



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2017–2018)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2018



Innhold

| | | | | | |
|----------|---|----|----------------|--|----|
| 1 | Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi | 5 | 3.2.2 | Kommuneforvaltningens inntekter i 2018 og 2019 | 45 |
| 2 | De økonomiske utsiktene | 11 | 3.3 | Pengepolitikken | 47 |
| 2.1 | Norsk økonomi | 11 | 3.4 | Makrotilsyn og finansiell stabilitet | 49 |
| 2.2 | Internasjonal økonomi | 17 | 3.5 | Sysselsettings- og inntektspolitikken | 51 |
| 2.3 | Petroleumssektoren | 22 | 3.5.1 | Sysselsettingspolitikken | 51 |
| 3 | Den økonomiske politikken | 27 | 3.5.2 | Det inntektspolitiske samarbeidet | 54 |
| 3.1 | Budsjettpolitikken | 27 | 3.6 | Klimapolitikken | 55 |
| 3.1.1 | Retningslinjene for budsjettpolitikken | 27 | 3.6.1 | Innledning | 55 |
| 3.1.2 | Oppdaterte tall for budsjettpolitikken i 2017 | 29 | 3.6.2 | Norske forpliktelser og samarbeid med EU | 56 |
| 3.1.3 | Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2018 | 30 | 3.6.3 | Talanoa-dialogen | 56 |
| 3.1.4 | Budsjettpolitikken i årene fremover | 32 | 3.7 | Statistikklovutvalget | 57 |
| 3.1.5 | Håndtering av usikkerhet i finanspolitikken | 34 | 4 | Skatte- og avgiftspolitikken | 59 |
| 3.1.6 | Utviklingen i offentlige finanser de siste årene | 40 | 4.1 | Endringer i skatte- og avgiftsreglene | 59 |
| 3.2 | Kommuneforvaltningens økonomi | 42 | 4.2 | Grunnrenteskatt i havbrukssektoren | 60 |
| 3.2.1 | Sentrale utviklingstrekk | 42 | Vedlegg | | |
| | | | 1 | Historiske tabeller og detaljerte anslagstall | 63 |



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2017–2018)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2018

*Tilråding fra Finansdepartementet 15. mai 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Statsbudsjettet for 2018 ble vedtatt i Stortinget høsten 2017 etter at det ble inngått en budsjettavtale mellom de daværende regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet, og Kristelig Folkeparti og Venstre. Den 17. januar 2018 ble regjeringen Solberg utvidet ved at Venstre gikk inn i regjeringen. Den utvidede regjeringen Solberg baserer sin politikk på Jeløya-plattformen av 14. januar 2018.

Hovedlinjene i regjeringens økonomiske politikk ligger fast. Revidert nasjonalbudsjett 2018 bygger videre på det budsjettet som ble vedtatt av de fire partiene høsten 2017. Da la regjeringen frem et budsjett for økonomisk vekst, flere i jobb og et bærekraftig velferdssamfunn. Anslagene som nå legges frem i revidert budsjett, viser økende økonomisk vekst og lavere ledighet. Det vil påvirke bærekraften i vårt velferdssamfunn i positiv retning.

Regjeringens økonomiske politikk innebærer at den offentlige pengebruken årlig tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsregelens rammer og at 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. I Revidert nasjonalbudsjett 2018 videreføres den nøytrale finanspolitiske innretningen det ble lagt opp til i budsjettet som ble vedtatt i fjor høst.

Regjeringen vil fortsette sin langsiktige og ansvarlige økonomiske politikk – en politikk som legger til rette for omstilling og grønt skifte, en politikk som har bidratt til å få landet trygt gjennom utfordrende tider, ivaretatt og forbedret norsk næringslivs konkurransekraft og bidratt til at vi nå ser vekst over trend og nedgang i arbeidsledigheten.

Regjeringen styrker velferden i dag og trygger Norge for fremtiden.

Solid oppgang i norsk økonomi

Det går godt i norsk økonomi. Veksten er solid, stadig flere får jobb, og arbeidsledigheten har falt mer enn anslått i fjor høst. Konjunkturedgangen som preget norsk økonomi etter oljeprisfallet i 2014 ligger bak oss. I møte med oljeprisfallet brukte regjeringen finanspolitikken aktivt for å

motvirke arbeidsledighet og lette nødvendige omstillinger. Sammen med lave renter, en markert svekkelse av kronen og ansvarlige lønnsoppgjør har det gitt oppgangen styrke. Norske bedrifters konkurransevne er blitt betydelig bedret de siste årene. Stemningsindikatorer vitner om økt optimisme i næringslivet.

I arbeidsmarkedet har det gått bedre enn ventet. Ledigheten går ned over hele landet, og sysselsettingen øker markert etter svak utvikling i 2015 og 2016. Sysselsettingsandelen tok seg opp i 1. kvartal etter å ha holdt seg stabil gjennom fjoråret.

Bedringen i arbeidsmarkedet er ventet å fortsette. BNP for Fastlands-Norge anslås å vokse med 2,5 pst. i år og 2,6 pst. neste år, som er høyere enn den langsiktige trenden. Kapasitetsutnyttelsen vil dermed øke og komme nær et normalt nivå.

Veksten i norsk økonomi understøttes av bedre tider ute, med markerte oppjusteringer av vekstanslagene siden i fjor høst. Det er særlig god vekst i USA, men oppjusteringen er størst for euroområdet. Hos våre viktigste handelspartnere er den anslåtte veksten for i år godt over gjennomsnittet for de siste ti årene.

Oljeprisen har også steget kraftig siden i fjor høst, drevet av høyere økonomisk vekst, geopolitisk uro og forlengelse av produksjonskuttene i OPEC. Prisene for fremtidige leveranser tyder på en viss nedgang i oljeprisen i løpet av i år og neste år, men prisforventningene er likevel markert høyere enn i nasjonalbudsjettet. Det bidrar til høyere oljeinvesteringer.

Høyere vekst ute og høyere oljepris bidrar sammen med bedret konkurransevne for norske bedrifter til oppgang i eksport og investeringer. Eksporten tok seg opp i fjor, og veksten er ventet å fortsette fremover. Spørreundersøkelser viser at bedrifter over hele landet planlegger å øke investeringene.

Et strammere arbeidsmarked vil trolig føre til noe høyere lønnsvekst fremover både internasjonalt og i Norge. Hvor sterkt kostnadspresset blir her hjemme, vil blant annet avhenge av tilgangen på arbeidskraft fra personer utenfor arbeidsstyrken, men også av omfanget av arbeidsinnvandring. Lønnsveksten anslås å ta seg opp fra 2,3 pst. i 2017 til 2,8 pst. i år.

Større kjøpekraft og et mer optimistisk syn på fremtiden ventes å gi økt vekst i husholdningenes konsum fremover, selv om høyere konsumprisvekst kan bremse oppgangen noe. Samtidig vil boliginvesteringene trolig gå litt ned, blant annet som følge av lavere befolkningsvekst og at bolig-

prisene falt gjennom fjoråret etter kraftig oppgang i 2016. Nivået på boliginvesteringene vil likevel holde seg høyt. De siste månedene har boligprisene steget igjen. Oppgangen har vært særlig markert i Oslo.

Høy gjeldsbelastning i husholdningene innebærer en viss usikkerhet om den økonomiske utviklingen fremover og kan medføre at husholdningene vil stramme inn på forbruket ved høyere rente eller dersom boligprisene skulle falle markert.

Ute kan usikkerhet om britisk uttreden av EU og den amerikanske administrasjonens handelspolitikk trekke ned veksten fremover. Hvis tendensen til økt proteksjonisme skulle føre til vesentlig høyere handelshindre, kan norsk økonomi bli stilt overfor betydelige utfordringer. Som en liten åpen økonomi er Norge særlig avhengig av åpne og velfungerende internasjonale markeder. På den annen side kan tiltakende vekst hos våre handelspartnere og høyere oljepris bidra til at etterspørselen etter norske varer og tjenester øker mer og at oppgangen i investeringene blir høyere enn lagt til grunn i denne meldingen.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

En godt tilpasset økonomisk politikk

Jeløya-plattformen understreker at bruken av oljeinntekter skal tilpasses situasjonen i økonomien i tråd med handlingsregelen. Etter hvert som arbeidsledigheten går ned og kapasitetsutnyttelsen i økonomien nærmer seg et normalt nivå, avtar behovet for drahjelp fra den økonomiske politikken.

Skulle en for sterk vekst i pengebruken over statsbudsjettet føre til at pengepolitikken strammes til tidligere enn det som ellers ville vært tilfellet, øker risikoen for at kronen styrker seg. Det vil kunne bremse tilpasningen til et mer konkurransedyktig lønns- og kostnadsnivå og flytte arbeidskraft fra konkurranseutsatt til skjermet sektor. En slik utvikling er ikke et godt svar på de strukturelle utfordringene norsk økonomi står overfor. Lavere etterspørsel etter varer og tjenester fra oljevirkosomheten om noen år krever at vi lykkes med omstillingen av norsk økonomi.

Budsjettet for 2018 svarer på utfordringene på kort og lang sikt:

I lys av bedre utsikter for norsk økonomi la regjeringen i fjor høst opp til en normalisering av finanspolitikken i 2018, etter flere år med økt bruk av oljeinntekter etter oljeprisfallet. Den økonomiske utviklingen har siden da vært god. Ansla-

gene for den økonomiske veksten har truffet godt, og arbeidsmarkedet har bedret seg raskere enn ventet. Regjeringen har derfor funnet det riktig å videreføre den nøytrale innretningen av finanspolitikken som det ble lagt opp til i statsbudsjettet sist høst.

Budsjettets virkning på samlet etterspørsel i økonomien kan måles ved endringen i bruken av oljeinntekter fra ett år til det neste. Regjeringens forslag til revidert budsjett for 2018 innebærer en bruk av oljeinntekter på 225,5 mrd. kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Anslaget er satt ned med 5,6 mrd. kroner siden i høst, i hovedsak som følge av lavere utgifter i folketrygden og økte utbytteinntekter fra selskaper hvor staten har en eierandel. Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet er satt ned også for 2017, og den reelle økningen i bruk av oljeinntekter er om lag uendret fra nasjonalbudsjettet, på i overkant av 6 mrd. 2018-kroner. Den finansielle impulsen anslås dermed fortsatt til under 0,1 pst. av verdiskapingen i Fastlands-Norge. Det innebærer at finanspolitikken virker nøytralt på økonomien i 2018.

Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet anslås nå å utgjøre 2,7 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Det er lavere enn anslaget fra i høst på 2,9 pst., noe som må ses i sammenheng med en markert kursoppgang i verdens finansmarkeder og dermed i fondets eiendeler mot slutten av fjoråret. Forventet realavkastning av fondet ble i Perspektivmeldingen 2017 anslått til 3 pst.

Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 1,7 pst., som er under den anslåtte veksten i fastlandsøkonomien.

Samlet innebærer budsjettet for 2018 at flere år med aktiv bruk av statsbudsjettet for å løfte norsk økonomi gjennom en krevende periode, avløses av en nøytral finanspolitikk. Den økonomiske politikken har i denne perioden bidratt til å holde sysselsettingen og inntektene oppe i de næringer og regioner som ble hardest truffet av tilbakeslaget, i tråd med intensjonen i handlingsregelen.

Vår økonomi og konkurranseevne påvirkes av hvor mye oljeinntekter vi bruker, men også av *hvordan* vi bruker dem. En aktiv finanspolitikk og en bærekraftig bruk av statens oljeinntekter har lagt til rette for at den positive utviklingen i norsk næringsliv kan fortsette. I budsjettet for 2018 fortsetter regjeringen gjennomføringen av skattereformen i tråd med enigheten i Stortinget. Endringene i skattesystemet som ble vedtatt i fjor høst fremmer investeringer i norsk næringsliv,

legger grunnlaget for økt sysselsetting og gir bedre beskyttelse av det norske skattegrunnlaget. Budsjettet for 2018 innebærer også at satsingen på helse, samferdsel, utdanning og kommunale tjenester fortsetter. Det styrker Norges vekstevne på sikt samtidig som regjeringen prioriterer de velferdsordningene folk er avhengige av. Budsjettet innebærer også en fortsatt innsats for å bedre tryggheten og beredskapen, blant annet gjennom investeringer i infrastruktur for politiet og forsvaret.

På enkelte områder har regjeringen funnet det riktig å styrke innsatsen i revidert budsjett. For å bidra til økt kapasitet i helse- og omsorgssektoren foreslår regjeringen at det kan gis tilsagn om tilskudd til 700 flere heldøgns omsorgsplasser. Skredfaren på Svalbard gjør det nødvendig å bygge flere boliger i områder som ikke er skredutsatt. For å kunne komme i gang med byggingen i 2018, foreslår regjeringen midler til både boligbygging og infrastrukturtiltak på Svalbard. Ordningen med kompensasjon for merverdiavgift ved bygging av idrettsanlegg er mye brukt, og volumet av søknader overstiger rammen som er bevilget. For å stimulere til fortsatt satsing på idrettsanlegg, legger regjeringen til rette for at alle godkjente søknader kan innvilges i 2018. Regjeringen legger også til rette for et samarbeid mellom Brønnøysundregistrene og finansnæringen for å oppnå at informasjon til det offentlige kun skal leveres én gang. Satsingen skal også bidra til helhetlige sluttbrukertjenester, og verdiskaping for næringsliv, privatpersoner og offentlig sektor.

Strammere offentlige budsjetter fremover

Store avsetninger til Statens pensjonsfond utland og god avkastning i fondet har gjort det mulig å øke bruken av oljeinntekter markert i årene etter at handlingsregelen ble innført. I 2018 anslås bruken å tilsvare 7,6 pst. av BNP for Fastlands-Norge, mot 1,4 pst. i 2001. Nå går vi inn i en ny fase, med mindre rom for økning i bruken av oljeinntekter.

Lavere petroleumsinntekter gir mindre tilførsel av nye midler til fondet enn før, og anslaget på forventet realavkastning ble i fjor nedjustert fra 4 til 3 pst.

Da handlingsregelen ble innført, var det ventet at nye tilførsler av kapital til fondet en dag ville avta, og at inntektene fra investeringene i pensjonsfondet ville bli viktigere. Fondets størrelse gjør at usikkerhet om markedsverdien av fondets investeringer nå betyr mye for statens inntekter. En fleksibel praktisering av handlingsregelen, tilpasset situasjonen i norsk økonomi, vil også frem-

over være nødvendig for å unngå at svingninger i verdien av fondet blir en kilde til ustabilitet. Retningslinjene for bruk av oljeinntekter er fleksible nettopp for at finanspolitikken skal kunne støtte opp under en balansert utvikling i norsk økonomi. Konsekvensene for oljepengebruken av store endringer i fondskapitalen eller i det strukturelle underskuddet skal jevnes ut over flere år – og det gjelder ved svingninger både opp og ned.

Samtidig som rommet for økt bruk av oljeinntekter blir mindre fremover, vil aldri av befolkningen etter hvert gi markert høyere utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Pensjonsreformen bidrar riktignok nå til at disse utgiftene øker mindre enn de ellers ville ha gjort fordi flere står lenger i arbeid. Pensjonsavtalen for offentlige ansatte er i denne sammenheng et viktig skritt i riktig retning. Likevel gir de store årskullene fra etterkrigstiden en kraftig økning i antall pensjonister, og dermed øker også de samlede pensjonsutgiftene som andel av verdiskapingen. Dersom vi i årene fremover skal kunne videreføre og bedre vår velferdsmodell med gode fellesfinansierte løsninger, må finansieringen styrkes og utgiftsveksten i ordningene dempes. I perspektivmeldingen pekte regjeringen på to hovedstrategier for å trygge velferdssamfunnet. Vi må øke arbeidsinnsatsen og få mer effektiv offentlig ressursbruk.

Høy arbeidsinnsats er viktig både for verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. I Norge deltar mange i arbeidslivet, men den gjennomsnittlige arbeidstiden per sysselsatt er nesten lavest i Europa. 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 de fleste andre land. Å redusere denne andelen er krevende, men viktig. Regjeringen har satt ned et ekspertutvalg som skal vurdere tiltak for å øke sysselsettingen, og vil iverksette en inkluderingsdugnad for å få flere inn i arbeidslivet.

Høy produktivitet er også et viktig grunnlag for høy verdiskaping. Regjeringen baserer sin økonomiske politikk på at verdier må skapes før de kan deles. Regjeringen følger opp Produktivitetskommissjonen som leverte sine anbefalinger i 2015 og 2016.

Bærekraftige offentlige finanser krever at vi får mer ut av fellesskapets ressurser, og da er det nødvendig med fortsatte reformer i offentlig forvaltning. Dette arbeidet er godt i gang, blant annet gjennom avbyråkratisering- og effektiviseringsreformen og målrettede tiltak på enkeltområder.

Kommunenes økonomi

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

Samlet anslås nivået på både samlede og frie inntekter i 2018 høyere enn lagt til grunn i fjor høst. Som følge av at nivået på de frie inntektene er justert mer opp for 2017 enn for 2018, anslås likevel realveksten i frie inntekter lavere enn i saldert budsjett. Kommunesektorens frie inntekter ventes å avta reelt med 2,6 mrd. kroner i 2018. For kommunesektorens samlede inntekter er derimot realveksten justert opp med 0,6 mrd. kroner fra saldert budsjett, og anslås nå til 1,9 mrd. kroner. Oppjusteringen skyldes at overføringen av øremerkede tilskudd i 2018 øker med 2,8 mrd. kroner, i hovedsak som følge av fordeling av inntekter fra salg av oppdrettstillatelser.

I Kommuneproposisjonen 2019 varsler regjeringen en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2019 på mellom 1 og 2 mrd. kroner. Det legges opp til at de frie inntektene øker med mellom 2,6 og 3,2 mrd. kroner. Innenfor denne veksten er 0,2 mrd. kroner begrunnet med satsing på rusfeltet og 0,1 mrd. kroner med satsing på habilitering og rehabilitering. Lavere vekst i kommunesektorens samlede inntekter enn i frie inntekter må ses i sammenheng med store øremerkede tilskudd i 2018 fra salg av oppdrettstillatelser.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet. I tillegg er det rom for mer effektiv ressursbruk. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2019.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

Skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringen foreslår i forbindelse med revidert budsjett enkelte endringer i skatte- og avgiftsreglene. Forslagene anslås samlet å være om lag provenynøytrale i 2018.

Regjeringen foreslår å innføre en forenklet beskatningsordning (kildeskatt) for utenlandske arbeidstakere på midlertidig opphold fra 2019. Formålet med ordningen er å gi enklere regler for

denne gruppen (bruttoskatt uten fradrag) og samtidig bidra til riktigere beskatning etter reglene.

Reglene for skattlegging av naturalytelser har klare svakheter. Det er bred enighet om at disse svakhetene gjør det krevende å etterleve og håndheve regelverket, både for arbeidsgivere, arbeidstakere og skattemyndighetene. Forslag til forbedringer av reglene for den skattemessige behandlingen av naturalytelser har vært på høring, og regjeringen legger nå frem forslag til forbedringer av disse. Reglene gis virkning fra 2019.

Regjeringen foreslår også redusert alkoholavgift på øl med over 3,7 til og med 4,7 volumprosent alkohol fra småbryggerier. Avgiftsreduksjon gis trinnvis med ulike satser for årsvolumer inntil 200 000 liter.

Varslede lettelser i avgiftslegging av driftsmidler som benyttes i reindriftsnæringen følges opp. Det arbeides med regelendringer for å innføre fritak i engangsavgiften og fradragsrett for merverdiavgiften for anskaffelser, drift og vedlikehold av snøscootere mv. som blir benyttet i reindriften.

Regjeringen foreslår også enkelte andre regelendringer, blant annet en endring av overgangsreglene for aksjesparekonto og overføring av enkelte oppgaver fra Skatteklagenemnda til Skattedirktoratet.

I denne meldingen gis det en omtale av at regjeringen vil utrede og eventuelt foreslå en grunnrenteskatt på havbruk som vil omfatte laks, ørret og regnbueørret, med innføring i 2020.

Skatte- og avgiftspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 4.

Pengepolitikken

Den 2. mars i år ble en ny, modernisert forskrift for pengepolitikken fastsatt. I løpet av årene med inflasjonsstyring har det vært en utvikling i både tenkingen om og praktiseringen av pengepolitikken. Utgangspunktet for å modernisere forskriften var å bringe den i tråd med hvordan pengepolitikken blir utøvd og hva som i dag anses som god pengepolitikk.

Den nye forskriften fastsetter at inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel, slik at den kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt bidra til å motvirke oppbyggingen av finansielle ubalanser. Ofte er det ingen motsetninger mellom hensynet til lav og stabil inflasjon og de øvrige hensynene. Dersom de ulike hensynene trekker i ulik retning når renten skal fastsettes, må Norges Bank utøve skjønn og veie hensynene mot hverandre. Det operative målet for pengepolitikken er fastsatt til en

årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2 pst. I den tidligere forskriften var målet 2,5 pst.

Norges Bank har uttalt at den nye forskriften klargjør mandatet for pengepolitikken og underbygger den fleksible praktiseringen av inflasjonsstyringen. Sentralbanken mener endringen vil ha liten betydning for rentesettingen på kort sikt, og at den på lengre sikt vil føre til lavere nominelle renter.

Styringsrenten er Norges Banks viktigste virkemiddel, og renten kan endres raskt dersom de økonomiske utsiktene tilsier det. Siden mars 2016 har styringsrenten vært på rekordlave 0,5 pst. Ifølge Norges Banks siste renteprognose fra mars vil styringsrenten mest sannsynlig bli satt opp etter sommeren i år, for deretter å heves gradvis til om lag 2 pst. i 2021. Norges Bank anslår at den underliggende konsumprisveksten vil stige til litt over 2 pst. i 2021, mens kapasitetsutnyttningen vil øke og nå et normalnivå tidlig i 2019.

Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Sårbarheter i det norske finansielle systemet

Norske husholdninger har nå i gjennomsnitt en gjeld som er mer enn to ganger deres disponible inntekt. Det er høyt både historisk og sammenlignet med andre land. Vedvarende oppgang i husholdningenes gjeldsbelastning er tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp og utgjør en alvorlig 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 robust overfor boligprisfall. Boliglånsforskriften skal bidra til en mer bærekraftig utvikling i boliglånsmarkedet. Den ble videreført og strammet noe inn fra januar 2017 og gjelder frem til 30. juni i år. Finansdepartementet har nylig hatt på høring et forslag fra Finanstilsynet om å videreføre forskriften med enkelte endringer. Regjeringen vil ta stilling til om boliglånsforskriften skal videreføres, og i så fall i hvilken form, før gjeldende forskrift utløper.

Tiltak for å redusere risiko i husholdningssektoren er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Sysselsettings- og inntektspolitikken

Sysselsettingspolitikken skal støtte opp under høy verdiskaping og høy deltakelse i arbeidslivet. Det er viktig med et fleksibelt arbeidsmarked som tilpasser seg endringer i etterspørselen etter

arbeidskraft. Gode arbeidsinsentiver er avgjørende for å sikre høy sysselsetting. Det er mange som deltar i arbeidslivet i Norge sammenlignet med andre land i Europa, spesielt blant kvinner og eldre personer. Det er likevel noen trekk ved arbeidsmarkedet som vekker bekymring. Andelen sysselsatte menn i de mest arbeidsføre aldersgruppene har avtatt de siste ti årene, mens utviklingen i flere andre land har gått i motsatt retning. Samtidig har Norge en høyere andel som mottar helserelaterte trygdeordninger enn mange andre land.

Regjeringen vil nå ha særlig oppmerksomhet på å bruke oppgangstid og forbedrede konjunkturer til å få inkludert flest mulig i ordinært arbeidsliv fra de gruppene som over tid har stått svakest på arbeidsmarkedet. Vi har ikke greid å redusere utenforskapet nok i tidligere oppgangstider, og det står fortsatt altfor mange mennesker utenfor ordinært arbeidsliv i Norge. Regjeringen har derfor i regjeringsplattformen invitert til en inkluderingsdugnad i offentlig og privat sektor; en felles innsats fra næringsliv, kommuner, partene i arbeidslivet og fra de som selv står på utsiden, for at flere kommer i jobb, og hvor regjeringen har som mål at fem prosent av nyansatte i staten skal ha nedsatt funksjonsevne eller «hull i CV-en».

Det er viktig å yte bistand til personer som ikke klarer å skaffe seg arbeid på egen hånd. Arbeidsmarkedstiltak er sentrale virkemidler for å få flere over i arbeid. Tiltakene kan bidra til å gjøre personer som står utenfor arbeidslivet bedre kvalifisert og forhindre at svake grupper varig faller ut av arbeidsmarkedet. Blant ungdom og blant innvandrere fra land utenfor EØS-området er det grupper som stiller svakere på arbeidsmarkedet. Disse gruppene blir særlig prioritert for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Det samme gjelder personer som har stått lenge uten arbeid.

I lys av bedringen i arbeidsmarkedet ble det i saldert budsjett for 2018 lagt opp til å redusere tiltaksnivået for inneværende år til om lag 14 000 plasser rettet mot arbeidsledige. Utsiktene for arbeidsmarkedet fremstår nå som bedre enn i fjor høst. Regjeringen foreslår å redusere bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak svarende til om lag

550 tiltaksplasser for 2018 sett under ett fra saldert budsjett. Det tilsier at tiltaksnivået rettet mot ledige reduseres videre i andre halvår i år. Den særskilte innsatsen mot ungdom og langtidsledige som ble igangsatt i fjor, videreføres.

Regjeringen holder 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 øke antallet tiltak med 100 plasser i andre halvår 2018.

Partene i arbeidslivet har ansvaret for gjennomføring av lønnsoppgjørene. Lønnsoppgjør der sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først, bidrar til å holde den samlede lønnsveksten innenfor rammer konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid. Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at myndighetene, arbeidstakere og arbeidsgivere har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og av 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. På bakgrunn av oppgjørene som foreligger så langt i år og vurderinger av den økonomiske utviklingen fremover, anslås årslønnsveksten i 2018 til 2,8 pst. Det er 0,2 prosentenheter lavere enn lagt til grunn i fjor høst.

Pensjonsavtalen som er inngått mellom staten og organisasjonene i offentlig sektor innebærer et viktig skritt i retning av å fullføre pensjonsreformen også for offentlig ansatte. Systemet for offentlig ansatte vil få de samme gode arbeidsinsentiver som i folketrygden og i pensjonsordningene i privat sektor. Organisasjonene har fått frist til 1. juli for å gi endelig tilbakemelding på om de slutter seg til avtalen. Avtalen er anbefalt av alle hovedorganisasjonene.

Sysselsettingspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet er beskrevet i avsnitt 3.5.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Norsk økonomi

Norsk økonomi har reist seg etter tilbakeslaget fra 2014, og veksten er solid. Bedringen i arbeidsmarkedet fortsetter. Stadig flere får jobb, og arbeidsledigheten har falt. Den registrerte ledigheten ligger under gjennomsnittet for de siste 20 årene.

Bildet er nå et helt annet enn for to-tre år siden, da næringer og regioner eksponert mot oljenæringen opplevde et krevende tilbakeslag. Veksten har fått feste i hele landet, og de regionale forskjellene i ledigheten blir stadig mindre. Samlet sett ser veksten i norsk økonomi ut til å bli som anslått i nasjonalbudsjettet, mens bedringen i arbeidsmarkedet er kommet raskere enn ventet.

Den økonomiske politikken, med en historisk lav styringsrente, ekspansiv finanspolitikk og lavere lønnsvekst, bidro til at konjunkturedgangen etter oljeprisfallet ble moderat. I år og neste år anslås veksten i fastlandsøkonomien å ligge høyere enn sitt historiske gjennomsnitt. Kapasitetsutnyttelsen vil med det øke og ligge nær et normalt nivå neste år.

Oppgangen er bredt basert. Høyere kjøpekraft i husholdningene og bedring ute bidrar til større etterspørsel mot norske bedrifter. Med økt aktivitet øker behovet for ny produksjonskapasitet, og investeringene er ventet å ta seg opp både i fastlandsbedriftene og på norsk sokkel. Samtidig vil boliginvesteringene, som bidro betydelig til å holde veksten i norsk økonomi oppe da petroleumsinvesteringene falt, trolig gå noe ned.

De økonomiske utsiktene tilsier en normalisering av *finanspolitikken*, etter flere år med kraftig vekst i bruken av oljeinntekter. I denne meldingen anslås endringen i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet til under 0,1 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2018. Som anslått i nasjonalbudsjettet virker finanspolitikken dermed om lag nøytralt på økonomien i 2018. Budsjettpolitikken er nærmere omtalt i kapittel 3.1.

Hos Norges *handelspartnere* har den økonomiske veksten tatt seg opp og ligger nå klart over gjennomsnittet for de siste ti årene. Oppgangen er godt hjulpet av ekspansiv økonomisk politikk og

høyere investeringer. I Sverige, som er vår viktigste handelspartner, avtok veksten litt i fjor, men den er fortsatt forholdsvis høy. Også i euroområdet, USA og fremvoksende økonomier har veksten tatt seg opp. På tross av litt svakere tall for 1. kvartal i år har bedringen ute vært større enn ventet, og sammenlignet med nasjonalbudsjettet er anslaget for veksten i BNP hos våre handelspartnere justert opp både for i år og neste år. Internasjonal økonomi er nærmere omtalt i kapittel 2.2.

Oljeprisen har steget markert siden i fjor høst. I tillegg til høyere etterspørsel, har konflikten i Syria, uro i land som Iran og Venezuela og forlenget av produksjonskuttene i OPEC påvirket oljemarkedet. Utviklingen i markedet for fremtidige leveranser av olje tyder på en viss nedgang i prisene i løpet av i år og neste år. Prisforventningene er likevel markert høyere enn i nasjonalbudsjettet, se figur 2.1A. Gassprisene i Europa har også steget. Frem mot 2020 ventes de å gå litt ned igjen, blant annet som følge av økt tilbud av flytende naturgass.

Petroleumsinvesteringene er ventet å øke i år, etter å ha falt kraftig de siste årene. Høyere oljepris og kostnadskutt er viktige grunner til at oljeselskapene planlegger å investere mer. Oppgangen ser ut til å bli større enn anslått i nasjonalbudsjettet, se figur 2.1B. Petroleumssektoren er nærmere omtalt i kapittel 2.3.

Konkurranssevnen til norsk næringsliv er betydelig bedret. Svakere krone har bidratt til å redusere forskjellene mellom kostnadsnivået i Norge og utlandet, se figur 2.1C. Eksport og investeringer er ventet å ta seg videre opp fremover, etter hvert som den styrkede konkurransevnen får virke og etterspørselen etter varer og tjenester øker ute.

Bedriftene venter høyere produksjon og investeringer, ifølge Norges Banks regionale nettverk. For første gang etter oljeprisfallet melder også oljeleverandørene i nettverket om vekst i produksjonen. Flere stemningsindikatorer vitner om optimisme i næringslivet. Nasjonalregnskapet viser at fastlandsforetakenes investeringer økte både i 2016 og 2017, etter å ha falt de tre foregående årene. I denne meldingen er foretakenes investe-

Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før¹

| | Mrd. kroner ² | | | |
|---|--------------------------|------|------|------|
| | 2017 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Privat konsum..... | 1 474,7 | 2,3 | 2,6 | 2,9 |
| Offentlig konsum | 790,6 | 2,0 | 1,4 | .. |
| Bruttoinvesteringer i fast kapital..... | 784,2 | 3,5 | 3,3 | 3,4 |
| Herav: Oljeutvinning og rørtransport..... | 149,5 | -4,0 | 5,2 | 8,0 |
| Bedrifter i Fastlands-Norge..... | 255,3 | 5,1 | 8,8 | 5,4 |
| Boliger | 203,4 | 7,1 | -5,2 | -1,7 |
| Offentlig forvaltning..... | 178,6 | 5,8 | 1,6 | .. |
| Etterspørsel fra Fastlands-Norge ³ | 2 902,6 | 3,0 | 2,2 | 2,3 |
| Ekspport..... | 1 148,2 | 0,8 | 2,5 | 2,2 |
| Herav: Råolje og naturgass..... | 441,8 | 1,9 | -2,3 | -3,0 |
| Varer utenom olje og gass | 381,5 | 2,2 | 4,6 | 4,9 |
| Tjenester utenom olje, gass og utenriks sjøfart ... | 224,9 | -2,2 | 9,1 | 6,8 |
| Import..... | 1 082,2 | 2,2 | 4,0 | 3,8 |
| Bruttonasjonalprodukt..... | 3 279,4 | 1,8 | 1,9 | 1,9 |
| Herav: Fastlands-Norge..... | 2 803,8 | 1,8 | 2,5 | 2,6 |
| Andre nøkkeltall: | | | | |
| Sysselsetting, personer | | 1,1 | 1,3 | 1,1 |
| Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) | | 4,2 | 3,8 | 3,7 |
| Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå) ⁴ | | 2,7 | 2,3 | 2,2 |
| Årslønnsvekst..... | | 2,3 | 2,8 | .. |
| Konsumprisvekst (KPI) | | 1,8 | 2,1 | 1,7 |
| Vekst i KPI-JAE | | 1,4 | 1,6 | 2,0 |
| Råoljepris, kroner pr. fat (løpende priser) | | 445 | 519 | 484 |
| Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ⁵ | | 0,9 | 1,1 | 1,4 |
| Importveid kronekurs, årlig endring i pst. ⁶ | | -0,8 | 0,9 | 1,0 |

¹ Der ikke annet er angitt.

² Foreløpige nasjonalregnskapstall i 2017-priser.

³ Utenom lagerendring.

⁴ Målt som andel av arbeidsstyrken i AKU.

⁵ Beregningsteknisk forutsetning basert på terminpriser i mai.

⁶ Positivt tall angir svakere krone.

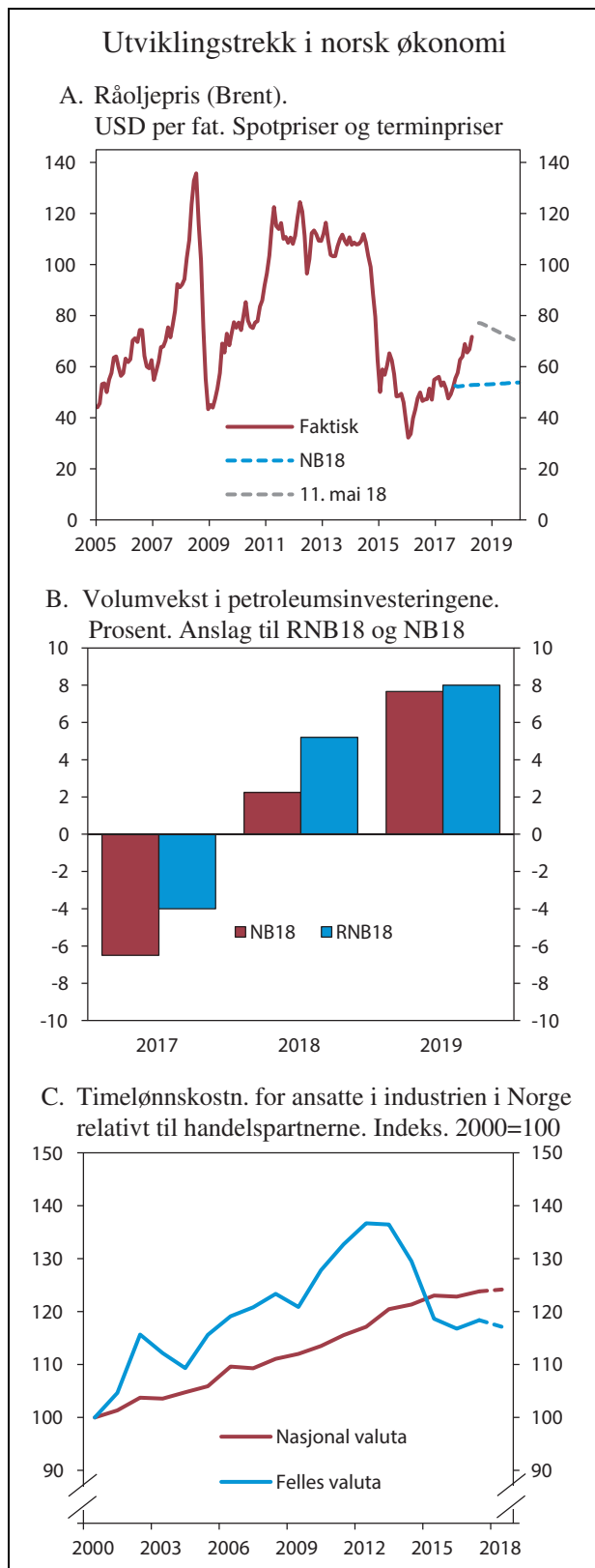
Kilder: ICE, Macrobond, Reuters, Nav, Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet.

ringer ventet å stige nokså mye i år og neste år, og mer enn anslått i nasjonalbudsjettet. Ved utgangen av 2019 anslås fastlandsforetakenes investeringer å ligge nær toppnivået fra før finanskrisen.

Økt kjøpekraft og større optimisme blant husholdningene ventes å trekke opp veksten i det *private forbruket* i år og neste år, men mindre enn anslått i fjor høst. Det har sammenheng med at

konsumprisveksten i år anslås høyere og lønnsveksten litt lavere enn i nasjonalbudsjettet. I tillegg var utviklingen i varekonsumet i 1. kvartal svakere enn ventet. Husholdningenes konsum ventes å vokse raskere enn deres inntekter, noe som vil bidra til at spareraten går ned fremover.

I april kom NHO til enighet med LO og YS i hovedtariffoppgjøret for privat sektor. Rammen



Figur 2.1 Utviklingstrekk i norsk økonomi

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, ICE, Macrobond og Finansdepartementet.

for *årslønnsveksten* i industrien i NHO-området (frontfaget) ble 2,8 pst. I andre oppgjør som er forhandlet ferdig, har partene gjennomgående kommet til enighet innenfor rammen for frontfaget. Anslagene i denne meldingen innebærer at lønningene i år stiger mer enn konsumprisene, slik at reallønningene øker. Inntektspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.2.

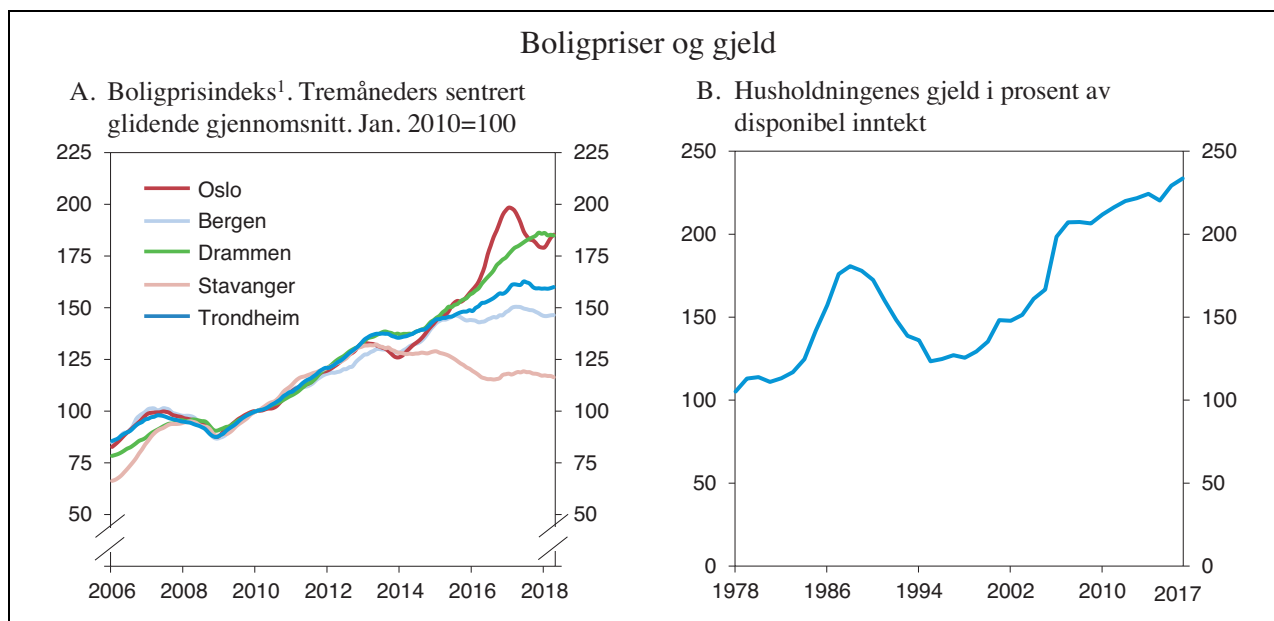
Veksten i *konsumprisene* ser ut til å bli høyere i år enn anslått i nasjonalbudsjettet. Det har sammenheng med en markert økning i elektrisitetsprisene som følge av en kald vinter og mindre vann enn normalt i vannmagasinene i Norge. Neste år ventes lavere energipriser å trekke ned inflasjonen. Samtidig kan tiltakende kapasitetsutnyttelse bidra til høyere underliggende inflasjon.

Boliginvesteringene har vokst kraftig de siste årene og er for første gang på lenge større enn oljeinvesteringene. Fremover ventes de å gå ned, blant annet som følge av lavere befolkningsvekst og at boligprisene falt gjennom fjoråret. Igangsettingen av nye boliger har gått gradvis ned siden i fjor sommer og anslås i denne meldingen til rundt 31 500 enheter i år, mot 38 000 enheter i nasjonalbudsjettet. Det vil bidra til lavere boliginvesteringer i år enn lagt til grunn i fjor høst.

Etter flere år med kraftig oppgang falt *boligprisene* gjennom fjoråret. De siste månedene har boligprisene steget igjen. Oppgangen har vært særlig markert i Oslo, mens utviklingen i andre store byer har vært mer moderat, se figur 2.2A. På landsbasis var boligprisene i april omtrent tilbake på toppnivået fra april i fjor. I Oslo er prisene fortsatt noe lavere enn sitt høyeste nivå.

Gjeldsveksten i husholdningssektoren har lenge vært rundt 6,5 pst. De siste månedene har gjeldsveksten avtatt litt, men gjelden vokser likevel fortsatt langt raskere enn inntektene. I dag har norske husholdninger i gjennomsnitt en gjeld som er mer enn dobbelt så stor som deres disponible inntekt, se figur 2.2B. Den vedvarende oppgangen i gjeldsbelastningen er et tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp og at husholdningene er sårbare, se omtale i kapittel 3.4.

Utviklingen i *arbeidsmarkedet* er god. Stadig flere kommer i jobb. Veksten i sysselsettingen har tatt seg markert opp etter svak utvikling i 2015 og 2016, se figur 2.3A. I fjor økte sysselsettingen med 29 000 personer, ifølge nasjonalregnskapet. Oppgangen var mer enn fire ganger så stor som i 2016. Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at sysselsettingen har fortsatt å stige i 2018. Det bekreftes av tall for antall arbeidsforhold. I 1. kvartal i år var det regis-



Figur 2.2 Boligpriser og gjeld

¹ Sesongjustert av Finansdepartementet.

Kilder: Eiendom Norge, Eiendomsverdi, Finn.no, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

trert over 50 000 flere jobber enn i tilsvarende kvartal i fjor.

Den økte etterspørselen etter arbeidskraft er bredt basert på tvers av næringer, med sterk vekst i blant annet bygg og anlegg og privat og kommunal tjenesteyting. I petroleumsrelatert virksomhet stoppet sysselsettingen å falle i fjor, etter to år med nedgang.

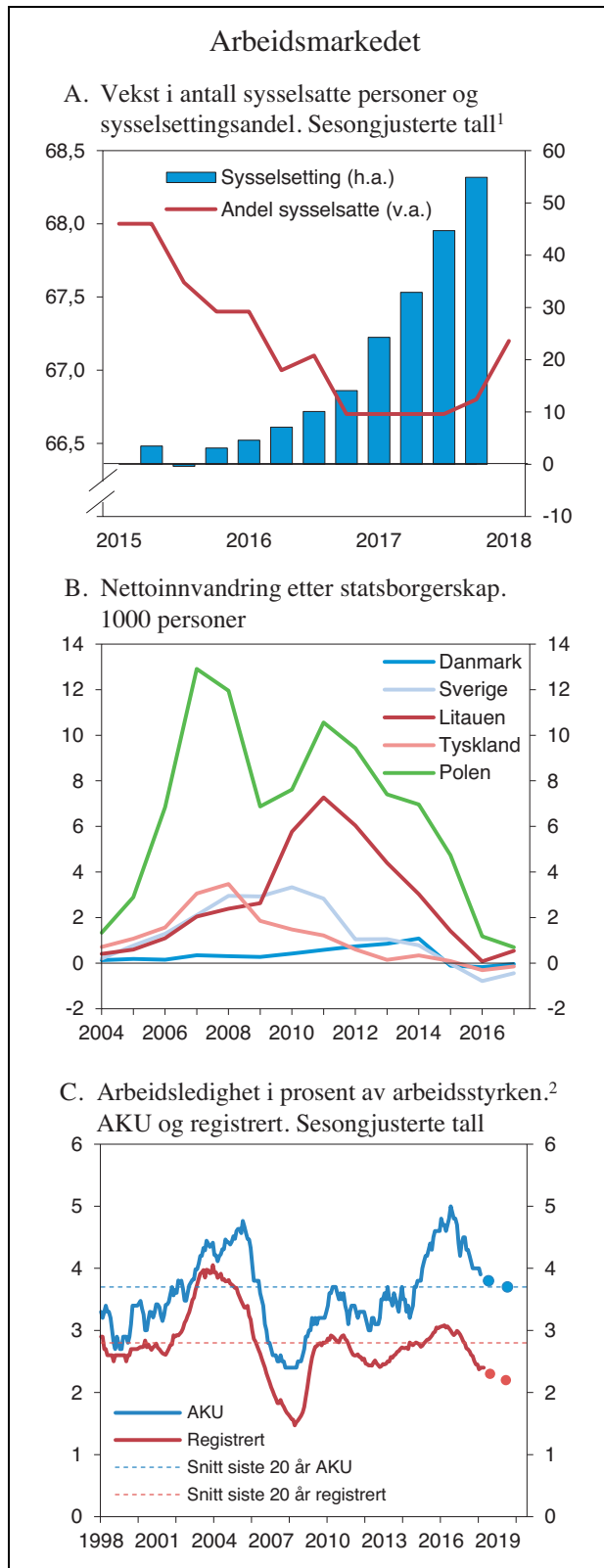
Sysselsettingsandelen, som viser hvor stor andel av befolkningen i yrkesaktiv alder som jobber, tok seg opp i 1. kvartal etter å ha holdt seg stabil gjennom fjoråret. I kjølvannet av finanskrisen falt sysselsettingsandelen i mange avanserte økonomier. De siste årene har den tatt seg opp igjen i store deler av Europa, mens den gikk ned i Norge frem til 2016, blant annet som følge av konjunkturedgangen etter oljeprisfallet. For noen år siden var det bare Island og Sveits som hadde en høyere andel sysselsatte enn Norge. Nå er sysselsettingsandelen også høyere i andre land i Europa, blant annet Sverige og Tyskland, men det er fortsatt en stor andel av befolkningen i Norge som jobber sammenlignet med mange europeiske land.

Aldringen av befolkningen har trukket ned sysselsettingsandelen i Norge. Beregninger fra SSB viser at endringer i aldersstrukturen har redusert andelen sysselsatte i aldersgruppen 20–74 år med om lag 0,2 prosentenheter i gjennomsnitt per år de siste ti årene. Samtidig har det vært

en nedgang i andelen sysselsatte menn i den mest yrkesaktive alderen i denne perioden. Nedgangen har dels konjunkturrelle årsaker, men bildet er sammensatt, og andelen uføre har økt blant 30- og 40-åringer.

Utsiktene for norsk økonomi tilsier at etterspørselen etter arbeidskraft vil fortsette å øke. I denne meldingen anslås en vekst i sysselsettingen på 1,3 pst. i år. Det er noe sterkere enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet i fjor høst. Bedringen i arbeidsmarkedet kan tilsi at sysselsettingsandelen vil øke noe i år og neste år.

Arbeidsinnvandring har bidratt til stor fleksibilitet i arbeidsstyrken i årene etter EU-utvidelsen i 2004. Etter flere år med høy vekst har nettoinnvandringen gått markert ned siden 2014. I fjor var det vel 20 000 flere personer som flyttet til Norge enn som forlot landet, mot nærmere 40 000 i 2014. Det er særlig innvandringen fra øst-europeiske EU-land som har gått ned, se figur 2.3B. I 2017 utgjorde nettoinnvandringen fra disse landene 2 000 personer, om lag 13 000 færre enn i 2014. Også i andre europeiske land har innvandringen avtatt, og både Danmark og Sverige hadde større utflytting enn innflytting i fjor. Samtidig har antallet utlendinger på korttidsopphold i Norge, særlig østeuropeere, fortsatt å øke de siste årene. Større etterspørsel etter arbeidskraft og høyere lønnsnivå i Norge enn i andre europeiske land kan tilsi



Figur 2.3 Arbeidsmarkedet

¹ Den røde linjen viser sysselsatte i prosent av befolkningen i aldersgruppen 15–74 år og baserer seg på AKU. De blå søylene viser akkumulert vekst i antall sysselsatte siden 1. kvartal 2015 (i 1000 personer) i nasjonalregnskapet.

² Anslag for 2018 og 2019.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Nav og Finansdepartementet.

at arbeidsinnvandringen etter hvert vil ta seg opp igjen. På den annen side vil bedre økonomiske tider i Europa kunne dempe arbeidsinnvandringen til Norge.

Nedgangen i arbeidsledigheten har vært større enn anslått i fjor høst. AKU-ledigheten har avtatt gjennom det siste halvåret og utgjorde 3,9 pst. av arbeidsstyrken i 1. kvartal i år, sesongjustert, se figur 2.3C. Det er én prosentenheter lavere enn vinteren 2016, da den var på sitt høyeste etter oljeprisfallet. Det har også vært en betydelig nedgang i den registrerte ledigheten ved Nav-kontorene. Ved utgangen av april utgjorde den registrerte ledigheten 2,4 pst. av arbeidsstyrken, sesongjustert, og det var da registrert 11 400 færre helt ledige personer enn på samme tidspunkt i fjor. Det er også blitt færre arbeidssøkere som deltar på arbeidsmarkedstiltak det siste året. Fra april i fjor til april i år gikk summen av helt ledige og personer på tiltak ned med om lag 13 000 personer. Også nedgangen i antall permitterte personer det siste året tyder på at arbeidsmarkedet er i bedring.

I denne meldingen er det lagt til grunn at arbeidsledigheten vil fortsette å falle i år. AKU-ledigheten anslås til 3,8 pst. av arbeidsstyrken i år, mens anslaget for den registrerte ledigheten er 2,3 pst., se tabell 2.2. Det innebærer at arbeidsledigheten vil ligge tre fjerdedels til én prosentenheter lavere enn i 2016, målt ved begge kildene til arbeidsledighetstall.

Den registrerte arbeidsledigheten har avtatt i alle fylker det siste året, også når antall personer på arbeidsmarkedstiltak regnes med. Nedgangen har vært markert i yrker og regioner som ble rammet av fallet i oljeprisen. Antall arbeidsledige med bakgrunn fra ingeniør- og IKT-fag har avtatt betydelig det siste året. Ledigheten har også gått mye ned i flere andre yrkesgrupper, blant annet innen industriarbeid og bygge- og anleggsarbeid.

AKU-tall for strømmer i arbeidsmarkedet viser at det ble færre nye arbeidsledige i løpet av 2017 enn året før, og nedgangen skyldtes at færre gikk fra arbeid til ledighet. Det kan tyde på at færre blir sagt opp eller ikke får fornyet sine kontrakter. Utviklingen blir bekreftet av Navs tall, der tilstrømmingen av nye arbeidsledige nådde en topp ved årsskiftet 2015/2016, for så å gå ned.

Med færre nye arbeidsledige de siste par årene er det også gradvis blitt færre langtidsledige. Ved utgangen av april i år var det registrert om lag 32 000 arbeidsledige personer som hadde vært arbeidssøkere eller registrert med annen status hos Nav i mer enn 26 uker. Det er 7 200 færre enn i april i fjor, noe som forklarer mer enn

Tabell 2.2 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

| | Nivå 2017 | Årlig gj.snitt 2011–2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|--------------|--------------------------------|------|------|------|------|
| <i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i> | | | | | | |
| Utførte timeverk, mill. | | 1,2 | 0,7 | 0,3 | 1,0 | 1,2 |
| Sysselsetting, 1000 personer ¹ | 2 793 | 1,3 | 0,2 | 1,1 | 1,3 | 1,1 |
| <i>Tilgang på arbeidskraft:</i> | | | | | | |
| Befolkning 15–74 år, 1000 personer | 3 966 | 1,5 | 1,0 | 0,8 | 0,7 | 0,8 |
| Arbeidsstyrken, 1000 personer ² | 2 763 | 1,2 | 0,2 | -0,2 | 0,9 | 1,1 |
| <i>Nivå:</i> | | | | | | |
| Yrkesdeltakelse (15–74 år) ³ | | 71,2 | 70,4 | 69,7 | 69,8 | 69,9 |
| AKU-ledige | | 3,7 | 4,7 | 4,2 | 3,8 | 3,7 |
| Gjennomsnitt siste 20 år | | 3,7 | | | | |
| Registrerte arbeidsledige ⁴ | | 2,7 | 3,0 | 2,7 | 2,3 | 2,2 |
| Gjennomsnitt siste 20 år | | 2,8 | | | | |

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 lønntakere sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet inngår ikke i dette målet.

³ Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen.

⁴ Målt som prosent av arbeidsstyrken i AKU.

Kilder: Nav, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

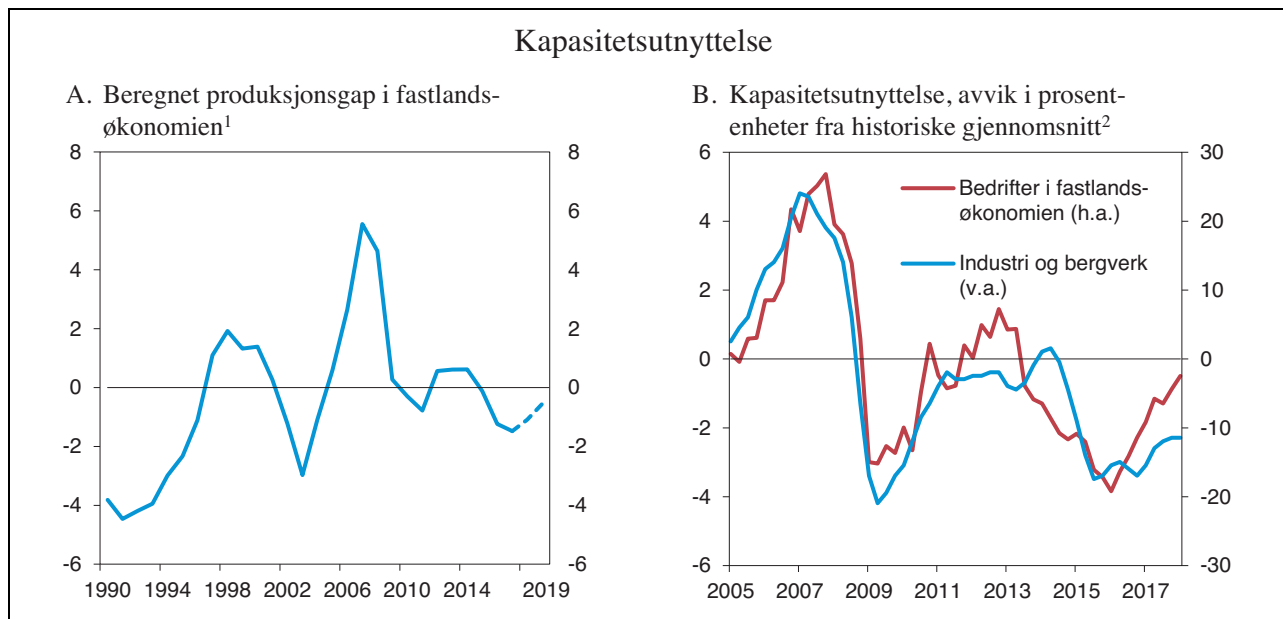
halvparten av nedgangen i den registrerte ledigheten i denne perioden.

Kapasitetsutnyttelsen i norsk økonomi har tatt seg opp og nærmer seg et normalt nivå. Produksjonsgapet viser forskjellen mellom faktisk produksjon i fastlandsøkonomien og en beregnet historisk trend, og gir et forenklet bilde av omfanget av ledige ressurser i økonomien. Produksjonsgapet er ventet å lukkes innen utgangen av neste år, se figur 2.4A. Andre indikatorer støtter dette bildet. Det siste året har en stadig større andel av bedriftene i Norges Banks regionale nettverk svart at de utnytter kapasiteten fullt ut, og andelen nærmer seg sitt historiske gjennomsnitt, se figur 2.4B. At arbeidsledigheten har gått betydelig ned siden 2016, kan tyde på at ressursutnyttelsen i arbeidsmarkedet har økt. Den registrerte ledigheten er allerede lavere enn gjennomsnittet for de siste 20 årene. Samtidig viser SSBs konjunkturbarometer fortsatt ledige ressurser i industrien.

Anslag for utviklingen fremover er alltid usikre. Norsk økonomi kan bli stilt overfor betydelige utfordringer hvis tendensen til økt proteksjonisme internasjonalt skulle føre til vesentlig høyere handelshindre. Som en liten åpen økonomi er Norge særlig avhengig av åpne og velfungerende internasjonale markeder.

I motsatt retning for den økonomiske veksten kan for eksempel høyere oljepriser kombinert med lavere kostnader ved utbygging av nye prosjekter på norsk sokkel, føre til at petroleumsinvesteringene skyter mer fart enn anslått i denne meldingen.

Husholdningens finansielle stilling utgjør en risiko som kan dempe veksten. Gjelden har lenge steget mer enn inntektene, og sårbarheten har gradvis økt. Med høy gjeldsbelastning kan husholdninger måtte stramme inn på forbruket ved høyere rente eller dersom boligprisene skulle falle markert.



Figur 2.4 Kapasitetsutnyttelse

¹ Estimert ved hjelp av Hodrick-Prescott-filter. Lambda=400.

² Den blå linjen er basert på tall fra SSBs konjunkturbarometer og viser gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelsesgrad i industrien, angitt som avvik i prosentenheter fra gjennomsnittet for perioden 1990–2017. Den røde linjen er basert på tall fra Norges Banks regionale nettverk, og viser andel bedrifter i fastlandsøkonomien som svarer at de har full kapasitetsutnyttelse, angitt som avvik i prosentenheter fra gjennomsnittet for perioden 2005–2017.

Kilder: Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2.2 Internasjonal økonomi

Verdensøkonomien tok seg mer opp enn ventet gjennom andre halvdel av 2017, godt hjulpet av oppsving i investeringer og internasjonale handelsstrømmer. På årsbasis var veksten i fjor den høyeste siden 2011. Arbeidsledigheten i avanserte økonomier har falt, i enkelte land til historisk lave nivåer. Oppgangen er bredt basert og ventes å fortsette i år og neste år, drevet blant annet av lave renter og en svært ekspansiv finanspolitikk i USA. Hos våre viktigste handelspartnere er veksttakten nå godt over gjennomsnittet for de siste ti årene.

På kort sikt er sannsynligheten om lag like stor for at veksten blir lavere enn anslått, som at den blir høyere. På noe lengre sikt er det imidlertid større fare for at veksten ute vil bli svakere enn anslått. Pengepolitikken, som har vært svært ekspansiv siden finanskrisen, vil trolig bli strammet inn etter hvert som økonomiene når full ressursutnyttelse. I mange land har gjeldsveksten vært høy i både privat og offentlig sektor. Høyere renter vil dempe konsum og investeringer og begrense handlingsrommet i finanspolitikken. I land med høy statsgjeld vil behovet for å bygge ned gjeld begrense handlingsrommet ytterligere. IMF peker på at enkelte midlertidige elementer i den amerikanske skattereformen vil kunne ha en

dempende effekt på global vekst på mellomlang sikt. I Kina er veksten ventet å avta gradvis som følge av redusert kredittvekst og finanspolitisk stimulan. Samtidig vil svak produktivitetsvekst og aldrende befolkning dempe veksten i avanserte økonomier på mellomlang sikt. For Storbritannia og mange andre av våre viktigste handelspartnere utgjør brexit fortsatt en betydelig usikkerhet.

Faren for mer innadventd politikk og tiltakende handelsbarrierer har økt. I vinter besluttet USA å innføre økt toll på stål og aluminium. Senere har den amerikanske administrasjonen lagt frem forslag om flere handelshemmende tiltak, og andre land har varslet motiltak. Det er likevel usikkert hvor omfattende tiltak som faktisk vil bli gjennomført. Om resultatet blir vesentlig høyere handelshindre, vil det gi klare negative effekter for internasjonal økonomi. På kort sikt kan veksten dempes av høyere importpriser og økt usikkerhet, som trolig vil trekke ned husholdningenes forbruk og investeringene i berørte sektorer. På lengre sikt vil produktivitetsveksten svekkes som følge av både dårligere ressursutnyttelse på tvers av land og redusert teknologispredning mellom land. Se nærmere omtale i boks 2.2.

Hos Norges handelspartnere var BNP-veksten 2,8 pst. i 2017. Den anslås å fortsette i samme takt i år, for deretter å dempes til 2,4 pst. neste år, se

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

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|------|------|
| <i>Bruttonasjonalprodukt:</i> | | | | | |
| Handelspartnerne ¹ | 2,9 | 2,2 | 2,8 | 2,8 | 2,4 |
| Euroområdet | 2,1 | 1,8 | 2,4 | 2,4 | 1,9 |
| USA..... | 2,9 | 1,5 | 2,3 | 2,9 | 2,7 |
| Storbritannia..... | 2,3 | 1,9 | 1,8 | 1,6 | 1,5 |
| Sverige | 4,5 | 3,2 | 2,4 | 2,7 | 2,2 |
| Japan..... | 1,1 | 0,9 | 1,7 | 1,2 | 0,9 |
| Kina | 6,9 | 6,7 | 6,9 | 6,6 | 6,4 |
| <i>Konsumpriser:</i> | | | | | |
| Handelspartnerne ² | 0,9 | 1,0 | 1,9 | 2,0 | 2,1 |
| Euroområdet | 0,0 | 0,2 | 1,5 | 1,5 | 1,6 |
| USA..... | 0,1 | 1,3 | 2,1 | 2,5 | 2,4 |
| Sverige ⁵ | 0,9 | 1,4 | 2,0 | 1,9 | 1,9 |
| Japan..... | 0,8 | -0,1 | 0,5 | 1,1 | 1,1 |
| <i>Arbeidsledighet:</i> ³ | | | | | |
| Handelspartnerne ² | 7,0 | 6,5 | 5,9 | 5,5 | 5,4 |
| Euroområdet | 10,9 | 10,1 | 9,1 | 8,4 | 8,1 |
| USA..... | 5,3 | 4,9 | 4,4 | 3,9 | 3,5 |
| Sverige | 7,4 | 6,9 | 6,7 | 6,3 | 6,3 |
| Japan..... | 3,4 | 3,1 | 2,9 | 2,9 | 2,9 |
| <i>Memo:</i> | | | | | |
| BNP-vekst i verdensøkonomien ⁴ | 3,5 | 3,2 | 3,8 | 3,9 | 3,9 |
| Herav: | | | | | |
| Fremvoksende økonomier..... | 4,3 | 4,4 | 4,8 | 5,0 | 5,1 |
| OECD-området..... | 2,5 | 1,8 | 2,5 | 2,6 | 2,3 |

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

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurranseevnevekter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

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

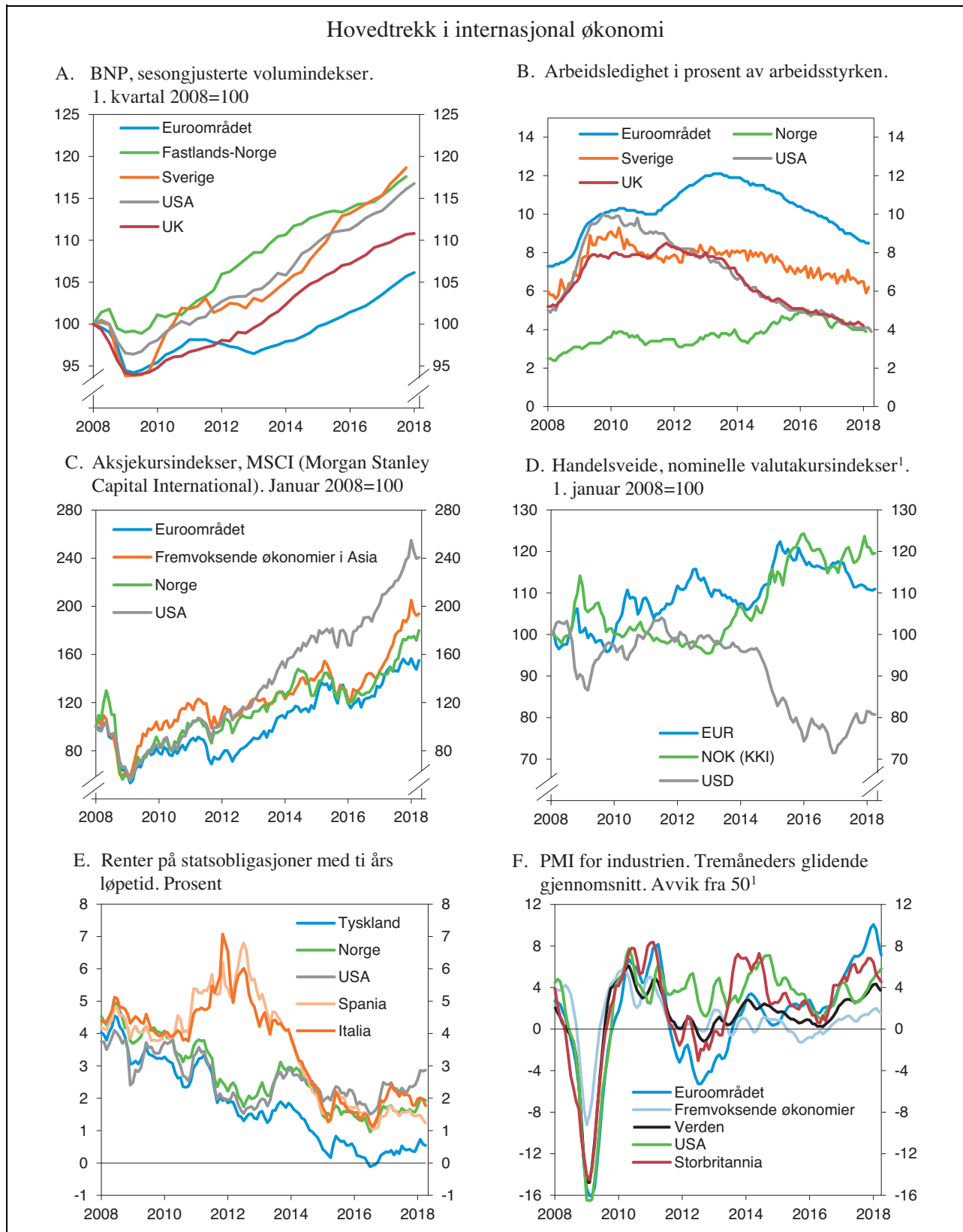
⁵ KPIF, KPI justert for effekt av renteendringer på husholdningenes boliglånsutgifter.

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

tabell 2.2. I forhold til Nasjonalbudsjettet 2018 er anslaget for handelspartnerne oppjustert med hele 0,4 prosentenheter for 2018 og 0,2 prosentenheter for 2019.

Veksten i euroområdet styrket seg markert gjennom fjoråret og ventes å holde seg godt oppe i år. Anslagene er oppjustert med så mye som 0,5 prosentenheter for i år og 0,4 prosentenheter neste år sammenlignet med Nasjonalbudsjettet 2018. Konsumet har tatt seg opp, og tillitsindikatorer er på historisk høye nivåer. Investeringene har også tatt seg opp, og eksportveksten har vært

god. De siste månedene har flere tillitsindikatorer kommet noe ned igjen, og foreløpige nasjonalregnskapstall viser mer moderat vekst i 1. kvartal 2018. Det har skapt en viss usikkerhet om styrken i oppgangen. Midlertidige faktorer, som uvanlig kulde og streik, har trolig påvirket tallene, og veksten ventes å ta seg opp igjen fra 2. kvartal. Slik anslagene nå står, ventes veksten å dempes gradvis fra utgangen av året. En nokså lav produktivtetsvekst og en økende andel eldre vil trolig begrense veksten på mellomlang sikt.



Figur 2.5 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

¹ Indeksene er utarbeidet av de lokale sentralbankene og metoden varierer noe. EUR og USD er invertert. Høyere verdier betyr svakere valuta.

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

Kilder: Macrobond og Markit Economics

Etter langvarig bedring i arbeidsmarkedet i et flertall av eurolandene, er sysselsettingsraten nå høyere enn før finanskrisen. Antallet timeverk har steget mindre enn antallet sysselsatte personer, blant annet på grunn av mer deltidsarbeid. For euroområdet sett under ett har arbeidsledigheten falt mye og er nå 8,5 pst. Nivået er fortsatt noe høyere enn før den globale finanskrisen, se figur 2.6B, og det er store forskjeller mellom landene. I Tyskland har ledigheten falt til rekordlave nivåer, mens den fremdeles ligger nær 10 pst. i Frankrike og Italia, over 15 pst. i Spania og over 20 pst. i Hellas. Lønnsveksten er lav, og trolig er det fortsatt tilstrekkelig ledig kapasitet i økonomien til at inflasjonspresset vil være moderat også fremover. Pengepolitikken er fortsatt ekspansiv, mens finanspolitikken i sum for valutaområdet er tilnærmet nøytral.

I USA tok den økonomiske veksten seg opp i 2017, trukket opp av god konsumvekst og økte investeringer. Arbeidsledigheten falt videre gjennom fjoråret og har de siste månedene stabilisert seg rundt 4 pst., som er det laveste ledighetsnivået på 17 år. Lønnsveksten har tatt seg noe opp, og husholdningenes kjøpekraft er styrket. Sysselsettingsraten øker i et moderat tempo og har siden finanskrisen steget langt mindre enn det arbeidsledighetsraten har falt. Arbeidsstyrken har gått ned de siste ti årene, og nedgangen kan bare delvis forklares med endringer i alderssammensetningen i befolkningen. Det kan bety at mange i arbeidsdyktig alder har trukket seg ut eller er blitt skjøvet ut av arbeidsmarkedet.

Skattereformen som trådte i kraft i år, er anslått å gi USA en sterk finanspolitisk stimulans i år og neste år. Kongressens vedtak om budsjettrammer innebærer ytterligere stimulans. Til sammen kan dette gi en impuls på rundt 2 pst. av BNP i sum over disse to årene. Dette kommer etter en lang oppgangsperiode, der USA ser ut til å nærme seg full kapasitetsutnyttelse. På kort sikt vil den finanspolitiske impulsen øke veksten, men den kan samtidig føre til overoppheting og større fare for tilbakeslag på noe lengre sikt. Veksten i priser og lønninger ventes å ta seg opp og føre til at sentralbanken strammer ytterligere inn i pengepolitikken. I tillegg har en del av tiltakene i skattereformen midlertidig effekt. IMF anslår at vekststimulansen fra skattereformen vil avta fra 2020, og har nedjustert anslagene for amerikansk økonomi for noen år fra og med 2022. Kjerneinflasjonen er fortsatt under målet på 2 pst., men har tatt seg noe opp med den økte etterspørselen. De kunngjorte handelstiltakene vil ikke ha stor makroøkonomisk virkning for USA fordi handel

med utlandet utgjør en mindre del av samlet BNP. Dersom handelskonflikten eskalerer og fører til en vesentlig mer proteksjonistisk handelspolitikk globalt, vil det likevel ha en negativ effekt på veksten fremover, også i USA.

Veksten i *britisk økonomi* var moderat i 2017, og litt svakere enn året før. Inflasjonen har ligget over målet på 2 pst., blant annet drevet av svakere pund og høyere energipriser. Arbeidsledigheten er historisk lav. Lønnsveksten har likevel ikke tatt seg opp, og med høy prisvekst har reallønningene gått ned og svekket konsumveksten. Det svakere pundet ser ikke ut til å ha løftet nettoeksporten vesentlig. Den britiske sentralbanken har begynt normaliseringen av pengepolitikken, og rentene har økt. Usikkerhet rundt utmeldelsesprosessen fra EU trekker vekstutsiktene ned. Alle aktuelle løsninger ser foreløpig ut til å gi større handelshindre overfor EU- og EØS-land, med svakere vekstutsikter på mellomlang sikt som resultat.

Veksten i *svensk økonomi* er fortsatt sterk, selv om den var lavere i 2017 enn i de foregående årene. Dersom det justeres for færre virkedager, var veksten fortsatt høyere enn gjennomsnittet for de siste 20 årene. Sterk investeringsvekst, drevet av blant annet høye boliginvesteringer, trakk BNP-veksten opp. Økt vekst i privat konsum trakk også opp BNP-veksten i fjor, mens veksten i offentlig konsum falt noe tilbake som følge av mindre utgifter til nyankomne flyktninger enn året før. Til tross for full kapasitetsutnyttelse og lav ledighet har lønnsveksten holdt seg lav. Inflasjonen var i snitt nær målet på 2 pst. i 2017. Pengepolitikken er fortsatt svært ekspansiv. Arbeidsledigheten har gått ned til litt over 6 pst. Bedrifter melder samtidig om begrensninger knyttet til tilgang på arbeidskraft. Årsaken kan være at det er mindre samsvar mellom ledige personer og ledige jobber enn tidligere. Etter flere år med sterk vekst falt boligprisene mot slutten av fjoråret, for så å ta seg litt opp igjen ved inngangen til 2018. Faren for et større fall i boligprisene, med negative virkninger for boliginvesteringene og privat forbruk, er en risiko for svensk økonomi, særlig etter hvert som rentenivået økes.

Veksten i *fremvoksende økonomier* tok seg opp i 2017, blant annet drevet av sterkere privat konsum. I Kina og India bidro også nettoeksporten til veksten i BNP, og hos flere fremvoksende råvareeksportører tok investeringsveksten seg opp. Det er ventet at veksten i fremvoksende økonomier tar seg videre opp fremover, drevet av utviklingen i Asia. Veksten i kinesisk økonomi ble sterkere enn ventet mot slutten av fjoråret og holdt seg oppe i første kvartal i år. I Kina og noen av de andre

fremvoksende økonomiene utgjør høy og økende gjeld i privat sektor en betydelig risiko. Det gjør disse landene sårbare for renteøkninger. I Kina er det satt i gang et arbeid for å begrense risikoen, blant annet gjennom bedre å regulere kredittinstitusjoner som ikke er ordinære banker. I denne meldingen legges det til grunn at den sterke BNP-veksten i Kina gradvis vil dempes etter hvert som kredittveksten avtar og finanspolitikken strammes inn. Se tabell 2.3.

Arbeidsmarkedet er i bedring i OECD-området. Så langt har den lave arbeidsledigheten i liten grad slått ut i økt lønnsvekst. Det er likevel tegn til at lønnsveksten så smått begynner å ta seg opp i flere land, særlig i USA. For Norges handelspartnere sett under ett gir anslag fra OECD en lønnsvekst på 2,7 pst. i år og 2,9 pst. neste år, opp fra 2 pst. i 2017.

Konsumprisveksten har likevel økt i avanserte økonomier, særlig på grunn av vekst i energipriser, jf. tabell 2.3. Ser en bort fra energi og matvarer, holdt prisveksten seg moderat gjennom 2017, men har så langt i år gått noe opp. Det er ventet at inflasjonen vil ta seg litt opp i OECD-området, etter hvert som strammere arbeidsmarkeder gir tiltakende lønnsvekst. For Norges handelspartnere anslås konsumprisveksten til 2 pst. i år og 2,1 pst. neste år.

Pengepolitikken er fortsatt svært ekspansiv i store deler av OECD-området. Landene som har kommet lengst i konjunkturoppgangen, har startet en gradvis normalisering av pengepolitikken. Sentralbanken i USA har allerede hevet styringsrenten seks ganger siden desember 2015 og begynt å redusere sin store beholdning av verdipapirer. Sentralbanken har gitt signaler om at den fremover venter å øke renten ytterligere. Den europeiske sentralbanken har trappet ned de månedlige kjøpene av verdipapirer, men ikke hevet renten. Bank of England har hevet styringsrenten én gang etter at den ble senket siste gang i august 2016. Sveriges Riksbank har ennå ikke hevet styringsrenten, som i likhet med styringsrentene i Danmark, Sveits og Japan fortsatt er negativ. Ifølge IMF vil det fortsatt være behov for ekspansiv pengepolitikk i blant annet Euroområdet og Japan. I andre land, som USA og Storbritannia, anbefales en gradvis innstramming. I USA kan behovet for innstramming bli større som følge av den svært ekspansive finanspolitikken.

De avanserte økonomiene førte i store trekk en nøytral *finanspolitikk* i 2017. I enkelte land, blant annet USA og Japan, var finanspolitikken mer ekspansiv. De siste fem årene er underskuddene på offentlige budsjetter blitt betydelig redu-

sert som følge av en kombinasjon av politiske tiltak, bedret konjunktursituasjon og lave renteutgifter. Gjeldsnivåene er likevel høye og kan begrense det finanspolitiske handlingsrommet. For 2018 og 2019 ventes en moderat ekspansiv finanspolitikk i avanserte økonomier sett under ett, der sterkt ekspansiv politikk i USA trekker gjennomsnittet opp. Gjelden i offentlig sektor målt som andel av BNP, er ventet å falle marginalt frem til 2023. Fremvoksende økonomier strammes noe inn i finanspolitikken i 2017, noe som må ses i sammenheng med bedret budsjettbalanse i mange råvareeksporterende land.

Internasjonale finansmarkeder har hittil i år vært preget av større svingninger enn i 2017. Etter oppgang gjennom 2016 og 2017 falt aksjekursene i mange land gjennom de første månedene av 2018, se figur 2.5C. USA hadde i begynnelsen av februar i år sitt største daglige kursfall siden 2008. I det siste har aksjekursene hentet seg noe inn igjen. Pengemarkedsrentene var nokså stabile gjennom fjoråret og har i flere land økt litt så langt i år. Også for lengre løpetider er rentenivået internasjonalt fremdeles svært lavt og gjenspeiler at markedsaktørene ikke venter særlig sterk økonomisk vekst i årene fremover. De siste månedene har de langsiktige rentene likevel økt noe i flere land, særlig i USA. Kursen på amerikanske dollar svekket seg gjennom 2017 og inn i 2018, til tross for tiltakende økonomisk vekst og stigende renter. I det siste har dollaren styrket seg noe igjen. Euroen har styrket seg det siste året. Mer positive økonomiske utsikter og forventninger om høyere renter har trolig bidratt til styrkingen. Det britiske pundet, som svekket seg markert etter brexit-avstemningen, har styrket seg litt i det siste.

Økt global etterspørsel har bidratt til høyere *priser på olje og andre råvarer*, se omtale av petroleumssektoren i kapittel 2.3.

Utviklingen ute er usikker, spesielt hvis en ser lengre frem enn 6–12 måneder. Noen viktige momenter er:

- *Oppgangen i avanserte økonomier* har vært kraftigere enn ventet. Selv om anslagene er oppjustert, kan oppgangen bli sterkere og vare lenger enn lagt til grunn, blant annet som følge av mer ledig kapasitet i arbeidsmarkedene enn antatt. Det nylige oppsvinget i investeringene kan også bidra til sterkere BNP-vekst fremover via høyere produksjonskapasitet og produktivtetsvekst. Hvis produksjonskapasiteten og arbeidstilbudet ikke tar seg opp, kan vi få en mer klassisk høykonjunktur med sterk vekst i en periode, etterfulgt av et tilbakeslag.

- *Tilgangen på kreditt*, som nå er svært god, kan bli strammet kraftig til etter hvert som pengepolitikken normaliseres. Det kan blottstille sårbarheter som har bygget seg opp gjennom mange år med svært ekspansiv pengepolitikk og lave renter. Høy gjeldsbelastning hos husholdninger og bedrifter gjør dem sårbare for økte lånekostnader. *Høy gjeld i offentlig sektor begrenser samtidig handlingsrommet for finanspolitikken i mange land.* En raskere normalisering av pengepolitikken enn lagt til grunn, eller en kraftigere reaksjon på denne i markedet, vil kunne trekke ned veksten hos våre handelspartnere.
- *Det er spesielt i USA* at faren for en kraftigere eller raskere innstramming i de finansielle forholdene er stor, enten gjennom lavere tilgang til kreditt eller høyere renter. En slik utvikling kan utløses av at markedsaktørene endrer sine forventninger til styringsrenten fremover, for eksempel som følge av tegn til tiltakende lønns- og prisvekst. Gjennom de internasjonale finansmarkedene kan det få virkninger også for andre land i form av økte renter og større risikopremier.
- *Faren for økt proteksjonisme og mer innadvent politikk* har tiltatt. Mange land har ikke klart å fordele gevinstene fra handel, åpnere finansmarkeder og bruk av ny teknologi i befolkningen. Det kan føre til økende motstand mot globalisering. Samtidig vil den svært ekspansive finanspolitikken i USA, på tampen av en lang oppgangskonjunktur, øke underskuddet på driftsbalansen. Større handelsubalanser vil kunne forsterke de proteksjonistiske tendensene. Handelstiltakene som USA har kunnegjort, og mottiltakene varslet av Kina og andre, gir grunn til bekymring. Så langt er nye tiltak relativt begrensede, se boks 2.2. Om resultatet blir vesentlig høyere handelshindre, vil det gi klare negative effekter for internasjonal økonomi.
- *Ubalanser i Kina.* Gjeldsnivået i privat sektor er høyt, og bedriftenes overskudd har falt de siste årene. Samtidig er det overkapasitet og overinvesteringer i enkelte næringer. Kinas omlegging mot en mer tjenesteproduserende økonomi kan vise seg mer ujevn enn myndighetene ønsker seg, noe som kan gi lavere etterspørselsvekst i Kina og ha ringvirkninger til resten av verden.

2.3 Petroleumssektoren

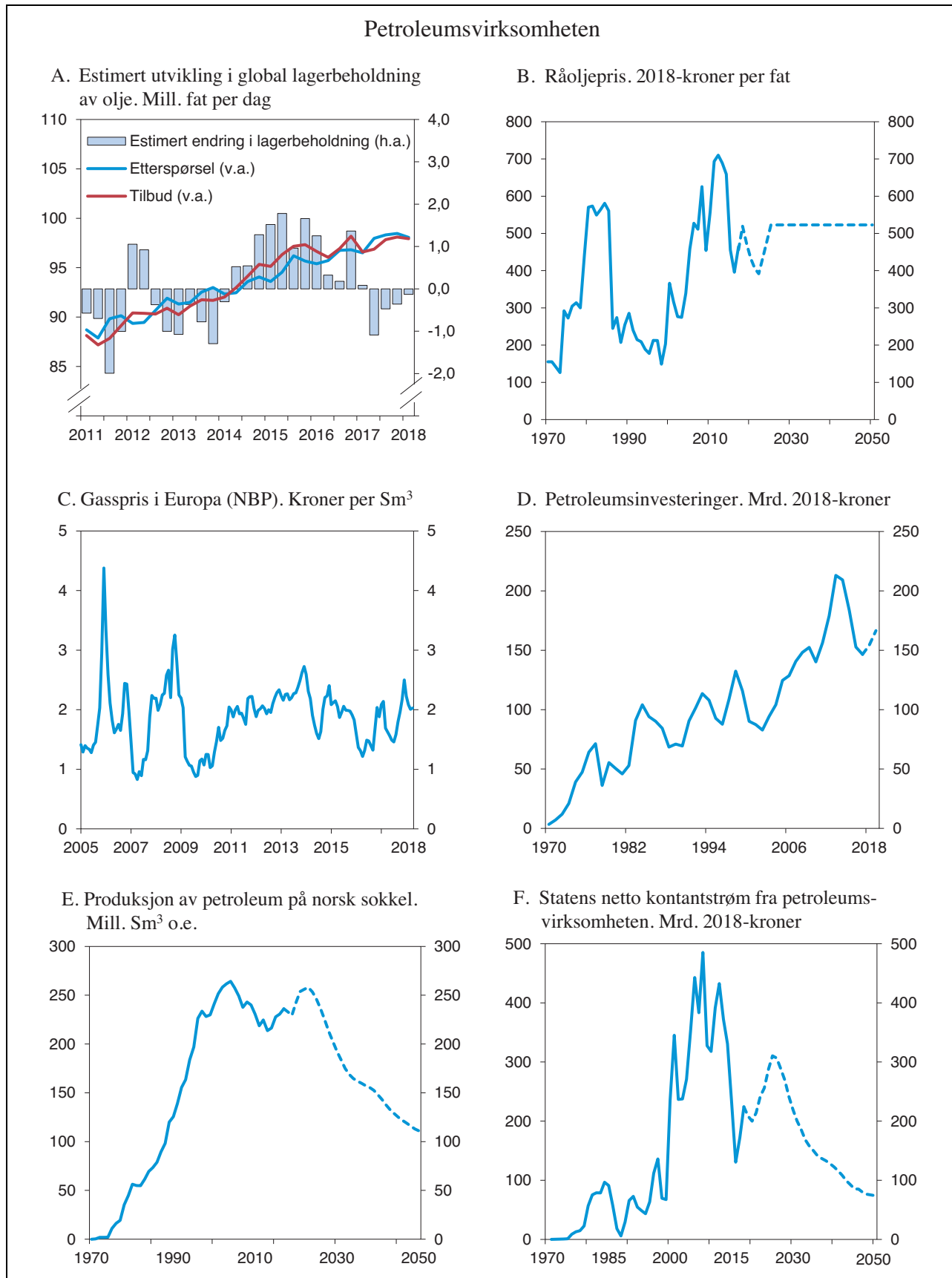
Oljeprisen har steget markert siden i fjor sommer, se figur 2.1A. Økt aktivitet i internasjonal økonomi har bidratt til sterk vekst i etterspørselen etter olje. Selv om oljeproduksjonen i USA har tatt seg opp det siste året, har andre forhold vært med på å begrense det globale tilbudet. OPEC og andre produsentland har i stor grad holdt seg til avtalen om å redusere oljeproduksjonen. Uro i Midtøsten og Venezuela har også bidratt til prisoppgangen.

Prisutviklingen fremover vil blant annet avhenge av produksjonsutviklingen i OPEC. Videre er det usikkerhet knyttet til utviklingen i produksjonen hos store oljeprodusenter hvor det er politisk uro, som Libya, Nigeria og Venezuela. Flere analysemiljøer venter at produksjonen i USA vil øke videre i år, men kapasitetsbegrensninger og behov for investeringer i rørinfrastruktur kan begrense veksten. Med økt aktivitet i verdensøkonomien ventes etterspørselen etter olje å ta seg videre opp.

Oljeprisen har den siste tiden ligget rundt 75 dollar per fat. Det er om lag 25 dollar høyere enn for ett år siden, men nesten 35 dollar lavere enn før oljeprisnedgangen begynte i juni 2014. En svekkelse av kronen mot dollar siden sommeren 2014 har bidratt til at oljeprisen målt i kroner nesten er tilbake på nivået før prisetallet. I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at oljeprisen vil utvikle seg i tråd med prisene i terminmarkedet i begynnelsen av april. Det innebærer at oljeprisen vil avta noe de nærmeste årene, se figur 2.6B. Fra og med 2025 er det lagt til grunn en oljepris på 523 kroner per fat (målt i faste 2018-kroner). Med dollarkurs per medio mai tilsvarende det rundt 65 dollar per fat.

Etter å ha falt i fire år på rad fra 2013 til 2016, økte spotprisen på gass i Europa i 2017, se figur 2.6C. Høye priser på kull og lav tilgang på kjernekraft og vannkraft førte til økt etterspørsel etter gass i kraftsektoren. Så langt i 2018 har gassprisen i gjennomsnitt vært høyere enn i 2017, blant annet som følge av en kald vinter i Europa med tilhørende høy gassetterspørsel og lavere gasslagre.

For norsk gasseksport er det i denne meldingen lagt til grunn at den gjennomsnittlige prisen vil gå opp fra rundt 1,7 kroner per Sm³ i 2017 til nærmere 1,8 kroner i 2018 (faste 2018-priser). Neste år ventes økt tilgang på flytende naturgass (LNG) i Europa å bidra til en nedgang i gassprisen til i underkant av 1,5 kroner per Sm³ (faste 2018-priser). Fra og med 2025 er det lagt til grunn en langsiktig pris på 1,9 kroner per Sm³.



Figur 2.6 Petroleumsvirksomheten

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

Petroleumsinvesteringene ser ut til å bli høyere de nærmeste årene enn tidligere ventet. Det må ses i sammenheng med betydelige kostnadskutt ved nye utbygginger, samtidig som oljeprisen har økt. Tall fra Olje- og energidepartementet viser at investeringene trolig vil vokse både i år og neste år, etter å ha falt med omtrent 30 pst. fra 2013 til 2017, målt i faste priser, se figur 2.6D. Petroleumsinvesteringene er likevel ventet å være lavere enn før oljeprisfallet. Også SSBs investeringsteling tyder på at petroleumsinvesteringene vil ta seg opp i år. Kostnadskutt og effektivisering gjør at de fleste prosjektene som er planlagt på norsk sokkel vil være lønnsomme også med klart lavere olje- og gasspriser enn i dag.

Produksjonen av petroleum på norsk sokkel økte i 2017 for fjerde året på rad, se figur 2.6E. Mens oljeproduksjonen var noe lavere enn i 2016, ble det satt ny rekord i produksjonen av gass. Av de 85 feltene som er i produksjon på norsk sokkel, ligger 66 i Nordsjøen, 17 i Norskehavet og to i Barentshavet. Samtidig er 19 prosjekter under utbygging, herunder Johan Sverdrup og Johan Castberg. Produksjonen av petroleum på norsk sokkel ventes å gå litt ned de neste par årene, før den stiger til et nivå nær toppnivået fra 2004 i 2023. Deretter anslås produksjonen å gå gradvis ned. Produksjonen de nærmeste årene ser ut til å bli noe høyere enn tidligere ventet.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 224 mrd. kroner i 2018, se figur 2.6F. Av dette utgjør nettoinntektene fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) 50 pst., skatter og avgifter 44 pst. og utbytte fra Statoil 6 pst. Anslaget for statens netto kontantstrøm for i år er justert opp med 41,3 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2018. Oppjusteringen må ses i

sammenheng med høyere anslag for priser og produksjon.

Statens netto kontantstrøm varierer mye med prisene på olje og gass. En virkningsberegning tilsier at en økning i oljeprisen i 2018 på 10 kroner øker statens netto kontantstrøm med 4,4 mrd. kroner. Med lavere oljepris anslås virkningen å bli den samme, men med motsatt fortegn. I beregningen er produksjon og kostnader holdt uendret. Videre er det forutsatt at gassprisen endres prosentvis like mye som oljeprisen, men med et tidsretterslep, slik at halvparten av endringen kommer året etter.

Den samlede formuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av fremtidig årlig kontantstrøm fra virksomheten fra og med 2018, kan anslås til knapt 5 100 mrd. 2018-kroner. Det er lagt til grunn en realrente på 3 pst. i beregningen av formuen. Formuesanslaget bygger på forutsetningene om produksjon, priser og kostnader som er lagt til grunn i denne meldingen. Anslaget på den samlede formuen i petroleumsvirksomheten er oppjustert med om lag 600 mrd. 2018-kroner siden Nasjonalbudsjettet 2018. Oppjusteringen må ses i sammenheng med at Oljedirektoratet i mars la frem et oppdatert ressursregnskap som viste at ressursene på norsk sokkel var om lag 15 pst. høyere enn tidligere lagt til grunn. Det må ses i sammenheng med oppjusterte anslag for uoppdagede ressurser i Barentshavet.

Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til i overkant av 4 200 mrd. 2018-kroner. Det gir grunnlag for en permanentinntekt på nesten 130 mrd. kroner per år utover avkastningen på kapitalen som allerede er opptjent i Statens pensjonsfond utland.

Boks 2.1 Produktiviteten vokser raskere

Økt produktivitet betyr at knappe ressurser utnyttes bedre. Det fremtidige nivået på verdiskapingen per innbygger avhenger av hvor raskt produktiviteten stiger. Gevinstene fra mer effektive produksjons- og organisasjonsformer tilfaller i utgangspunktet delvis forbrukerne, gjennom lavere priser, og delvis arbeidstakere og kapitalleiere, gjennom høyere lønninger og økt kapitalavkastning.

Produktiviteten i Norge er høy, men de siste ti årene har veksten vært lav. Det har sammenheng med finanskrisen og oljeprisfallet, men også strukturelle forhold kan ha spilt inn. Utviklingen er ikke særnorsk. I årene 2006–2017 steg produktiviteten i Fastlands-Norge i samme takt som i Sverige, USA og Tyskland.

Veksten i produktiviteten tok seg opp i fjor og var den høyeste siden 2013. I industrien var veksten høy. Tidlig i en konjunkturoppgang, som norsk økonomi nå er inne i, vil gjerne produktiviteten øke. Det skyldes at næringslivet kan utnytte arbeidskraft og andre produksjonsfaktorer bedre når etterspørselen øker. I tillegg investerer bedrifter i ny produksjonskapital når den økonomiske aktiviteten tiltar og de møter kapasitetsskranke. Mer og nyere kapital kan trekke opp produktiviteten. Nå viser flere indikatorer optimisme i næringslivet, og bedriftene planlegger å investere mer.

Anslagene i denne meldingen innebærer at veksten i produktiviteten i fastlandsøkonomien forsterkes fra 2017 til 2018. Noe av oppgangen er trolig et resultat av at konjunkturoppgangen fortsetter. Det er derfor usikkert om økningen varsler at veksten i produktiviteten vil tilta mer varig. Et viktig spørsmål, som diskuteres i den fagøkonomiske debatten, er i hvilken grad digitalisering og robotisering etter hvert vil gi positive utslag i produktivitetstallene.

Høy produktivitet forutsetter at ressursene blir brukt der de kaster mest av seg. Da er det avgjørende med konkurranse og velfungerende produkt- og arbeidsmarkeder, og at enkelt næringer ikke får store særfordeler. Produktivitetsutviklingen avhenger av teknologiske fremskritt. Et lite land kan ikke ha ambisjoner om å drive teknologifronten fremover på egenhånd, men er avhengig av å kunne ta til seg nye ideer utenfra og bruke teknologi som er utviklet i utlandet. For å få til det, må vi legge til rette for internasjonal handel og kunnskapsdeling over landegrensene. Videre må befolkningen ha kompetansen som

kreves for å utvikle og anvende teknologi og nye arbeidsformer. Andre institusjonelle forhold har også betydning. I Norge har tariffbestemte minstelønninger og en relativt sammenpresset lønnsstruktur bidratt til høy produktivitet, blant annet fordi det gir bedriftene incentiver til å få mye ut av arbeidskraften. Samtidig er produktivitet ikke et overordnet mål, men et middel for økt velferd.

Regjeringen har over flere år tatt grep for økt produktivitet og bedre utnyttelse av ressursene:

- Bedre infrastruktur og satsning på forskning og utdanning kan legge til rette for innovasjon og økt produktivitet. Regjeringen har prioritert disse områdene.
- Regjeringen har lagt til rette for at det skal lønne seg å jobbe og investere. Formuesbeskatningen er blitt endret, og skattesatsen på alminnelig inntekt er redusert fra 28 til 23 pst.
- Regjeringen har gjennomført forenklinger for næringslivet, for eksempel i bygge- og anleggsnæringen og i regelverket for offentlige anskaffelser.
- Regjeringen effektiviserer offentlig sektor. Gjennom reformer av politiet, høyere utdanning og kommunesektoren ønsker regjeringen å legge til rette for bedre og mer kostnadseffektive tjenester til befolkningen. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) reduserer driftsutgifter bevilget over statsbudsjettet med 0,5 pst. årlig. Formålet er å gi incentiver til mer effektiv statlig drift og skape rom for prioriteringer i statsbudsjettet.
- Digitalisering av offentlig sektor er en viktig del av effektiviseringen. Regjeringen har gjennomført en rekke digitaliseringsprosjekter i stat og kommune de siste årene, for å fornye, forenkle og forbedre. Ett eksempel er A-ordningen, der rapporteringen om lønn, pensjon og andre ytelser samles i én månedlig melding fra virksomhetene, mot tidligere fem skjemaer til tre ulike etater. Et annet eksempel er digital postkasse for innbyggerne, innført av Difi, som reduserer tid og kostnader ved postgang.
- Regjeringen har lagt frem forslag for Stortinget om å følge opp en rekke av forslagene fra produktivitetskommissjonen. Kommisjonen ble nedsatt i 2014 og la frem flere forslag til tiltak basert på en analyse av årsakene til den svake utviklingen i produktiviteten.

Boks 2.2 Amerikansk proteksjonisme og verdien av internasjonal handel

I mars i år besluttet president Trump å innføre ekstra tollsatser på import av stål og aluminium på henholdsvis 25 og 10 pst. Tiltakene begrunnes med at importen har et omfang og er av en art som truer USAs nasjonale sikkerhet. USA har inngått bilaterale forhandlinger med utvalgte land om unntak fra tollene. Så langt har Sør-Korea, Australia, Argentina og Brasil fått permanente unntak. Canada, Mexico og EU har fått forlenget sine midlertidige unntak frem til 1. juni i år. Japan, Norge og flere andre har så langt ikke fått unntak. I tillegg annonserte Trump i mars omfattende tiltak rettet direkte mot Kina, begrunnet med at kinesisk praksis knyttet til immaterielle rettigheter bryter med amerikansk lovgivning. Disse vil ramme kinesiske bedrifters mulighet for å eksportere til og investere i det amerikanske markedet.

Reaksjonene internasjonalt har vært sterke. Kina har svart med økt toll på amerikanske varer tilsvarende verdien på eksporten av stål og aluminium til USA, samt signalisert mottiltak av samme omfang dersom de særkinesiske handelsbarrierene iverksettes. EU vurderer også mottiltak, samt tiltak for å beskytte eget marked mot eksport omdirigert fra det amerikanske markedet. Mens EU er Norges viktigste eksportmarked for stål og aluminium, rammes mindre enn 0,2 pst. av vår eksport av disse varene direkte av USAs tiltak. Fra norsk side har regjeringen overfor USA understreket betydningen av at regelverket i Verdens handelsorganisasjon (WTO) etterleves, og at Norge likebehandles med andre land. Dersom vilkårene USA setter for å få permanente unntak fra tiltakene inkluderer såkalte frivillige eksportbegrensninger, er det i strid med WTO-regelverket.

Diskusjonen etterlater et inntrykk av at eksport er et overordnet mål med internasjonal handel. Men ifølge økonomisk teori ligger velferdsgevinstene ved handel snarere i de varene og tjenestene vi importerer og som forbrukerne har nytte av. Handel gir oss tilgang til varer og tjenester som vi ønsker, og som vi ikke kan eller er kostbare å produsere selv. I et slikt perspektiv vil handelsreaksjoner som tar sikte på å begrense egen import, først og fremst påføre skade til egen økonomi. Gjennom handel får bedrifter og husholdninger tilgang til et større

og rimeligere utvalg av varer og tjenester som gjør at egne produksjonsressurser kan brukes til annen produksjon med høyere avkastning. Større markeder, skarpere konkurranse og ny teknologi leder over tid arbeidskraft og investeringer inn i virksomhet med høyere produktivitet. Det øker lønnssevne og avkastning og gir velstandsloft.

At USA velger å innføre restriksjoner på import til eget land vil i første rekke ramme amerikanske foretak og husholdninger, men det vil i utgangspunktet ikke ramme Norges mulighet til å fortsette å importere varer og tjenester fra resten av verden. At andre land velger å begrense egne muligheter for import gir følgelig ingen samfunnsøkonomisk begrunnelse for at vi skulle svare med å avskjære oss selv fra den nytten vi har av import.

Økonomisk teori indikerer også at importrestriksjoner ikke er godt egnet til å redusere et handelsunderskudd. Balansen i utenriksøkonomien bestemmes av innenlandsk sparing. Dersom et land bruker mer varer og tjenester enn det produserer, må det overskytende dekkes gjennom import. Handelsbarrierer vil kunne redusere brutto handelsstrømmer, men ikke handelsunderskuddet med mindre sparingen øker.

Den ekspansive finanspolitikken i USA innebærer at offentlig sektor må låne mer fremover. Dersom ikke privat sektor kompenserer for dette ved å spare mer, vil underskuddet i utenriksøkonomien øke snarere enn falle.

Overordnede prinsipper og spilleregler for internasjonal handel reguleres av WTO. For små åpne økonomier som Norge, er et velfungerende, regelbasert multilateralt handelssystem avgjørende. En eskalering av handelsrestriksjonene internasjonalt vil kunne ha negative konsekvenser for norsk økonomi, gjennom svekkelse av den økonomiske veksten internasjonalt og dårligere vilkår for eksport og investeringer ute. Det er norsk praksis ikke å benytte seg av restriktive handelstiltak, både fordi det ikke er i norsk interesse å bidra til økt friksjon i globalt handelssamarbeid og fordi økte importbarrierer ville legge ekstra sten til byrden for norsk økonomi.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Regjeringens bruk av statsbudsjettet i den økonomiske politikken bygger på handlingsregelen for finanspolitikken. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten settes i sin helhet til side i Statens pensjonsfond utland sammen med avkastningen av fondets eiendeler, mens det gjøres et uttak fra fondet for å dekke det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet. Over tid skal uttaket følge den forventede realavkastningen av fondet, anslått til 3 pst., mens uttaket det enkelte år skal tilpasses konjunktursituasjonen i økonomien.

Selv om det faktiske uttaket fra fondet tilsvarer det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet måles bruken av oljeinntekter ved det *strukturelle*, oljekorrigerede underskuddet, se boks 3.1. Dette målet gir uttrykk for den underliggende innretningen av finanspolitikken ved at det blant

annet er korrigert for konjunkturelle svingninger i skatter, avgifter og arbeidsledighetstrygd. Handlingsregelen åpner for at finanspolitikken aktivt kan benyttes til å jevne ut svingninger i økonomien, og fleksibiliteten innebærer at bruken av oljeinntekter i det enkelte år ofte vil avvike fra 3 pst. av fondsverdien, se boks 3.2.

De siste årene har regjeringen brukt finanspolitikken målrettet for å støtte opp under aktivitet, sysselsetting og omstilling. Det har vært nødvendig etter det kraftige fallet i oljeprisen fra 2014 som reduserte etterspørselen fra petroleumssektoren vesentlig, og næringer og regioner eksponert mot oljenæringen opplevde et krevende tilbakeslag. Under Regjeringen Solberg har uttaket fra fondet likevel hele tiden ligget på eller under 3 pst. av fondets verdi, selv om anslaget på forventet realavkastning først ble satt ned til 3 pst. i fjor.

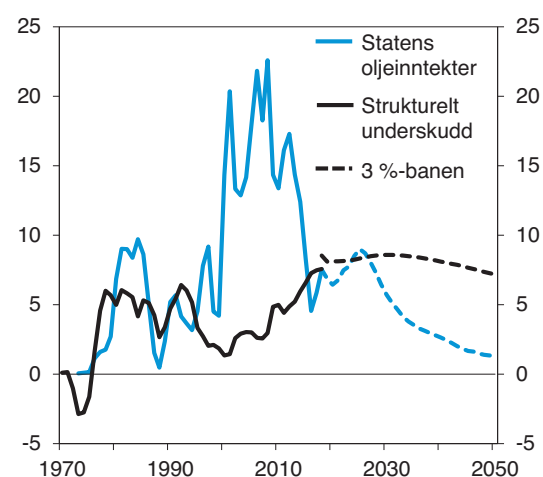
En målrettet finanspolitikk har sammen med lave renter, en markert bedring i konkurranseevnen og moderate lønnsoppgjør bidratt til at vi har lagt nedgangskonjunkturen bak oss og at det nå

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

Både i budsjettdokumenter og i den offentlige debatten benyttes ofte begrepene «bruk av oljeinntekter», og «oljefondet». Hva menes med disse begrepene?

Vårt finanspolitiske rammeverk innebærer at alle statens olje- og gassinntekter overføres ubeskåret til Statens pensjonsfond utland. Handlingsregelen sier så at vi over tid kan bruke realavkastningen av dette fondet. Det vi bruker er altså fondsavkastning, og ikke de løpende inntektene fra olje- og gassvirksomheten. Siden hele fondet har sin bakgrunn i olje- og gassinntektene, kalles det ofte for «oljefondet». Tilsvarende kalles ofte uttaket fra fondet til statsbudsjettet, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, for «bruken av oljeinntekter».

Oljeinntekter og bruken oljeinntekter



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

Kilder: Finansdepartementet.

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 gitt en plan for gradvis økt bruk av oljeinntekter i norsk økonomi. I loven om Statens pensjonsfond fremgår det at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i sin helhet 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. Handlingsregelen gir følgende retningslinjer for uttak fra fondet:

- 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 olje-

inntektene, 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 et 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 altså 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.

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 derfor i en helhetlig 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. På denne måten unngår man at fondet svekker den finanspolitiske styringen. Ved at valutainntektene plasseres i utlandet, legges det til rette for bedre balanse i markedet for norske kroner. En for sterk krone vil føre til en nedbygging av deler av næringslivet som møter konkurranse fra utlandet.

er solid oppgang i norsk økonomi. Sysselsettingen har tatt seg opp, og arbeidsledigheten er kommet ned. Med en økonomisk vekst som er høyere enn den historiske trendveksten både i 2018 og 2019 vil kapasitetsutnyttelsen i økonomien øke og komme nær et normalt nivå. Det gir mindre behov for drahjelp fra den økonomiske politikken.

I fjor høst la regjeringen opp til et om lag nøytralt budsjett for 2018. Den økonomiske utviklingen siden nasjonalbudsjettet ble lagt frem og hensynet til konkurranseutsatt sektor tilsier at denne innretningen videreføres i revidert budsjett. Med økende kapasitetsutnyttelse tiltar risikoen for at en for sterk vekst i bruken av penger over statsbudsjettet kan påvirke pengepolitikken og krone-markedet, slik at den bedringen vi har hatt i konkurranseevnen settes i spill. Bedret konkurranse-

evne øker lønnsomheten i bedrifter som møter internasjonal konkurranse, og bidrar til vekst, sysselsetting og økt omstillingsevne. Når etterspørselen fra petroleumsnæringen noen år frem i tid avtar, vil bedriftenes konkurranseevne være avgjørende for en fortsatt god utvikling i næringslivet.

Det er også viktig *hvordan* vi bruker pengene over statsbudsjettet. Regjeringen ønsker å prioritere bruken av oljeinntekter til tiltak som fremmer vekstevnen i økonomien som investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt skattelettelser. Disse formålene må stå sentralt om norsk økonomi skal komme styrket ut av krevende omstillinger. Regjeringens hovedprioriteringer i statsbudsjettet for 2018 ligger derfor fast.

Regjeringen legger opp til å få mer ut av pengene som brukes i offentlig sektor. Produktivitets-

vekst i offentlig sektor betyr at tjenestetilbudet kan forbedres uten utgiftsøkninger. Det vil komme godt med når vi nå er på vei inn i en ny fase i finanspolitikken. I årene som kommer vil en eldre befolkning føre til at en mindre del av befolkningen jobber og betaler skatt og til at utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester vil øke. Samtidig er rommet for videre opptrapping i bruken av oljeinntekter begrenset fremover.

Siden handlingsregelen ble lagt frem i 2001, har sterk vekst i fondskapitalen gitt rom for en betydelig økning i bruken av oljeinntekter, se figur 3.1. I overkant av 13 pst. av offentlige utgifter finansieres i 2018 av inntekter fra Statens pensjonsfond utland. Avkastningen fra fondet innebærer at vi kan ha et høyere offentlig velferdstilbud enn statens inntekter fra fastlandsøkonomien alene tilsier. Ettersom det er avkastningen av allerede oppsparte midler vi bruker, skjermes offentlige budsjetter fra svingninger i statens inntekter fra oljevirkosomheten. Lavere petroleumsinntekter enn før gir likevel mindre tilførsel av nye midler til fondet.

Fra å ha bygd opp Statens pensjonsfond utland år for år, går vi nå over i en fase hvor fondet ventes å flate ut som andel av verdiskapingen i norsk økonomi. Det innebærer at det i perioder med god vekst i økonomien etter hvert må strammes inn for å skape rom for en aktiv bruk av finanspolitikken i dårlige tider.

Lavere vekst i fondet innebærer også at det i årene fremover kan bli mer krevende å håndtere svingninger i fondsverdien. Med mindre tilførsel inn i fondet vil et varig, markert fall i fondskapitalen kunne gjøre det nødvendig å redusere bruken

av oljeinntekter. På samme måte som tidligere vil en fleksibel praktisering av handlingsregelen, tilpasset situasjonen i norsk økonomi, være nødvendig for å unngå at svingninger i verdien av fondet blir en kilde til ustabilitet. Retningslinjene er fleksible nettopp for at finanspolitikken skal kunne støtte opp under en balansert økonomisk utvikling.

3.1.2 Oppdaterte tall for budsjettpolitikken i 2017

Bruken av oljeinntekter anslås nå til 214,0 mrd. kroner i 2017, målt ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet, se tabell 3.1. Det er 3,4 mrd. kroner lavere enn i nysaldert budsjett og 5,6 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2018. Endringen fra nasjonalbudsjettet skyldes blant annet at statsregnskapet for 2017 viste lavere utgifter i folketrygden, delvis som følge av nedgang i utbetalingene av sykepenger og fødselspenger.

Budsjettimpulsen, dvs. endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås til 0,2 prosentenheter i 2017, ned fra et anslag på 0,4 prosentenheter i nasjonalbudsjettet.

Målt som andel av fondskapitalen utgjorde det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet 2,8 pst. i 2017, som er lavere enn den langsiktige rettesnoeren på 3 pst.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter i 2017 anslås til 1,9 pst.

Tabell 3.1 Nøkkeltall i budsjettet for 2017. Anslag gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. kroner

| | Saldert | RNB 17 | NB 18 | Nysaldert | Regnskap |
|---|---------|--------|-------|-----------|----------|
| Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond | 86,3 | 133,3 | 149,8 | 142,9 | 148,6 |
| Oljekorrigert underskudd..... | 259,5 | 249,8 | 232,4 | 231,4 | 222,8 |
| Strukturelt, oljekorrigert underskudd..... | 225,6 | 220,1 | 219,6 | 217,4 | 214,0 |
| Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge..... | 7,9 | 7,7 | 7,7 | 7,6 | 7,5 |
| Prosent av fondskapitalen | 3,0 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,8 |
| <i>Memo:</i> | | | | | |
| Budsjettimpuls (prosentpoeng) ² | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,2 |
| Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent) | 1,8 | 2,6 | 2,4 | 2,3 | 1,9 |

¹ Saldert budsjett 2017 vedtatt høsten 2016 (saldert), Revidert nasjonalbudsjett 2017 vedtatt i juni 2017 (RNB17), Nasjonalbudsjettet 2018 (NB18), Stortingets vedtak om ny saldering av statsbudsjettet 2017 (nysaldert) og Statsregnskapen 2017 (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.

Tabell 3.2 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2018 gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. kroner

| | NB18 | Saldert | RNB18 | Endring fra saldert |
|---|-------|---------|-------|---------------------|
| Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond | 141,3 | 141,3 | 190,5 | 49,3 |
| Oljekorrigert underskudd | 255,4 | 255,4 | 245,4 | -10,0 |
| Strukturelt, oljekorrigert underskudd | 231,1 | 231,1 | 225,5 | -5,6 |
| Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge | 7,7 | 7,7 | 7,6 | -0,1 |
| Prosent av fondskapitalen | 2,9 | 2,9 | 2,7 | -0,2 |
| <i>Memo (prosentenheter):</i> | | | | |
| Budsjettimpuls ² | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Reell, underliggende utgiftsvekst | 1,0 | 1,2 | 1,7 | 0,5 |

¹ Nasjonalbudsjettet 2018 (NB18), Saldert budsjett for 2018 vedtatt av Stortinget høsten 2017 (saldert) og Revidert nasjonalbudsjett 2018 (RNB18).

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

Kilde: Finansdepartementet

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2018

Bruken av oljeinntekter i 2018, målt ved det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, anslås til 225,5 mrd. kroner. Det er 5,6 mrd. kroner lavere enn i budsjettet for 2018 som Stortinget vedtok i desember (saldert budsjett). Nedjusteringen må ses i sammenheng med følgende forhold:

- Anslaget for strukturelle skatter og avgifter mv. er satt ned med 1,7 mrd. kroner sammenlignet med saldert budsjett. Deler av nedjusteringen skyldes lavere anslått lønnsvekst i 2018, og har en motpost i lavere utgifter på statsbudsjettet. Anslaget for bilavgifter er også satt ned, som følge av at det legges til grunn en høyere andel elbiler av det samlede bilsalget. I 2017 utgjorde elbiler om lag 21 pst. av det samlede salget av nye personbiler. Hittil i 2018 har andelen steget, og i april utgjorde elbiler 25 pst. av det samlede antallet nye personbiler.
- Endringer i statsbudsjettets utgifter og inntekter utenom skatter og avgifter bidrar til at budsjettbalansen styrkes netto med 7,3 mrd. kroner. Det skyldes særlig lavere utgifter i folketrygden og økte utbytteinntekter fra selskaper hvor staten har en eierandel.

Reelt anslås bruken av oljeinntekter å øke med drøyt 6 mrd. 2018-kroner fra 2017. Det er om lag som lagt opp til i fjor høst, og må ses i sammenheng med at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er satt ned for begge årene. Budsjettimpulsen, målt ved endringen i det struktu-

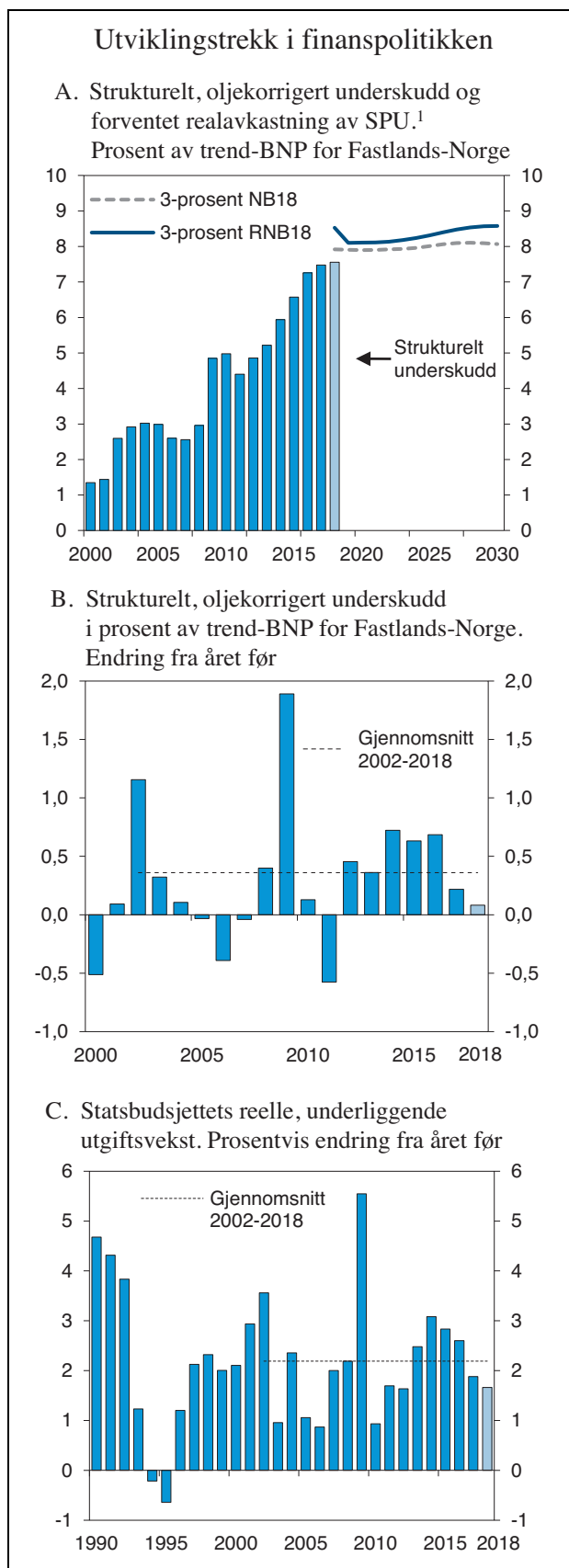
relle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås fortsatt til i underkant av 0,1 prosentenheter. Det innebærer at finanspolitikken virker om lag nøytralt på økonomien i 2018. For 2017 og 2018 sett under ett anslås budsjettimpulsen litt lavere enn i fjor høst.

Det oljekorrigerte underskuddet anslås til 245,4 mrd. kroner i 2018, 20 mrd. kroner mer enn det strukturelle underskuddet, se tabell 3.4. Det faktiske underskuddet er drevet opp av konjunkturelle forhold som kommer til uttrykk i lavere skatter og avgifter. Etter et tilbakeslag tar det tid før høyere økonomisk vekst bringer disse størrelsene tilbake til sine normale nivåer.

Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst anslås til 1,7 pst. i år. Det er klart lavere enn i de foregående årene, men en oppjustering fra saldert budsjett. Oppjusteringen må ses i sammenheng med at statsregnskapet for 2017 viste lavere utgifter enn tidligere lagt til grunn. Den nominelle utgiftsveksten er anslått til 4,1 pst., som er under den anslåtte trendveksten i fastlandsøkonomien på 4¼ pst.

For 2018 anslås bruken av oljeinntekter til 2,7 pst. av Statens pensjonsfond utland. Det er lavere enn den forventede realavkastningen på 3 pst., og også lavere enn anslått i nasjonalbudsjettet.

Nedjusteringen i uttaksprosenten fra i fjor høst skyldes særlig at markedsverdien av fondet var nærmere 8 500 mrd. kroner ved årsskiftet, hele 600 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet. Fondskapitalen økte sterkt gjennom årets siste måneder som følge av høyere aksjekur-



Figur 3.2 Utviklingstrekk i finanspolitikken

¹ Anslag Nasjonalbudsjettet 2018 (NB18) og Revidert nasjonalbudsjett 2018 (RNB18).

Kilder: Finansdepartementet.

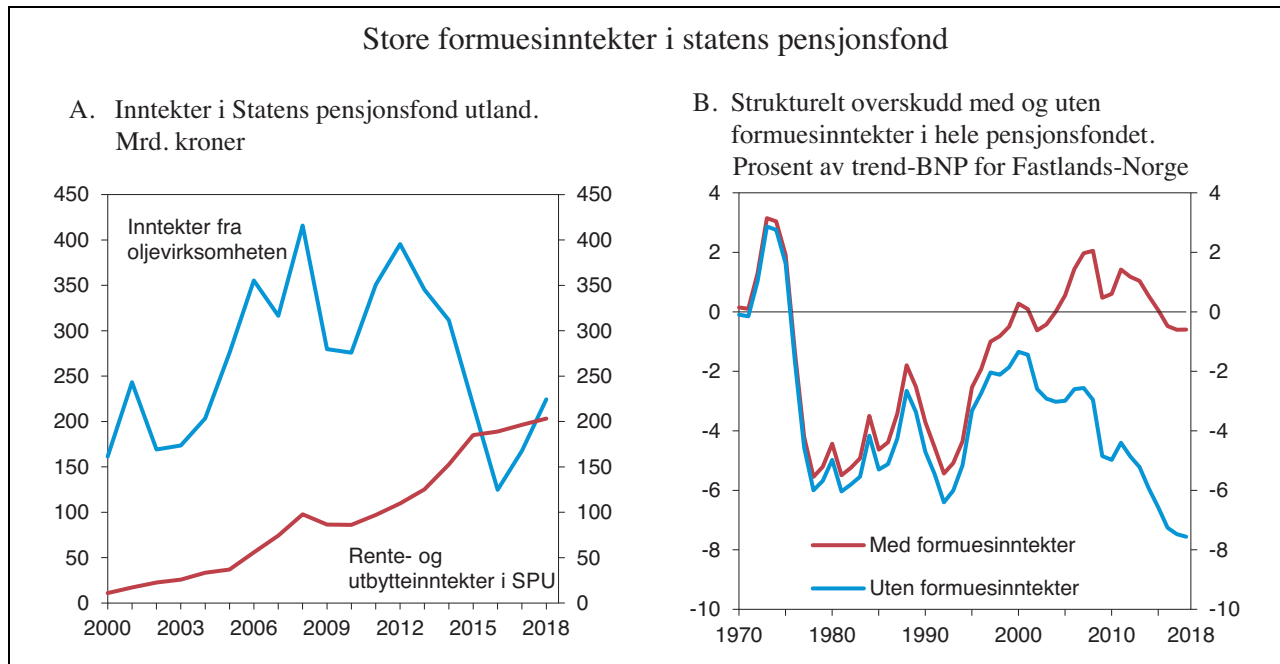
ser og en svakere krone. Samlet var den nominelle avkastningen av fondets aksjeinvesteringer over 19 pst. i fjor. En slik utvikling kan raskt reverseres. I begynnelsen av året falt fondsverdien noe tilbake, men har tatt seg opp igjen den siste tiden.

Kapitalen i Statens pensjonsfond utland anslås til 8 400 mrd. kroner ved utgangen av 2018. Det er noe høyere enn anslått i fjor høst, noe som skyldes både utviklingen i fondet og høyere anslåtte olje- og gassinntekter. Fremskrivningen tar utgangspunkt i fondets verdi i midten av april. Høyere oljepris og utsikter til større produksjon på norsk sokkel gir høyere anslag for statens olje- og gassinntekter både for 2018 og for årene fremover. Anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2018 er satt opp fra 183 mrd. kroner i saldert budsjett til 224,3 mrd. kroner nå. Med et anslått oljekorrigert underskudd på 245,4 mrd. kroner gir det en netto overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet på 21,1 mrd. kroner i 2018, se tabell 3.3 og figur 3.3A. Det er betydelig lavere enn anslått i fjor høst.

En netto overføring fra fondet til statsbudsjettet følger av handlingsregelen, og sier lite om opprettholdbarheten i finanspolitikken. Etter hvert som vi omgjør olje og gass til finansiell formue, avtar de løpende oljeinntektene, mens inntektene fra finansformuen øker. Summen av oljeinntekter og inntekter fra finansformuen er fremdeles større enn det oljekorrigerte underskuddet, og realverdien av fondet stiger dermed fremdeles.

Sterk vekst i fondskapitalen har bidratt til at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet har kunnet vokse betydelig siden handlingsregelen ble innført i 2001. Underskuddet anslås nå til 7,6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2018, og er dermed kommet opp på et høyere nivå enn på slutten av 1970-tallet og på 1980-tallet, se blå linje i figur 3.3B. Det er likevel en viktig forskjell, nemlig at vi den gang ikke hadde noe fond, og dermed heller ikke noen fondsavkastning som kunne finansiere dette underskuddet. Medregnet rente- og utbytteinntektene i fondet er det strukturelle underskuddet nå betydelig lavere enn på 1970- og 1980-tallet (rød linje). Det illustrerer nettopp hvordan det norske rammeverket med fondet og handlingsregelen har bidratt til en 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 det underskuddet som er vist ved den røde linjen i figur 3.3B. Over tid vil økt verdi på fondets



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

¹ Strukturelt overskudd uten formuesinntekter tilsvarende strukturelt, oljekorrigert overskudd.

Kilde: Finansdepartementet.

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 den 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 Statens pensjonsfond utland og i skatteinntektene fra fastlandsøkonomien, samt bindinger på utgifts- og inntektsposter i budsjettet.

Bruken av oljeinntekter har økt markert siden 2001 og blitt en stadig viktigere finansieringskilde i de årlige statsbudsjettene. I årene fremover er rommet for økt bruk av oljeinntekter ventet å bli mindre. Det må både ses i sammenheng med lavere petroleumsinntekter for staten enn før og at anslaget på forventet realavkastning ble nedjustert fra 4 pst. til 3 pst. i Perspektivmeldingen 2017. De nærmeste årene ventes en 3-prosentbane å være om lag uendret målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Dersom det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet vokser i takt med verdiskapingen i fastlandsøkonomien, gir det en økning i bruken av oljeinntekter på i underkant av 3 mrd. 2018-kroner i året de neste tre årene. Til sammenligning økte

bruken av oljeinntekter med i gjennomsnitt nesten 12 mrd. kroner per år i årene 2002–2017. For 2018 anslås bruken av oljeinntekter å utgjøre under 3 pst. av fondsverdien. En slik innretning er i tråd med handlingsregelen i en situasjon med god fart i norsk økonomi. Også fremover må innretningen av budsjettet det enkelte år tilpasses den økonomiske situasjonen.

Erfaringer fra de siste par tiårene har vist at det er vanskelig å anslå verdiutviklingen i fondet, og at finansieringsbidraget kan bli både høyere og lavere enn lagt til grunn, se avsnitt 3.1.5. Ettersom petroleum er en ikke-fornybar ressurs må vi likevel regne med at produksjonen på norsk sokkel vil gå ned på sikt, slik at statens inntekter fra petroleumsproduksjon vil avta over tid.

I 2018 finansieres i overkant av 13 pst. av offentlige utgifter av inntekter fra Statens pensjonsfond utland. Det er en betydelig andel, men innebærer samtidig at 87 pst. av offentlige utgifter finansieres av inntekter fra fastlandsøkonomien.

Den underliggende årlige realveksten i skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien avhenger blant annet av trendveksten i norsk økonomi og utviklingen i viktige skattegrunnlag. For de nærmeste årene anslås den underliggende årlige realveksten til om lag 15 mrd. 2018-kroner. Anslaget er blitt satt ned de siste årene, noe som blant annet må ses i sammenheng med at avgiftssys-

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

| | Regnskap | | Anslag |
|--|----------|---------|---------|
| | 2016 | 2017 | 2018 |
| Totale inntekter | 1 162,5 | 1 225,9 | 1 304,4 |
| 1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet..... | 152,6 | 194,4 | 249,3 |
| 1.1 Skatter og avgifter | 47,6 | 71,2 | 112,0 |
| 1.2 Andre petroleumsinntekter | 105,0 | 123,2 | 137,3 |
| 2 Inntekter utenom petroleumsinntekter | 1 009,9 | 1 031,5 | 1 055,1 |
| 2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge | 916,8 | 943,6 | 973,2 |
| 2.2 Andre inntekter..... | 93,1 | 87,9 | 81,9 |
| Totale utgifter | 1 246,1 | 1 280,9 | 1 325,5 |
| 1 Utgifter til petroleumsvirksomhet..... | 27,8 | 26,6 | 25,0 |
| 2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet..... | 1 218,3 | 1 254,3 | 1 300,5 |
| Overskudd på statsbudsjettet før overføring fra Statens pensjonsfond utland | -83,6 | -55,0 | -21,1 |
| – Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten..... | 124,8 | 167,8 | 224,3 |
| = Oljekorrigert overskudd | -208,4 | -222,8 | -245,4 |
| + Overført fra Statens pensjonsfond utland | 212,5 | 231,4 | 245,4 |
| = Overskudd på statsbudsjettet | 4,1 | 8,6 | 0,0 |
| + Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland | -87,7 | -63,5 | -21,1 |
| + Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond ¹ | 196,6 | 203,6 | 211,6 |
| = Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond ¹ | 113,0 | 148,6 | 190,5 |
| <i>Memo:</i> | | | |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ² | 7 510 | 8 484 | 8 400 |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond ² | 7 722 | 8 724 | 8 653 |
| Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ^{2,3} | 7 979 | 8 201 | 8 504 |

¹ Inneholder ikke kursgevinster eller -tap.

² Ved utgangen av året.

³ Nåverdien av allerede opptjente rettigheter til fremtidige alderspensjonsutbetalinger i folketrygden.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

temet har vært brukt for å gjøre det mer attraktivt å velge miljøvennlige kjøretøy.

I årene fremover kan flere forhold bidra til at veksten i skatteinntektene blir noe lavere enn i årene vi har bak oss. Etterspørselen fra petroleumsvirksomheten på norsk sokkel vil om noen år ikke lenger bidra til å trekke opp aktiviteten i fastlandsøkonomien. Samtidig demper lavere produktivtvekst vekstevnen i økonomien, og en eldre befolkning vil isolert sett svekke veksten i arbeidsstyrken og dermed skattegrunnlagene. En vellykket politikk for omstilling, økt sysselsetting og et inkluderende arbeidsliv er viktig for å sikre velferden i årene som kommer.

Flere forhold legger også *bindinger på budsjettets utgiftsside* fremover. Kommende budsjetter vil blant annet preges av at en eldre befolkning vil trekke opp utgifter til helse- og omsorgstjenester og pensjoner. Pensjonsreformen bidrar til at disse utgiftene øker mindre enn de ellers ville ha gjort fordi flere står lenger i arbeid. Likevel gir de store årskullene fra etterkrigstiden en kraftig økning i antall pensjonister, og dermed også en økning i pensjonsutgifter som andel av verdiskapingen, se figur 3.4. Veksten i pensjonsutgifter har allerede skutt fart, mens veksten i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester først ventes å tilta etter 2030 når andelen av befolkningen over 80 år tar seg markert opp.

Tabell 3.4 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen¹. Mill. kroner

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---------|---------|---------|
| Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet..... | 208 388 | 222 826 | 245 412 |
| + Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend. | 16 961 | 10 123 | 6 004 |
| + Særskilte regnskapsforhold..... | 258 | -3 456 | 579 |
| + Skatter og ledighetstrygd ² . Avvik fra trend..... | -26 446 | -15 520 | -26 455 |
| = Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd..... | 199 161 | 213 973 | 225 541 |
| Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge..... | 7,3 | 7,5 | 7,6 |
| Endring fra året før i prosentenheter (budsjettimpuls) ^{3,4} | 0,7 | 0,2 | 0,1 |
| <i>Memo:</i> | | | |
| Formuesinntekter i Statens pensjonsfond. ⁵ Anslått trend..... | 185 960 | 196 678 | 207 679 |
| Strukturelt underskudd medregnet formuesinntekter..... | 13 201 | 17 295 | 17 861 |
| Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge..... | 0,5 | 0,6 | 0,6 |

¹ Se vedlegg 1 i Nasjonalbudsjettet 2018 for en nærmere beskrivelse av hvordan det strukturelle underskuddet beregnes.

² Korreksjonene er påvirket av betydelige tilpasninger til skattereformen, samt gevinster i finansnæringen.

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

⁴ Impulsen i 2018 er 0,08 angitt med to desimaler.

⁵ Inneholder ikke kursgevinster eller -tap.

Kilde: Finansdepartementet.

Verdien av statens forpliktelser knyttet til alderspensjoner i folketrygden kan anslås med utgangspunkt i utbetalingene fremover. Disse anslagene er følsomme for forutsetningene om forskjellen mellom fremtidig rentenivå og lønnsvekst, den såkalte nettorenten. Dersom en legger til grunn en nettorente på 1 pst., slik det gjøres i kommunesektoren, kan verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjoner fra folketrygden ved utgangen av 2018 anslås til om lag 8 504 mrd. kroner. Det er mer enn kapitalen i Statens pensjonsfond utland. I tillegg har staten forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden og til opptjente rettigheter i Statens pensjonskasse. Ved utgangen av 2017 utgjorde forpliktelsene i Statens pensjonskasse 853 mrd. kroner.

Det samlede årlige handlingsrommet i budsjettene i årene fremover er usikkert og avhenger av politiske beslutninger, men vil trolig være mindre enn i årene vi har bak oss. Etterhvert vil det oppstå et økende finansieringsbehov i offentlige finanser som betyr at budsjettene må styrkes ved økte inntekter eller reduserte utgifter.

Da Stortinget sluttet seg til handlingsregelen i 2001, var det ikke forventet at overføringene fra fondet ville være tilstrekkelig til å dekke inn de økte aldersrelaterte 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. Perspektivmeldingen 2017 diskuterte forskjellige strategier for å sikre bærekraftige offentlige finanser, der tiltak som øker arbeidstilbudet og fremmer økt produktivitet i offentlig sektor er sentrale.

3.1.5 Håndtering av usikkerhet i finanspolitikken

Ved utformingen av budsjettpolitikken er det flere typer usikkerhet.

En rekke budsjettstørrelser er anslag og derfor i seg selv usikre, slik som utgifter til sykepenge og trygdeordningene i folketrygden, utgifter til mottak av asylsøkere og utbytter fra selskaper hvor staten har en eierandel. Overraskelser kan komme både i positiv og negativ retning. Denne typen usikkerhet kan i noen grad håndteres ved å sette av reserver i budsjettet.

I tillegg til usikkerhet knyttet til enkeltposter i budsjettet, må budsjettpolitikken baseres på andre sentrale forutsetninger og antakelser som også er usikre.

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

| | Løpende priser | | | Faste 2018-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 | - | 30,7 | - | 1,4 | - |
| 2002 | 619,3 | - | 33,0 | - | 56,3 | - | 2,6 | 5,3 |
| 2003 | 604,6 | - | 39,4 | - | 64,7 | - | 2,9 | 6,5 |
| 2004 | 847,1 | - | 43,4 | - | 69,3 | - | 3,0 | 5,1 |
| 2005 | 1011,5 | - | 45,7 | - | 70,7 | - | 3,0 | 4,5 |
| 2006 | 1390,1 | - | 42,3 | - | 63,2 | - | 2,6 | 3,0 |
| 2007 | 1782,8 | - | 44,3 | - | 63,2 | - | 2,6 | 2,5 |
| 2008 | 2018,5 | - | 54,5 | - | 73,2 | - | 3,0 | 2,7 |
| 2009 | 2279,6 | - | 94,7 | - | 122,5 | - | 4,8 | 4,2 |
| 2010 | 2642,0 | - | 102,8 | - | 128,3 | - | 5,0 | 3,9 |
| 2011 | 3080,9 | - | 95,8 | - | 115,4 | - | 4,4 | 3,1 |
| 2012 | 3307,9 | - | 111,2 | - | 129,8 | - | 4,9 | 3,4 |
| 2013 | 3824,5 | - | 125,4 | - | 141,6 | - | 5,2 | 3,3 |
| 2014 | 5032,4 | - | 149,4 | - | 163,8 | - | 5,9 | 3,0 |
| 2015 | 6430,6 | - | 172,8 | - | 185,1 | - | 6,6 | 2,7 |
| 2016 | 7460,8 | - | 199,2 | - | 208,3 | - | 7,3 | 2,7 |
| 2017 | 7509,9 | - | 214,0 | - | 219,2 | - | 7,5 | 2,8 |
| 2018 | 8484,1 | 254,5 | 225,5 | 254,5 | 225,5 | -29,0 | 7,6 | 2,7 |
| 2019 | 8400,0 | 252,0 | - | 245,3 | - | - | - | - |
| 2020 | 8768,0 | 263,0 | - | 248,2 | - | - | - | - |
| 2021 | 9142,4 | 274,3 | - | 250,5 | - | - | - | - |
| 2022 | 9549,3 | 286,5 | - | 253,2 | - | - | - | - |
| 2023 | 10 008,4 | 300,3 | - | 256,8 | - | - | - | - |
| 2024 | 10 498,3 | 314,9 | - | 260,7 | - | - | - | - |
| 2025 | 11 040,3 | 331,2 | - | 265,3 | - | - | - | - |

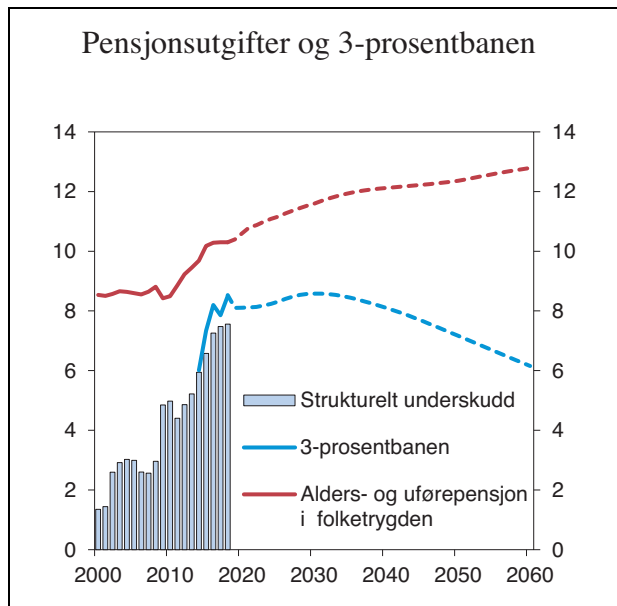
¹ I fremskrivingen av fondskapitalen etter 2018 er det beregningsteknisk lagt til grunn en årlig realavkastning på 3 pst. og at strukturelt underskudd tilpasses denne banen.

Kilde: Finansdepartementet.

Det er blant annet usikkerhet om hvordan den økonomiske utviklingen faktisk blir i budsjettåret og hva slags finanspolitikk som da er nødvendig og riktig. Denne typen usikkerhet vies stor oppmerksomhet i omtalen av den økonomiske utviklingen, se kapittel 2. Dersom det økonomiske bil-

det skulle bli vesentlig annerledes enn ventet, kan finanspolitikken justeres i løpet av året.

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



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

¹ De langsiktige fremskrivingene av folketrygdens brutto utgifter til alders- og uførepensjoner er fra Perspektivmeldingen 2017.

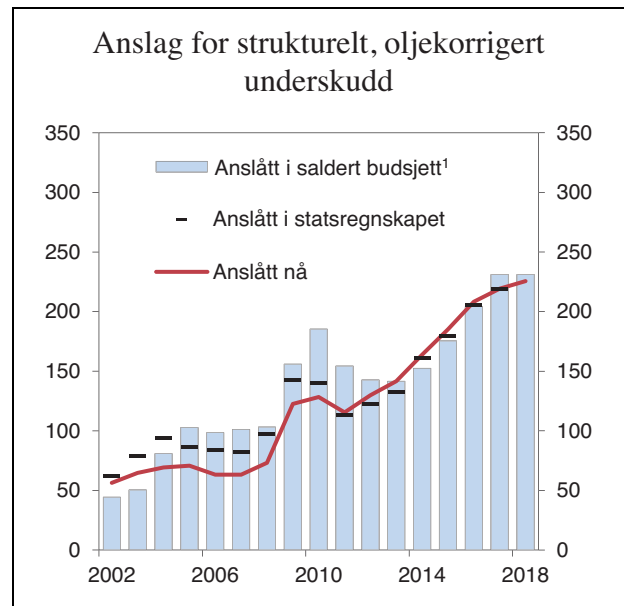
Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Usikkerhet i anslagene for strukturelt, oljekorrigert underskudd

Det strukturelle budsjettunderskuddet skal gi et uttrykk for den underliggende innretningen av finanspolitikken, og er et viktig styringsverktøy både i 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. Dette underskuddsmålet er altså ikke direkte observerbart, men må anslås med utgangspunkt i trender for blant annet 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. Flere land har opplevd at det de trodde var stabile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter viste seg å være midlertidige, og derfor falt bort da konjunktorene snudde.

Figur 3.5 viser anslag på strukturelt, oljekorrigert underskudd for perioden 2002–2018 anslått i de salderte budsjettene og statsregnskapene for de enkelte årene sammenlignet med tallene slik de nå står. For enkelte år er revisjonene betyde-



Figur 3.5 Anslag for strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd i ulike budsjettokument. Mrd. 2018-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.

Kilder: Finansdepartementet.

lige. For eksempel er anslagene på strukturelt underskudd for årene 2005–2008 nå klart lavere enn i de opprinnelige budsjettene. Avvikene skyldes hovedsakelig at trendveksten i norsk økonomi og viktige skattegrunnlag ble undervurdert i denne perioden.

Store svingninger i Statens pensjonsfond utland

Erfaringene viser at det også er vanskelig å gi precise anslag for fondskapitalen og det fremtidige finansieringsbidraget fra fondet. Det kan illustreres ved å sammenligne anslag for fondskapitalen gitt på ulike tidspunkt, se figur 3.6A. De store endringene må blant annet ses på bakgrunn av at fremskrivinger av fondets størrelse tar utgangspunkt i fondets observerte verdi. Endringer i markedsverdien slår da direkte ut i den fremskrevne banen for alle år fremover, og dermed for vurderingene av det langsiktige handlingsrommet i finanspolitikken. Samtidig har også fluktuasjoner i oljeprisen gitt betydelige endringer i anslag på den fremtidige verdien av statens oljeinntekter. Usikkerheten om fondets verdi øker også med en lengre tidshorisont, se boks 3.3.

Utviklingen i fondets verdi bestemmes av tilførselen av løpende oljeinntekter til fondet, avkastningen på investeringene i fondet og uttaket fra

fondet. Etter hvert som petroleumsformuen i bakken er blitt omdannet til finansformue i Statens pensjonsfond utland har usikkerheten i oljeprisen gradvis fått mindre betydning, mens usikkerhet om avkastningen betyr mer for det langsiktige handlingsrommet i finanspolitikken.

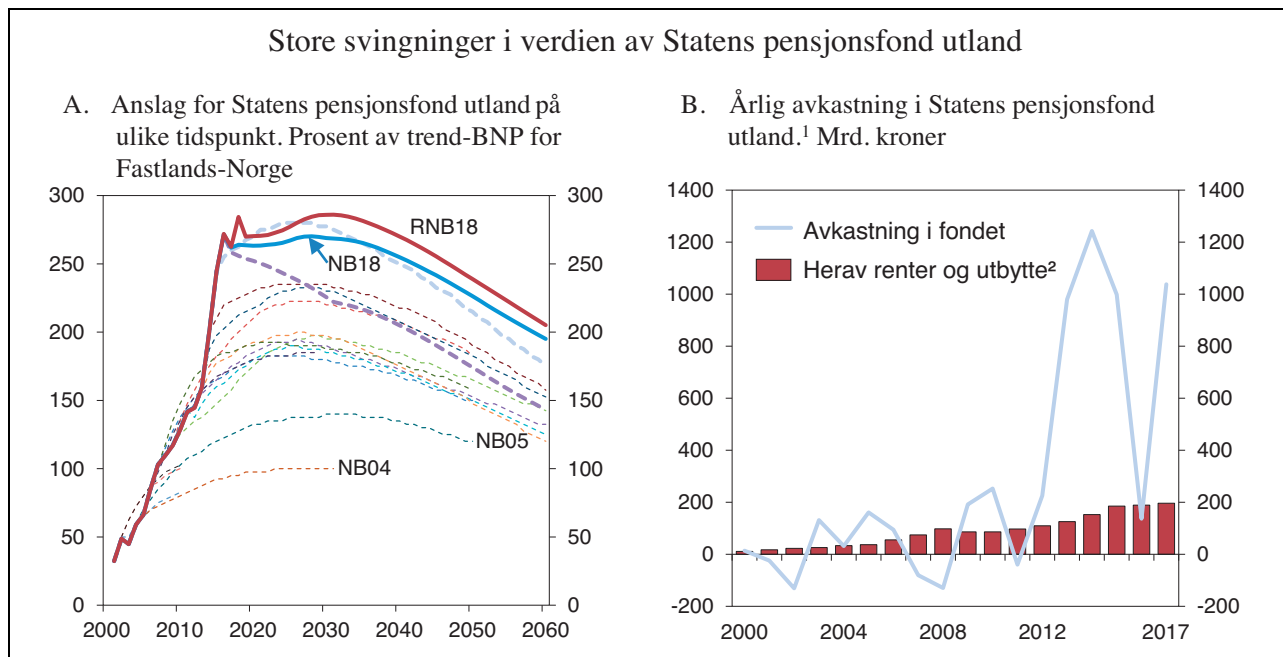
Den samlede avkastningen i fondet har svingt betydelig fra år til år, se figur 3.6B. Disse svingningene har i første rekke hatt bakgrunn i endrede kurser på aksjer og obligasjoner, samt endret kronkurs. En svakere krone stod for om lag halvparten av oppgangen i markedsverdien av fondet i årene 2013–2015, en periode der fondet nær ble doblet i verdi. I andre perioder, som i 2012 og 2016, har endringer i kronkursen dempet svingningene i fondets verdi.

Fondet utgjør nå nesten tre ganger verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Svingninger i fondsverdien kan derfor gi betydelige utslag i 3-prosentbanen og medføre at rettesnoren for det strukturelle budsjettunderskuddet flytter seg mye over kort tid. Samtidig innebærer lavere vekst i fondet at det i årene fremover kan 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 varig fall fremover isolert sett kunne gjøre det nødvendig å redusere bruken av oljeinntekter.

Ved utgangen av 2017 var verdien på fondet nesten 8 500 mrd. kroner. Et fall i fondets verdi på

for eksempel 25 pst. i løpet av 2018 vil med dette utgangspunktet redusere fondsverdien med om lag 2 100 mrd. kroner. Det vil øke uttaksprosenten med om lag 1 prosentenheter, dersom vi tar utgangspunkt i anslaget for strukturelt underskudd i 2018. Endringen tilsvarer rundt 60 mrd. kroner, eller 2 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Det er en betydelig endring, men samtidig ikke større enn det flere land opplevde i anslagene for strukturell balanse etter finanskrisen.

Usikkerhet i utforming av finanspolitikken er noe alle land må håndtere, men Statens pensjonsfond utland innebærer noen særskilte utfordringer for Norge. Med et stort fond er vi utsatte for svingninger i internasjonale finansmarkeder. Et tilbakeslag i internasjonal økonomi og finansmarkeder kan både ramme norsk økonomi og redusere fondets fremtidige finansieringsbidrag. På den annen side kan endringer i fondets verdi og i anslaget for strukturelle skatter fra fastlandsøkonomien i mange tilfeller trekke i hver sin retning og slik dempe det samlede utslaget for finanspolitikken. Etter oljeprisfallet i 2014 opplevde vi for eksempel at anslaget for strukturelle skatte- og avgiftsinntekter ble nedjustert som følge av svakere utsikter for fastlandsøkonomien, samtidig som gunstig utvikling i aksjemarkedene løftet fondets verdi. En svekkelse av kronen forsterket utviklingen målt i norske kroner.



Figur 3.6 Store svingninger i verdien av Statens pensjonsfond utland

¹ Utviklingen i fondets verdi avhenger i tillegg av netto avsetning fra statsbudsjettet.

² Består av renter på obligasjonslån, utbytte fra aksjeselskap og leieinntekter fra eiendomsinvesteringene.

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 3.3 Det fremtidige finansieringsbidraget fra fondet er usikkert

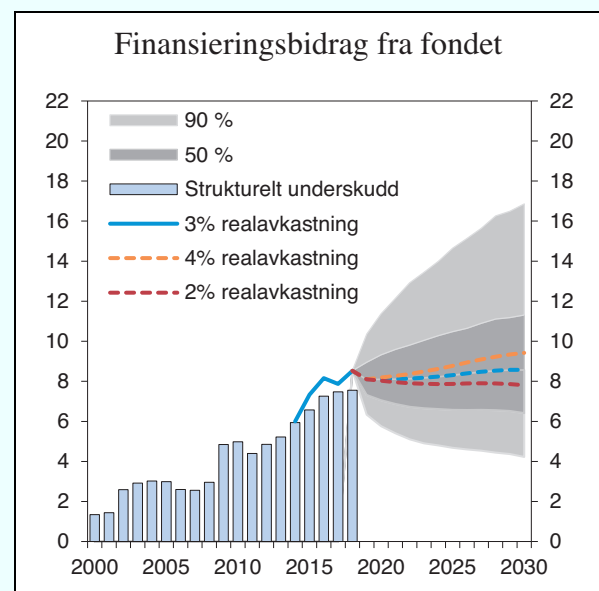
Utviklingen i Statens pensjonsfond utland bestemmes av tilførselen av løpende oljeinntekter til fondet, avkastningen på investeringene i fondet og uttaket fra fondet. I denne meldingen er det, i tråd med Perspektivmeldingen 2017, lagt til grunn en realavkastning i fondet på 3 pst. og en oljepris på om lag 519 kroner per fat i 2018. Oljeprisen anslås til i underkant av 525 2018-kroner per fat fra og med 2025. Den langsiktige prisen tilsvarer rundt 65 dollar per fat med dollarkursen per primo mai 2018.

Hvis gjennomsnittlig årlig realavkastning isteden blir 4 pst., vil bruken av oljeinntekter per år frem til 2030 kunne øke med om lag 2 mrd. 2018-kroner mer enn i basisforløpet, se figur 3.7. Tilsvarende vil en oljepris som er 100 kroner høyere enn i basisforløpet, også gi rom for en årlig ekstra økning i bruken av oljeinntekter på over 2 mrd. kroner. Hvis avkastningen blir 2 pst. eller oljeprisen blir 100 kroner lavere, vil rommet for bruk av oljeinntekter være tilsvarende mindre.

Disse alternative forløpene tar ikke hensyn til at endringer i oljeprisen normalt påvirker produksjon og kostnader ved utvinning. Det er lagt til grunn at de anslåtte ressursene i Oljedirektoratets ressursregnskap fullt ut utvinnes. Dersom estimatet på uoppdagede ressurser endres eller noe blir liggende urørt, vil det påvirke utviklingen i Statens pensjonsfond utland og finansieringsbidraget fra fondet. Av Oljedirektoratets estimat for totale oppdagede og uoppdagede petroleumsressurser på norsk kontinentalsokkel er 45 pst. solgt og levert. Uoppdagede ressurser utgjør om lag 47 pst. av anslåtte gjenværende ressurser.

En kan se for seg en rekke andre mulige forløp både for fondsavkastning og statens petroleumsinntekter. Samtidig vil utviklingen i 3-prosentbanen neppe bli så jevn som disse stiliserte forløpene tilsier. Erfaringer har vist at markedsverdien av Statens pensjonsfond utland kan svinge betydelig på kort tid. Figur 3.7 viser utfallsrommet for fondsavkastningen de neste 15 årene basert på stokastiske simuleringer, der det blant annet tas hensyn til at både oljeprisen og realavkastningen av fondet kan svinge.

De mørke og lyse vifteformede feltene i figur 3.7 markerer henholdsvis 50 pst. og 90 pst. konfidensintervaller, som under de gitte forutsetningene gir sannsynligheten for at realavkastningen av fondet vil ligge innenfor disse intervallene. Figuren viser at det er stor usikkerhet om finansieringsbidraget fra fondet 10–15 år frem i tid. De alternative forløpene omtalt ovenfor ligger ikke særlig langt ute i utfallsrommet. Viften er heller ikke symmetrisk om forventningsbanen. Det følger av den antatte sannsynlighetsfordelingen, og må ses i sammenheng med at den potensielle oppsiden er ubegrenset, mens nedsidene er begrenset (til null). Samtidig er det blant annet usikkerhet om simuleringsmodellen i tilstrekkelig grad fanger opp sannsynligheten for svært store fall i kapitalmarkedene.



Figur 3.7 Ulike forløp for finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland.¹ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

¹ De stokastiske simuleringene er nærmere forklart i kapittel 2 i fondsmeldingen for 2014, se Meld. St. 21 (2014–2015). I fremskrivningen av fondet er det fra og med 2019 lagt til grunn et årlig uttak tilsvarende 3 pst. av fondskapitalen i alle beregningsalternativene.

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 3.4 Bruken av oljeinntekter har vært i underkant av fondets realavkastning siden 2001

Handlingsregelen sier at bruken av oljeinntekter over tid skal følge den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond utland. I arbeidet med statsbudsjettene for årene 2002–2017 ble det lagt til grunn en forventet realavkastning på 4 pst. Figur 3.8A viser 4-prosentbanen og den planlagte bruken av oljeinntekter slik tallene så ut da de enkelte budsjettene ble vedtatt. Den planlagte bruken av oljeinntekter har variert rundt 4-prosentbanen siden 2002, og ser samlet ut til å ha vært noe i underkant av denne rettesnoren.

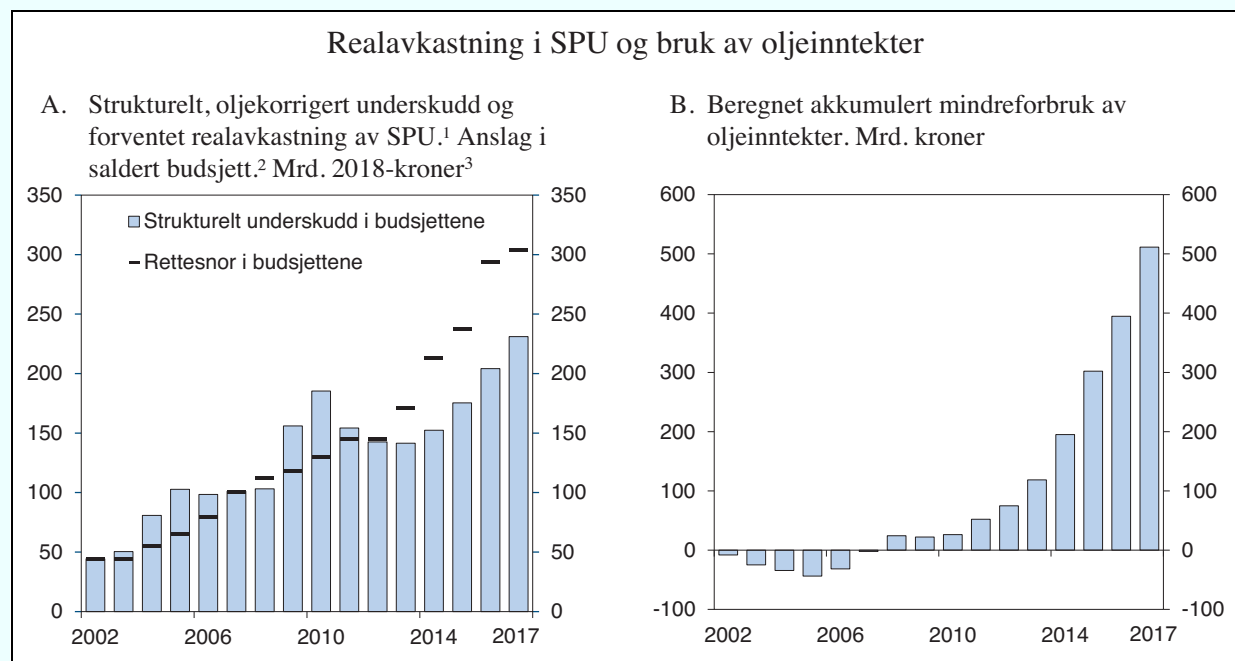
For å vurdere om bruken av oljeinntekter har fulgt den forventede realavkastningen, kan den faktiske utviklingen i Statens pensjonsfond utland sammenlignes med et beregnet fond, der den eneste forskjellen er at uttaket det enkelte år i perioden 2002–2017 forutsettes å være lik 4 pst. Med en slik forutsetning ville fondet vært i overkant av 7 970 mrd. kroner ved utgangen av 2017, mens den faktiske markedsverdien av fondet var over 8 480 mrd. kroner.

Slik tallene nå står tilsier regnestykket at vi siden handlingsregelen ble etablert har brukt

rundt 510 mrd. kroner mindre enn om vi slavisk hadde fulgt rettesnoren på 4 pst. Det må særlig ses i sammenheng med at bruken av oljeinntekter har vært betydelig lavere enn 4 pst. gjennom de siste årene i perioden, se figur 3.8B.

Den realiserte realavkastningen av fondet har i perioden 2002–2017 vært høyere enn anslaget som ble lagt til grunn da handlingsregelen ble lagt frem. Målt i valuta har realisert gjennomsnittlig realavkastning i årene 2002–2017 vært 4,2 pst., mens realavkastningen målt i kroner har vært 4,6 pst. Med et årlig uttak på 4,2 pst. ville fondet vært vel 640 mrd. kroner lavere enn den faktiske markedsverdien ved utgangen av 2017, mens det ville vært vel 900 mrd. kroner lavere med et årlig uttak på 4,6 pst.

Beregningene ovenfor viser at uttaket fra fondet har vært godt innenfor den rettesnoren som Stortinget i 2001 trakk opp for bruken av oljeinntekter. Samtidig må en huske på at denne typen beregninger avhenger av fondets markedsverdi og dermed vil kunne endres vesentlig etter hvert som en inkluderer nye observasjoner.



Figur 3.8 Realavkastning i SPU¹ og bruk av oljeinntekter

¹ Statens pensjonsfond utland.

² 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.

³ Deflatert med budsjettdeflatoren fra Revidert nasjonalbudsjett 2018.

Kilde: Finansdepartementet.

Avkastningen fra fondet bidrar til en mer diversifisert finansiering av statens utgifter i Norge sammenlignet med de fleste andre land. Uten en stor finansformue i utlandet måtte statens utgifter fullt ut ha blitt dekket av skatter og andre inntekter fra fastlandsøkonomien. Med Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen kan den norske staten finansiere en betydelig andel av utgiftene med inntekter fra utlandet. 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. Samtidig er det avgjørende for bærekraften i statsfinansene og troverdigheten til finanspolitikken at uttaket fra fondet følger 3-prosentbanen over tid. Så langt har det samlede uttaket fra fondet vært i underkant av den forventede realavkastningen, se boks 3.4. Bruken av oljeinntekter har nå ligget under denne rettesnoren hvert år siden 2010, og avviket har vært særlig stort de siste tre årene. Mindreforbruket innebærer at fondet i dag er større enn det ellers ville ha vært. Det gir en viss reserve til å møte fremtidige svingninger i fondets verdi.

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 – altså for stats- og kommuneforvaltningen sett under ett og inkludert Statens pensjonsfond – til knapt 203 mrd. kroner i 2018 eller 5,9 pst. av BNP, se tabell 3.6.

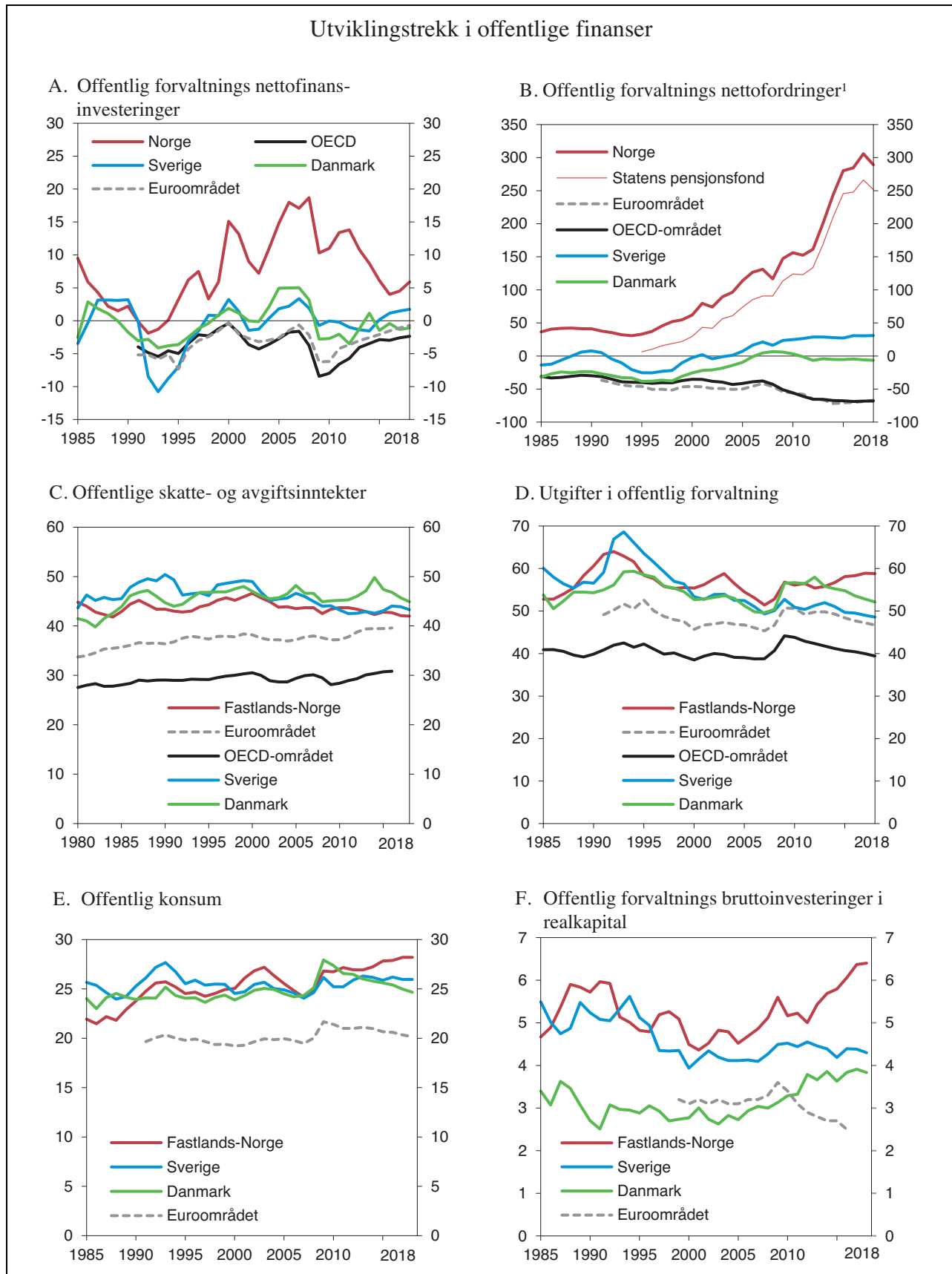
Utviklingen i overskuddet i offentlig forvaltning påvirkes i stor grad av inntektene fra petroleumsvirksomheten og rente- og utbytteinntektene i Statens pensjonsfond. Utenom disse inntektene har staten et betydelig underskudd. I tråd med lov om Statens pensjonsfond dekkes dette underskuddet av en overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet. Også kommuneforvaltningen har hatt negative nettofinansinvesteringer de siste årene. Det skyldes hovedsakelig høye bruttorealinvesteringer.

Nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning har tatt seg litt opp igjen de siste par årene, men er klart lavere enn i tiåret frem til oljeprisfallet i 2014. Landene i OECD- og euroområdet har i gjennomsnitt et visst underskudd i offentlige budsjetter, se figur 3.9A. OECD anslår at medlemslandene samlet vil ha underskudd i offentlig forvaltning tilsvarende 2,4 pst. av BNP i 2018. Det er vesentlig mindre enn da underskuddene nådde en topp i 2009.

Tabell 3.6 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|----------|----------|----------|
| A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi | 137 206 | 163 271 | 223 457 |
| Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond..... | 113 020 | 148 646 | 190 537 |
| Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet..... | -208 388 | -222 826 | -245 412 |
| Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten | 124 779 | 167 847 | 224 349 |
| Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond..... | 196 629 | 203 625 | 211 600 |
| Overskudd i andre stats- og trygderegnskap | 1 470 | 1 500 | 1 507 |
| Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹ | 22 717 | 13 125 | 31 413 |
| B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi | -12 710 | -16 933 | -20 728 |
| Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi | -13 552 | -13 028 | -20 518 |
| C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B) | 124 496 | 146 339 | 202 730 |
| Målt som andel av BNP..... | 4,0 | 4,5 | 5,9 |

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



Figur 3.9 Utviklingstrekk i offentlige finanser

¹ Ved utgangen av året

Kilder: Finansdepartementet, OECD, Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

Skatte- og avgiftsnivået i fastlandsøkonomien har avtatt noe de siste 15 årene, målt som andel av verdiskapingen. Utviklingen må særlig ses i sammenheng med skattelettelser i perioden 2000–2005 og gjennom de siste fire årene. I 2018 anslås skattenivået i fastlandsøkonomien å være på linje med Sverige og noe lavere enn i Danmark, se figur 3.9C. De samlede offentlige utgiftene i Norge anslås å tilsvare knapt 59 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2018. Det er noe høyere enn i Danmark og Sverige, se figur 3.9D. Ved sammenstilling av skatte- og utgiftsnivå i Norge og andre land må det tas hensyn til at Norge har betydelige inntekter i Statens pensjonsfond. Dermed kan vi ha et høyere utgiftsnivå og/eller lavere skattenivå enn andre land.

Offentlige utgifter består av konsum, overføringer og realinvesteringer. Figur 3.9E viser at offentlig konsum som andel av verdiskapingen har økt de siste tiårene, noe som først og fremst skyldes utvidelser av tjenestetilbudet. I euroområdet, Sverige og Danmark har nivået på offentlig konsum ligget forholdsvis stabilt.

Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital – den delen av offentlige utgifter som går til å bygge veier, jernbane og offentlige bygg – har 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. Andelen er nå godt over gjennomsnittet for de siste 25 årene. Nivået på offentlige bruttoinvesteringer i realkapital har i lang tid ligget høyere i Norge enn i mange andre industriland, se figur 3.9F. Forskjellen har økt etter 2009, 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 kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til vel 9 900 mrd. kroner ved utgangen av 2018 eller 289 pst. av BNP, se figur 3.9B. For OECD-landene sett under ett anslås offentlig forvaltning å ha *negative* nettofordringer tilsvarende nesten 70 pst. av BNP i 2018. Ved siden av Norge er det kun fem OECD-land der offentlig forvaltning har positive nettofordringer, blant dem Sverige og Finland.

3.2 Kommuneforvaltningens økonomi

3.2.1 Sentrale utviklingstrekk

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. En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver over tid.

Kommuneøkonomien er god etter flere år med sterk inntektsvekst, samtidig som merkostnadene som følge av befolkningsutviklingen og til pensjon har blitt lavere enn ventet, se boks 3.5. Realveksten i kommunesektorens inntekter ble i fjor klart høyere enn anslått. De samlede inntektene i sektoren anslås å ha økt med 9,3 mrd. kroner i 2017, hvorav 5,2 mrd. kroner i frie inntekter. Realveksten i de frie inntektene er 2,7 mrd. kroner høyere enn anslått i fjor høst, og 5,3 mrd. kroner høyere enn det Stortinget la opp til høsten 2016 i det opprinnelige budsjettet for 2017. Også i 2015 og 2016 ble inntektsveksten klart sterkere enn opprinnelig lagt til grunn.

Den høye inntektsveksten i 2017 skyldes først og fremst større kommunale skatteinntekter. Regnskapstall viser at sektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 1,8 mrd. kroner høyere enn anslått i fjor høst, etter en betydelig oppjustering av skatteanslaget også til Nasjonalbudsjettet 2018. Den høye skatteinngangen er *ikke* et uttrykk for uventet sterk underliggende skattevekst, men derimot at tilpasningene til skattereformen blant private skattytere har vært undervurdert. Videre ble inntektene fra eiendomsskatt og gebyrer 1,7 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn, hvorav knappe 1,2 mrd. kroner fra eiendomsskatt. De øremerkede overføringene ble derimot 0,2 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2018.

Prisveksten i den kommunale tjenesteproduksjonen (kostnadsdeflatoren) i 2017 er satt opp fra 2,3 til 2,4 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.

Aktiviteten i kommunesektoren økte med 2,1 pst. fra 2016 til 2017. Det er om lag på linje med inntektsveksten i fjor, og også på linje med aktivitetsveksten de siste årene, se figur 3.11A.

Kommunal sysselsetting økte med 1,6 pst. fra 2016 til 2017, målt ved antall sysselsatte personer.

Boks 3.5 Demografi- og pensjonskostnader

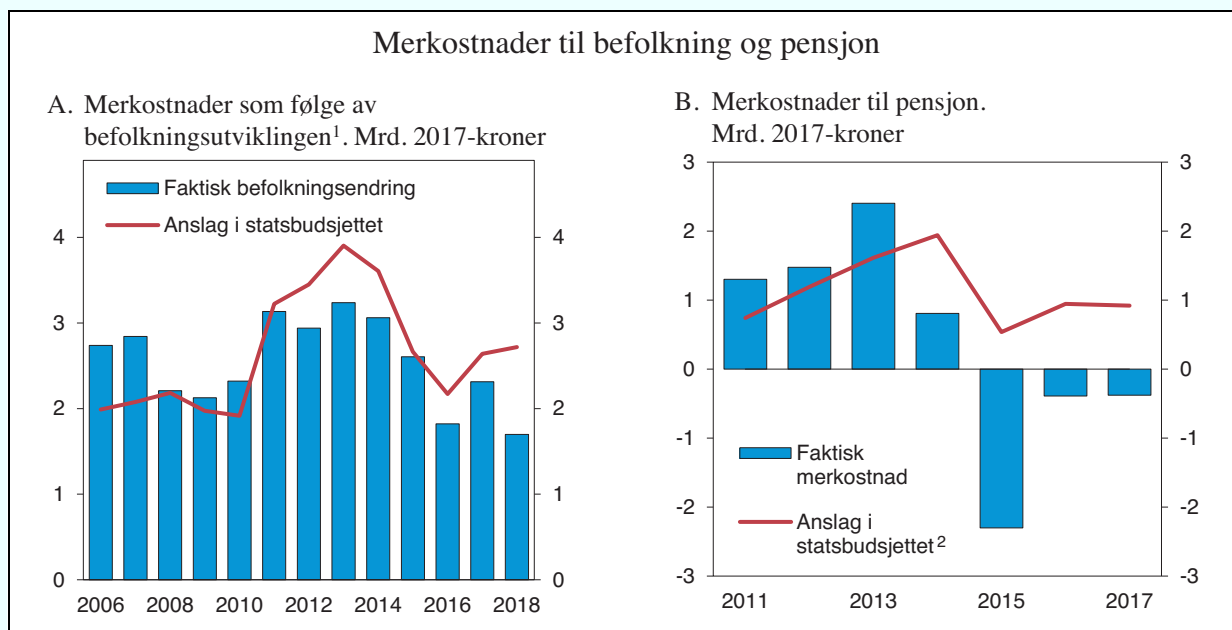
Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) lager jevnlig anslag for kommunenes merkostnader som følge av befolkningsutviklingen. Til arbeidet med kommuneproposisjonen utarbeider utvalget et anslag for det kommende budsjettåret, blant annet basert på siste befolkningsfremskrivning fra Statistisk sentralbyrå (SSB), se rød linje i figur 3.10A. Beregningene oppdateres når endelige befolknings tall foreligger (blå søyler).

Siden 2011 har beregningene basert på faktisk befolkningsvekst vist klart lavere demografiskostnader enn anslagene som ble lagt til grunn i utarbeidingen av budsjettene. Det må ses i sammenheng med at både nettoinnvandringen og fruktbarheten har blitt lavere enn ventet. Avviket er særlig stort for 2018, med om lag 1 mrd. kroner.

I arbeidet med det økonomiske opplegget for kommunesektoren utarbeides det også anslag for økningen i kommunenes pensjonskostnader (ut over det som kompenseres gjennom prisom-

regningen og demografiskostnadene). Beregningene er blant annet basert på anslag fra pensjonsleverandørene og prognoser for lønnsutviklingen. Etter at året er omme, og regnskapstallene foreligger i KOSTRA, kan anslaget sammenlignes med den faktiske utviklingen. De fire siste årene har kommunenes faktiske merkostnader til pensjon blitt klart lavere enn lagt til grunn i arbeidet med budsjettet, se figur 3.10B. Avviket var særlig stort i 2015, med 2½ mrd. kroner, noe som må ses i sammenheng med at pensjonsreformen ble innarbeidet i kommunenes regnskaper dette året. I både 2016 og 2017 ble pensjonskostnadene over 1 mrd. kroner lavere enn ventet.

Lavere merkostnader til demografi og pensjon har de siste årene 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.

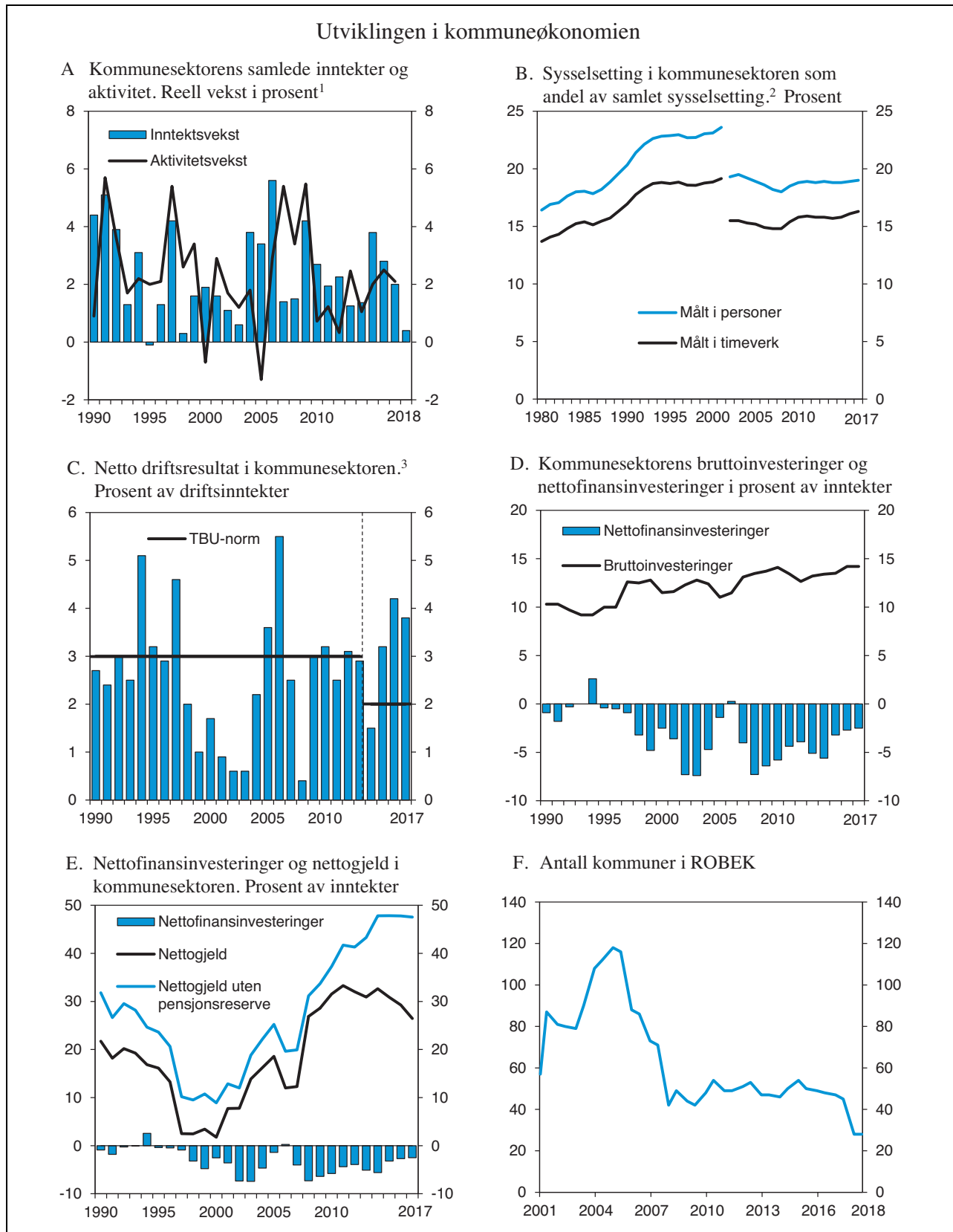


Figur 3.10 Demografi- og pensjonskostnader i kommunesektoren

¹ Beregningene tar utgangspunkt i tjenesteomfanget slik dette fremgår av KOSTRA 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: Det tekniske beregningsutvalget for kommunal- og fylkeskommunal økonomi, Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.11 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. TBUs anbefaling er nedjustert.

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

Det er høyere enn i de tre foregående årene. Som andel av samlet sysselsetting har sysselsettingen i kommuneforvaltningen økt noe siden 2008, se figur 3.11B. Økningen må ses i sammenheng med god inntektsvekst i sektoren, samtidig som sysselsettingen i privat sektor de siste årene har vært påvirket av tilbakeslaget i norsk økonomi i etterkant av oljeprisfallet i 2014.

De kommunale realinvesteringene økte med 2,4 pst. fra 2016 til 2017 etter en vekst på 9 pst. året før. Realinvesteringene i kommunesektoren ligger på et høyt nivå som andel av inntektene, se figur 3.11D.

Foreløpige tall fra KOSTRA viser et netto driftsresultat for sektoren samlet sett på 3,8 pst. av inntektene i 2017, se figur 3.11C. Det er 0,4 prosentenheter lavere enn i 2016, men høyere enn det nivået som Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler som en norm over tid på 2 pst. for at sektoren samlet sett skal ha tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. For kommunene anslås driftsresultatet til 3,8 pst., mens det for fylkeskommunene anslås til 4,3 pst. Både for kommunene og fylkeskommunene ligger resultatet over de anbefalte nivåene fra TBU på henholdsvis $1\frac{3}{4}$ og 4 pst. Fylkesfordelte tall viser at driftsresultatene var forholdsvis gode over hele landet.

Ved beregning av 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 stort 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 2017, men avviket var likevel lavere enn kostnadsføringen av tidligere års premieavvik. Ved utgangen av 2017 var det akkumulerte premieavviket i kommunesektoren 28,1 mrd. kroner, som er 1,4 mrd. kroner lavere enn ved utgangen av 2016.

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. Høyt investeringsnivå de siste årene har bidratt til betydelige underskudd før lånetransaksjoner (negative netto finansinvesteringer) i sektoren, til tross for høy vekst i inntektene. Underskuddet i 2017 tilsvarer 2,5 pst. av inntektene i sektoren, se figur 3.11D.

Nettogjelden i kommunesektoren tilsvarte 26,5 pst. av inntektene ved utgangen av 2017, som er på om lag samme nivå som for 10 år siden, se figur 3.11E. Utenom reserver i kollektive avtaler i livselskaper og kommunale pensjonskasser utgjorde nettogjelden 47,5 pst. av inntektene ved utgangen av 2017. Målt på denne måten har nettogjelden vært stabil de fire siste årene, men siden 2008 har det vært en økning på 16 prosentenheter.

Den delen av kommunesektorens nettogjeld som over tid antas å belaste kommuneøkonomien ved en renteendring, anslås til 33 pst. av inntektene ved utgangen av 2017. Det er 12 prosentenheter høyere enn for ti år siden. Det er da tatt hensyn til at en del lån er knyttet til gebyrbelagte tjenester, 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 2017 hadde 11 kommuner en netto renteeksponert gjeld som var høyere enn 100 pst. av driftsinntektene, mens 130 kommuner hadde en gjeldsgrad over 50 pst. av inntektene.

Antall kommuner i ROBEK falt betydelig gjennom fjoråret og nådde det laveste nivået som er registrert. I begynnelsen av mai i år var det 28 kommuner og ingen fylkeskommuner i ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll), se figur 3.11E. I løpet av 2017 ble 20 kommuner meldt ut av ROBEK, mens én kommune ble meldt inn. Av kommunene som ble utmeldt hadde seks av kommunene vært i ROBEK i totalt ti år eller mer. Som følge av gode økonomiske resultater i 2017 er det ventet en ytterligere reduksjon i antall ROBEK-kommuner i løpet av 2018. Økonomibestemmelsene i kommuneloven videreføres i hovedsak i Regjeringens forslag til ny kommunelov, se boks 3.6.

3.2.2 Kommuneforvaltningens inntekter i 2018 og 2019

I det salderte budsjettet for 2018 som Stortinget vedtok i fjor høst ble det lagt opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 5,4 mrd. kroner. Realveksten i de frie inntektene ble anslått til 4,0 mrd. kroner. Veksten er godt i tråd med de signalene som ble gitt i Kommuneproposisjonen 2018, se tabell 3.7. I tråd med vanlig praksis er inntektsveksten målt fra anslått nivå på sektorens inntekter i 2017 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2017.

Boks 3.6 Ny kommunelov

Regjeringen la nylig fram forslag til ny kommunelov, se Prop. 46 L (2017–2018). Kommuneloven er en rammelov for all kommunal virksomhet, med regler om kommunal organisering, styring og kontroll og saksbehandlingsregler. I lovforslaget er det blant annet foreslått å lovfeste det kommunale selvstyret og prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunesektoren. Nedenfor gis det en kort oversikt over viktige endringer i bestemmelsene om den kommunale økonomiforvaltningen.

I kommunelovens kapittel om økonomiforvaltning foreslår regjeringen å ta inn en ny innledende bestemmelse om at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Videre løftes de grunnleggende kravene til finans- og gjeldsforvaltning opp blant de innledende bestemmelsene i lovens kapittel om økonomiforvaltning.

Regjeringen foreslår å lovfeste at alle kommuner skal utarbeide et økonomireglement som utfyller økonomibestemmelsene i lov og forskrift. Videre foreslås det å innføre en plikt for kommunestyret til å benytte finansielle måltall («handlingsregler») i økonomistyringen. Det foreslås ikke bindende regler for valg av måltall eller hvilket nivå måltallene bør ligge på, men kommunene må selv ta eierskap til utarbeidelsen og bruken av de finansielle måltallene.

Dagens regler om økonomiplan og årsbudsjett videreføres i det nye lovforslaget. I all hovedsak videreføres også dagens regler om årsregnskap, men det foreslås en ny plikt for kommunene til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet.

Regjeringen foreslår at det under helt særlige tilfeller kan åpne for at kommuner kan dekke inn merforbruk utover 10 år, som i dag er lovens maksimale grense. Hovedregelen er fortsatt at et merforbruk skal dekkes inn senest det andre året etter at merforbruket oppsto.

Regjeringen foreslår også å lovfeste en hovedregel om at kommunens drift skal finansieres av løpende inntekter. Videre åpnes det for at kommuner kan ta opp lån til flere formål enn i dag. Blant annet foreslås det at kommunene gis

anledning til å låne til kjøp av aksjer i selskap som har som eneste formål å eie og drifte eiendom. Risikoforholdene i slike eiendomsselskap er knyttet til forholdet ved selve eiendommen, noe som gir grunnlag for å gjøre unntak fra det generelle forbudet mot å lånefinansiere kjøp av aksjer.

Det foreslås også at kommuner skal få anledning til å lånefinansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler foretatt av en annen kommune. Forutsetningen for låneopptak er at tilskuddet benyttes til investeringer på et område hvor kommunene har et lovpålagt ansvar. Det foreslås også at kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som et kommunalt eller fylkeskommunalt eid selskap skal foreta. Låneadgangen skal bare gjelde hvis kommunen eller fylkeskommunen har en eierandel i selskapet, og hvis kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse i selskapet. Låneadgangen begrenses slik at låneopptaket står i forhold til den enkelte kommunes eller fylkeskommunes eierandel i selskapet.

Forslaget til ny kommunelov inneholder også nye regler om avdrag på lån, som skal sikre at avdragstiden på kommunens gjeld ikke blir for lang. Dagens krav om at avdragene beregnes ut fra den veide levetiden på eiendommer og anleggsmidlene, innebærer en fare for at restgjelden over en lengre periode kan være større enn den bokførte verdien av eiendelene. De foreslåtte endringene i loven innebærer at de årlige avskrivningene blir bestemmende for minimumskravet til avdragstakt. Forslaget er ikke til hinder for at kommuner har høyere avdrag enn lovens minimumskrav.

I gjeldende lov er terskelen for å bli registrert i ROBEK knyttet til et krav til netto driftsresultat (balansekravet). En svakhet med gjeldende lov er at kommuner med et betydelig merforbruk vil kunne utsette sin inntreden i ROBEK ved å vedta en inndekningsplan over to år som i realiteten ikke er gjennomførbar. Regjeringen foreslår derfor at kommuner som har et akkumulert merforbruk på mer enn tre prosent av driftsinntektene skal innmeldes i ROBEK.

Ny informasjon om kommuneøkonomien i 2017 påvirker anslagene for sektorens inntekter både i 2017 og 2018. Målt mot oppdatert anslag på sektorens inntekter i 2017 ventes det nå en nedgang i de frie inntektene i 2018 på 2,6 mrd. kroner, til tross for at *nivået* på de frie inntektene i 2018 er oppjustert. Dette må ses i sammenheng med at de økte inntektene fra skatt på inntekt og formue i 2017 antas å være av engangskaraktér, og derfor ikke er videreført i anslagene for 2018. Kommunesektorens inntekter fra eiendomsskatt og gebyrer ble også høyere enn anslått i fjor, og de høyere nivåene er videreført i anslagene for 2018.

Anslaget for den kommunale kostnadsdeflatoren i 2018 er uendret sammenlignet med Nasjonalbudsjettet 2018. Lønnsveksten er nedjustert, mens prisveksten er oppjustert, i hovedsak på grunn av økte energipriser. Som følge av at lønnsvekstanslaget er nedjustert fra 3,0 til 2,8 pst., er anslaget for kommunal skatt på inntekt og formue i 2018 nedjustert med knapt 0,5 mrd. kroner.

I forbindelse med revidert budsjett øker overføringen av øremerkede tilskudd med 2,8 mrd. kroner i 2018. Det skyldes i hovedsak fordeling av inntekter fra salg av oppdrettstillatelser. Kommunenes del av disse inntektene regnes med i de samlede inntektene i sektoren. Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2018 justeres dermed opp med 0,6 mrd. kroner fra saldert budsjett, og anslås til 1,9 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 effektivise-

ringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2019 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.

Regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2019 legger til rette for en fortsatt styrking av det kommunale tjenestetilbudet. I Kommuneproposisjonen 2019 varsler regjeringen en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2019 på mellom 1 og 2 mrd. kroner. Det legges opp til at de frie inntektene øker med mellom 2,6 og 3,2 mrd. kroner. Innenfor veksten i de frie inntektene er 0,2 mrd. kroner begrunnet med satsing på rusfeltet og 0,1 mrd. kroner med satsing på habilitering og rehabilitering.

3.3 Pengepolitikken

Den langsiktige oppgaven til pengepolitikken er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Lav og stabil inflasjon reduserer usikkerheten for husholdninger og bedrifter som skal ta økonomiske beslutninger for fremtiden, og er det beste bidraget pengepolitikken kan gi til velstand og økonomisk vekst over tid. Økonomien virker bedre ved lav og stabil enn ved høy og varierende inflasjon.

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken etter retningslinjer fastsatt i forskrift. Inflasjonsstyringen ble innført i 2001. I løpet av årene med inflasjonsstyring har

Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2018. Mrd. kroner og prosentvis vekst

| | Samlede inntekter | | Frie inntekter | |
|--|-------------------|---------|----------------|---------|
| | Mrd. kroner | Prosent | Mrd. kroner | Prosent |
| <i>Målt ift. anslag for 2017 i Revidert nasjonalbudsjett 2017:</i> | | | | |
| Signalisert i Kommuneproposisjonen 2018 | 4,3–5,3 | - | 3,8–4,3 | 1,1–1,2 |
| Nasjonalbudsjettet 2018 | 4,6 | 0,9 | 3,8 | 1,0 |
| Saldert budsjett 2018 | 5,4 | 1,1 | 4,0 | 1,1 |
| <i>Målt ift. oppdaterte anslag for 2017:</i> | | | | |
| Nasjonalbudsjettet 2018 | 0,5 | 0,1 | -0,4 | -0,1 |
| Saldert budsjett 2018 | 1,3 | 0,3 | -0,2 | 0,0 |
| Revidert nasjonalbudsjett 2018..... | 1,9 | 0,4 | -2,6 | -0,7 |
| <i>Memo: Inntektsvekst i 2017:</i> | | | | |
| Nasjonalbudsjettet 2018 | - | 1,4 | - | 0,7 |
| Revidert nasjonalbudsjett 2018..... | - | 2,0 | - | 1,4 |

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

det vært en utvikling i både tenkingen om og praktiseringen av pengepolitikken. I mars i år ble en ny modernisert forskrift fastsatt. Et utgangspunkt for moderniseringen har vært å bringe forskriften i samsvar med hvordan pengepolitikken i dag blir utøvd og hva som anses som god pengepolitikk.

I den nye forskriften er det operative målet for pengepolitikken en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2 pst. Mens det operative målet tidligere kun var knyttet til konsumprisutviklingen, er det i den moderniserte forskriften tatt inn at

inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel, slik at den kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt bidra til å motvirke oppbyggingen av finansielle ubalanser. Hensynet til produksjon og sysselsetting har dermed fått en mer fremtredende plass i de hensynene Norges Bank skal legge vekt på når renten fastsettes. Ofte er det ingen motsetninger mellom hensynet til lav og stabil inflasjon og de øvrige hensynene. Dersom det kommer til en konflikt, må Norges Bank utøve skjønn når ulike hensyn veies mot hverandre.

Boks 3.7 Ny forskrift for pengepolitikken

Etter sentralbankloven er det Kongen i statsråd som fastsetter retningslinjene for pengepolitikken. Norges Bank skal ha anledning til å uttale seg før slikt vedtak fattes, og melding om vedtaket skal sendes Stortinget.

Den tidligere forskriften for pengepolitikken ble fastsatt i 2001 da inflasjonsmålet ble innført og samtidig med at handlingsregelen for bruken av oljeinntekter ble etablert. Ordlyden i forskriften fra 2001 er preget av de utfordringene som var aktuelle den gangen, og det har vært et behov for å oppdatere den. I arbeidet med moderniseringen av forskriften har relevante fagmiljøer vært involvert. Arbeidet har avventet og fanget opp høringsrunden om sentralbanklovutvalget.

Kongen i statsråd fastsatte 2. mars i år en ny forskrift for pengepolitikken. De viktigste endringene er:

- Omtalen av hensynet til realøkonomisk stabilitet er endret. I den nye forskriften er det presisert at inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel. Det gjør at pengepolitikken også kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser. Dette erstatter formuleringen i den tidligere forskriften om å «bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting». Omtalen av produksjon og sysselsetting er samtidig tatt inn i den delen av forskriften som omtaler det operative mandatet. Ordet «høy» er nytt og samsvarer med tilsvarende formuleringer fra sentralbanklovutvalgets utkast til formålsparagraf for Norges Bank. Pengepolitikken kan ikke ta et hovedansvar for høy sysselsetting, men den kan bidra sammen med en vel fungerende lønnsdannelse, gode rammevil-

kår for arbeidsmarkedet og en finanspolitikk som fremmer vekst og stabilitet. Pengepolitikken rolle vil i denne sammenheng særlig være å bidra til at arbeidsledigheten ikke biter seg fast på unødig høye nivåer, ved siden av å bidra til stabil vekst i produksjon og sysselsetting.

- Hensynet til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser er tatt inn i forskriften. Pengepolitikken kan påvirke den finansielle stabiliteten, særlig gjennom husholdningers og foretaks risikotaking. I perioder med sterk vekst i formuespriser og gjeld, øker sårbarheten og risikoen for fremtidige tilbakeslag. Regulering og tilsyn av finansmarkedene er de viktigste tiltakene for å sikre finansiell stabilitet, men pengepolitikken kan også bidra til å motvirke at finansielle ubalanser bygger seg opp. I utøvelsen av pengepolitikken har Norges Bank lagt vekt på å motvirke oppbyggingen av finansielle ubalanser. Det har hatt bred støtte i det norske økonomiske miljøet.
- Måltallet for inflasjonen er endret fra 2,5 til 2 pst. I praksis har i dag alle sammenlignbare land inflasjonsmål på 2 pst. Da inflasjonsstyringen ble innført, sto vi foran en periode med innfasing av oljeinntekter i norsk økonomi. En konsekvens var at konkurranseevnen måtte svekkes, og vurderingen var at det best kunne skje gjennom en noe høyere inflasjon enn hos våre handelspartnere. Nå er perioden med innfasing av oljeinntekter i hovedsak bak oss. Et sentralt argument for å ha et høyere inflasjonsmål enn andre land er dermed falt bort. Det er ikke mulig å tallfeste presist hva som er et optimalt inflasjonsmål for norsk økonomi. Forskjellen mellom et mål på 2 og 2,5 pst. skal ikke overdrives.

Norges Bank uttaler følgende om den nye forskriften:

«Norges Bank mener at den nye forskriften klargjør mandatet for pengepolitikken og underbygger den fleksible praktiseringen av inflasjonsstyringen. Slik Norges Bank vurderer det, vil den nye forskriften ikke føre til vesentlige endringer i utøvelsen av pengepolitikken.»

Det er bred tillit til pengepolitikken både hos markedsaktører, de akademiske miljøene og opinionen i alminnelighet. For en bredere gjennomgang av utøvelsen av pengepolitikken i 2017, se Finansmarkedsmeldingen 2018.

Det viktigste virkemiddelet i utøvelsen av pengepolitikken er styringsrenten, som er renten på bankinnskudd over natten i Norges Bank. I normale situasjoner har endringer i styringsrenten sterkt gjennomslag i de helt kortsiktige pengemarkedsrentene. Markedsrentene på lån og plasseringer med lengre løpetider er påvirket av nivået på styringsrenten og markedsaktørenes forventninger til hvordan styringsrenten vil utvikle seg fremover. Markedsaktørenes forventninger til styringsrenten avhenger av hva de tror om den økonomiske utviklingen og hvordan økonomien virker. I tillegg vil aktørenes syn på hvordan sentralbanken agerer, påvirke forventningene. Markedsrentene påvirker kronekursen, prisene på verdipapirer, investeringer, forbruk, eiendomspriser og etterspørselen etter lån. Gjennom alle disse kanalene virker renten på de samlede etterspørsels- og produksjonsforholdene, og på priser og lønninger.

Styringsrenten har vært 0,5 pst. siden mars 2016, som er historisk lavt, se figur 3.12A. Sterkere økonomisk utvikling gjennom 2017 og inn i 2018 har bidratt til å trekke opp rentebanen til Norges Bank. Ifølge Norges Banks rentebane fra mars i år vil styringsrenten mest sannsynlig bli satt opp etter sommeren i år, og deretter gradvis bli hevet til om lag 2 pst. i 2021. Norges Bank anslår at den underliggende prisveksten vil stige til litt over 2 pst. i slutten av prognoseperioden, mens kapasitetsutnyttningen vil øke videre og nå et normalnivå tidlig i 2019.

Ifølge Norges Bank har et lavere måltall for inflasjonen i seg selv liten betydning for renteutsettene den nærmeste tiden. Lengre frem i tid vil lavere inflasjonsmål gradvis bidra til å trekke ned de nominelle rentene.

Påslaget mellom pengemarkedsrenten og styringsrenten kan i perioder variere en del. Den siste tiden har den norske pengemarkedsrenten økt blant annet som følge av høyere påslag i det

amerikanske pengemarkedet. Utlånsrentene til husholdninger og foretak har vært nokså stabile, og bankenes utlåsmarginer har gått noe ned.

Etter en svekkelse mot slutten av fjoråret, har kronen svingt en del så langt i år og er sterkere enn nivåene ved årsskiftet. Kronen er likevel fortsatt betydelig svakere enn nivåene fra inngangen til 2013 og rundt 6 pst. svakere enn gjennomsnittet de siste fem årene (2013–2017), se figur 3.12B. Svekkelsen av kronen har bidratt til høyere vekst i konsumprisene og bedret lønnsomhet for de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv.

Rentene på norske statsobligasjoner med ti års løpetid har økt litt så langt i år og var i begynnelsen av mai på 1,9 pst. Det er litt høyere enn årsgjennomsnittet i 2015–2017, da renten var hhv. 1,6, 1,3 og 1,6 pst. Oppgangen må ses i sammenheng med en høyere rente i USA og bedre vekstutsikter.

3.4 Makrotilsyn og finansiell stabilitet

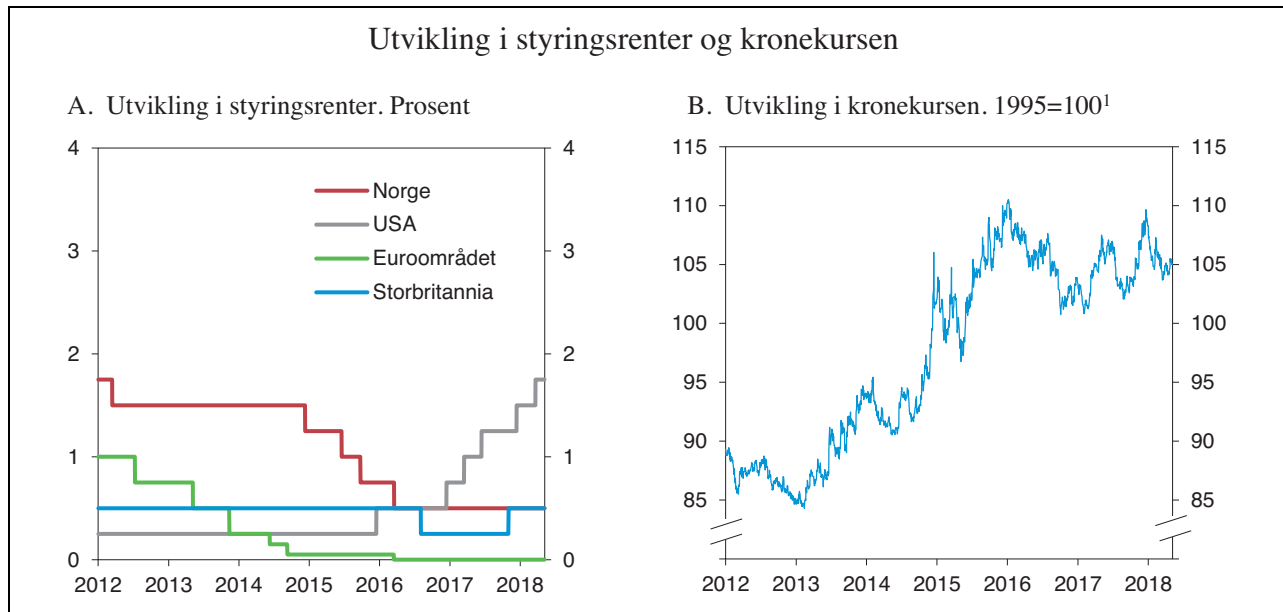
Husholdningssektoren

De fleste finansielle kriser i Norge og internasjonalt har oppstått etter perioder med sterk vekst i formuespriser og rask oppbygging av gjeld. Erfaringer viser at finansielle ubalanser kan bygge seg opp over mange år og kan strekke seg over flere konjunktursykler. Når finansielle ubalanser utløses, kan samspillet mellom finanssystemet og resten av økonomien gi kraftige forstyrrelser og dype økonomiske tilbakeslag.

Gjelden i husholdningene har lenge steget mer enn inntektene. Norske husholdninger har i gjennomsnitt en gjeld som tilsvarer mer enn to ganger deres disponible inntekt. Det er høyt både historisk og sammenlignet med andre land. Vedvarende oppgang i husholdningenes gjeldsbelastning er et tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp og utgjør en alvorlig sårbarhet i norsk økonomi.

Selv om rentenivået er lavt, har høy og økende gjeld i husholdningene ført til at gjeldsbetjeningsgraden, andelen av inntekten som går til å betjene renter og avdrag, har steget og nådd nivåene fra bankkrisen på 1990-tallet, se figur 3.13A. Den høye gjelden gjør husholdninger sårbare for endringer i blant annet rentenivået. En analyse fra Norges Bank viser at høyere rente gir større nedgang i husholdningens disponible inntekt i dag enn tidligere, og at nedgangen vil være størst for yngre og middelaldrende husholdninger.

Historisk har bankenes tap på boliglån vært forholdsvis små. Ved inntektsbortfall eller høyere



Figur 3.12 Utvikling i styringsrenter og kronekurs

¹ Importveid kursindeks (I-44) (Fallende kurve angir sterkere kronekurs)

Kilde: Macrobond.

rente vil mange husholdninger velge å 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.

Boligprisene steg kraftig over en lengre periode, se figur 3.13B. Gjennom 2017 falt boligprisene. De siste månedene har prisene steget igjen og er nå omtrent tilbake på toppnivået fra i fjor. Oppgangen har vært særlig markert i Oslo, se omtale i kapittel 2.

Gjeldsveksten i husholdningssektoren har avtatt litt de siste månedene, men er fortsatt betydelig høyere enn inntektsveksten.

Regjeringen har de siste årene innført en rekke tiltak for å bidra til en mer bærekraftig utvikling i boligmarkedet, dempe sårbarheten i husholdningene og gjøre finanssystemet robust overfor boligprisfall og andre forstyrrelser. Boliglånsforskriften setter grenser for gjelds- og belåningsgraden på nye utlån med pant i bolig. Soliditetskravene for banker er styrket, blant annet med et motsyklisk kapitalbufferkrav. Regjeringen har også gjennomført endringer med sikte på å gjøre det enklere og billigere å bygge nye boliger.

Boliglånsforskriften ble videreført og strammet noe inn fra januar 2017. Forskriften stiller 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 etter låneopptaket ikke overstige fem ganger brutto inntekt. Bankene har en viss

fleksibilitet til å kunne yte lån til kredittverdige kunder, ved at 10 pst. av utlånsvolumene hvert kvartal kan være lån som ikke oppfyller alle 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.

Ifølge Norges Banks utlånsundersøkelse rapporterte bankene om litt strammere kredittpraksis overfor husholdningene i 1. kvartal i fjor som følge av endringene i boliglånsforskriften. Siden har kredittpraksisen vært uendret, ifølge undersøkelsen. Rapportering fra Finanstilsynet viser at bankene i Oslo bruker en stor andel av fleksibilitetskvoten på kunder der deres samlede lån overstiger fem ganger bruttoinntekt, mens bruken ellers i landet er mer jevnt fordelt på lån som overstiger forskriftens krav om maksimal gjelds- og belåningsgrad. Samlet sett har bankene ligget godt innenfor fleksibilitetskvotene i den tiden forskriften har virket, se figur 3.13C. For bankene kan det imidlertid være utfordrende å finstyre utnyttelsen av kvotene, slik at de typisk vil operere med sikkerhetsmarginer for å unngå overskridelser.

Forskriften gjelder frem til 30. juni i år. Finansdepartementet har nylig hatt på høring et forslag fra Finanstilsynet om å videreføre forskriften, med enkelte endringer. Regjeringen vil ta stilling til om boliglånsforskriften skal videreføres, og i så fall i hvilken form, før gjeldende forskrift utløper. Se nærmere omtale i Finansmarkedsmeldingen 2018.

Foretakssektoren

Den innenlandske kredittveksten i fastlandsforetakene tok seg opp gjennom 2017 og har fortsatt å stige så langt i år. Oppgangen kommer etter flere år med moderat vekst. Kredittveksten er bredt basert i flere næringer og har tiltatt både fra banker og i obligasjonsmarkedet. Det er ikke tegn til at foretakene har problemer med tilgangen til kreditt.

Påslagene i pengemarkedet har økt så langt i år og trukket opp pengemarkedsrenten. Risikopåslagene i det norske obligasjonsmarkedet har gått noe ned, både for foretak med høy og lav kredittvurdering.

Utlån til næringsseiendom bidrar mest til utlånsvæksten både i bankene og i obligasjonsmarkedet. En betydelig andel av bankenes utlån er til næringsseidomsforetak.

Næringsseidomspriser har steget over flere år. Salgsprisene på attraktive kontorlokaler i Oslo steg kraftig gjennom fjoråret. Leiepriser på kontorlokaler økte i de fleste områder i Oslo og i Trondheim i fjor. Prisene var stabile i Bergen, mens de fortsatte å falle i Stavanger. Avkastningskravet for kontorlokaler i Oslo falt litt mot slutten av fjoråret. Utvikling i byggeaktivitet, kontorledighet og avkastningskrav vil påvirke næringsseidomsmarkedet fremover.

Banksektoren

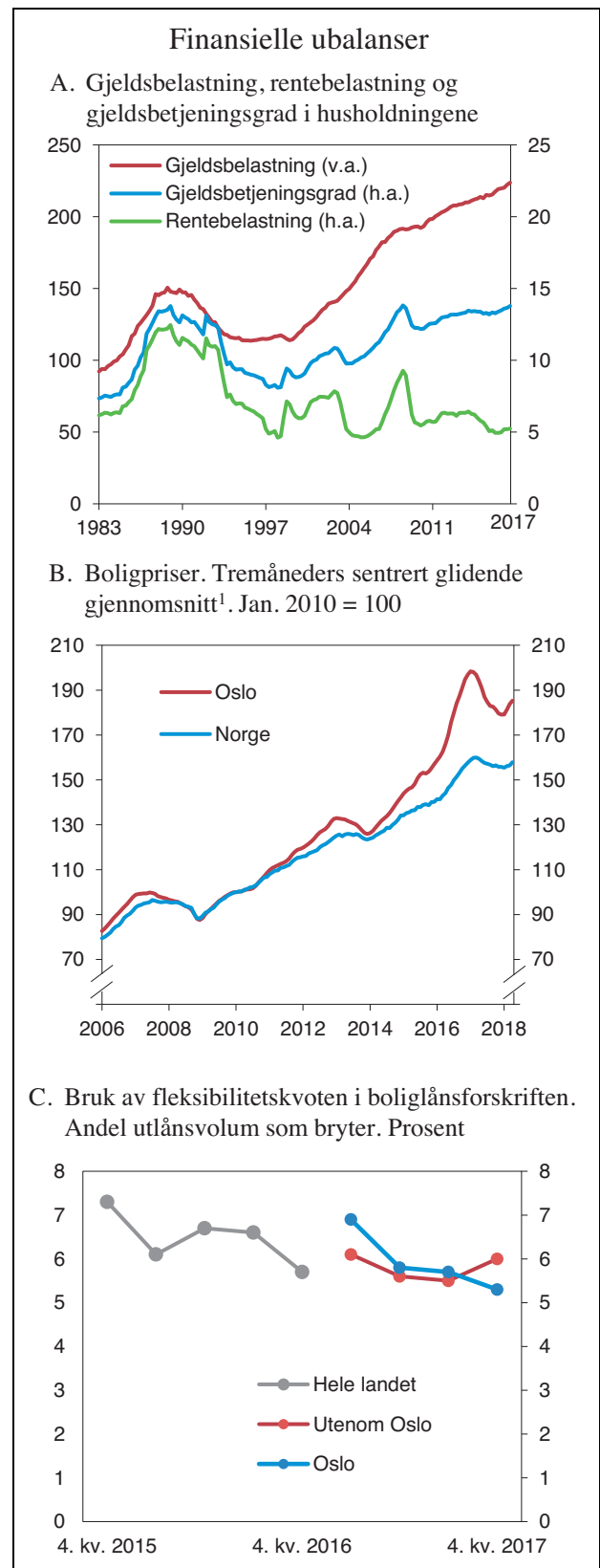
Norske banker er solide, lønnsomme og likvide. Bankene har styrket sin soliditet betydelig de siste årene etter at myndighetene skjerpet kapitalkravene, og den gode inntjeningen legger til rette for ytterligere kapitalbygging fremover. På grunn av et godt utgangspunkt i bankene og en god utvikling i norsk økonomi, har Norge vært blant landene som raskest har kunnet innføre nye krav.

Utsiktene for finansiell stabilitet og utviklingen i norske finansinstitusjoner og finansmarkeder er nærmere omtalt i Finansmarkedsmeldingen 2018.

3.5 Sysselsettings- og inntekts-politikken

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 gjennom å bidra til høy



Figur 3.13 Finansielle ubalanser

¹ Tallene for Oslo er sesongjustert av Finansdepartementet. Kilder: Macrobond, Statistisk sentralbyrå, Norges Bank, Finanstilsynet, Eiendom Norge, Eiendomsverdi, Finn.no og Finansdepartementet.

deltakelse i arbeidslivet. Det er viktig med et fleksibelt arbeidsmarked som tilpasser seg endringer i etterspørselen etter arbeidskraft. Gode arbeidsinsentiver er avgjørende for å sikre høy sysselsetting. Norge har et arbeidsmarked som gjennomgående fungerer godt. Mange deltar i arbeidslivet, og arbeidsledigheten er lav. Det er likevel noen trekk ved arbeidsmarkedet som vekker bekymring. Andelen sysselsatte menn i de mest arbeidsføre aldersgruppene har avtatt de siste ti årene, mens utviklingen i flere andre land går i motsatt retning. Samtidig har Norge en høyere andel som mottar helserelaterte trygdeytelser enn andre land.

Regjeringen arbeider på flere fronter for å mobilisere arbeidskraft. Det er blant annet tatt initiativ til en inkluderingsdugnad som skal bidra til å få flere personer med nedsatt funksjonsevne eller «hull i CV-en» inn i arbeidslivet. Det er videre satt ned et utvalg, som skal vurdere tiltak som kan øke sysselsettingen.

Det er viktig å yte bistand til personer som ikke klarer å skaffe seg arbeid på egen hånd. Arbeidsmarkedstiltak er sentrale virkemidler for å få flere over i jobb. Tiltakene kan bidra til å gjøre personer som står utenfor arbeidslivet bedre kvalifisert og forhindre at svake grupper varig faller ut av arbeidsmarkedet. Det er viktig at tiltakene understøtter aktivitet og jobbsøking. Blant ungdom og blant innvandrere fra land utenfor EØS-området er det grupper som stiller svakere på arbeidsmarkedet. Disse gruppene blir særlig prioritert for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Det samme gjelder for personer som har stått lenge uten arbeid. For å motvirke svekkelsen i arbeidsmarkedet etter oljeprisfallet i 2014 ble antall tiltaksplasser rettet mot arbeidsledige økt. Det går godt i norsk økonomi, og etterspørselen etter arbeidskraft øker markert. Veksten i sysselsettingen det siste året har ført til lavere arbeidsledighet. Utsiktene for arbeidsmarkedet i år og neste år fremstår som klart bedre enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet i fjor høst, se nærmere omtale i avsnitt 2.1.

I lys av bedringen i arbeidsmarkedet ble det i saldert budsjett for 2018 lagt opp til å redusere tiltaksnivået for inneværende år til om lag 14 000 plasser rettet mot arbeidssøkere. Samlet sett tilsier utsiktene for arbeidsmarkedet at tiltaksnivået rettet mot arbeidsledige personer kan reduseres ytterligere i 2. halvår i år. Regjeringen foreslår å redusere bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak svarende til om lag 550 tiltaksplasser for 2018 sett under ett fra saldert budsjett, se figur 3.14A. Regjeringen viderefører den særskilte innsatsen

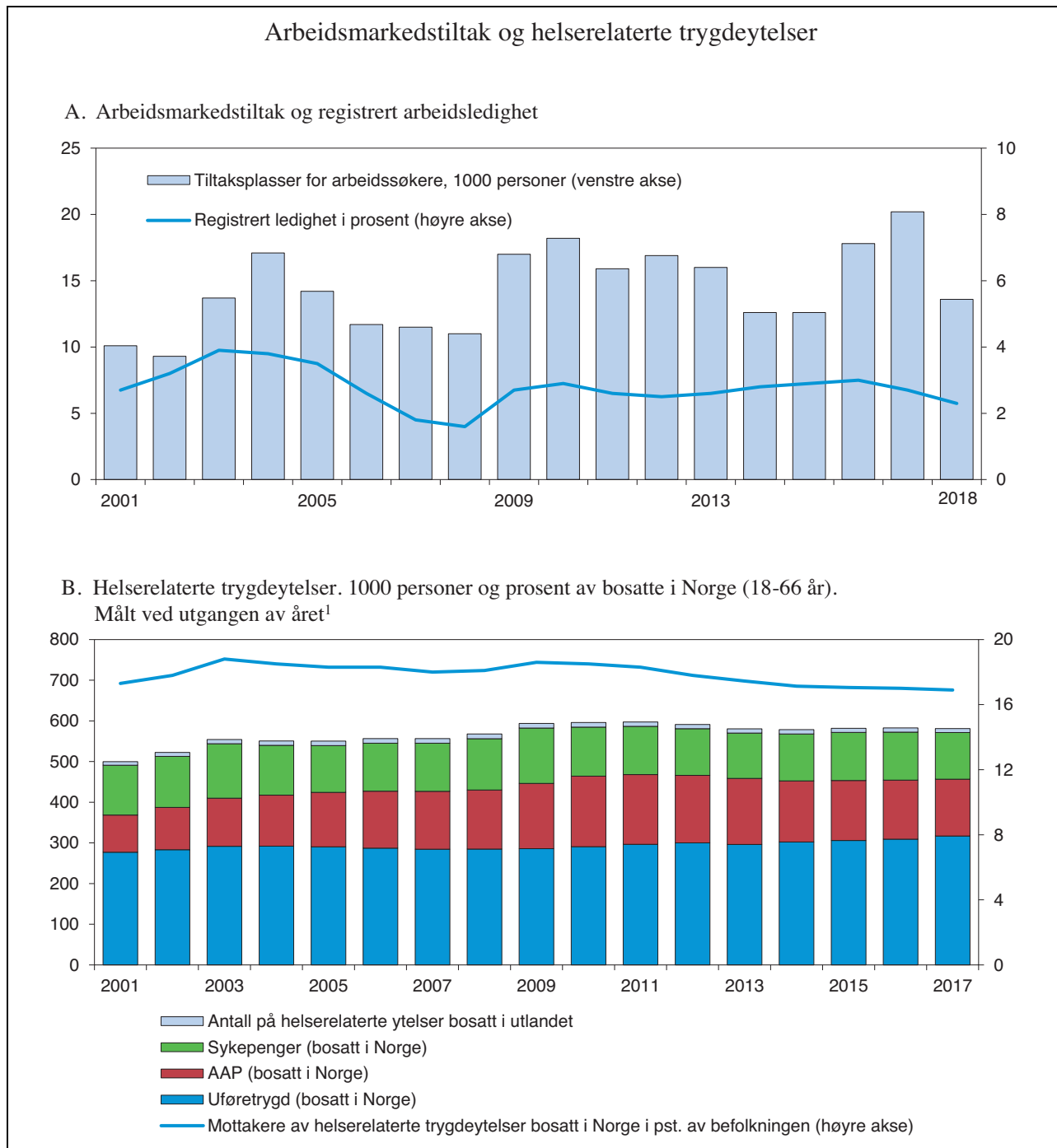
mot ungdom og langtidsledige som ble igangsatt i fjor.

Regjeringen mener det er riktig å holde nivået på tiltaksplasser rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne på et høyt nivå. Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er tiltak for personer som mottar uføretrygd eller i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd. Tiltaket tilbyr varig tilrettelagte arbeidsplasser i form av ansettelse i skjermede eller ordinære virksomheter. Regjeringen foreslår å styrke innsatsen overfor denne gruppen ved å øke antallet tiltak med 100 plasser i 2. halvår 2018.

Virksomhetenes mulighet til å bruke innleid arbeidskraft er med på å sikre et fleksibelt arbeidsmarked. I bygge- og anleggsbransjen har det vært en stor økning i bruken av innleie. For blant annet å sikre et mer kontrollert omfang av innleie foreslår regjeringen endringer i arbeidsmiljøloven. I Prop. 73 L (2017–2018) foreslås det å:

- definere i arbeidsmiljøloven hva fast ansettelse innebærer, slik at arbeidstaker sikres forutsigbart arbeidsomfang (f.eks. gjennom en konkret stillingsprosent).
- tydeliggjøre krav om at arbeidsavtaler må inneholde informasjon for når arbeidet faktisk skal utføres.
- gi adgang til midlertidige ansettelser i bemanningsbyråer ved utleie til vikariat i innleiebedriften.
- begrense adgangen til å inngå lokal avtale om innleie i bygge- og anleggsbransjen. Virksomheter som ønsker slike avtaler, må være bundet av landsomfattende tariffavtale inngått med en fagforening med innstillingsrett.
- igangsette et arbeid for å vurdere håndhevingen av innleiereglene.

Pensjonsreformen som ble innført i 2011, har bidratt til å øke sysselsettingen blant personer over 62 år. Pensjonsreformen er fullt ut gjennomført i folketrygden og i privat sektor, og pensjonsavtalen som ble inngått mellom staten og organisasjonene i offentlig sektor i mars, innebærer et viktig skritt i retning av å fullføre pensjonsreformen også for offentlig ansatte. Systemet for offentlige ansatte vil gi økt fleksibilitet og de samme gode arbeidsinsentivene som i folketrygden og i pensjonsordningene i privat sektor. Pensjonsavtalen innebærer at det blir lettere å bytte jobb mellom offentlig og privat sektor, at alle offentlig ansatte vil få utbetalt tjenestepensjon og at det blir enklere for offentlig ansatte å kompensere for levealdersjustering av alderspensjon. Organisasjonene har fått frist til 1. juli for å gi



Figur 3.14 Arbeidsmarkedstiltak og helse relaterte trygdeytelser

¹ Tall for mottakere av sykepenger er for 1. halvår

Kilder: Nav og Finansdepartementet.

endelig tilbakemelding på om de slutter seg til avtalen. Avtalen er anbefalt av alle hovedorganisasjonene.

I henhold til pensjonsavtalen innføres den nye avtalen fra 2020 og gjelder for de som er født i 1963 eller senere. Alderspensjonen i det nye systemet skal tjenes opp uavhengig av folketrygden, slik at samordningsreglene etter hvert faller

bort. Pensjonen kan tas ut fleksibelt mellom 62 og 75 år og kombineres med arbeidsinntekt. Den skal fortsatt være livsvarig og reguleres på samme måte som i folketrygden. Avtalen innebærer at AFP i offentlig sektor endres fra en tidligpensjonsordning til en livsvarig ytelse etter mønster av AFP i privat sektor. Det innføres også et nytt pensjonselement, såkalt betinget tjenstepensjon.

Den vil gi økt sikkerhet for den fremtidige pensjonen for de som ikke kvalifiserer for AFP. Betinget tjenestepensjon skal kunne tas ut fleksibelt fra 62 til 70 år, og er på samme måte som tjenestepensjon og AFP en livsvarig ordning.

Regjeringen fremmet i april Prop. 61 L (2017–2018) om regler for samordning av offentlig tjenestepensjon i nåværende offentlige tjenestepensjonsordninger med alderspensjon fra folketrygden for personer født i 1954 og senere. Forslagene har vært på høring, og forslagene i proposisjonen er som en del av oppfølgingen av pensjonsavtalen justert på enkelte punkter. I pensjonsavtalen sluttet hovedorganisasjonene seg til prinsippene i det nye samordningsregelverket.

Nærmere om omfanget på helserelevante trygdeordninger

En forholdsvis stor andel av de som står utenfor arbeidslivet, mottar en helserelevante trygdeytelse som følge av sykdom eller nedsatt arbeidsevne. Både sykefraværet og andelen som mottar uføretrygd er høyere i Norge enn i de fleste andre europeiske land. I Perspektivmeldingen 2017 er det illustrert at en reduksjon av nivået på sykefravær og uføretrygd til svensk nivå ville redusert antall mottakere av helserelevante trygdeytelser med mer enn 100 000 personer.

I 2017 mottok 17 pst. av personer mellom 18 og 66 år i Norge en helserelevante trygdeytelse, se figur 3.14B. Denne andelen har holdt seg forholdsvis stabil de siste årene. Vel halvparten mottar uføretrygd. Om lag tre fjerdedeler av nye mottakere av uføretrygd har tidligere mottatt arbeidsavklaringspenger (AAP). Tall fra Nav viser at av de som forlater AAP, er det bare rundt 20 pst. som går tilbake til arbeid uten å motta noen form for stønad. Regjeringen legger vekt på å få flere trygdemottakere over i ordinært arbeid. Tiltak som begrenser tilstrømmingen til varige trygdeytelser, er derfor viktige. Med sikte på å få flere over i arbeid ble regelverket for AAP endret 1. januar i år, blant annet ble maksimal varighet for rett til ytelsen redusert, og stønadsmottakerne skal følges tettere opp.

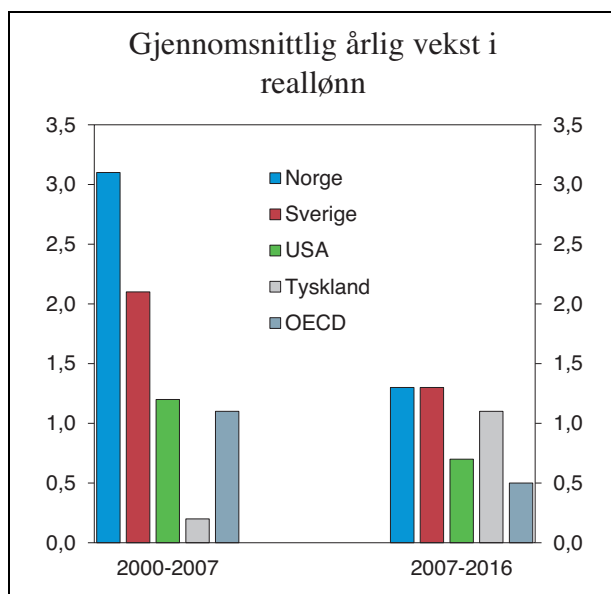
Langvarig sykefravær er for mange første skritt mot å falle permanent ut av arbeidslivet. Å opprettholde kontakt med arbeidslivet ved langvarig sykefravær er viktig for å komme tilbake i jobb. Sykefraværet har holdt seg nokså stabilt gjennom flere år. I 4. kvartal 2017 utgjorde sykefraværet 6,5 pst. av alle avtalte dagsverk. Det er om lag 9 pst. lavere enn da IA-avtalen ble inngått i 2001.

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 av hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Regjeringens kontaktutvalg og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) er viktige møtepunkter for å bygge en felles forståelse. Myndighetene har ansvaret for at lover og regler legger til rette for et velfungerende og fleksibelt arbeidsmarked.

Lønnsveksten er kommet ned etter oljeprisfallet. Mens årslønnsveksten i gjennomsnitt var 4½ pst. per år i perioden 2000–2014, har den de tre siste årene vært 2¼ pst. per år. Sammen med en svakere krone har lavere lønnsvekst bidratt til en betydelig bedring av konkurranseevnen til norsk næringsliv.

Foreløpige tall viser at årslønnsveksten i fjor ble 2,3 pst., opp fra 1,7 pst. i 2016. Endringer i fordelingen av lønnstakere mellom næringer med ulikt lønnsnivå bidro til å trekke ned samlet lønnsvekst i fjor, men bidraget var betydelig mindre enn i 2016. Det må ses i sammenheng med at sysselsettingen i petroleumsnæringen, en næring med et høyt lønnsnivå, falt klart mindre i 2017 enn



Figur 3.15 Gjennomsnittlig årlig vekst i reallønn. Prosent

Kilder: OECD.

i 2016. Lønningene økte mer enn konsumprisene, og reallønnen økte med 0,5 pst. i fjor, etter et fall på 1,8 pst. i 2016, ifølge TBU.

Årets lønnsoppgjør er hovedoppgjør i alle de store tariffområdene. Det innebærer at det i tillegg til lønn også forhandles om alle de øvrige bestemmelsene i tariffavtalene. NHO kom til enighet med LO og YS etter tvungen mekling hos Riksmekleren. På bakgrunn av vurderinger gjort av NHO, i forståelse med LO, ble årslønnsveksten i industrien samlet (arbeidere og funksjonærer) i NHO-området anslått til 2,8 pst. I andre oppgjør som er forhandlet ferdig, har partene gjennomgående kommet til enighet innenfor rammen til industrien.

Partene er også blitt enige om å igangsette en utredning om mulig omlegging av dagens *AFP-ordning*. Regjeringen er innstilt på å bistå med utredningskapasitet i arbeidet. Bistand fra regjeringen betinger at en ny AFP-ordning har et bærekraftig finansielt grunnlag over tid, at ordningen understøtter målene med pensjonsreformen, herunder gir insentiver til å være i arbeid, og at ordningen fungerer godt som en del av det samlede pensjonssystemet. Videre betinger bistand fra regjeringen at arbeidet skal legge til grunn at statens økonomiske bidrag begrenses til det som med realistiske forutsetninger følger av en videreføring av dagens ordning.

Partene er videre blitt enige om at Sluttvederlagsfondet skal benyttes til å finansiere en Sli-terordning for de som går av ved 62, 63 eller 64 år uten arbeidsinntekt ved siden av LO og NHO vil i fellesskap utforme ordningen, og de vil søke å etablere og sette ordningen i drift 1. januar 2019. Sli-terordningen opprettes som en ny ordning mellom LO og YS. NHOs bidrag til ordningen er begrenset til Sluttvederlagsfondet, samt en videreføring av kontingentbetalinger til dette nye formålet frem til 31. desember 2023.

På bakgrunn av resultatene fra de gjennomførte oppgjørene anslås årslønnsveksten til 2,8 pst. i år. Med en anslått vekst i konsumprisene på 2,1 pst. innebærer det en reallønnsvekst på 0,7 pst. Selv om reallønnsveksten er kommet ned etter oljeprisfallet, var den i perioden 2007–2016 på linje med veksten i Sverige og klart høyere enn OECD-gjennomsnittet, se figur 3.15.

3.6 Klimapolitikken

3.6.1 Innledning

Parisavtalen, som trådte i kraft i 2016, har som formål å bedre gjennomføringen av klimakonvensjonen og dens mål, blant annet ved å holde gjen-

nomsnittlig temperaturøkning godt under 2 °C sammenlignet med før-industrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. For å understøtte det langsiktige temperaturmålet setter avtalen opp et kollektivt utslippsmål. Dette målet sikter mot at økningen i de globale klimagassutslippene snarest mulig skal snus til en rask reduksjon, slik at det blir balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i skog og hav i løpet av andre halvdel av dette århundret (klimanøytralitet).

De fleste land har levert inn nasjonale bidrag til Parisavtalen. I beslutningen fra Paris fremgår det at det vil kreve mye større innsats enn det som reflekteres av de innmeldte bidragene fra landene for å nå Parisavtalens mål. Avtalen har femårssy-kler. Landene skal melde inn nasjonalt fastsatte bidrag som vil utgjøre en progresjon fra tidligere innmeldte bidrag og gir uttrykk for høyest mulig ambisjon.

I de internasjonale forhandlingene pågår det et arbeid med å gi Parisavtalen utfyllende regelverk, blant annet retningslinjer for informasjon knyttet til landenes innmeldte bidrag og hvordan landene skal rapportere om gjennomføringen av sine bidrag. I inneværende år gjennomføres det en global gjennomgang av hvordan verden ligger an i forhold til det globale utslippsmålet i Parisavtalen, se punkt 3.6.3 om Talanoa-dialogen. I etterkant av, og informert av denne gjennomgangen og innen første kvartal 2020 skal partene melde inn nye eller oppdaterte, mulig forsterkede, endelige mål.

Veksten i fornybar energi nådde i 2017 nye høyder og tilsvarte ¼ av økningen i samlet energi-etterspørsel globalt. Vindkraft stod for i overkant av 1/3 av veksten i fornybar energi. Etter flere år med stabil utvikling i globale utslipp økte imidlertid, ifølge IEA, energirelaterte utslipp av CO₂ med 1,4 pst. i 2017. Økonomisk oppsving i Asia bidro sterkt til økningen.

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Sektor-overgripende virkemidler i form av avgifter og deltakelse i det europeiske kvotesystemet er hovedvirke-midlene. 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 satsing på forskning og utvikling.

Norske utslipp av klimagasser var 53,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2016. Det er drøyt 1 pst. lavere enn året før. Utslippene utgjør om lag 0,1 pst. av globale utslipp. Skog tar opp CO₂, og med-

regnet netto opptak av klimagasser i skog og andre arealer var norske utslipp rundt 29 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2016. Fremskrivninger av utslipp til luft ble presentert i Perspektivmeldingen 2017. Der ble det anslått at utslippene av klimagasser vil avta med rundt ¾ pst. i året frem mot 2030. Disse anslagene er basert på vedtatt gjennomført politikk på det tidspunktet perspektivmeldingen ble utarbeidet. Fremskrivningene inkluderer dermed ikke effekten av ny og forsterket politikk. I 2030 anslås utslippene å ligge rundt 5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter lavere enn i 2016. Det aller meste av nedgangen ventes å komme i ikke-kvotepliktige sektor der utslippene anslås å gå ned med om lag 4 mill. tonn fra 2016 til 2030.

3.6.2 Norske forpliktelser og samarbeid med EU

Som ledd i Parisavtalen har Norge meldt inn at vi vil påta oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Det tilsvarer EUs forpliktelse og Norge er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av utslippsmålet for 2030. Det er en ambisjon å avklare hovedprinsippene i en avtale om felles oppfyllelse innen klimatoppmøtet i Katowice i desember 2018.

Norge er allerede knyttet til EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen. Norske bedrifter bidrar dermed på lik linje med bedrifter i EU til å redusere kvotepliktige utslipp. Ved en felles oppfyllelse av utslippsmålet for 2030 vil også EUs regelverk om mål og fleksibilitet i ikke-kvotepliktig sektor (innsatsfordelingsforordningen) og bokføring av utslipp og opptak i skog og andre landarealer bli relevant for Norge.

EU har nylig vedtatt regelverket for perioden 2021–2030 for EUs kvotesystem, innsatsfordelingsforordningen og skog og landarealer. Det pågår forhandlinger i EU om en styringssystemforordning for energiunionen. Det vurderes om og eventuelt hvordan klimadelen av styringssystemet vil komme til anvendelse ved en avtale om felles gjennomføring av utslippsmålet for 2030.

Fra 2021 vil antall kvoter som utstedes i EUs kvotesystem reduseres med 2,2 pst. årlig, mot en årlig reduksjon på 1,74 pst. i inneværende periode. I 2030 vil samlet kvotemengde som utstedes være 43 pst. lavere enn i 2005. Det er akkumulert er stort overskudd av kvoter i EUs kvotemarked. EU har tidligere besluttet at en prosentvis andel av overskuddet i kvotemarkedet midlertidig skal legges i en markedsreserve når overskuddet overstiger 833 mill. kvoter. Det er nå vedtatt at kvoter i

markedsreserven som overstiger antallet kvoter som ble auksjonert foregående år, skal slettes fra 2023. Kvoteprisen har steget det siste året og har i begynnelsen av mai ligget på 13–14 euro per tonn, mer enn dobbelt så høyt som for ett år siden.

I behandlingen av regelverket for utslippsmål og fleksibilitet for ikke-kvotepliktige utslipp ble det ikke gjort endringer sammenlignet med EU kommisjonens forslag. Hvert land får et utslippsmål for ikke-kvotepliktige utslipp på mellom 0 og 40 pst. avhengig av BNP per innbygger, men hensyntatt kostnader ved utslippsreduksjoner. Regelverket åpner for flere former for fleksibilitet, blant annet kan land som overoppfyller sin forpliktelse selge overskudd til andre land. Det åpnes også for at noen land får begrenset adgang til å benytte kvoter fra EUs kvotesystem. Det er også en betinget og begrenset adgang til å benytte overskuddsopptak fra skog og andre landarealer. Denne adgangen er trolig lite aktuell for Norge.

Regelverket for skog og annen arealbruk ble noe endret i trilog-behandlingen, blant annet for bokføring av utslipp og opptak i forvaltet skog. For forvaltet skog, det vil si skogarealer som hogges og forynges med ny skog, skal det utarbeides en referansebane som blant annet setter hvilket hogstnivå landet kan ha i perioden 2021–2030 uten å få bokført utslipp. Utgangspunktet er landenes bærekraftige skogforvaltningspraksis i perioden 2000–2009. Det åpnes for at landene kan ta hensyn til spesielle nasjonale forhold, herunder alderssammensetningen av skogen og muligheten for å øke det langsiktige opptaket i tråd med Parisavtalen. Det er også etablert en kompensasjonsordning for land som får bokført utslipp fra forvaltet skog, under forutsetning at de totale utslippene i sektoren ikke overstiger opptaket i EU samlet.

Norge er i dialog med EU om en avtale. Parallelt fortsetter arbeidet med å utrede konsekvensene for Norge av det endelige regelverket. Regjeringen vil orientere Stortinget på egnet måte underveis i prosessen.

3.6.3 Talanoa-dialogen

I forbindelse med behandlingen av ratifikasjonsproposisjonen for Parisavtalen, Prop. 115 S (2015–2016) gjorde Stortinget følgende vedtak, se vedtak 894 i Inst. 407 S (2015–2016):

«Stortinget ber regjeringen før dialogen om økte ambisjoner i 2018, komme til Stortinget med en sak om Norges forslag til forsterkede mål – som utgangspunkt for prosessen for å oppnå Parisavtalens formål.»

Partene til Parisavtalen skal melde inn nasjonalt fastsatte bidrag i første kvartal i 2020. Det er imidlertid ikke et krav om at land med tiårige tidsrammer, som Norge og EU, da må fastsette et nytt utslippsmål for 2030. Disse landene kan oppdatere eller melde inn det tidligere kommuniserte målet.

Parisavtalen legger opp til at alle parter skal delta i en felles gjennomgang for å vurdere kollektiv måloppnåelse. Videre fremgår det at partene skal se hen til resultatet fra denne gjennomgangen når de nasjonalt fastsatte bidragene bestemmes. Den felles gjennomgangen i 2018 heter Talanoa-dialogen. Opplegget for dialogen er blitt klarere siden Stortinget gjorde sitt vedtak i forbindelse med behandlingen av Prop. 115 S (2015–2016) og regjeringen la frem statsbudsjettet for 2018. Talanoa-dialogen fokuserer på tre globale spørsmål; hvor er vi, hvor skal vi og hvordan kommer vi dit. Et viktig bidrag inn i Talanoa-dialogen vil være rapporten som FNs klimapanel er bedt om å utarbeide. Rapporten skal gi informasjon om klimaendringene ved 1,5 °C oppvarming og modellberegninger for utslippsbaner i tråd med dette. Talanoa-dialogen pågår gjennom hele 2018, og avsluttes med den politiske fasen under partskonferansen i Katowice i desember. Talanoa-dialogen legger opp til at regjeringer, næringsliv, lokalforvaltning og organisasjoner kan legge frem sine erfaringer og lære av hverandre. Det er ikke i forbindelse med Talanoa-dialogen i 2018 at partene til klimakonvensjonen vil bekrefte eller legge frem forsterkede mål. Regjeringen har heller ikke informasjon om land som har til hensikt å legge frem forsterkede nasjonalt fastsatte bidrag i år. I etterkant av Talanoa dialogen vil regjeringen vurdere Norges endelige nasjonalt fastsatte bidrag for perioden 2021–2030, og komme tilbake til Stortinget om dette så raskt som mulig og i god tid før fristen for innmelding av slike bidrag i første kvartal 2020.

Regjeringen leverte innspill til Talanoa-dialogen primo april.¹ Innspillet beskriver Norges erfaringer på relevante områder og er primært rettet mot det tredje av spørsmålene som dialogen adresserer: «Hvordan kommer vi dit?» Temaene Norge har spilt inn er:

- Begrense utslipp/avskoging i tropisk skog. For å nå bærekrafts- og klimamålene bør Talanoa-dialogen fremme økt handling for å stanse avskoging, bærekraftig skogforvaltning og restaureringen av tropisk skog.
- Markedsbasert samarbeid, og hvordan slikt samarbeid bør utformes for å bidra til økte klimaambisjoner.
- Karbonprising, et svært effektivt virkemiddel for å redusere klimagassutslipp. Det gir produsenter, konsumenter og investorer et godt insentiv for å foreta klimavennlige beslutninger. I innspillet trekker Norge også frem følgende initiativer: Carbon Partnership Leadership Coalition (CPLC), Partnership for Market Readiness (PMR) og Transformative Carbon Asset Facility (TCAF).
- Nullutslipp/omstilling i transportsektoren. Talanoa-dialogen bør få frem informasjon om tilgjengelige tiltak for å avkarbonisere transportsektoren. Innspillet inneholder blant annet en oppfordring til alle land om å legge til rette for lav- og nullutslipppløsninger i transportsektoren. Et større marked bidrar til å fremme teknologiutvikling og redusere kostnadene ved slik teknologi.
- Rettferdig omstilling og en inkluderende prosess i arbeidet med å nå Parisavtalens mål. Innspillet trekker frem norske erfaringer med samarbeid mellom arbeidslivets parter og hvordan dette kan bidra til økt tillit og bedre forståelse.
- Klimaeffekt på kort og lang sikt. Innspillet inneholder en oppfordring til å prioritere strategier, tiltak og virkemidler for å begrense temperaturstigningen også på kort sikt.
- Klimalov. Loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Loven innfører en syklus for gjennomgang av klimamål hvert femte år etter samme prinsipp som i Parisavtalen.

Talanoa-dialogen legger også opp til innspill fra organisasjoner, forskning og andre ikke-statlige aktører. Norske organisasjoner har uttrykt at de vil delta aktivt i dialogen, gjennom både egne innspill og innspill som fremmes av internasjonale sammenslutninger de norske organisasjonene er deltakere i.

3.7 Statistikklovutvalget

Regjeringen satte høsten 2016 ned et utvalg for å vurdere statistikkloven. 19. mars i år overleverte utvalget sin utredning NOU 2018: 7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå til departementet. Utvalget ble ledet av professor Nils Henrik M. von der Fehr ved Universitetet i Oslo.

¹ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/119_TalanoaSubmissionNorway1apr2018END_rev.pdf

Gjeldende statistikklov er fra 1989. En viktig grunn for at utvalget ble satt ned, var et ønske om å gjennomgå den norske statistikklovgivningen i lys av de omfattende endringene som har funnet sted siden gjeldende lov ble vedtatt. Vilkårene for statistikkproduksjon har endret seg betydelig både nasjonalt og internasjonalt, blant annet mulighetene til å samle inn data og koble registre. Den teknologiske utviklingen gir nye muligheter, men samtidig nye utfordringer, ikke minst når det gjelder personvern hensyn. Internasjonalt statistikk samarbeid er også blitt mer omfattende og gir langt flere føringer på norsk statistikkproduksjon enn tidligere.

Utvalget ble også bedt om å se på om styringsstrukturen for Statistisk sentralbyrå (SSB) er i tråd med det europeiske regelverket. SSB har i dag ansvar for å kartlegge og prioritere behov for offisiell statistikk, samordne statistikk som blir utarbeidet av andre forvaltningsorganer, utvikle statistiske metoder og utnytte statistikken til analyse og forskning. SSB har også hovedansvaret for Norges deltakelse i internasjonalt statistisk samarbeid.

SSB skiller seg fra mange andre statistikkbyråer ved at det har en egen samfunnsøkonomisk forsknings- og utredningsvirksomhet. Etter gjeldende lov skal SSB «utnytte statistikken til analyse og forskning», og utvalget ble bedt om å vurdere om dette fortsatt bør være en lovpålagt oppgave for byrået. SSBs ansvar omfatter blant annet å analysere konjunkturutviklingen, levere tallfestede økonomiske modeller til bruk i forvaltningen og å utarbeide fremskrivninger og utredninger på ulike områder, blant annet for forvaltningen, Stortinget og offentlige utvalg. SSB har i denne sammenhengen en sentral rolle i arbeidet til Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU).

Gjennom store deler av fjoråret var det en offentlig debatt om SSBs forsknings- og analysevirksomhet. Engasjementet gjenspeiler hvor viktige leveransene fra SSB er. I lys av denne debatten ba departementet i brev av 10. november 2017 utvalget også om å vurdere hvordan forsknings- og analysevirksomheten som gjøres for blant annet forvaltningen, Stortinget og offentlige utvalg, bør innrettes for å sikre at dette viktige samfunnsoppdraget ivaretas. For å gi utvalget tid til å behandle tilleggsoppdraget, ble fristen for å levere utredningen forlenget til 15. mars 2018.

Statistikklovutvalget har kommet med en grundig utredning med forslag til ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrås ansvar og oppgaver. Utvalget foreslår blant annet følgende:

- Det innføres et nasjonalt program for offisiell statistikk som fastsettes av Kongen i statsråd. Et slikt program skal fastlegge hva som skal være offisiell statistikk og være et redskap for samordning og regulering av offisiell statistikk. SSB skal ha en lovfestet lederrolle i Statistikkrådet, samarbeidsorganet for statistikkprodusentene, og påse at andre statistikkprodusenter etterlever kvalitetskravene til offisiell statistikk.
- Det datamaterialet som SSB samler inn og bearbeider for statistikkformål, bør ifølge utvalget i større grad gjøres tilgjengelig for analyseformål utenfor byrået, både til forskningsinstitusjoner og offentlige myndigheter med statistikk- og analysebehov.
- SSB og andre statistikkprodusenter må sikres den nødvendige faglige uavhengighet. Tilsvarende regler gjøres gjeldende for SSBs forskning og analyse. Den faglige uavhengigheten gjelder først og fremst hvordan virksomhetene skal utføre sine oppgaver, ikke hvilke oppgaver de skal utføre.
- Dagens styre i SSB foreslås erstattet med et råd. For å styrke rådets ombudsrolle, mener utvalget det bør være mest mulig åpenhet rundt rådets anbefalinger. Utvalget drøfter også andre alternativer som ikke kommer i konflikt med det europeiske regelverket.
- SSB bør ifølge utvalget fortsatt drive med forskning og analyse som understøtter statistikkproduksjonen og retter seg mot sentralforvaltningen og regjeringen, Stortinget, partene i arbeidslivet og allmennheten.

Utvalgets utredning omfatter også analyser og forslag på flere andre, viktige områder innen produksjon av statistikk og SSBs virksomhet.

Stortinget fattet følgende vedtak den 12. april 2018, se Innst. 199 S (2017–2018) Håndteringen av omorganiseringen i SSB:

«Stortinget forutsetter at før det foretas omfattende endringer i SSB, herunder oppfølging av statistikklovutvalget, legges det opp til en åpen demokratisk debatt, herunder en egen sak til Stortinget.»

Statistikklovutvalgets utredning ble sendt på høring 23. mars med frist 30. juni. Utvalgets utredning og høringsinstansene vil danne et godt grunnlag for en forsvarlig og grundig behandling. Departementet vil i en egen lovproposisjon komme tilbake til Stortinget med forslag til ny lov om offisiell statistikk og SSBs virksomhet.

4 Skatte- og avgiftspolitikken

4.1 Endringer i skatte- og avgiftsreglene

Det vedtatte skatte- og avgiftsopplegget bør som hovedregel ligge fast gjennom året. I dette reviderte budsjettet foreslår regjeringen noen endringer i skatte- og avgiftsreglene. Følgende forslag til endringer i skatte- og avgiftsreglene har provenyvirkning for 2018:

- Fritak i engangsavgiften, og fradragrett for merverdiavgift for anskaffelser, drift og vedlikehold av snøscootere og terrenggående motorsyklar med fire hjul som benyttes i reindriftsnæringen. Endringen trer i kraft når departementet bestemmer. Stortinget vedtok fritaket i statsbudsjettet for 2018 og det ble budsjettert med 30 mill. kroner påløpt og 25 mill. kroner bokført for ordningen. Forutsatt at endringen trer i kraft fra 1. juli 2018 innebærer det en provenyøkning på om lag 10 mill. kroner påløpt og bokført sammenlignet med saldert budsjett for 2018.
- Alkoholavgiften på øl med over 3,7 til og med 4,7 volumprosent alkohol fra småbryggerier blir redusert. Avgiftsreduksjon innebærer lavere avgiftssatser ved omsetting av inntil 200 000 liter øl. Regjeringen foreslår iverksetting fra den tid departementet bestemmer. Forutsatt at endringen trer i kraft fra 1. juli er provenytapet anslått til 8 mill. kroner påløpt og 7 mill. kroner bokført i 2018.

De foreslåtte endringene i skatte- og avgiftsopplegget innebærer en provenyøkning på 2 mill. kroner påløpt og 3 mill. kroner bokført i 2018 sammenlignet med saldert budsjett for 2018.

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

- Reglene for skattlegging av naturalytelser skaper uklarhet og er ikke gode nok. Det er bred enighet om at dette gjør det krevende å etterleve og håndheve regelverket, både for arbeidsgivere, arbeidstakere og skattemyndighetene. Forslag til forbedringer av reglene for den skattemessige behandlingen av naturalytelser har vært på høring, og regjeringen fore-

slår nå forbedringer av disse. Reglene gis virkning fra 2019.

- Det innføres fra 2019 en forenklet beskatningsordning (kildeskatt) for utenlandske arbeidstakere på midlertidig opphold. Formålet med ordningen er å gi enklere regler for denne gruppen (bruttoskatt uten fradrag) og samtidig bidra til riktigere beskatning etter reglene.
- Overgangsreglene for aksjesparekonto endres slik at negative inngangsverdier skattlegges i forbindelse med overføring av aksjer til aksjesparekonto.
- Endring av regel om oppjustering av gevinst ved gavesalg av aksjer.
- Det blir unntak fra justeringsplikten i merverdiavgiftsloven for overdragelse av kommunale vann- og avløpsanlegg som ledd i kommunesammenslåinger og -delinger.
- Enkelte lovendringer for å sikre fortsatt tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret.
- Endring for å sikre fortsatt mulighet til å tildele nytt fødselsnummer i forbindelse med anonyme spedbarnsadoptionsjoner.
- Ikke-prinsipielle klagesaker av lav verdi, klager over tvangsmulkt og overtredelsesgebyr etter a-opplysningsloven og klager over skattebegrensning ved liten skatteevne overføres fra Skatteklagenemnda til Skattedirektoratet for å redusere sakstilfanget og saksbehandlingstiden i Skatteklagenemnda og sekretariatet.
- Det foretas enkelte presiseringer og opprettinger i lovtekst.

I tillegg gis det en omtale av følgende saker:

- Fritak for merverdiavgift på elektroniske nyhetstjenester.
- Dokumentasjonskrav for redusert kildeskatt på utbytte til utenlandske aksjonærer.
- Engangsavgift, ny kjøresyklus og ladbare hybridbiler.
- Veibruksavgift på naturgass.

For nærmere omtale av skatte- og avgiftssaker vises det til Prop. 86 LS (2017–2018) *Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga*.

I dette kapittelet omtales følgende sak:

- Utredning og ev. forslag om en grunnrenteskatt på havbruk som vil omfatte laks, ørret og regnbueørret, med innføring i 2020.

4.2 Grunnrenteskatt i havbrukssektoren

Storingsrepresentanter fra SV har i Dokument 8: 192 S (2017–2018) fremmet forslag for Stortinget om å be regjeringen å utrede og legge frem forslag om en avgift per kilo produsert fisk fra oppdrettsanlegg (produksjonsavgift). Det vises også til brev av 30. april 2018 fra fiskeriministeren til næringskomiteen som svar på forslaget. Selv om det oppnås gode resultater i havbruksnæringen, vil det vil være svært uheldig for næringen at det innføres en ny, lønnsomhetsuavhengig avgift. Regjeringen vil i stedet utrede og eventuelt foreslå en grunnrenteskatt på havbruk med innføring i 2020.

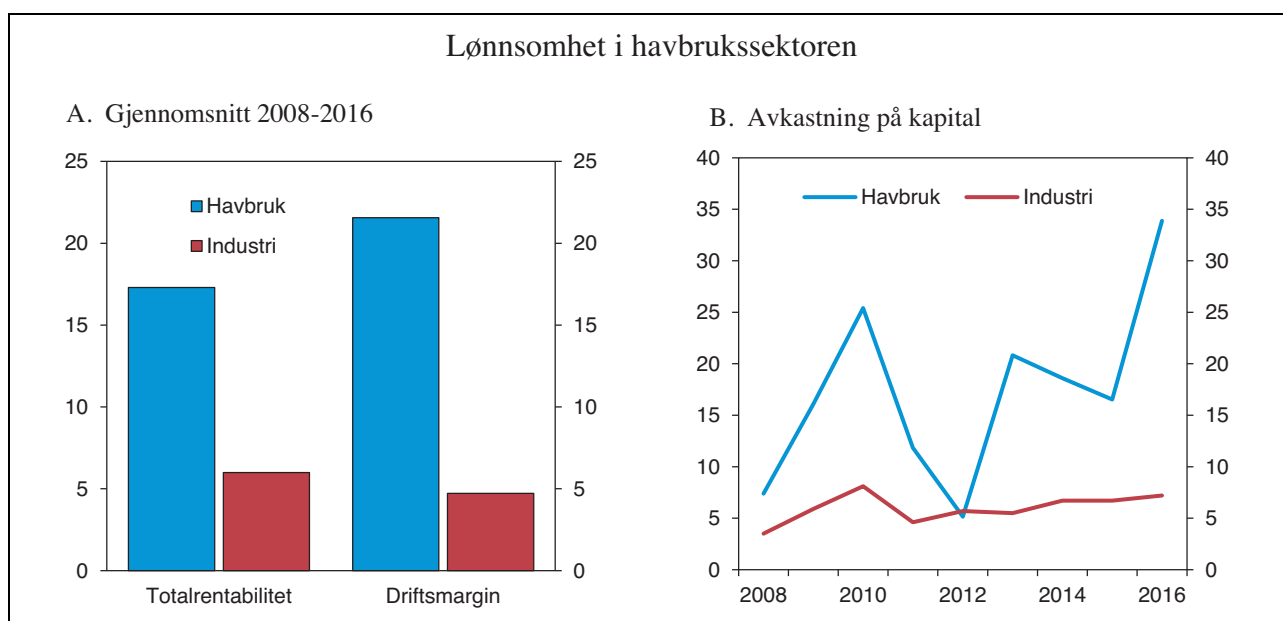
En eksportavgift på ubearbeidet oppdrettsfisk ble vurdert og ikke foreslått innført av regjeringen i Prop. 1 LS (2017–2018) *Skatter, avgifter og toll 2018*. Begrunnelsen var blant annet at en eksportavgift på ubearbeidet oppdrettsfisk innebærer en rekke økonomiske utfordringer. Mange av svakhetene ved en eksportavgift gjør seg også gjeldende for en produksjonsavgift som skissert i representantforslaget. Avgiften må betales uavhengig av lønnsomhet og kan gjøre produksjon og investeringer ulønnsomme. En bruttoavgift vil

bryte med prinsippene for et vekstfremmende skattesystem.

En avgift per kilo produsert fisk vil ikke avhenge av lønnsomheten i virksomheten. En avgift vil derfor ikke virke nøytralt på drifts- og investeringsbeslutninger i oppdrettssektoren. Ressurser som er lønnsomme å utnytte for samfunnet, kan da bli ulønnsomme for private aktører. De negative virkningene av en produksjonsavgift vil være særlig store når lønnsomheten er marginal eller negativ siden avgiften skal betales selv om det er underskudd.

I Prop. 1 LS (2017–2018) *Skatter, avgifter og toll 2018* ble det pekt på at dersom en ønsker å trekke inn deler av meravkastningen i oppdrettsnæringen, vil en form for ressursrenteskatt, eksempelvis slik en har på kraftanlegg, være et bedre alternativ enn en bruttoavgift. Grunnrente er et særlig godt skattegrunnlag. I motsetning til de fleste andre skatter og avgifter vil en nøytral grunnrenteskatt ikke ha skadelige virkninger på økonomien. Prosjekter som er lønnsomme før grunnrenteskatt, vil også være lønnsomme etter grunnrenteskatt.

Havbrukskonsesjoner utstedes av staten og gir beskyttet rett til næringsutøvelse. Konsesjonene gir opphav til en ekstraordinær avkastning (grunnrente). En andel av grunnrenten bør derfor tilfalle fellesskapet. Det er kun i de siste årene at det har vært betalt markedspris på havbrukskonsesjoner. Frem til 2002 ble havbrukskonsesjoner tildelt gratis, mens det i perioden 2002 til 2012



Figur 4.1 Lønnsomhet i havbrukssektoren

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Fiskeridirektoratet.

som hovedregel ble betalt et relativt beskjedent vederlag.

Lønnsomheten i havbruksnæringen har vært svært god i flere år, se figur 4.1. Gjennomsnittlig avkastning på kapitalen (totalrentabilitet) var hele 17,3 pst. i perioden 2008 til 2016. For industrien var den i samme periode 6 pst. Gjennomsnittlig driftsmargin i havbrukssektoren var i den samme perioden på 22 pst., mens den for industrien var på 5 pst., se figur 4.1.A. Figur 4.1.B viser at selv om avkastningen i havbrukssektoren har variert mye over tid har den stort sett ligget over avkastningen i industrien.

Verdien av sjømatsekskapene (OSBFX) på Oslo Børs var på om lag 230 mrd. kroner per 7. mai 2018. OSBFX-indeksen inneholder selskaper som opererer innenfor sjømatsektoren, og omfatter også oppdrettsselskaper uten eierandeler i norsk konsesjonsmasse. Selskapene med eierandeler i norsk konsesjonsmasse utgjør om lag 90 pst. av markedsverdien av selskapene på indeksen. Verdien er mer enn firedoblet på fire år, se figur 4.2.

Nærings- og fiskeridepartementet skal avholde en auksjon for å tildele nye konsesjoner i havbrukssektoren, se høringsnotat av 8. mars 2018. En velfungerende auksjon vil bidra til at store deler av grunnrenten fra de nye konsesjonene tilfaller fellesskapet. De nye konsesjonene i den pågående tildelingsrunden utgjør imidlertid bare om lag 2–3 pst. av den samlede konsesjonsmengden i havbrukssektoren.

For eksisterende konsesjoner er grunnrenten i svært liten grad hentet inn. En overskuddsbasert grunnrenteskatt vil innebære at fellesskapet får en andel av grunnrenten også i eksisterende konsesjoner.

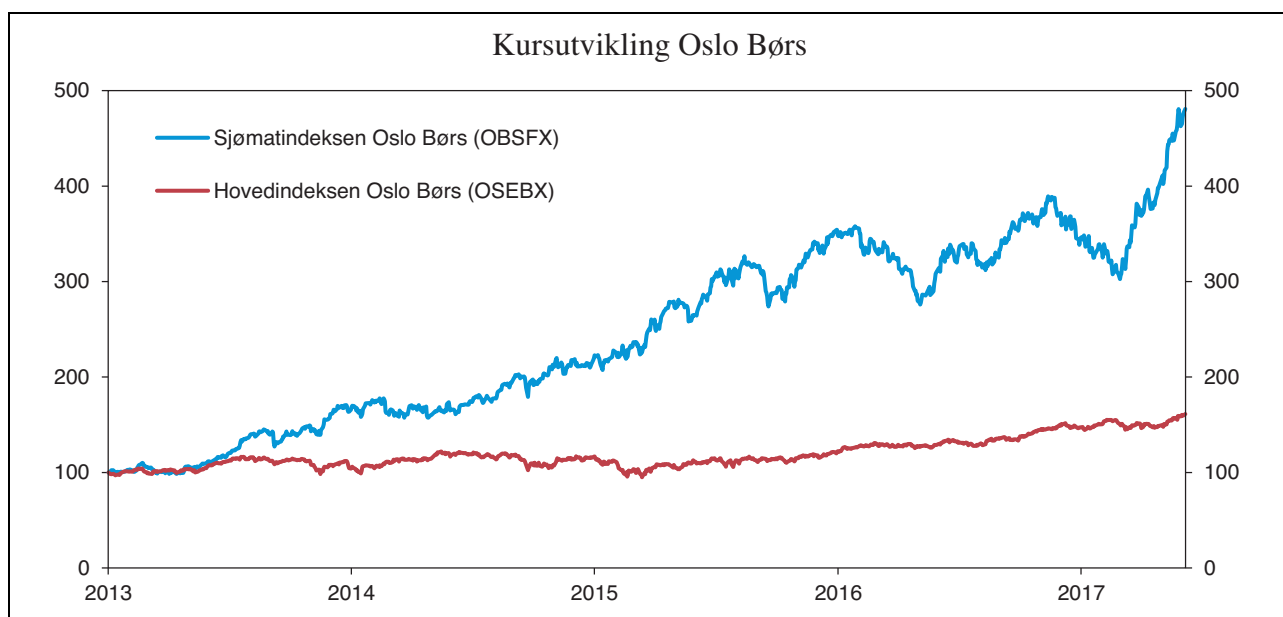
Reduksjonen i skattesatsen på overskudd fra 28 pst. til 23 pst. har vært godt begrunnet for næringslivet generelt. For næringer som utnytter knappe ressurser, gir satsreduksjonen tvert om et ytterligere argument for å beskatte meravkastningen.

I regjeringens politiske plattform, Jeløya-plattformen, understrekes det at naturressurser bør beskattes slik at overskuddet tilfaller fellesskapet, samtidig som selskapene kan utvinne lønnsomme ressurser. Inntekter fra grunnrenteskatt vil gi rom for vekstfremmende skattelettelser.

Regjeringen ønsker å gi informasjon om vesentlige forhold som kan antas å være av betydning for budgivere i auksjonen. Regjeringen vil på denne bakgrunn informere om at den vil utrede og eventuelt foreslå en grunnrenteskatt på havbruk som vil omfatte laks, ørret og regnbueørret med innføring i 2020. En slik skatt er for tiden under utredning, uten at et detaljert forslag er utarbeidet ennå.

Så langt baserer Finansdepartementet sin utredning på modellen for grunnrenteskatt på vannkraft, med følgende hovedelementer:

- Grunnrenteskatt på havbruk tilpasses havbrukets særpreg.



Figur 4.2 Kursutvikling for sjømatsekskaper på Oslo Børs (OSBFX) sammenlignet med hovedindeksen (OSEBX)

Kilde: Oslo Børs.

- Skattegrunnlaget fastsettes med basis i bruttoinntekter fratrukket kostnader som har tilknytning til produksjonen av oppdrettsfisk.
- Det gis fradrag for driftskostnader og skattemessige avskrivninger av driftsmidler knyttet til produksjonen av oppdrettsfisk.
- Det gis ikke fradrag for faktiske renteutgifter, men en friinntekt. Friinntektsgrunnlaget er skattemessig verdi av avskrivbare driftsmidler, som multiplisert med en rente utgjør friinntekten.
- Auksjonsbeløpet i den forestående auksjonen inngår i grunnlaget for friinntekt. Det innebærer at det gis fradrag over tid for auksjonsbeløpet i grunnlaget for grunnrenteskatten og begrenser grunnrenteskattens virkning på den kommende auksjonen.
- Det er ikke tatt stilling til hvilken skattesats som skal benyttes.

Det gjøres oppmerksom på at dette er status på det nåværende tidspunkt, og at dette ikke hindrer at man vil vurdere andre inntektsskattemodeller basert på anerkjente prinsipper for grunnrentebe-
skatning eller at Stortinget vil komme til en annen konklusjon når regjeringen senere eventuelt fremmer lovforslag om innføring av en grunnrenteskatt i 2020.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet 15. mai 2018 om Revidert nasjonalbudsjett 2018 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

- Tabell 1.1 Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge
- Tabell 1.2 Det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet. Mill. kroner
- Tabell 1.3 Bruttoprodukt etter næring. Mill. kroner
- Tabell 1.4 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2018. Prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.6 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.7 Framskrivning av norsk tremåneders pengemarkedsrente. Prosent
- Tabell 1.8 Finansdepartementets anslag for 2018 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.9 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før
- Tabell 1.10 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.11 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.12 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.13 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner
- Tabell 1.14 Finanspolitiske indikatorer
- Tabell 1.15 Indikatorer for kommuneøkonomien
- Tabell 1.16 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner
- Tabell 1.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner
- Tabell 1.18 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner
- Tabell 1.19 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2017. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner
- Tabell 1.20 Nøkkeltall Revidert nasjonalbudsjett 2018. Prosentvis volumendring fra året før der ikke annet er angitt

Tabell 1.1 Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge¹

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| NB03 | -3,1 | | | | | | | | | | | | | | | |
| RNB03 | -3,1 | | | | | | | | | | | | | | | |
| NB04 | -3,3 | -3,9 | | | | | | | | | | | | | | |
| RNB04 | -3,9 | -4,2 | | | | | | | | | | | | | | |
| NB05 | -3,8 | -4,5 | -4,9 | | | | | | | | | | | | | |
| RNB05 | -4,1 | -4,5 | -4,8 | | | | | | | | | | | | | |
| NB06 | -4,0 | -4,4 | -4,6 | -4,6 | | | | | | | | | | | | |
| RNB06 | -3,7 | -4,2 | -4,0 | -4,5 | | | | | | | | | | | | |
| NB07 | -3,5 | -3,9 | -3,8 | -4,3 | -4,6 | | | | | | | | | | | |
| RNB07 | -3,1 | -3,6 | -3,7 | -3,8 | -4,3 | | | | | | | | | | | |
| NB08 | -2,9 | -3,2 | -3,3 | -3,6 | -4,3 | -4,5 | | | | | | | | | | |
| RNB08 | -2,7 | -3,0 | -3,3 | -3,4 | -3,6 | -4,3 | | | | | | | | | | |
| NB09 | -2,8 | -3,2 | -3,3 | -3,4 | -3,6 | -4,3 | -5,0 | | | | | | | | | |
| RNB09 | -2,9 | -3,2 | -3,4 | -3,4 | -3,5 | -4,2 | -7,2 | | | | | | | | | |
| NB10 | -2,9 | -3,2 | -3,4 | -3,4 | -3,5 | -4,2 | -7,2 | -7,8 | | | | | | | | |
| RNB10 | -3,5 | -3,7 | -3,9 | -3,6 | -3,4 | -3,9 | -6,0 | -6,8 | | | | | | | | |
| NB11 | -3,4 | -3,7 | -3,8 | -3,5 | -3,3 | -3,8 | -5,9 | -6,4 | -6,3 | | | | | | | |
| RNB11 | -3,3 | -3,4 | -3,4 | -3,0 | -3,0 | -3,5 | -5,5 | -5,7 | -5,5 | | | | | | | |
| NB12 | -3,3 | -3,4 | -3,4 | -3,0 | -2,9 | -3,4 | -5,4 | -5,5 | -5,3 | -5,6 | | | | | | |
| RNB12 | -3,3 | -3,4 | -3,3 | -2,9 | -2,8 | -3,3 | -5,2 | -5,2 | -4,5 | -5,2 | | | | | | |
| NB13 | -3,3 | -3,4 | -3,3 | -2,9 | -2,8 | -3,2 | -5,1 | -5,1 | -4,4 | -5,2 | -5,3 | | | | | |
| RNB13 | -3,3 | -3,5 | -3,4 | -3,0 | -2,9 | -3,2 | -5,1 | -5,1 | -4,3 | -5,2 | -5,3 | | | | | |
| NB14 | -3,4 | -3,5 | -3,4 | -3,0 | -2,9 | -3,2 | -5,0 | -5,0 | -4,2 | -4,7 | -5,2 | -5,5 | | | | |
| RNB14 | -3,4 | -3,5 | -3,5 | -3,0 | -2,9 | -3,3 | -5,2 | -5,2 | -4,4 | -4,9 | -5,1 | -5,8 | | | | |
| NB15 | -3,4 | -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 | -3,3 | -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 | -3,3 | -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 | -2,9 | -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 | -2,9 | -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 | -3,0 | -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 | -2,9 | -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 | -2,9 | -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 |

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

Tabell 1.2 Det strukturelle, oljekorrigerede overskuddet på statsbudsjettet. Mill. kroner

| | Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå | | | | Strukturelt, oljekorrigeret overskudd | | |
|------|--|--|--------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|--|------------------------------------|
| | Oljekorrigert overskudd (A) | renteinntekter utover beregnet trendnivå (B) | Særskilte regnskapsforhold (C) | Aktivitetsskorreksjoner (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 | 513 | -13 500 | -5,0 | 0,7 |
| 1981 | -16 559 | -1 200 | -67 | 2 976 | -18 267 | -6,0 | -1,1 |
| 1982 | -20 139 | -510 | -129 | 45 | -19 546 | -5,8 | 0,2 |
| 1983 | -23 204 | -1 127 | -795 | -598 | -20 684 | -5,5 | 0,3 |
| 1984 | -18 488 | 1 297 | 703 | -3 332 | -17 156 | -4,2 | 1,4 |
| 1985 | -14 378 | 2 141 | 805 | 6 696 | -24 021 | -5,3 | -1,1 |
| 1986 | -3 641 | 3 962 | -208 | 17 964 | -25 358 | -5,1 | 0,2 |
| 1987 | 44 | 1 876 | 128 | 20 976 | -22 935 | -4,3 | 0,9 |
| 1988 | 1 840 | 8 221 | 335 | 8 732 | -15 448 | -2,7 | 1,6 |
| 1989 | -13 517 | 12 914 | -151 | -5 336 | -20 944 | -3,4 | -0,7 |
| 1990 | -31 182 | 13 603 | -1 162 | -12 551 | -31 072 | -4,7 | -1,3 |
| 1991 | -59 212 | 10 675 | -10 778 | -21 089 | -38 019 | -5,5 | -0,7 |
| 1992 | -65 372 | 5 052 | 332 | -23 824 | -46 932 | -6,4 | -0,9 |
| 1993 | -71 896 | 2 212 | 2 053 | -29 891 | -46 270 | -6,0 | 0,4 |
| 1994 | -54 499 | 994 | 1 470 | -15 269 | -41 693 | -5,2 | 0,9 |
| 1995 | -34 436 | -803 | 7 581 | -12 964 | -28 250 | -3,3 | 1,8 |
| 1996 | -22 730 | -2 864 | 5 276 | -658 | -24 483 | -2,7 | 0,6 |
| 1997 | -20 068 | -9 087 | 1 181 | 7 141 | -19 302 | -2,0 | 0,7 |
| 1998 | -17 454 | -11 940 | -1 923 | 17 564 | -21 155 | -2,1 | -0,1 |
| 1999 | -12 066 | -7 287 | 1 770 | 13 190 | -19 739 | -1,9 | 0,3 |
| 2000 | -7 943 | 1 255 | -6 712 | 12 688 | -15 174 | -1,3 | 0,5 |
| 2001 | -1 640 | 2 472 | 3 436 | 9 672 | -17 220 | -1,4 | -0,1 |
| 2002 | -62 392 | -8 402 | -19 356 | -1 659 | -32 975 | -2,6 | -1,2 |
| 2003 | -66 150 | -9 686 | 5 334 | -22 404 | -39 394 | -2,9 | -0,3 |
| 2004 | -79 246 | -11 940 | 1 994 | -25 877 | -43 423 | -3,0 | -0,1 |
| 2005 | -64 763 | -10 719 | 792 | -9 109 | -45 727 | -3,0 | 0,0 |
| 2006 | -44 002 | -16 791 | 1 645 | 13 470 | -42 326 | -2,6 | 0,4 |
| 2007 | -1 342 | -4 457 | 2 292 | 45 173 | -44 350 | -2,6 | 0,0 |
| 2008 | -11 797 | -2 461 | 858 | 44 292 | -54 486 | -3,0 | -0,4 |
| 2009 | -96 561 | -7 065 | -6 058 | 11 231 | -94 669 | -4,8 | -1,9 |
| 2010 | -104 070 | -7 536 | -1 126 | 7 366 | -102 774 | -5,0 | -0,1 |
| 2011 | -79 399 | -4 132 | 4 521 | 16 023 | -95 812 | -4,4 | 0,6 |
| 2012 | -100 898 | -6 395 | -1 505 | 18 188 | -111 186 | -4,9 | -0,5 |
| 2013 | -116 454 | -8 151 | 9 | 17 043 | -125 355 | -5,2 | -0,4 |
| 2014 | -160 008 | -7 788 | -683 | -2 113 | -149 424 | -5,9 | -0,7 |
| 2015 | -185 312 | 1 373 | -626 | -13 260 | -172 798 | -6,6 | -0,6 |
| 2016 | -208 388 | 16 961 | 258 | -26 446 | -199 161 | -7,3 | -0,7 |
| 2017 | -222 826 | 10 123 | -3 456 | -15 520 | -213 973 | -7,5 | -0,2 |
| 2018 | -245 412 | 6 004 | 579 | -26 455 | -225 541 | -7,6 | -0,1 |

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.3 BNI. Mill. kroner

| | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Bruttonasjonalprodukt..... | 3 279 363 | 3 436 270 | 3 508 638 |
| BNP Fastlands-Norge | 2 803 831 | 2 914 648 | 3 049 034 |
| Rente- og stønadsbalansen | 102 278 | 109 241 | 105 940 |
| Overskudd på driftsbalansen | 168 281 | 191 535 | 111 928 |
| Bruttonasjonalinntekt | 3 436 802 | 3 587 967 | 3 657 761 |

Kilder: Finansdepartementet og SSB.

Tabell 1.4 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

| | Årlig gjennomsnitt | | | | 2017 | 2018 |
|--|--------------------|-----------|-----------|-----------|------|------|
| | 1971–1980 | 1981–1990 | 1991–2016 | 1971–2016 | | |
| <i>Arbeidskraftsproduktivitet</i> | | | | | | |
| Fastlands-Norge | 3,3 | 1,7 | 1,8 | 2,1 | 1,4 | 1,3 |
| Private fastlandsnæringer ² | 3,0 | 1,7 | 2,0 | 2,2 | 1,4 | 2,0 |
| <i>Total faktorproduktivitet</i> | | | | | | |
| Fastlands-Norge | 2,1 | 0,7 | 1,4 | 1,4 | 0,7 | 0,9 |
| Private fastlandsnæringer ² | 2,0 | 0,7 | 1,6 | 1,5 | 1,2 | 1,9 |

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 1.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2018. Prosentvis endring fra året før

| | | BNP Fastlands- Norge | KPI | Årslønn | Arbeidsledighet ¹ |
|-----------------------------|----------|----------------------------|-----|---------|------------------------------|
| Danske Bank..... | Mar 2018 | 2,5 | 2,0 | 3,0 | .. |
| DNB | Apr 2018 | 2,3 | 2,1 | 2,9 | 3,7 |
| Handelsbanken | Apr 2018 | 2,5 | 2,0 | 2,9 | 3,9 |
| LO..... | Mai 2018 | 2,2 | 2,1 | .. | 3,8 |
| Nordea..... | Apr 2018 | 2,4 | 1,8 | 2,9 | 3,8 |
| Norges Bank | Mar 2018 | 2,6 | 2,1 | 2,9 | 3,8 |
| NHO..... | Mar 2018 | 2,2 | .. | .. | 4,0 |
| OECD | Nov 2017 | 2,3 | 1,6 | .. | 4,0 |
| SEB | Feb 2018 | 2,5 | 1,8 | 2,8 | 3,8 |
| Statistisk sentralbyrå..... | Mar 2018 | 2,4 | 2,0 | 2,9 | 3,9 |
| Swedbank | Apr 2018 | 2,5 | 1,5 | 2,8 | 3,6 |
| Gjennomsnitt..... | | 2,4 | 1,9 | 2,9 | 3,8 |
| Finansdepartementet..... | Mai 2018 | 2,5 | 2,1 | 2,8 | 3,8 |

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

Tabell 1.6 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

| | Bruttonasjonalprodukt | | | Konsumprisindeks | | | Arbeidsledighet ¹ | | |
|---------------------|-----------------------|------|------|------------------|------|------|------------------------------|------|------|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2017 | 2018 | 2019 | 2017 | 2018 | 2019 |
| USA | 2,3 | 2,9 | 2,7 | 2,1 | 2,5 | 2,4 | 4,4 | 3,9 | 3,5 |
| Japan | 1,7 | 1,2 | 0,9 | 0,5 | 1,1 | 1,1 | 2,9 | 2,9 | 2,9 |
| Euroområdet..... | 2,4 | 2,4 | 1,9 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 9,1 | 8,4 | 8,1 |
| Tyskland..... | 2,2 | 2,5 | 2,0 | 1,7 | 1,6 | 1,7 | 3,8 | 3,6 | 3,5 |
| Frankrike..... | 1,8 | 2,2 | 2,0 | 1,1 | 1,4 | 1,6 | 9,4 | 8,8 | 8,4 |
| Italia | 1,5 | 1,5 | 1,1 | 1,3 | 1,1 | 1,3 | 11,3 | 10,9 | 10,6 |
| Spania..... | 3,1 | 2,8 | 2,2 | 2,0 | 1,7 | 1,6 | 17,2 | 15,5 | 14,8 |
| Nederland..... | 3,2 | 3,2 | 2,4 | 1,3 | 2,0 | 2,2 | 4,9 | 4,2 | 4,0 |
| Storbritannia | 1,8 | 1,6 | 1,5 | 2,7 | 2,7 | 2,2 | 4,4 | 4,4 | 4,5 |
| Sverige..... | 2,4 | 2,7 | 2,2 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 6,7 | 6,3 | 6,3 |
| Danmark..... | 2,1 | 2,0 | 1,9 | 1,1 | 0,8 | 1,5 | 5,7 | 5,6 | 5,4 |
| Finland..... | 2,6 | 2,6 | 2,0 | 0,9 | 1,2 | 1,7 | 8,6 | 8,0 | 7,5 |
| Russland | 1,5 | 2,2 | 1,5 | 3,7 | 2,8 | 3,7 | 5,2 | 5,5 | 5,5 |
| Kina..... | 6,9 | 6,6 | 6,4 | 1,6 | 2,5 | 2,6 | - | - | - |

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 1.7 Framskriving av norsk tremåneders pengemarkedsrente.¹ Prosent

| | 2018 | 2019 |
|--------------------------------------|------|------|
| Revidert nasjonalbudsjett 2018 | 1,1 | 1,4 |
| Nasjonalbudsjettet 2018..... | 0,9 | 1,2 |

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

Kilder: Macrobond, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 1.8 Finansdepartementets anslag for 2018 på ulike tidspunkter.¹ Prosentvis endring fra året før

| | NB 18 | RNB 18 |
|--|-------|--------|
| <i>Handelspartnerne</i> | | |
| BNP | 2,4 | 2,8 |
| <i>Norge</i> | | |
| BNP Fastlands-Norge | 2,5 | 2,5 |
| Sysselsatte personer | 1,1 | 1,3 |
| Arbeidsledighetsrate (AKU), nivå | 4,0 | 3,8 |
| Årslønn | 3,0 | 2,8 |
| Konsumprisindeksen (KPI) | 1,6 | 2,1 |
| KPI-JAE ² | 1,8 | 1,6 |
| Råoljepris, kroner per fat, nivå ³ | 438 | 519 |
| <i>Statsbudsjettet</i> | | |
| Overskudd, mrd. kroner, nivå ⁴ | 141,3 | 190,5 |
| Underliggende, reell utgiftsvekst | 1,0 | 1,7 |
| Strukturelt, oljekorrigert underskudd ⁵ | 7,7 | 7,6 |

¹ Revidert nasjonalbudsjett 2018 (RNB18) og Nasjonalbudsjettet 2018 (NB18).

² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

³ Løpende priser.

⁴ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁵ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.9 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før

| | Mrd. kroner | | |
|-------------------------------------|-------------|------|------|
| | 2016 | 2017 | 2018 |
| Offentlig konsum | 757,6 | 2,0 | 1,4 |
| Statlig | 382,6 | 1,2 | 1,5 |
| Kommunalt | 374,9 | 2,7 | 1,3 |
| Offentlige investeringer | 164,6 | 5,8 | 1,6 |
| Statlig | 94,6 | 8,2 | 2,0 |
| Kommunalt | 70,0 | 2,4 | 1,0 |
| Bruttoprodukt | 586,4 | 2,0 | 1,3 |
| Statlig | 272,8 | 1,3 | 1,3 |
| Kommunalt | 313,6 | 2,6 | 1,3 |
| Sysselsetting, mill. timeverk | 1 094,7 | 1,0 | 0,6 |
| Statlig | 460,5 | -0,1 | 0,4 |
| Kommunalt | 634,1 | 1,8 | 0,7 |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.10 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

| | Mill. kroner | | | | | Prosentvis endring fra året før | | | | |
|---|--------------|----------|----------|----------|----------|---------------------------------|-------|-------|------|--|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | |
| A. Totale inntekter | 1716 078 | 1710 554 | 1708 719 | 1796 836 | 1915 493 | -0,3 | -0,1 | 5,2 | 6,6 | |
| Formuesinntekter | 376 200 | 375 589 | 344 461 | 379 934 | 401 149 | -0,2 | -8,3 | 10,3 | 5,6 | |
| Skatt- og pensjonspremier | 1221 394 | 1198 913 | 1207 475 | 1264 051 | 1356 881 | -1,8 | 0,7 | 4,7 | 7,3 | |
| Oljeskatter | 146 271 | 76 200 | 45 848 | 84 328 | 133 100 | -47,9 | -39,8 | 83,9 | 57,8 | |
| Produksjonsskatter Fastlands-Norge | 354 692 | 367 231 | 384 519 | 401 358 | 418 271 | 3,5 | 4,7 | 4,4 | 4,2 | |
| Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge .. | 720 431 | 755 483 | 777 107 | 778 366 | 805 511 | 4,9 | 2,9 | 0,2 | 3,5 | |
| Andre overføringer, bøter mv. | 10 171 | 21 075 | 37 213 | 28 442 | 28 723 | 107,2 | 76,6 | -23,6 | 1,0 | |
| Gebyrinntekter mv. | 108 312 | 114 977 | 119 571 | 124 409 | 128 740 | 6,2 | 4,0 | 4,0 | 3,5 | |
| B. Totale utgifter | 1440 798 | 1521 630 | 1584 223 | 1650 497 | 1712 763 | 5,6 | 4,1 | 4,2 | 3,8 | |
| Renteutgifter og utbytte | 21 001 | 20 322 | 17 503 | 16 219 | 20 973 | -3,2 | -13,9 | -7,3 | 29,3 | |
| Overføringer til utlandet | 32 442 | 35 747 | 36 145 | 34 437 | 35 760 | 10,2 | 1,1 | -4,7 | 3,8 | |
| Subsidier mv. | 61 372 | 65 735 | 68 980 | 72 053 | 74 655 | 7,1 | 4,9 | 4,5 | 3,6 | |
| Stønader til husholdninger | 428 595 | 457 142 | 475 306 | 490 200 | 506 229 | 6,7 | 4,0 | 3,1 | 3,3 | |
| Overføringer til ideelle organisasjoner | 44 072 | 48 266 | 50 533 | 55 018 | 56 965 | 9,5 | 4,7 | 8,9 | 3,5 | |
| Lønnskostnader | 441 361 | 462 530 | 477 829 | 497 551 | 514 768 | 4,8 | 3,3 | 4,2 | 3,4 | |
| Produktinnsats | 194 728 | 206 011 | 215 029 | 226 842 | 234 963 | 5,8 | 4,4 | 5,5 | 3,6 | |
| Produktkjøp til husholdninger | 68 021 | 71 651 | 75 432 | 76 252 | 79 552 | 5,3 | 5,3 | 1,1 | 4,3 | |
| Bruttoinvesteringer i fast realkapital | 144 517 | 151 875 | 164 946 | 178 729 | 185 591 | 5,1 | 8,6 | 8,4 | 3,8 | |
| Netto kjøp av tomter og grunn | -957 | -2 236 | -1 865 | -857 | -1 206 | - | - | - | - | |
| Kapitaloverføringer | 5 646 | 4 587 | 4 385 | 3 853 | 4 513 | - | - | - | - | |
| C. Nettofinansinvestering (A-B) | 275 280 | 188 924 | 124 496 | 146 339 | 202 730 | -31,4 | -34,1 | 17,5 | 38,5 | |
| Memo: | | | | | | | | | | |
| Konsum i offentlig forvaltning | 692 035 | 729 144 | 758 367 | 791 185 | 820 599 | 5,4 | 4,0 | 4,3 | 3,7 | |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.11 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

| | Mill. kroner | | | | | Prosentvis endring fra året før | | | | |
|--|--------------|----------|----------|----------|----------|---------------------------------|-------|-------|------|--|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | |
| A. Totale inntekter | 1469 765 | 1440 104 | 1427 001 | 1507 075 | 1615 685 | -2,0 | -0,9 | 5,6 | 7,2 | |
| Formuesinntekter | 356 295 | 355 855 | 327 056 | 361 855 | 382 401 | -0,1 | -8,1 | 10,6 | 5,7 | |
| Skatt- og pensjonspremier | 1051 588 | 1014 536 | 1012 056 | 1064 131 | 1150 231 | -3,5 | -0,2 | 5,1 | 8,1 | |
| Oljeskatter | 146 271 | 76 200 | 45 848 | 84 328 | 133 100 | -47,9 | -39,8 | 83,9 | 57,8 | |
| Produksjonsskatter Fastlands-Norge | 344 528 | 355 645 | 371 553 | 386 941 | 403 461 | 3,2 | 4,5 | 4,1 | 4,3 | |
| Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge .. | 560 789 | 582 692 | 594 654 | 592 862 | 613 671 | 3,9 | 2,1 | -0,3 | 3,5 | |
| Overføringer innen offentlig forvaltning | 8 252 | 2 845 | 2 705 | 2 879 | 2 902 | - | - | - | - | |
| Andre overføringer, bøter mv. | 4 914 | 14 832 | 30 832 | 21742 | 21 717 | 201,8 | 107,9 | -29,5 | -0,1 | |
| Gebyrinntekter mv. | 48 715 | 52 036 | 54 353 | 56 469 | 58 434 | 6,8 | 4,5 | 3,9 | 3,5 | |
| B. Totale utgifter | 1171 287 | 1241 380 | 1289 795 | 1343 804 | 1392 227 | 6,0 | 3,9 | 4,2 | 3,6 | |
| Renteutgifter og utbytte | 10 187 | 10 130 | 7 928 | 6 129 | 10 208 | -0,6 | -21,7 | -22,7 | 66,6 | |
| Overføringer til utlandet | 32 442 | 35 747 | 36 145 | 34 437 | 35 760 | 10,2 | 1,1 | -4,7 | 3,8 | |
| Subsidier mv. | 46 465 | 49 562 | 52 085 | 54 601 | 56 593 | 6,7 | 5,1 | 4,8 | 3,6 | |
| Stønader til husholdninger | 415 759 | 443 506 | 460 142 | 473 581 | 488 939 | 6,7 | 3,8 | 2,9 | 3,2 | |
| Overføringer til ideelle organisasjoner | 29 138 | 32 444 | 33 481 | 36 994 | 38 213 | 11,3 | 3,2 | 10,5 | 3,3 | |
| Overføringer innen offentlig forvaltning | 208 173 | 217 046 | 228 516 | 243 393 | 249 184 | 4,3 | 5,3 | 6,5 | 2,4 | |
| Lønnskostnader | 192 610 | 204 471 | 208 954 | 216 027 | 222 984 | 6,2 | 2,2 | 3,4 | 3,2 | |
| Produktinnsats | 103 948 | 109 999 | 116 198 | 122 337 | 127 253 | 5,8 | 5,6 | 5,3 | 4,0 | |
| Produktkjøp til husholdninger | 42 748 | 45 514 | 47 833 | 47 527 | 49 520 | 6,5 | 5,1 | -0,6 | 4,2 | |
| Bruttoinvesteringer i fast realkapital | 85 364 | 89 061 | 94 693 | 104 665 | 109 066 | 4,3 | 6,3 | 10,5 | 4,2 | |
| Netto kjøp av tomter og grunn | 221 | 1 060 | 512 | 798 | 794 | | | | | |
| Kapitaloverføringer | 4 232 | 2 840 | 3 308 | 3 315 | 3 713 | | | | | |
| C. Nettofinansinvestering (A-B) | 298 478 | 198 724 | 137 206 | 163 271 | 223 457 | -33,4 | -31,0 | 19,0 | 36,9 | |
| Memo: | | | | | | | | | | |
| Konsum i statsforvaltningen | 346 535 | 368 694 | 382 950 | 396 653 | 411 914 | 6,4 | 3,9 | 3,6 | 3,8 | |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.12 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

| | Mill. kroner | | | | | Prosentvis endring fra året før | | | | |
|--|--------------|---------|---------|---------|---------|---------------------------------|-------|------|------|------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018 |
| A. Inntekter i alt | 461 907 | 485 354 | 512 412 | 540 229 | 552 104 | 5,1 | 5,6 | 5,4 | 2,2 | 2,2 |
| Formuesinntekter | 19 443 | 19 367 | 17 066 | 17 735 | 18 398 | -0,4 | -11,9 | 3,9 | 3,7 | 3,7 |
| Skatteinntekter | 166 796 | 177 471 | 194 165 | 203 349 | 206 110 | 6,4 | 9,4 | 4,7 | 1,4 | 1,4 |
| Skatt på inntekt og formue..... | 156 632 | 165 885 | 181 199 | 188 933 | 191 300 | 5,9 | 9,2 | 4,3 | 1,3 | 1,3 |
| Produksjonsskatter..... | 10 164 | 11 586 | 12 966 | 14 417 | 14 810 | 14,0 | 11,9 | 11,2 | 2,7 | 2,7 |
| Overføringer fra statsforvaltningen | 210 814 | 219 332 | 229 582 | 244 505 | 250 284 | 4,0 | 4,7 | 6,5 | 2,4 | 2,4 |
| Gebyrinntekter mv. | 59 597 | 62 941 | 65 218 | 67 940 | 70 306 | 5,6 | 3,6 | 4,2 | 3,5 | 3,5 |
| Andre overføringer | 5 257 | 6 243 | 6 381 | 6 700 | 7 006 | 18,8 | 2,2 | 5,0 | 4,6 | 4,6 |
| B. Totale utgifter | 486 725 | 500 195 | 525 964 | 553 257 | 572 622 | 2,8 | 5,2 | 5,2 | 3,5 | 3,5 |
| Renteutgifter | 10 814 | 10 192 | 9 575 | 10 090 | 10 765 | -5,8 | -6,1 | 5,4 | 6,7 | 6,7 |
| Overføringer til private..... | 42 677 | 45 631 | 49 111 | 52 095 | 54 104 | 6,9 | 7,6 | 6,1 | 3,9 | 3,9 |
| Overføringer til statsforvaltningen | 9 041 | 2 899 | 3 020 | 3 171 | 2 902 | -67,9 | 4,2 | 5,0 | -8,5 | -8,5 |
| Lønnskostnader..... | 248 751 | 258 059 | 268 875 | 281 724 | 291 784 | 3,7 | 4,2 | 4,8 | 3,6 | 3,6 |
| Produktinnsats | 90 780 | 96 012 | 98 831 | 104 505 | 107 710 | 5,8 | 2,9 | 5,7 | 3,1 | 3,1 |
| Produktkjøp til husholdninger..... | 25 273 | 26 137 | 27 599 | 28 725 | 30 032 | 3,4 | 5,6 | 4,1 | 4,6 | 4,6 |
| Bruttoinvesteringer i fast realkapital | 59 153 | 62 814 | 70 253 | 74 064 | 76 525 | 6,2 | 11,8 | 5,4 | 3,3 | 3,3 |
| Netto kjøp av tomter og grunn | -1 178 | -3 296 | -2 377 | -1 655 | -2 000 | - | - | - | - | - |
| Andre kapitaloverføringer | 1 414 | 1 747 | 1 077 | 538 | 800 | - | - | - | - | - |
| C. Nettofinansinvestering (A-B) | -24 818 | -14 841 | -13 552 | -13 028 | -20 518 | - | - | - | - | - |
| Memo: | | | | | | | | | | |
| Konsum i kommuneforvaltningen | 345 500 | 360 450 | 375 417 | 394 532 | 408 685 | 4,3 | 4,2 | 5,1 | 3,6 | 3,6 |

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.13 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen.....</i> | 1 051 588 | 1 014 536 | 1 012 056 | 1 064 131 | 1 150 231 |
| Skatt på inntekt, formue og kapital..... | 387 754 | 326 643 | 302 959 | 330 354 | 385 473 |
| Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)..... | 32 430 | 29 486 | 47 126 | 56 164 | 65 951 |
| Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum..... | 140 157 | 69 715 | 39 335 | 78 200 | 126 000 |
| Fellesskatt..... | 199 642 | 215 445 | 201 981 | 178 445 | 177 625 |
| Finansskatt..... | - | - | - | 2 348 | 2 915 |
| Annen skatt på inntekt, formue og kapital..... | 15 525 | 11 997 | 14 517 | 15 197 | 12 981 |
| Produksjonsskatter | 350 642 | 362 129 | 378 066 | 393 069 | 410 561 |
| Merverdiavgift..... | 243 800 | 255 181 | 269 215 | 282 000 | 296 300 |
| Avgifter på oljeutvinning | 6 114 | 6 485 | 6 513 | 6 128 | 7 100 |
| Andre produksjonsskatter..... | 100 728 | 100 464 | 102 338 | 104 941 | 107 161 |
| Trygde- og pensjonspremier..... | 313 192 | 325 764 | 331 030 | 340 708 | 354 198 |
| Fra arbeidstakere | 127 062 | 134 510 | 137 992 | 140 332 | 145 203 |
| Fra arbeidsgivere | 186 130 | 191 254 | 193 038 | 200 376 | 208 995 |
| <i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner.....</i> | 169 806 | 184 377 | 195 419 | 199 921 | 206 650 |
| Skatt på inntekt og formue | 159 642 | 172 791 | 182 453 | 185 504 | 191 840 |
| Produksjonsskatter | 10 164 | 11 586 | 12 966 | 14 417 | 14 810 |
| <i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning.....</i> | 1 221 394 | 1 198 913 | 1 207 475 | 1 264 051 | 1 356 881 |
| Skatter som andel av BNP | 38,8 | 38,4 | 38,7 | 38,5 | 39,5 |
| Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge | 42,3 | 42,8 | 42,7 | 42,1 | 42,0 |

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.14 Finanspolitiske indikatorer

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <i>Statsbudsjettet</i> | | | | | | | | |
| Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner | 374,4 | 409,9 | 359,8 | 311,7 | 225,0 | 113,0 | 148,6 | 190,5 |
| Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner | -79,4 | -100,9 | -116,5 | -160,0 | -185,3 | -208,4 | -222,8 | -245,4 |
| Strukturelt overskudd. Mrd. kroner | -95,8 | -111,2 | -125,4 | -149,4 | -172,8 | -199,2 | -214,0 | -225,5 |
| Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge | -4,4 | -4,9 | -5,2 | -5,9 | -6,6 | -7,3 | -7,5 | -7,6 |
| Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før..... | 1,7 | 1,6 | 2,5 | 3,1 | 2,8 | 2,6 | 1,9 | 1,7 |
| Utgiftsdeflator statsbudsjettet..... | 3,6 | 3,2 | 3,3 | 3,0 | 2,3 | 2,5 | 2,1 | 2,4 |
| <i>Offentlig forvaltning</i> | | | | | | | | |
| Nettofinansinvestering. Mrd. kroner ... | 375,5 | 410,6 | 331,3 | 275,3 | 188,9 | 124,5 | 146,3 | 202,7 |
| Nettofinansinvestering. Prosent av BNP..... | 13,4 | 13,8 | 10,8 | 8,7 | 6,1 | 4,0 | 4,5 | 5,9 |
| Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP Fastlands-Norge | -4,5 | -4,5 | -5,5 | -6,8 | -7,1 | -7,3 | -8,6 | -8,4 |
| Påløpte skatter. Prosent av BNP..... | 42,0 | 41,5 | 39,9 | 38,8 | 38,4 | 38,7 | 38,5 | 39,5 |
| Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge | 43,7 | 43,4 | 42,9 | 42,3 | 42,8 | 42,7 | 42,1 | 42,0 |
| Offentlige utgifter. Prosent av BNP | 43,7 | 42,9 | 44,0 | 45,8 | 48,8 | 50,8 | 50,3 | 49,8 |
| Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge | 56,5 | 55,4 | 55,8 | 56,7 | 58,1 | 58,3 | 58,9 | 58,8 |
| Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ¹ | 152,3 | 161,5 | 201,1 | 243,6 | 280,2 | 284,4 | 305,8 | 289,2 |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP..... | 123,0 | 133,7 | 169,1 | 210,3 | 245,6 | 247,7 | 266,0 | 251,8 |
| Offentlig gjeld. Prosent av BNP..... | 27,4 | 29,1 | 29,7 | 27,3 | 31,8 | 35,3 | 35,4 | - |
| Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP..... | 25,0 | 26,9 | 25,4 | 25,5 | 25,5 | 27,3 | 26,5 | - |

¹ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.15 Indikatorer for kommuneøkonomien

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge | 13,5 | 13,4 | 13,5 | 13,6 | 13,8 | 13,8 | 14,1 | 14,0 |
| Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge..... | 17,3 | 17,4 | 17,5 | 17,4 | 17,8 | 18,2 | 18,6 | 18,3 |
| Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet | 15,9 | 15,8 | 15,8 | 15,7 | 15,8 | 16,1 | 16,3 | 16,2 |
| Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet | 18,9 | 18,8 | 18,9 | 18,8 | 18,8 | 18,9 | 19,0 | 18,9 |
| Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹ | 1,9 | 2,3 | 1,3 | 1,4 | 3,8 | 2,8 | 2,0 | 0,4 |
| Kommunal deflator. Prosent endring | 3,9 | 3,4 | 3,9 | 3,1 | 2,4 | 2,6 | 2,4 | 2,6 |
| Frie inntekter i prosent av samlede inntekter | 74,8 | 75,3 | 74,7 | 74,0 | 73,4 | 73,3 | 72,8 | 72,1 |
| Frie inntekter, reell endring fra året før ¹ | 1,1 | 2,1 | 0,6 | 0,7 | 3,5 | 2,8 | 1,4 | -0,7 |
| Aktivitetsendring i pst. fra året før ² | 1,2 | 0,3 | 2,5 | 1,1 | 2,0 | 2,5 | 2,1 | 0,8 |
| Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter | 13,4 | 12,7 | 13,2 | 13,4 | 13,5 | 14,2 | 14,2 | 14,3 |
| Netto driftsresultat i prosent. Kommune-kasser | 2,5 | 3,1 | 2,9 | 1,3 | 3,0 | 4,0 | 3,6 | - |
| Netto driftsresultat i prosent. Kommune-konsern | 3,0 | 3,5 | 3,3 | 1,5 | 3,2 | 4,2 | 3,8 | - |
| Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter | -4,4 | -3,9 | -5,1 | -5,6 | -3,2 | -2,7 | -2,5 | -3,8 |
| Netto gjeld. Prosent av inntekter ³ | 33,3 | 32,0 | 30,9 | 32,6 | 30,9 | 29,3 | 26,5 | - |
| Netto gjeld utan pensjonsreserver. Pst av inntekter ³ | 41,7 | 41,3 | 43,3 | 47,8 | 47,8 | 47,8 | 47,5 | - |

¹ Innenfor det økonomiske opplegget for kommuneøkonomien. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for opp-gaveendringer.

² Beregnet aktivitetsvekst i 2010 er medregnet et ekstraordinært vedlikeholdstilskudd.

³ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.16 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|----------|----------|----------|
| Inntekter | 313 732 | 364 216 | 427 549 |
| – Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet..... | 124 779 | 167 847 | 224 349 |
| – Renteinntekter og utbytte mv | 188 953 | 196 369 | 203 200 |
| Utgifter | 212 516 | 231 394 | 245 412 |
| – Overføring til statskassen | 212 516 | 231 394 | 245 412 |
| Overskudd i Statens pensjonsfond utland | 101 216 | 132 822 | 182 137 |
| Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi..... | 7509 873 | 8484 090 | 8400 044 |

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland | 1 162 481 | 1 225 888 | 1 304 434 |
| A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet..... | 152 594 | 194 411 | 249 349 |
| Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet..... | 47 606 | 71 177 | 112 005 |
| Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet..... | 104 988 | 123 234 | 137 344 |
| – Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet..... | 67 188 | 86 620 | 93 500 |
| – Renteinntekter..... | 3 806 | 3 568 | 3 300 |
| – Tilbakeføring av kapitalinnskudd..... | 23 277 | 24 648 | 26 000 |
| – Andre petroleumsinntekter..... | 10 717 | 8 398 | 14 544 |
| A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet..... | 1 009 888 | 1 031 477 | 1 055 085 |
| Skatter fra Fastlands-Norge..... | 916 762 | 943 577 | 973 212 |
| – Skatt på inntekt, formue og kapital..... | 545 218 | 567 800 | 573 400 |
| – Produksjonsavgifter..... | 371 544 | 375 777 | 399 812 |
| Overført fra Norges Bank..... | 26 589 | 17 726 | 14 333 |
| Renteinntekter..... | 12 345 | 12 286 | 13 520 |
| Andre inntekter..... | 54 192 | 57 889 | 54 020 |
| B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland..... | 1 246 091 | 1 280 867 | 1 325 498 |
| B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet..... | 27 815 | 26 564 | 25 000 |
| – Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet..... | 27 815 | 26 564 | 25 000 |
| – Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet..... | 0 | 0 | 0 |
| B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet..... | 1218 276 | 1 254 303 | 1 300 498 |
| Kjøp av varer og tjenester..... | 233 552 | 210 329 | 218 025 |
| – Sivile formål..... | 184 975 | 158 555 | 162 966 |
| – Forsvarsformål..... | 48 578 | 51 774 | 55 058 |
| Overføringer..... | 984 724 | 1 043 974 | 1 082 473 |
| – Til kommuneforvaltningen..... | 217 247 | 233 156 | 238 215 |
| – Renteutgifter..... | 10 848 | 8 861 | 8 983 |
| – Til private og utlandet..... | 756 629 | 801 957 | 835 276 |
| C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland..... | -83 610 | -54 979 | -21 063 |
| – Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet..... | 124 779 | 167 847 | 224 349 |
| C.2 Oljekorrigert overskudd..... | -208 388 | -222 826 | -245 412 |
| + Overført fra Statens pensjonsfond utland..... | 212 516 | 231 394 | 245 412 |
| C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner..... | 4 127 | 8 568 | 0 |
| D Lånetransaksjoner, netto..... | 52 367 | 43 456 | -60 638 |
| 1 Utlån..... | 37 589 | -7 503 | -80 638 |
| 2 Gjeldsavdrag..... | 14 778 | 50 959 | 20 000 |
| E.1 Finansieringsbehov (D-C.3)..... | 48 240 | 34 888 | -60 638 |

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.18 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner¹

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Eiendeler | 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 |
| 60. Kontantbeholdning..... | 98 | 93 | 85 | 110 | 160 | 148 | 147 | 138 | 137 | 82 | 131 | 89 | 116 | 101 | 147 | 162 |
| 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 |
| <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 |
| <i>Statens pensjonsfond Norge.....</i> | 0 | 0 | 12 | 12 | 107 | 117 | 88 | 117 | 135 | 129 | 145 | 168 | 186 | 198 | 212 | 240 |
| 62. Verdipapir | 9 | 11 | 53 | 93 | 93 | 97 | 159 | 365 | 364 | 301 | 277 | 226 | 150 | 151 | 157 | 176 |
| <i>hvorav: Obligasjoner med fortrinnsrett</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 46 | 240 | 224 | 160 | 133 | 81 | 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 |
| <i>hvorav: Statsbankene.....</i> | 140 | 153 | 170 | 192 | 196 | 203 | 213 | 225 | 238 | 250 | 265 | 285 | 300 | 314 | 325 | 339 |
| 64. Ordinære fond | 0 | 0 | 8 | 51 | 67 | 88 | 97 | 122 | 132 | 133 | 55 | 77 | 106 | 151 | 197 | 196 |
| 65. Forskudd | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 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 |
| 68. Fast kapital i statsvirksomhetene . | 128 | 168 | 176 | 148 | 155 | 160 | 165 | 180 | 185 | 190 | 197 | 213 | 227 | 233 | 233 | 238 |
| <i>hvorav: SDØE.....</i> | 55 | 113 | 151 | 129 | 134 | 139 | 143 | 151 | 154 | 158 | 163 | 176 | 193 | 193 | 192 | 195 |
| 69. Egenbeholdning av statspapirer ... | 0 | 0 | 0 | 14 | 15 | 14 | 41 | 36 | 48 | 41 | 45 | 60 | 64 | 68 | 82 | 78 |
| 70–73. Mellomværender | 8 | 6 | 0 | -10 | -7 | -9 | -5 | -7 | -6 | -4 | -2 | -4 | -1 | -3 | -4 | -3 |
| 77. Overkurs/underkurs statspapir.... | 0 | -3 | 0 | -4 | -3 | -3 | -2 | -1 | -1 | -3 | -7 | -8 | -9 | -10 | -10 | -9 |
| 78. Kurs og tryggingselement | 0 | -5 | -1 | 0 | 0 | 0 | -5 | -13 | -10 | -8 | -7 | -4 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Tabell 1.18 forts.

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Gjeld og egenkapital | 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 |
| 80. Statsgjelden | 165 | 291 | 286 | 334 | 269 | 265 | 350 | 628 | 653 | 557 | 617 | 604 | 485 | 483 | 516 | 522 |
| 81. Kontolån fra ordinære fond | 3 | 3 | 10 | 56 | 73 | 95 | 103 | 129 | 140 | 142 | 64 | 86 | 116 | 162 | 208 | 208 |
| 82. Virksomheter med spesielle fullmakter | 0 | 0 | 1 | 8 | 9 | 9 | 10 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 16 | 17 | 18 | 19 |
| 84. Deposita og avsetninger | 6 | 13 | 16 | 7 | 18 | 18 | 41 | 31 | 9 | 1 | 13 | -1 | 6 | -8 | 6 | 3 |
| 85. Utstedte gjeldsbrev, grunnfond statsbanker | 4 | 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 |
| 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 |
| Memo: | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Egenkapital utenom Statens pensjonsfond | 209 | 139 | 206 | 215 | 330 | 342 | 347 | 390 | 439 | 416 | 462 | 485 | 517 | 521 | 544 | 570 |
| Korrigert for kontolån ² | 211 | 178 | 285 | 326 | 345 | 356 | 379 | 413 | 439 | 416 | 462 | 485 | 517 | 521 | 544 | 570 |

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 1.19 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2017. Endringer i forhold til saldert budsjett.
Mill. kroner

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6=5-1 |
|--|---------------------|---------|-----------------------|---------|----------|---|
| | Saldert budsjett | Endring | Nysaldert budsjett | Endring | Regnskap | Memo: Endring fra saldert budsjett |
| A Inntekter utenom petroleums- inntekter..... | 1016 800 | 8 616 | 1025 416 | 6 061 | 1031 477 | 14 677 |
| Skatter og avgifter fra Fastlands- Norge..... | 935 615 | 3 006 | 938 621 | 4 956 | 943 577 | 7 962 |
| Renteinntekter..... | 11 912 | 405 | 12 316 | -30 | 12 286 | 374 |
| Overføringer fra Norges Bank | 17 700 | 26 | 17 726 | 0 | 17 726 | 26 |
| Andre inntekter | 51 573 | 5 180 | 56 753 | 1 135 | 57 889 | 6 315 |
| B Utgifter utenom petroleums- virksomhet..... | 1276 306 | -19 496 | 1256 810 | -2 507 | 1254 303 | -22 003 |
| Renteutgifter | 11 658 | -2 761 | 8 897 | -36 | 8 861 | -2 797 |
| Dagpenger | 16 380 | -2 500 | 13 880 | 159 | 14 039 | -2 341 |
| Andre utgifter | 1248 268 | -14 235 | 1234 033 | -2 631 | 1231 402 | -16 866 |
| C Oljekorrigert overskudd (A-B) | -259 506 | 28 113 | -231 394 | 8 568 | -222 826 | 36 681 |
| D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten..... | 138 271 | 29 207 | 167 478 | 369 | 167 847 | 29 576 |
| E Avsetning til Statens pensjons- fond utland (C+D) | -121 235 | 57 320 | -63 916 | 369 | -63 547 | 57 688 |
| F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond | 207 500 | -700 | 206 800 | -3 175 | 203 625 | -3 875 |
| G Samlet overskudd på stats- budsjettet og Statens pensjons- fond (E+F)..... | 86 265 | 56 620 | 142 884 | 5 762 | 148 646 | 62 381 |

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.20 Nøkkeltall Revidert nasjonalbudsjett 2018. Prosentvis volumendring fra året før¹

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------|-------|-------|------|
| <i>Realøkonomien</i> | | | | |
| Privat konsum..... | 1,5 | 2,3 | 2,6 | 2,9 |
| Offentlig konsum | 2,1 | 2,0 | 1,4 | .. |
| Bruttoinvesteringer i fast kapital..... | -0,2 | 3,5 | 3,3 | 3,4 |
| Herav: Offentlig forvaltning..... | 5,9 | 5,8 | 1,6 | .. |
| Oljeutvinning og rørtransport | -16,9 | -4,0 | 5,2 | 8,0 |
| Etterspørsel fra Fastlands-Norge ² | 2,6 | 3,0 | 2,2 | 2,3 |
| Eksport..... | -1,8 | 0,8 | 2,5 | 2,2 |
| Herav: Varer utenom olje og gass | -8,2 | 2,2 | 4,6 | 4,9 |
| Import..... | 2,3 | 2,2 | 4,0 | 3,8 |
| Bruttonasjonalprodukt | 1,1 | 1,8 | 1,9 | 1,9 |
| Herav: Fastlands-Norge..... | 1,0 | 1,8 | 2,5 | 2,6 |
| <i>Arbeidsmarkedet</i> | | | | |
| Sysselsetting, personer (prosentvis vekst)..... | 0,2 | 1,1 | 1,3 | 1,1 |
| Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) | 4,7 | 4,2 | 3,8 | 3,7 |
| Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå)..... | 3,0 | 2,7 | 2,3 | 2,2 |
| <i>Priser og lønninger. Prosentvis endring fra året før</i> | | | | |
| Årslønn | 1,7 | 2,3 | 2,8 | .. |
| KPI..... | 3,6 | 1,8 | 2,1 | 1,7 |
| KPI-JAE | 3,0 | 1,4 | 1,6 | 2,0 |
| Råoljepris, kroner pr. fat ³ | 378 | 445 | 519 | 484 |
| <i>Rente og valutakurs</i> | | | | |
| Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ⁴ | 1,1 | 0,9 | 1,1 | 1,4 |
| Importveid kronekurs, årlig endring i pst. ⁵ | 1,8 | -0,8 | 0,9 | 1,0 |
| <i>Nøkkeltall for statsbudsjettet</i> | | | | |
| Oljekorrigert underskudd, mrd. kroner..... | 208,4 | 222,8 | 245,4 | .. |
| Strukturelt, oljekorrigert underskudd, mrd. kroner..... | 199,2 | 214,0 | 225,5 | .. |
| Prosent av fondskapitalen | 2,7 | 2,8 | 2,7 | .. |
| Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge..... | 7,3 | 7,5 | 7,6 | .. |
| Budsjettimpuls, prosentenheter | 0,7 | 0,2 | 0,1 | .. |
| Reell, underliggende utgiftsvekst, pst..... | 2,6 | 1,9 | 1,7 | .. |

¹ Der ikke annet er angitt.² Utenom lagerendring.³ Nivå i løpende priser.⁴ Beregningsmessig forutsetning basert på terminpriser i april.⁵ Positivt tall angir svakere krone.

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

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Anagram Design AS

Foto: Rita Bærum, Kjetil Alsvik, B.T. Stokke,

Johan Wildhagen/Norges sjømatråd,

Øivind Haug/NSB, Anette Ask/Forsvaret,

Colourbox og Thinkstock.

Trykk: 07 Media – 05/2018

