mens total faktorproduktivitet er definert som den delen av endringen i bruttoproduktet som ikke kan henføres til endring i bruken av arbeidskraft og realkapital.² Private næringer i Fastlands-Norge utenom bolig, primærnæringer, oljeboring og elektrisitetsforsyning.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2019. Prosentvis endring fra året før

		BNP			
		Fastlands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeidsledighet ¹
Danske Bank.....	Mar 2019	2,6	2,2	3,3	..
DNB	Apr 2019	2,4	2,3	3,3	3,8
Handelsbanken	Apr 2019	2,6	2,3	3,2	3,6
LO.....	Mai 2019	2,4	2,5	..	3,7
Nordea.....	Jan 2019	2,6	2,1	3,3	3,5
Norges Bank	Mar 2019	2,7	2,3	3,3	3,6
NHO	Mar 2019	2,5	3,7
OECD	Nov 2018	2,2	2,3	..	3,5
SEB	Mai 2019	2,6	2,7	3,2	3,7
Statistisk sentralbyrå.....	Mar 2019	2,4	2,3	3,3	3,7
Gjennomsnitt.....		2,5	2,3	3,3	3,6
Finansdepartementet	Mai 2019	2,7	2,3	3,2	3,7

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

Tabell 2.6 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
USA	2,9	2,3	2,0	2,4	1,9	2,2	3,9	3,8	3,9
Japan	0,8	0,9	0,7	1,0	1,0	1,4	2,4	2,4	2,4
Euroområdet	1,8	1,2	1,4	1,8	1,4	1,4	8,3	8,0	7,8
Tyskland.....	1,4	0,9	1,3	1,9	1,5	1,6	3,4	3,4	3,3
Frankrike.....	1,5	1,3	1,3	2,2	1,2	1,4	9,1	8,8	8,4
Italia	0,9	0,0	0,7	1,3	1,0	0,7	10,6	10,7	10,5
Spania.....	2,5	2,2	1,9	1,9	1,5	1,5	15,3	14,2	14,1
Nederland.....	2,5	1,6	1,6	1,7	2,0	1,7	3,8	3,7	3,8
Storbritannia	1,4	1,1	1,2	2,5	2,0	2,1	4,1	4,2	4,4
Sverige.....	2,3	1,6	1,7	2,0	1,8	1,9	6,3	6,3	6,3
Danmark.....	1,2	1,8	1,6	0,9	1,0	1,7	5,0	4,9	4,9
Finland.....	2,5	1,9	1,7	1,1	1,4	1,7	7,5	7,2	7,1
Russland	1,7	1,6	1,6	2,9	2,9	4,0	4,8	4,8	4,7
Kina.....	6,6	6,2	6,0	2,0	2,1	2,1	-	-	-

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 2.7 Framskrivning av norsk tremåneders pengemarkedsrente.¹ Prosent

	2019	2020
Revidert nasjonalbudsjett 2019	1,5	1,7
Nasjonalbudsjettet 2019	1,4	1,8

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

Kilder: Macrobond, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 2.8 Finansdepartementets anslag for 2019 på ulike tidspunkter.¹ Prosentvis endring fra året før

	NB19	RNB19
<i>Handelspartnerne</i>		
BNP	2,4	1,9
<i>Norge</i>		
BNP Fastlands-Norge	2,7	2,7
Sysselsatte personer	1,3	1,4
Arbeidsledighetsrate (AKU), nivå	3,7	3,7
Årslønn	3 ¼	3,2
Konsumprisindeksen (KPI)	1,5	2,3
KPI-JAE ²	1,8	2,6
Råoljepris, kroner per fat, nivå ³	583	559
<i>Statsbudsjettet</i>		
Overskudd, mrd. kroner, nivå ⁴	279,0	263,0
Underliggende, reell utgiftsvekst	1,3	2,0
Strukturelt, oljekorrigert underskudd ⁵	7,5	7,7

¹ Revidert nasjonalbudsjett 2019 (RNB19) og Nasjonalbudsjettet 2019 (NB19).

² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og uten energivarer.

³ Løpende priser.

⁴ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁵ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.9 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner2017	2018	2019
Offentlig konsum.....	797,4	1,2	1,7
Statlig.....	401,3	0,6	2,3
Kommunalt	396,1	1,7	1,0
Offentlige investeringer.....	175,1	6,8	1,2
Statlig.....	104,0	7,0	2,5
Kommunalt	71,1	6,6	0,0
Bruttoprodukt.....	614,7	2,3	1,4
Statlig.....	285,7	2,2	1,5
Kommunalt	329,1	2,3	1,2
Sysselsetting, mill. timeverk	1105,5	1,4	0,5
Statlig.....	460,1	1,0	0,5
Kommunalt	645,4	1,7	0,5

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.10 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2015	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	
A. Totale inntekter	1 710 557	1 708 811	1 813 939	1 976 604	2 061 634	-0,1	6,2	9,0	4,3	
Formuesinntekter	375 588	344 466	380 132	441 049	440 265	-8,3	10,4	16,0	-0,2	
Skatt- og pensjonspremier	1 198 913	1 208 296	1 281 855	1 380 692	1 459 561	0,8	6,1	7,7	5,7	
2.1 Oljeskatter	76 200	45 848	85 260	129 173	157 300	-39,8	86,0	51,5	21,8	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	367 231	384 884	403 447	425 988	438 228	4,8	4,8	5,6	2,9	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	755 483	777 563	793 148	825 531	864 034	2,9	2,0	4,1	4,7	
Andre overføringer, bøter mv.	21 075	37 404	28 179	25 510	27 447	77,5	-24,7	-9,5	7,6	
Gebyrinntekter mv	114 981	118 646	123 774	129 352	134 360	3,2	4,3	4,5	3,9	
B. Totale utgifter	1 521 630	1 583 600	1 650 391	1 721 581	1 785 660	4,1	4,2	4,3	3,7	
Renteutgifter og utbytte	20 322	16 035	13 999	15 812	18 318	-21,1	-12,7	13,0	15,8	
Overføringer til utlandet	35 747	36 145	34 460	35 020	36 647	1,1	-4,7	-1,3	7,7	
Subsidier mv.	65 735	69 523	71 167	74 801	77 948	5,8	2,4	5,1	4,2	
Stønader til husholdninger	457 142	475 090	489 777	502 290	517 713	3,9	3,1	2,6	3,1	
Overføringer til ideelle organisasjoner	48 266	50 125	55 494	58 184	60 722	3,9	10,7	4,8	4,4	
Lønnskostnader	462 530	477 809	499 356	520 891	540 486	3,3	4,5	4,3	3,8	
Produktinnsats	206 011	216 051	230 253	238 578	249 251	4,9	6,6	3,6	4,5	
Produktkjøp til husholdninger	71 651	75 336	76 428	78 753	82 686	5,1	1,4	3,0	5,0	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	151 875	165 507	175 770	192 750	200 608	9,0	6,2	9,7	4,1	
Netto kjøp av tomter og grunn	-2 236	-2 239	-813	-778	-6 134	-	-	-	-	
Kapitaloverføringer	4 587	4 218	4 500	6 280	7 414	-	-	-	-	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	188 927	125 211	163 548	255 023	275 974	-33,7	30,6	55,9	8,2	
Memo:										
Konsum i offentlig forvaltning	729 140	759 468	797 492	831 136	867 322	4,2	5,0	4,2	4,4	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.11 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2015	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	
A. Totale inntekter	1 440 107	1 428 038	1 523 589	1 673 764	1 746 556	-0,8	6,7	9,9	4,3	
Formuesinntekter	355 854	327 056	363 307	422 250	417 863	-8,1	11,1	16,2	-1,0	
Skatt- og pensjonspremier	1 014 536	1 012 877	1 078 285	1 169 113	1 244 330	-0,2	6,5	8,4	6,4	
2.1 Oljeskatter	76 200	45 848	85 260	129 173	157 300	-39,8	86,0	51,5	21,8	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	355 645	371 918	389 211	411 231	423 135	4,6	4,6	5,7	2,9	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	582 692	595 110	603 814	628 709	663 896	2,1	1,5	4,1	5,6	
Overføringer innen offentlig forvaltning	2 845	2 705	2 909	3 175	3 160	-	-	-	-	
Andre overføringer, bøter mv.	14 832	31 633	23 065	20 140	21 717	113,3	-27,1	-12,7	7,8	
Gebyrinntekter mv.	52 040	53 768	56 024	59 085	61 485	3,3	4,2	5,5	4,1	
B. Totale utgifter	1 241 380	1 290 087	1 346 685	1 395 429	1 446 788	3,9	4,4	3,6	3,7	
Renteutgifter og utbytte	10 130	6 681	5 136	6 649	8 287	-34,0	-23,1	29,5	24,6	
Overføringer til utlandet	35 747	36 145	34 460	34 020	36 647	1,1	-4,7	-1,3	7,7	
Subsidier mv.	49 562	53 130	54 588	57 609	60 194	7,2	2,7	5,5	4,5	
Stønader til husholdninger	443 506	459 926	473 062	485 040	499 891	3,7	2,9	2,5	3,1	
Overføringer til ideelle organisasjoner	32 444	33 078	37 271	39 141	41 048	2,0	12,7	5,0	4,9	
Overføringer innen offentlig forvaltning	217 046	228 516	243 702	248 656	255 658	5,3	6,6	2,0	2,8	
Lønnskostnader	204 471	208 954	217 890	227 225	235 760	2,2	4,3	4,3	3,8	
Produktinnsats	109 999	117 323	124 029	128 660	136 022	6,7	5,7	3,7	5,7	
Produktkjøp til husholdninger	45 514	47 834	47 687	48 138	51 056	5,1	-0,3	0,9	6,1	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	89 061	95 207	104 118	114 089	119 744	6,9	9,4	9,6	5,0	
Netto kjøp av tomter og grunn	1 060	138	1 205	922	-3 934	-	-	-	-	
Kapitaloverføringer	2 840	3 155	3 537	5 280	6 414	11,1	12,1	49,3	21,5	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	198 727	137 951	176 904	278 335	301 768	-30,6	28,2	57,3	8,4	
Memo:										
Konsum i statsforvaltningen	368 690	384 255	401 304	417 184	437 953	4,2	4,4	4,0	5,0	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.12 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2015	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2019
A. Inntekter i alt	485 354	511 467	536 916	555 092	571 078	5,4	5,0	3,4	2,9	2,9
Formuesinntekter	19 367	17 071	16 486	18 449	22 052	-11,9	-3,4	11,9	19,5	19,5
Skatteinntekter	177 471	194 165	203 169	210 744	213 763	9,4	4,6	3,7	1,4	1,4
Skatt på inntekt og formue	165 885	181 199	188 933	195 987	198 670	9,2	4,3	3,7	1,4	1,4
Produksjonsskatter	11 586	12 966	14 236	14 757	15 093	11,9	9,8	3,7	2,3	2,3
Overføringer fra statsforvaltningen	219 332	229 582	244 397	250 262	256 658	4,7	6,5	2,4	2,6	2,6
Gebyrinntekter mv.	62 941	64 878	67 750	70 267	72 875	3,1	4,4	3,7	3,7	3,7
Andre overføringer	6 243	5 771	5 114	5 370	5 730	-7,6	-11,4	5,0	6,7	6,7
B. Totale utgifter	500 195	525 049	550 330	577 803	597 690	5,0	4,8	5,0	3,4	3,4
Renteutgifter	10 192	9 354	8 863	9 163	10 031	-8,2	-5,2	3,4	9,5	9,5
Overføringer til private	45 631	48 604	51 517	53 485	55 250	6,5	6,0	3,8	3,3	3,3
Overføringer til statsforvaltningen	2 899	3 020	2 922	2 995	3 160	4,2	-3,2	2,5	5,5	5,5
Lønnskostnader	258 059	268 855	281 466	293 666	304 726	4,2	4,7	4,3	3,8	3,8
Produktinnsats	96 012	98 728	106 224	109 918	113 229	2,8	7,6	3,5	3,0	3,0
Produktkjøp til husholdninger	26 137	27 502	28 741	30 615	31 630	5,2	4,5	6,5	3,3	3,3
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	62 814	70 300	71 652	78 661	80 864	11,9	1,9	9,8	2,8	2,8
Netto kjøp av tomter og grunn	-3 296	-2 377	-2 018	-1 700	-2 200	-	-	-	-	-
Andre kapitaloverføringer	1 747	1 063	963	1 000	1 000	-39,2	-9,4	3,8	0,0	0,0
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-14 841	-13 582	-13 414	-22 711	-26 612	-	-	-	-	-
Memo:										
Konsum i kommuneforvaltningen	360 450	375 213	396 188	413 952	429 369	4,1	5,6	4,5	3,7	3,7

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.13 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	1 014 536	1 012 877	1 078 285	1 169 113	1 244 330
Skatt på inntekt, formue og kapital.....	326 643	302 959	341 311	393 845	440 478
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning).....	29 486	47 126	57 121	71 593	86 172
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum	69 715	39 335	79 132	122 200	150 100
Fellesskatt.....	215 445	201 981	187 346	182 814	183 652
Finansskatt.....	-	-	2 547	3 420	4 525
Annen skatt på inntekt, formue og kapital ..	11 997	14 517	15 165	13 818	16 029
Produksjonsskatter	362 129	378 431	395 338	418 204	430 335
Merverdiavgift.....	255 181	269 215	282 784	299 819	315 146
Avgifter på oljeutvinning	6 485	6 513	6 128	6 973	7 200
Andre produksjonsskatter.....	100 464	102 703	106 427	111 412	107 989
Trygde- og pensjonspremier.....	325 764	331 486	341 635	357 064	373 518
Fra arbeidstakere	134 207	137 633	139 463	144 937	150 312
Fra arbeidsgivere	191 557	193 853	202 172	212 127	223 205
<i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner.</i>	184 377	195 419	203 570	211 579	215 231
Skatt på inntekt og formue	172 791	182 453	189 334	196 822	200 138
Produksjonsskatter	11 586	12 966	14 236	14 757	15 093
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i>	1 198 913	1 208 296	1 281 855	1 380 692	1 459 561
Skatter som andel av BNP	38,4	38,7	38,8	39,1	40,0
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	42,8	42,9	42,8	43,1	42,6

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.14 Finanspolitiske indikatorer

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	409,9	359,8	311,7	225,0	113,0	148,6	257,4	263,0
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-100,9	-116,5	-160,0	-185,3	-208,4	-222,8	-218,5	-229,2
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-111,3	-126,3	-151,3	-175,6	-202,5	-217,6	-213,8	-238,1
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	-4,9	-5,3	-6,0	-6,7	-7,4	-7,6	-7,2	-7,7
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før.....	1,6	2,5	3,1	2,8	2,6	1,9	0,7	2,0
Utgiftsdeflator statsbudsjettet.....	3,2	3,3	3,0	2,3	2,5	2,1	2,9	2,8
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	410,6	331,3	275,3	188,9	125,2	163,5	255,0	276,0
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP	13,8	10,8	8,7	6,1	4,0	4,9	7,2	7,6
Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP Fastlands-Norge ...	-4,5	-5,5	-6,8	-7,1	-7,2	-8,0	-7,8	-7,6
Påløpte skatter. Prosent av BNP.....	41,5	39,9	38,8	38,4	38,7	38,8	39,1	40,0
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	43,4	42,9	42,3	42,8	42,9	42,8	43,1	42,6
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	42,9	44,0	45,8	48,8	50,8	49,9	48,7	48,9
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.....	55,4	55,8	56,7	58,1	58,4	59,0	59,2	58,5
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ¹	161,6	201,1	243,6	280,3	284,6	303,3	275,3	295,1
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	133,7	169,1	210,3	245,6	247,6	264,0	239,9	261,6
Offentlig gjeld. Prosent av BNP.....	29,0	29,6	27,2	31,7	35,3	36,0	39,4	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	26,9	25,4	25,4	25,5	27,3	27,1	28,1	-

¹ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.15 Indikatorer for kommuneøkonomien

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	13,4	13,5	13,6	13,8	13,8	14,2	14,2	14,1
Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	17,4	17,5	17,4	17,8	18,2	18,6	18,5	18,0
Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet	15,8	15,8	15,7	15,8	16,1	16,3	16,4	16,2
Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet	18,8	18,9	18,8	18,8	19,0	19,1	19,0	18,9
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹	2,3	1,3	1,4	3,8	2,8	1,9	0,6	0,1
Kommunal deflator. Prosent endring	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,0
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter	75,3	74,7	74,0	73,4	73,5	73,0	72,7	72,3
Frie inntekter, reell endring fra året før ¹	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,1	-0,5
Aktivitetendring i pst. fra året før	0,3	2,5	1,1	2,0	2,7	2,0	1,9	0,4
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter	12,7	13,2	13,4	13,5	14,2	13,8	14,7	14,7
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekasser	3,1	2,9	1,3	3,0	4,0	3,6	2,5	-
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekonsern	3,5	3,3	1,5	3,2	4,2	3,9	2,7	-
Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter	-3,9	-5,1	-5,6	-3,2	-2,7	-2,6	-4,2	-4,8
Netto gjeld. Prosent av inntekter ²	32,0	30,9	32,6	30,9	29,1	26,6	32,0	-
Netto gjeld utan pensjonsreserver. Pst av inntekter..	41,3	43,3	47,8	47,8	47,6	48,0	51,1	-

¹ Innenfor det økonomiske opplegget for kommuneøkonomien. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer.

² Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.16 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner

	2017	2018	2019
Inntekter	364 216	468 133	483 972
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	167 847	250 959	262 872
– Renteinntekter og utbytte mv	196 369	217 174	221 100
Utgifter	231 394	225 514	229 234
– Overføring til statskassen	231 394	225 514	229 234
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	132 822	242 619	254 738
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	8 484 090	8 243 409	9 300 011

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2017	2018	2019
A. Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland...	1 225 888	1 350 591	1 416 109
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.....	194 411	273 513	291 872
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet.....	71 177	117 287	142 702
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet.....	123 234	156 226	149 170
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet.....	86 620	114 510	106 600
– Renteinntekter.....	3 568	3 096	2 900
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd.....	24 648	23 636	20 200
– Andre petroleumsinntekter.....	8 398	14 984	19 470
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 031 477	1 077 078	1 124 237
Skatter fra Fastlands-Norge.....	943 577	986 440	1 034 605
– Skatt på inntekt, formue og kapital.....	567 800	582 341	614 230
– Produksjonsavgifter.....	375 777	404 099	420 375
Overført fra Norges Bank.....	17 726	14 333	14 798
Renteinntekter.....	12 286	14 409	14 834
Andre inntekter.....	57 889	61 896	59 999
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland.....	1 280 867	1 318 145	1 382 471
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet.....	26 564	22 555	29 000
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet.....	26 564	22 555	29 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet.....	0	0	0
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 254 303	1 295 590	1 353 471
Kjøp av varer og tjenester.....	210 329	218 699	227 079
– Sivile formål.....	158 555	162 389	167 717
– Forsvarsformål.....	51 774	56 309	59 362
Overføringer.....	1 043 974	1 076 892	1 126 392
– Til kommuneforvaltningen.....	233 156	238 000	244 262
– Renteutgifter.....	8 861	10 675	9 988
– Til private og utlandet.....	801 957	828 217	872 142
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland.....	-54 979	32 446	33 638
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet.....	167 847	250 959	262 872
C.2 Oljekorrigert overskudd.....	-222 826	-218 513	-229 234
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland.....	231 394	225 514	229 234
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner.....	8 568	7 001	0
D. Lånetransaksjoner, netto.....	43 456	-56 120	73 878
1 Utlån.....	-7 503	-100 019	9 777
2 Gjeldsavdrag.....	50 959	43 899	64 101
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3).....	34 888	-63 122	73 878

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.18 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner¹

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Eiendeler</i>	396	469	937	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152	6 403	7 769	8 844	9 026	10 061	9 767
60. Kontantbeholdning	98	93	85	110	160	148	147	138	137	82	131	89	116	101	147	162	188
61. Spesielle fond og forsikringer	2	8	421	1 418	1 908	2 154	2 404	2 887	3 321	3 543	4 076	5 308	6 626	7 671	7 736	8 743	8 504
<i>hvorav: Statens pensjonsfond utland</i>	0	2	387	1 390	1 783	2 018	2 280	2 642	3 081	3 308	3 825	5 032	6 431	7 461	7 510	8 484	8 243
<i>Statens pensjonsfond Norge</i>	0	0	12	12	107	117	88	117	135	129	145	168	186	198	212	240	239
62. Verdipapir	9	11	53	93	93	97	159	365	364	301	277	226	150	151	157	176	179
<i>hvorav: Obligasjoner med fortrinnsrett</i>	0	0	0	0	0	0	46	240	224	160	133	81	0	0	0	0	0
63. Utlån og utestående krav	145	182	191	222	227	238	255	274	305	332	387	445	489	481	487	479	481
<i>hvorav: Statsbankene</i>	140	153	170	192	196	203	213	225	238	250	265	285	300	314	325	339	353
64. Ordinære fond	0	0	8	51	67	88	97	122	132	133	55	77	106	151	197	196	129
65. Forskudd	1	1	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
66. Kapital i statsbankene	6	8	3	2	1	1	1	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1
68. Fast kapital i statsvirksomhetene	128	168	176	148	155	160	165	180	185	190	197	213	227	233	233	238	239
<i>hvorav: SDØE</i>	55	113	151	129	134	139	143	151	154	158	163	176	193	193	192	195	193
69. Egenbeholdning av statspapirer	0	0	0	14	15	14	41	36	48	41	45	60	64	68	82	78	59
70-73. Mellomværender	8	6	0	-10	-7	-9	-5	-7	-6	-4	-2	-4	-1	-3	-4	-3	-5
77. Overkurs/underkurs statspapir	0	-3	0	-4	-3	-3	-2	-1	-1	-3	-7	-8	-9	-10	-10	-9	-7
78. Kurs og tryggingselement	0	-5	-1	0	0	0	-5	-13	-10	-8	-7	-4	0	0	0	0	0

Tabell 2.18 forts.

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Gjeld og egenkapital</i>	396	469	937	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152	6 403	7 769	8 844	9 026	10 061	9 767
80. Statsgjelden	165	291	286	334	269	265	350	628	653	557	617	604	485	483	516	522	524
81. Kontolån fra ordinære fond	3	3	10	56	73	95	103	129	140	142	64	86	116	162	208	208	141
82. Virksomhetermed spesielle fullmakter	0	0	1	8	9	9	10	10	11	12	13	14	16	17	18	19	20
84. Deposita og avsetninger	6	13	16	7	18	18	41	31	9	1	13	-1	6	-8	6	3	-6
85. Utstedtegjeldsbrev, grunnfond statsbanker	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
87. Overførte ubrukte bevilgninger	7	15	9	7	10	9	7	12	11	44	13	14	12	11	14	15	17
99. Avslutningskonto (egenkapital)	211	147	615	1 631	2 235	2 492	2 747	3 172	3 654	3 853	4 432	5 685	7 133	8 180	8 266	9 294	9 272
Memo:																	
Egenkapital utenom Statens pensjonsfond	209	139	206	215	330	342	347	390	439	416	462	485	517	521	544	570	570
Korrigert for kontolån ²	211	178	285	326	345	356	379	413	439	416	462	485	517	521	544	570	589

¹ Balansen ved utgangen av det enkelte år. Kommentarer til utviklingen i enkeltposter finnes i de årlige statsregnskapene.

² Folketrygdfondets kontolån til staten ble avvirket i 2006. Tidsserien er korrigert for dette.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.19 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2018. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner

	1	2	3	4	5	6=5-1
	Saldert	Nysaldert	Endring	Regnskap	Endring	Memo: Endring fra saldert budsjett
	budsjett	budsjett	Endring	Regnskap	Endring	
A Inntekter utenom petroleumsinntekter	1 047 616	1 070 834	23 218	1 077 078	6 244	29 462
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge....	973 905	982 684	8 779	986 440	3 756	12 535
Renteinntekter	12 260	13 823	1 563	14 409	586	2 149
Overføringer fra Norges Bank	14 500	14 333	-167	14 333	0	-167
Andre inntekter	46 951	59 994	13 043	61 896	1 902	14 945
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet...	1 302 982	1 296 348	-6 634	1 295 590	-757	-7 391
Renteutgifter	8 933	10 276	1 343	10 675	399	1 742
Dagpenger	13 433	10 985	-2 448	11 040	55	-2 393
Andre utgifter	1 280 616	1 275 087	-5 529	1 273 875	-1 211	-6 740
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-255 366	-225 514	29 852	-218 513	7 001	36 853
D Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	183 049	258 912	75 863	250 959	-7 953	67 910
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D).....	-72 317	33 398	105 715	25 445	-7 953	97 762
F Overskudd før lånetransaksjoner (C+D-E)	0	0	0	7 001	7 001	7 001
G Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond.....	213 600	213 400	-200	224 999	11 599	11 399
H Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F+G)	141 283	246 798	105 515	257 445	10 647	116 162

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.20 Nøkkeltall Revidert nasjonalbudsjett 2019. Prosentvis volumendring fra året før der ikke annet er angitt

	2017	2018	2019	2020
<i>Realøkonomien</i>				
Privat konsum	2,2	2,0	2,3	2,9
Offentlig konsum.....	2,5	1,2	1,7	..
Bruttoinvestering i fast kapital	3,6	1,0	5,3	0,8
Herav: Offentlig forvaltning	3,6	6,8	1,2	..
Oljeutvinning og rørtransport.....	-3,8	2,7	13,0	-3,3
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ¹	3,3	1,6	2,4	2,1
Eksport.....	-0,2	-0,7	1,8	6,9
Herav: Varer fra Fastlands-Norge	1,7	2,7	5,2	5,3
Import	1,6	0,6	3,8	2,1
Bruttonasjonalprodukt.....	2,0	1,4	2,1	3,4
Herav: Fastlands-Norge	2,0	2,2	2,7	2,5
<i>Arbeidsmarkedet</i>				
Sysselsetting, vekst i personer.....	1,1	1,5	1,4	0,8
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)	4,2	3,8	3,7	3,6
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå) ²	2,8	2,5	2,2	2,2
<i>Priser og lønninger. Prosentvis endring fra året før</i>				
Årslønn	2,3	2,8	3,2	..
KPI	1,8	2,7	2,3	2,0
KPI-JAE	1,4	1,6	2,6	2,2
Råoljepris, kroner per fat (løpende priser)	452	583	559	556
<i>Rente og valutakurs</i>				
Tremåneders pengemarkedsrente, pst ²	0,9	1,1	1,5	1,7
Importveid kursindeks, årlig endring i pst. ³	-0,8	0,1	2,0	0,0
<i>Nøkkeltall for statsbudsjettet:</i>				
Oljekorrigert underskudd, mrd. kroner	222,8	218,5	229,2	..
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, mrd. kroner	217,6	213,8	238,1	..
Prosent av fondskapitalen.....	2,9	2,5	2,9	..
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge.....	7,6	7,2	7,7	..
Budsjettimpuls, prosentenheter ⁴	0,2	-0,4	0,5	..
Reell, underliggende utgiftsvekst, pst.	1,9	0,7	2,0	..

¹ Utenom lagerendring.² Beregningsmessig forutsetning basert på terminpriser i april.³ Positivt tall angir svakere krone.⁴ Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, ICE, Macrobond, Nav, Reuters og Finansdepartementet.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Anagram Design AS

Trykk: 07 Media AS – 05/2019

