



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2020





DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2020

Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi	5	3.5	Syssettings- og inntekts- politikken	64
1.1	Sammendrag	5	3.6	Utviklingen i Statens pensjons- fond utland	68
1.2	Oversikt over økonomiske tiltak som er lagt frem etter virus- utbruddet	16	3.7	Klimapolitikken	68
2	De økonomiske utsiktene	25	4	Skatte og avgiftspolitikken	71
2.1	De økonomiske utsiktene	25	4.1	Endringer i skatte- og avgifts- reglene	71
2.2	Nærmere om internasjonal økonomi	33	4.2	Avvikling av 350-kronersgrensen med tilhørende overgangs- ordning	72
3	Den økonomiske politikken	38	4.3	Oppfølging av Havbruksskatte- utvalget – anmodningsvedtak nr. 826 (2017–2018)	73
3.1	Budsjettpolitikken	39			
3.2	Kommuneforvaltningens økonomi	53			
3.3	Pengepolitikken	61			
3.4	Makroregulering og finansiell stabilitet	62			
				Vedlegg	
			1	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	85



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2020

*Tilråding fra Finansdepartementet 12. mai 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

1.1 Sammendrag

Regjeringen Solberg består av Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti etter at Fremskrittspartiet gikk ut av regjering i januar. Regjeringens politikk baseres på Granavolden-plattformen. I forståelse med Stortinget legger regjeringen frem Revidert nasjonalbudsjett 2020 etter ordinær tidsplan. Regjeringen vil legge frem en ny proposisjon i slutten av mai om veien videre, herunder om overgangen fra akutte krisetiltak til mer vekstfremmende tiltak.

Verden er i en svært spesiell og vanskelig situasjon, som mangler sidestykke i moderne historie. Virusutbruddet er alvorlig for liv og helse. I Norge har vi innført de strengeste og mest inngripende tiltakene i fredstid, slik at spesialisthelsetjenesten skal være i stand til å hjelpe de som blir svært syke, både av koronaviruset og andre sykdommer og skader.

Verdiskapingen i norsk økonomi har falt kraftig som følge av koronapandemien og omfattende smitteverntiltak både her hjemme og i resten av

verden. Store deler av norsk næringsliv er eller har vært rammet. Sterk vekst i antall permitterte har brakt den registrerte ledigheten opp på det høyeste nivået siden andre verdenskrig. I tillegg har sykefraværet økt kraftig. Smitteverntiltakene har begrenset produksjonskapasiteten og trukket ned etterspørselen både i Norge og fra utlandet. Forbud og reguleringer for å unngå smitte trekker ned aktiviteten. Det slo særlig hardt ut i perioden 12. mars til 26. april da virksomheten i mange bedrifter ble forbudt og skolene var helt stengt. For mange virksomheter gjør smitteverntiltak at det fortsatt er vanskelig å produsere som normalt. I tillegg har husholdninger og bedrifter redusert sin etterspørsel etter varer og tjenester og utsatt investeringer og vedlikehold. Samlet er virkningene store for næringsliv og enkeltmennesker, både i Norge og andre land. De siste ukene har trenden snudd litt. Smitteverntiltakene er blitt lempet på, aktiviteten har tiltatt og flere har kunnet returnere til arbeidet sitt etter å ha vært permittert.

For å begrense skadevirkningene av virusutbruddet for norsk økonomi, bedrifter og arbeidsplasser, er det satt inn svært omfattende økonomiske tiltak. Målet er å bidra til at ellers sunne og levedyktige bedrifter ikke skal bukke under som følge av virusbekjempelsen. Det trygger lønnsomme arbeidsplasser og verdiskaping, og vi unngår at høy arbeidsløshet får varig feste. Videre er det satt inn personrettede tiltak for å kompensere de som nå opplever at inntekten faller bort, fordi de blir permittert eller mister inntektsgrunnlaget. Tiltakene innebærer at fellesskapet gjennom staten samlet sett bærer størstedelen av inntektsbortfallet i økonomien, selv om enkeltvirksomheter også vil bære betydelige tap.

Siden 12. mars har regjeringen i fem omganger, inkludert nå i revidert budsjett, fremmet økonomiske tiltak for å motvirke krisen. Svekkelsen i den oljekorrigerte budsjettbalansen på 239 mrd. kroner kan i sin helhet tilskrives virusutbruddet. Det understrekes at det er uvanlig stor usikkerhet om tallene. Det er utsatt eller foreslått utsatt skatteinnbetalinger tilsvarende 133 mrd. kroner, og midlertidige endringer i petroleumsskatten tilsvarende rundt 30 mrd. kroner bokført. Dessuten er det etablert nye garanti- og låneordninger med samlede rammer på 130 mrd. kroner. Videre er den motsykliske kapitalbufferen for bankene redusert for å motvirke strammere utlånspraksis hos bankene, som ville ha forsterket krisen.

Listen over tiltak er lang. Permitterings- og dagpengeregelverket er endret slik at staten tar en større del av lønnsforpliktelsen ved permittering, og de ansatte får bedre inntektssikring. Skatteinnbetalinger er utsatt og avgiftssatser redusert for å gi bedriftene bedre likviditet i en krevende periode. Det er innført inntektssikringsordninger for selvstendig næringsdrivende og frilansere. Det er innført en ordning med statlig lånegaranti for bedrifter med maksimalt lån opp til 150 mill. kroner. I tillegg er det raskt kommet på plass en omfattende og bred kompensasjonsordning for bedrifter med stor omsetningssvikt på grunn av virusutbruddet. I tillegg er det innført og foreslått målrettede tiltak for en rekke aktører som er særlig rammet av virusutbruddet. En samlet oversikt over tiltakene gis i avsnitt 1.2.

Hvor dyp nedgangen vil bli, og hvor lenge den vil vare, vet vi ikke. Det vil i stor grad avhenge av hvor lenge vi må opprettholde smitteverntiltak – ikke bare i Norge, men også internasjonalt. De siste ukene har vi gradvis åpnet opp igjen mye av det vi måtte stenge ned 12. mars. Regjeringen la 7. mai frem en plan for videre håndtering av virus-

utbruddet og en tidsplan for nedbygging av de mest inngripende smitteverntiltakene.

I tiden fremover vil vi gradvis lette på enda flere smitteverntiltak og samtidig ha god kontroll over smittespredningen. Da må også de økonomiske tiltakene endres. Noen bør fases ut, mens andre bør endres i en retning som i større grad støtter opp under at permitterte og arbeidsledige skal tilbake i jobb, og at aktiviteten i bedriftene skal ta seg opp igjen.

I slutten av mai vil regjeringen komme tilbake med en proposisjon med ytterligere økonomiske tiltak, inkludert vurderinger av hvordan vi bør justere og avvikle enkelte tiltak. Hovedtema i proposisjonen vil være veien ut av krisen for norsk økonomi, herunder hvordan vi kan fremme kompetanseutvikling og omstilling samtidig som vi bidrar til at permitterte og ledige kommer tilbake i jobb. Hensikten er å skape incentiver til økt sysselsetting, vekst og trygghet til å satse. Tiltakene skal sette oss bedre i stand til å møte de utfordringene som har ligget foran oss lenge, og som vil være enda sterkere tilstede når denne krisen er over. Det handler om at vi må skape mer og inkludere flere, og gjennomføre det grønne skiftet slik at klimagassutslippene går ned. I årene som kommer blir det økonomiske handlingsrommet i finanspolitikken mindre.

Produksjonsfallet i norsk økonomi er det bratteste og dypeste vi har hatt i fredstid. Veien tilbake til hverdagen kommer til å bli lang, og den vil kreve mye av oss som samfunn. Men Norge har et bedre utgangspunkt for å lykkes enn de aller fleste andre land. Før krisen hadde vi høy sysselsetting, lav arbeidsledighet, høy produktivitet, robuste banker, handlingsrom i pengepolitikken og en velfungerende økonomi. Vi har også mer solide statsfinanser enn de fleste andre land. Målet er å unngå at tilbakeslaget blir for stort, slik at vi også fremover kan ha høy sysselsetting, lav arbeidsledighet, sunne offentlige finanser og et solid grunnlag for fortsatt gode velferdsordninger.

Mange land har opplevd at økonomiske tilbakeslag gir langvarige konsekvenser i form av arbeidsledighet som biter seg fast på et høyt nivå og svak økonomisk gjeninnhenting. Samtidig har de opplevd at når mange står utenfor arbeidslivet, tynger det offentlige finanser og svekker grunnlaget for gode velferdsordninger.

Vårt felles mål må være at vi skal unngå dette, og at vi skal komme ut av krisen med en velfungerende og vekstkraftig økonomi.

Krisen gir også muligheter. Hvis vi treffer riktige valg, kan vi ta betydelige skritt i retning av et

mer digitalisert og grønnere samfunn. Da kan vi få et enda mer mangfoldig og konkurransedyktig norsk næringsliv.

Bråstopp for norsk økonomi

Store deler av norsk økonomi er rammet av virusutbruddet. Myndigheter verden over har stengt ned aktivitet for å redde liv. Et tilsvarende brått og dypt fall i den økonomiske aktiviteten i verden har vi ikke opplevd i moderne tid. Selv om smittevern-tiltakene gradvis lempes, både i Norge og flere andre land, må vi regne med at det vil ta tid å få aktiviteten i norsk økonomi tilbake igjen til tidligere nivåer. Usikkerheten vil henge ved så lenge det fortsatt er risiko for smitte. I tillegg rammes vi hardt av et kraftig internasjonalt tilbakeslag og et markert fall i olje- og gasspriser.

De mest berørte næringene har måttet stenge helt ned. Andre har opplevd kraftig fall i etterspørselen. I gjennomsnitt falt aktiviteten i fastlands-økonomien med 14 pst. gjennom mars.

Utslagene i arbeidsmarkedet er store. Antallet permitterte har økt dramatisk. Siden torsdag 12. mars er det kommet inn mer enn 434 000 søknader om dagpenger. De aller fleste gjelder dagpenger ved permittering. Antallet unike personer som har søkt om dagpenger, er om lag 10 pst. lavere enn antallet registrerte søknader som følge av at personer kan søke flere ganger. I begynnelsen av mai var det registrert 408 000 arbeidssøkere, tilsvarende 14,6 pst. av arbeidsstyrken. Den kraftige økningen i antallet permitteringer bidro til en raskt stigende registrert arbeidsledighet frem til begynnelsen av april. Siden da har ledigheten gått noe ned igjen, og 100 000 personer har forlatt ledighetskøen. Mange permitterte har kommet tilbake til arbeid, samtidig som tilstrømmingen av nye ledige er gått kraftig ned. På årsbasis vil likevel nedgangen i økonomisk aktivitet redusere behovet for arbeidskraft, og sysselsettingen er ventet å falle fra i fjor til i år.

Vi ser allerede at en gradvis oppmyking av smitteverntiltak bidrar til økt aktivitet i deler av norsk økonomi. Gjenåpningen av barnehagene fra 20. april og 1.–4. klassetrinn fra 27. april gjør det mulig for både barnehage- og skoleansatte og foreldre til små barn å vende tilbake til fullt arbeid. Også oppmyking i avstandsråd og åpning for arrangementer av mindre størrelse vil bidra til å dempe de negative effektene av smitteverntiltakene på økonomien. Regjeringen la 7. mai frem en plan for videre håndtering av virusutbruddet og en tidsplan for nedbygging av de mest inngripende tiltakene. Planen kombinerer en gradvis

gjenåpning av aktivitet før sommeren og tiltak for å holde smitten under kontroll, som økt testing, isolering og smittesporing. Forutsatt at man klarer å holde smitten under kontroll, er målet at det meste skal være åpnet 15. juni. Barn og unge blir prioritert først, deretter arbeidsliv og deretter andre aktiviteter. Grunnskoler og videregående skoler åpnet for alle trinn fra 11. mai, og fra 1. juni skal serveringssteder uten servering av mat og fornøylesparker kunne åpne. Det vil komme nye lettelser omtrent hver 14. dag. En må likevel vente at vi vil ha smitteverntiltak en god stund fremover, som vil dempe den økonomiske aktiviteten.

Alle større land er nå rammet av virusutbruddet, og i flere land har antallet syke presset grensene for hva helsesystemene kan håndtere. Det er heldigvis tegn til at epidemien kan være på vei til å avta i Europa, og i en god del land varsler myndighetene at en gradvis vil vende tilbake til en mer normal hverdag dersom den positive utviklingen vedvarer. Likevel ventes nesten alle våre handelspartnere å oppleve fall i den økonomiske aktiviteten i år, med et skarpt fall i 2. kvartal. Basert på anslag fra IMF kan BNP for Norges handelspartnere anslås å falle med 6 pst. i år. Det er nesten 8 prosentenheter lavere vekst enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2020. Fall i aktiviteten ute vil bidra til en markert nedgang i norsk eksport.

Prisene på olje og gass har falt kraftig. Det skyldes at etterspørselen etter olje er blitt trukket betydelig ned i kjølvannet av virusutbruddet, men også uenighet mellom OPEC og Russland om produksjonsbegrensninger har påvirket oljeprisen negativt. OPEC, Russland og 10 andre produsentland (OPEC+) ble 12. april enige om produksjonskutt. Likevel fortsatte oljeprisen å falle frem mot slutten av april som følge av et sterkt fall i etterspørselen. Den siste tiden har oljeprisen igjen tatt seg opp, og olje fra Nordsjøen omsettes nå til rundt 25 dollar per fat etter å ha vært betydelig lavere i april. Prisene i terminmarkedet tilsier at oljeprisen vil ta seg videre opp igjen til et nivå nær 50 dollar per fat i 2025. Usikkerheten er stor om prisutviklingen på kort sikt. Også gassprisene har falt kraftig. For å bidra til å stabilisere oljemarkedet offentliggjorde norske myndigheter 29. april at norsk oljeproduksjon vil kuttes med 250 000 fat per dag i juni og 134 000 fat per dag i andre halvår, i tillegg til at produksjonsstart på flere felt utsettes til 2021 som følge av markedssituasjonen. Samtidig fører lave olje- og gasspriser og driftsutfordringer som følge av virusutbruddet til at oljeselskap skyver på investeringer, herunder leting, og ikke-

kritisk vedlikehold. Smittorisiko møtes med redusert bemanning på sokkelen. Deler av leverandørvirksomheten var allerede før koronapandemien i en krevende situasjon, med svak lønnsomhet. De har fått ekstra kostnader knyttet til smitteverntiltak og venter nå betydelig redusert etterspørsel. Flere ansatte i petroleumsrelatert virksomhet er blitt permittert og enda flere har fått permitteringsvarsel.

Økt usikkerhet i finansmarkedene har sammen med fallende oljepris ført til en kraftig svekkelse av kronekursen. Svakere krone kan reflektere at markedsaktørene nå oppfatter andre, større valutaer som «tryggere havner» enn den norske kronen. Samtidig bidrar svekkelsen av kronekursen isolert sett til en bedring i norske bedrifters konkurranseevne. Det kan legge til rette for økt aktivitet i de delene av norsk næringsliv som er utsatt for internasjonal konkurranse når varehandelen og industriproduksjonen igjen normaliseres.

Partene i norsk arbeidsliv har tidligere vist moderasjon når økonomien møter vanskelige tider, for å skjerme lønnsomheten i konkurranseutsatt næringsliv og bidra til å holde arbeidslidigheten nede. Det er usikkerhet om utfallet av årets lønnsoppgjør, men departementet har som en teknisk forutsetning lagt til grunn en årslønnsvekst på 1½ pst. i arbeidet med revidert budsjett. Konsumprisveksten er anslått til 1,0 pst.

Boligprisene har utviklet seg nokså moderat siden sommeren 2018 og frem til virusutbruddet. Ifølge sesongjusterte tall har boligprisene gått noe ned i mars og april. Prisfallet har vært størst i Oslo. Samtidig ble det på landsbasis solgt færre brukte boliger enn på samme tid i fjor.

Krisen rammer oss annerledes enn tidligere kriser. Utviklingen har gått mye raskere, og den har rammet større deler av næringslivet. Ekspertgruppen av økonomer og helseeksperter som ledes av professor Steinar Holden, anslo i begynnelsen april at om lag 2/3 av nedgangen i økonomien gjennom mars skyldtes smitteverntiltakene her hjemme. Den resterende tredelen skyldes effektene av utbruddet av koronaviruset internasjonalt og fallet i oljeprisen. Disse effektene vil trolig vokse i betydning etter hvert som tiden går, gitt styrken i det internasjonale tilbakeslaget, det kraftige oljeprisfallet og at smitteverntiltak gradvis mykes opp.

Selv med et markert fall i produksjonen på kort sikt, vil veksten ta seg opp igjen etter hvert som de strengeste smitteverntiltakene mykes opp. Lengden på og omfanget av tiltakene, både i Norge og andre land, er avgjørende for hvor lang-

varig det økonomiske tilbakeslaget blir. Det har ikke vært gjennomført tilsvarende smitteverntiltak før, og tidligere erfaringer gir bare en begrenset pekepinn på effektene. Samtidig vil smittorisiko og frykt for smitte trolig gi betydelige økonomiske effekter uansett om smitteverntiltak videreføres eller ei. Det er heller ikke sikkert at vi skal tilbake til den etterspørsels- og produksjonssammenstillingen som vi hadde tidligere. Pandemien kan ha satt «varige spor». Dels kan det skje ved vridninger i etterspørselen, og dels ved økte kostnader for å tilpasse produksjonen til at det er, eller vil komme, smitte i samfunnet.

Pandemien har også økt bevisstheten i næringslivet om risikoen for nye virusutbrudd og om sårbarheter i globale verdikjeder. Bedriftene kan komme til å tilpasse seg ved å øke finansielle og produksjonsmessige sikkerhetsbuffer og ved å diversifisere produksjonen geografisk eller å flytte deler av produksjonen hjem. Dette kan isolert sett gjøre bedriftene mer robuste, men mindre lønnsomme. Slik omstilling kan ytterligere forsinke en oppgang og få mer varige konsekvenser for veksten. På den annen side kan krisen gi økt digitalisering, som kan gi opphav til høyere produktivitet og verdiskaping.

Viruspandemien har skapt en usikkerhet i husholdningene som, kombinert med smitteverntiltakene, har ledet til en kraftig nedgang i privat konsum, anslått til om lag 8 pst. i år. Husholdningenes sparing kan ta seg opp fra 7½ pst. i fjor til vel 15 pst. i år. Etter hvert som usikkerheten knyttes til virussituasjonen avtar, vil spareraten kunne vende tilbake til mer normale nivåer, slik at vi får en gjeninnhenting i det private konsumet. Tilsvarende utvikling ventes i andre land. Hvis arbeidslidigheten holder seg høy og den økonomiske usikkerheten fortsatt er stor, vil likevel gjeninnhenting kunne ta tid. Verdiskapingen i fastlandsøkonomien anslås å falle med 4 pst. i år, og det er en risiko for at fallet kan bli større. Avhengig av hvor omfattende tilbakeslaget blir, kan veksten neste år ta seg opp til mellom 4 og 7 pst. Vi ser det som sannsynlig at den registrerte ledigheten kan komme under 4 pst. av arbeidsstyrken i løpet av et halvt til ett år. Tiltakene som iverksettes, har som mål å få opp sysselsettingen og at ledigheten går ned.

Overgangen fra økt aktivitet til økt sysselsetting vil også avhenge av produktivitetsutviklingen. Ofte har bedriftene holdt på arbeidskraften i nedgangskonjunkturer slik at produktiviteten da har falt, for så å øke kraftig når oppgangen kommer. Denne gangen har bedriftene i større grad permittert de ansatte, noe som isolert sett skulle tilsi

mindre svingninger i produktiviteten. Hvis bedriftene er usikre på hvor raskt økonomien vender tilbake til en mer normal situasjon, kan sysselsettingsoppgangen komme noe senere og bli noe svakere enn oppgangen i aktiviteten.

Det er usedvanlig stor usikkerhet knyttet til anslagene for den økonomiske utviklingen både her hjemme og ute. Så lenge det ikke er en vaksine eller behandling og man ikke vet om smittede personer får varig immunitet, vil det være en risiko for nye smittebølger både i Norge og i andre land. Det kan ta lengre tid enn anslått i denne meldingen før oppgangen kommer. Men vi kan også bli flinkere til å leve med virustrusselen. Da trenger ikke den økonomiske aktiviteten å holdes nede i samme grad som vi har sett i de første ukene. Klarer vi å holde smitten på et lavt nivå ved å følge myndighetenes helse råd, så vil andre smitteverntiltak kunne lettes. Da vil den økonomiske aktiviteten kunne ta seg opp. Noen bedrifter og bransjer vil finne nye, innovative måter å innrette produksjonen på for å imøtekomme smitteverntiltakene, mens andre vil oppleve svekket etterspørsel så lenge smittesituasjonen vedvarer. Noen kan også få dyrere produksjon fordi de må investere eller ha høyere bemanning for å begrense smitte. En kan også tenke seg strukturelle endringer i etterspørselen, f.eks. etter flyreiser, som følge av at arbeidslivet i noen grad vil videreføre hjemmekontor, videomøter og -konferanser. I tillegg til slike mulige strukturelle endringer, vil smittesituasjonen, varigheten på smitteverntiltakene, samt pengepolitiske og finanspolitiske tiltak ha stor betydning for den økonomiske veksten.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

Svært omfattende økonomiske tiltak

Den ekstraordinære situasjonen i norsk økonomi har ført til en historisk brå omlegging av den økonomiske politikken de siste to månedene. For å begrense skadevirkningene av virusutbruddet for norsk økonomi, bedrifter og arbeidsplasser er det raskt satt inn svært omfattende tiltak. Pengepolitikken og finanspolitikken har virket sammen for å motvirke økonomisk nedgangstid.

7. mai satte Norges Bank styringsrenten ned til null, mot 1,5 pst. før virusutbruddet. Det er det laveste nivået for styringsrenten noensinne. Ifølge pressemeldingen legger Norges Bank vekt på at lave renter kan bidra til å dempe tilbakeslaget i norsk økonomi. Lavere lånekostnader på eksisterende og nye lån vil kunne gjøre det enklere for norske bedrifter å komme seg gjennom en kre-

vende tid. Det vil også kunne hjelpe husholdninger med gjeld som opplever at inntektene blir redusert. Ifølge Norges Bank vil lave renter også kunne bidra til at aktiviteten tar seg opp raskere når situasjonen normaliseres, og dermed redusere risikoen for at arbeidsledigheten fester seg på et høyt nivå. Banken ser ikke for seg at styringsrenten vil bli satt ytterligere ned.

Norges Bank har også iverksatt en rekke andre tiltak, blant annet tildeling av F-lån uten øvre grense og med varierende løpetider for å sikre tilstrekkelig likviditet til bankene, og å sikre at styringsrenten får gjennomslag til pengemarkedsrentene. Banken har også tilbudt F-lån i amerikanske dollar. Tiltakene, sammen med tilsvarende tiltak fra andre sentralbanker, har bidratt til at risikopåslagene i pengemarkedet og i andre kredittmarkeder er kommet ned, og norske pengemarkedsrenter er nå lavere enn noen gang tidligere. Innlånskostnadene på obligasjoner med fortrinnsrett, som brukes til å finansiere boliglån i kredittforetakene, er kommet ned på historisk lave nivåer.

Det er også satt i verk omfattende finanspolitiske tiltak. Sammen med de automatiske stabilisatorene¹ innebærer de finanspolitiske tiltakene en budsjettsvekkelse som mangler historisk side-stykke. Det oljekorrigerte underskuddet anslås nå til 480 mrd. kroner i 2020. Det er 239 mrd. kroner mer enn i saldert budsjett, og innebærer nesten en dobling av underskuddet. Svekkelsen av budsjettet tilsvarende 7½ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Hele budsjettsvekkelsen kan tilskrives virusutbruddet.

Svekkelsen av budsjettet innebærer at bruken av oljeinntekter nå er svært høy. Granavoldenplattformen understreker at bruken skal tilpasses situasjonen i økonomien i tråd med handlingsregelen. Nå får vi igjen for tilbakeholdenhet i gode tider. Bruken av oljeinntekter, målt ved det strukturelle oljekorrigerte underskuddet, anslås nå til 420 mrd. kroner i 2020, som er 176 mrd. kroner mer enn i saldert budsjett.

Budsjettindikatoren, som måler endringen i bruken av oljeinntekter fra ett år til det neste, målt som andel av trend-BNP for fastlandsøkonomien, anslås til 5,1 pst. i 2020. Det innebærer en oppjustering på 5,3 prosentenheter fra i fjor høst. Til sammenligning ble den finanspolitiske impulsen i mai 2009 i forbindelse med finanskrisen anslått til 3,0 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Tiltakene som er innført, er midlertidige og skal fases

¹ Se boks 3.3 i kapittel 3 for nærmere forklaring av begrepet automatiske stabilisatorer.

ut når den økonomiske situasjonen og smittesituasjonen tilsier det.

Etter en sterk utvikling i internasjonale finansmarkeder gjennom fjoråret var markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ved inngangen til 2020 rundt 10 100 mrd. kroner, mer enn 500 mrd. kroner høyere enn anslått i fjor høst. I beregninger av størrelsen på uttaket fra fondet benyttes inngangen til året som referansepunkt. Som følge av de omfattende tiltakene i møte med virusutbruddet er uttaksprosenten fra fondet til 2020-budsjettet oppjustert og anslås nå til 4,2 pst., opp fra anslåtte 2,6 pst. i saldert budsjett. De omfattende tiltakene innebærer at overføringen fra fondet for å dekke underskuddet på statsbudsjettet trolig blir større enn fondets inntekter i 2020.

Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst anslås nå til 12,1 pst. i år, opp fra anslåtte 0,8 pst. i fjor høst.

Statens pensjonsfond utland gir Norge en handlefrihet i finanspolitikken som er få land forunt. Vi har økonomiske muskler til å innføre målrettede kompensasjonsordninger, både overfor personer og bedrifter. Uten disse tiltakene ville kostnadene ved nedskalering, konkurser og senere oppbygging av norsk økonomi kunne bli svært store. Å omstille arbeidskraft og kapital etter unødige konkurser og etter at mange har mistet jobben, er kostbart både for økonomien og den enkelte.

Samtidig må vi være forberedt på at jo lenger virusutbruddet varer, desto større er risikoen for at produksjonskapasitet går varig tapt. Selv om fellesskapet samlet sett har bidratt til å kompensere privat sektor for det meste av inntektsbortfallet virusutbruddet har medført, kan ikke alle tap som oppstår kompenseres. I den alvorlige situasjonen norsk økonomi nå befinner seg, må mange være forberedt på å bære tap.

Vi har et ansvar for å ta vare på fellesskapets verdier selv om det er krise. Vår finansformue gjør det ikke billigere å finansiere de økonomiske tiltakene enn for land med god tilgang på kreditt. Det som finansieres i dag, vil måtte betales av fremtidige generasjoner. Når vi nå tar ut store verdier fra fondet, vil budsjettunderskuddene som kan finansieres over fondet i fremtiden, være mindre. Pengene vi bruker nå, må måles opp mot velferden vi kan ha senere.

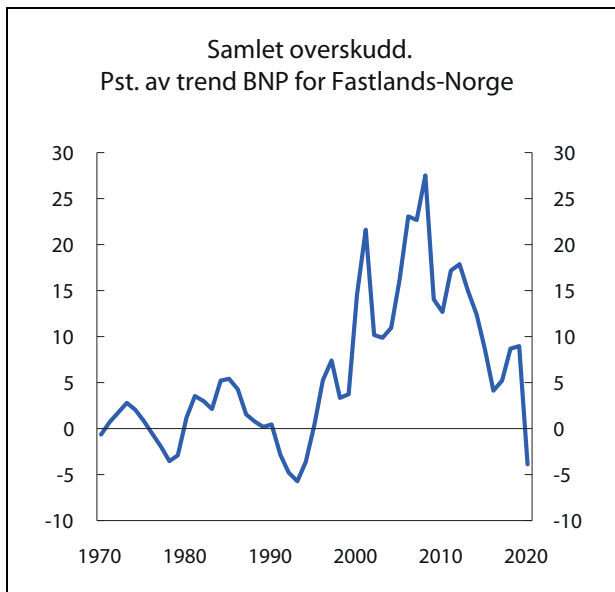
Fall på verdens børser og i prisene på petroleum skaper usikkerhet om det fremtidige finansieringsbidraget fra pensjonsfondet. Bruken av oljeinntekter ligger nå langt over 3-prosentbanen for forventet realavkastning fra fondet. Et fall i verdien av Statens pensjonsfond utland vil gjøre

denne avstanden enda større. Det understreker viktigheten av at de økonomiske tiltakene som innføres, må være målrettede og midlertidige.

I fjor høst budsjetterte vi med at det samlede overskuddet i statsbudsjettet i 2020, inklusive oljeinntektene og renter og utbytter i Statens pensjonsfond, skulle bli 255 mrd. kroner eller 8 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Dette er nå snudd til et underskudd på 124 mrd. kroner, tilsvarende nesten 4 pst. av BNP for Fastlands-Norge, se figur 1.1. Koronakrisen har således dramatisk endret statsbudsjettet for 2020. Vi må tilbake til 1970-tallet og starten på 1990-tallet, etter den norske bankkrisen, for å finne tilsvarende underskudd. Det er summen av to forhold som bidrar – kraftig svekkelse av den oljekorrigerede budsjettbalansen og kraftig nedgang i kontantstrømmen fra oljevirkosomheten dels som følge av lavere olje- og gasspriser og lavere produksjon, og dels som følge av omfattende midlertidige skatteendringer for oljeselskapene.

Den økonomiske politikken er basert på at den økonomiske krisen blir relativt kortvarig og at de økonomiske krisetiltakene relativt raskt kan reverseres. Det trodde man også på 1970-tallet, men tok feil. Aktivitetsveksten tok seg ikke opp slik man så for seg. I planleggingen av finanspolitikken må vi derfor også ta høyde for at gjeninnhenting etter virusutbruddet kan bli mer langstrakt og at det kan ta tid før den økonomiske aktiviteten normaliseres. Norsk økonomi påvirkes også av utviklingen internasjonalt. Dersom tilbakeslaget internasjonalt blir langvarig, kan det forsinke gjeninnhenting her hjemme. Det taler for at man fremover er svært forsiktig med ytterligere svekkelser av statsfinansene.

Hoveddelen av inntektsbortfallet i privat sektor er blitt kompensert med de tiltakene som nå er gjennomført. Etter hvert som smittesituasjonen tillater det, må tiltakene vris mer i retning av å støtte opp under at aktiviteten kan ta seg opp igjen, og at permitterte og arbeidsledige kan komme tilbake i jobb. Målet er at vi har høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og et sterkt privat næringsliv som kan bidra til å skape verdier og arbeidsplasser når situasjonen normaliseres. Vi må i størst mulig grad unngå konkurser i ellers levedyktige bedrifter. Utgiftene i offentlig forvaltning var allerede på et høyt nivå som andel av verdiskapingen i økonomien før denne krisen. Vi må unngå at tiltakene varig øker offentlig sektors andel av økonomien. De mange som jobber i berørte private tjenesteytende næringer, må ikke ende opp som offentlig ansatte, og statlig kapital skal ikke erstatte privat kapital.



Figur 1.1 Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

Regjeringen jobber med økonomiske tiltak i tre faser. Vi er nå i fase 2 i den økonomiske håndteringen av virusutbruddet. Samtidig som vi håndterer den akutte krisen og effektene av den, må vi forberede neste fase. Vurderinger fra Helsedirektoratet tilsier at vi kan måtte leve med smitte og enkelte smitteverntiltak lenge. Vi må få hjulene i gang igjen på en måte som sikrer arbeidsplasser, samtidig som vi har kontroll over smitten. Regjeringen har startet planleggingen av veien ut av krisen og hvordan vi får opp aktiviteten i økonomien igjen i den situasjonen vi nå står i. Nye tiltak må være en del av en overordnet strategi, settes inn på riktig tidspunkt, ha riktig omfang, virke raskt, være midlertidige og støtte opp under omstilling og økonomisk vekst.

Etter hvert som smitteverntiltakene bygges ned og usikkerheten i økonomien avtar, kan vi på grunn av oppdemmet etterspørsel og sparing få betydelig vekst i konsum og investeringer også uten særskilte tiltak. Husholdningenes sparing ligger an til å nå et rekordhøyt nivå i 2020 siden usikkerheten gjør at forbruket holdes nede. Dersom spareren etter hvert vender tilbake til mer normale nivåer, kan vi få en tilsvarende oppgang i konsumet når usikkerheten reduseres igjen. Samtidig er effektene på internasjonal økonomi og oljeprisen betydelige, og noen næringer vil stå overfor langvarig omsetningssvikt og store omstillingsbehov som følge av pandemien. Så lenge

smitteverntiltakene holder produksjon og konsum nede, kan tiltak for å øke den økonomiske aktiviteten føre til økt smitte eller sterk prisvekst og leveringsproblemer i sektorer der det ikke er mulig å øke produksjonen. Det er derfor avgjørende å treffe riktig både med tidspunkt og type tiltak. Erfaringene fra håndteringen av finanskrisen viser at det kan være krevende å innrette finanspolitiske tiltak slik at de treffer i riktig omfang og til rett tid. En del av tiltakene som ble iverksatt i kjølvannet av finanskrisen, fikk ikke effekt før etter at økonomien hadde begynt å vokse igjen.

Regjeringen har i denne sammenheng utvidet mandatet til ekspertgruppen for samfunnsøkonomiske effekter av smitteverntiltak. Gruppen skal også vurdere tiltak rettet mot økonomien, herunder hvordan overgangen fra de akutte krisetiltakene til mer vekstfremmende tiltak bør være. Regjeringen vil komme tilbake med de første tiltakene i fase 3 i slutten av mai.

Det er også nødvendig å ha et lengre perspektiv. Regjeringens mål om å utvikle et bærekraftig velferdssamfunn med reduserte klimagassutslipp er ikke blitt mindre aktuelt. Utfordringene vi hadde før koronakrisen, er der fortsatt. Nå må vi i tillegg håndtere ettervirkningene av krisen vi er inne i. Da må vi unngå at tiltak som iverksettes nå, forsterker de langsiktige utfordringene.

Regjeringen har i dag 12. mai nedsatt et ekspertutvalg som skal vurdere konsekvenser av virusutbruddet, smitteverntiltakene og de økonomiske mottiltakene for utviklingen i norsk økonomi frem mot 2025. Koronapandemien kan ha gitt varige endringer som påvirker grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd i Norge. Ekspertgruppen skal gi råd og analyser mht. hvordan norsk og internasjonal økonomi kan utvikle seg videre, og hvilke konsekvenser dette bør få for økonomisk politikk.

Vi har lenge visst at vi fremover ikke kan lene oss like mye på inntektene fra oljevirkomheten som tidligere. Samtidig som rommet for økt bruk av oljeinntekter blir mindre, vil vi i årene som kommer, gradvis få høyere utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Velferdsstaten er basert på at forholdet mellom det vi yter, og det vi mottar, ikke kan bli for skjævt. Flere risikerer å falle utenfor arbeidslivet i etterkant av denne krisen, og vi kan få alvorlige utfordringer med bærekraften i offentlige finanser dersom vi ikke klarer å trappe ned igjen de midlertidige støtteordningene. Bærekraftige velferdsordninger er avhengig av en balanse mellom de som er i arbeid og de som mottar fra felleskapet. Derfor vil regjeringen

fortsette arbeidet med å inkludere flere i arbeidslivet. Bedrifter som nå mottar støtte, må ganske raskt igjen komme i en situasjon der de bærer det fulle ansvaret for sin egen inntjening, og der de tilpasser seg endrede markeder. Etter hvert som den akutte fasen går over, vil regjeringen trappe ned støtteordninger som ikke belønner arbeid og aktivitet. Regjeringen vil bidra til et kompetanseløft for å støtte opp under en stor og kompetent arbeidsstyrke. Det vil gjøre oss godt rustet til å skape mer, inkludere flere og få flere ben å stå på. Verdien av arbeidskraften er vår største formue.

Selv om utslippene av klimagasser er redusert raskt under krisen, er mye av dette trolig forbigående, og verdenssamfunnet står fortsatt overfor en stor utfordring med å redusere utslippene av klimagasser mer varig. Regjeringen har hevet ambisjonsnivået i klimapolitikken og iverksatt viktige tiltak. Omstillingen til et grønnere samfunn og forebygging av klimarisiko vil ha kostnader. Da blir innovasjon og effektiv bruk av ressursene avgjørende for å kunne oppnå en høy, og samtidig grønn, økonomisk vekst.

Budsjettpolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.1, mens pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Kommunenes økonomi

En god og forutsigbar kommuneøkonomi er avgjørende for et godt tjenestetilbud til innbyggerne og viktig for å møte et økt behandlingsbehov i helsetjenestene som følge av virusutbruddet. Kommunesektoren er nå preget av koronavirusutbruddet og smittebekjempelsen. Kommunene og fylkeskommunene vil bli kompensert for økonomiske konsekvenser av virusutbruddet. Kommunesektoren vil gjennom vedtak i Stortinget før Revidert nasjonalbudsjett 2020 (RNB) og nye tiltak som foreslås i RNB, kompenseres med om lag 10,8 mrd. kroner, inkludert lavere arbeidsgiveravgift. Samtidig vil lavere anslått lønns- og prisvekst redusere kommunenes utgifter. Basert på de forutsetningene som er lagt til grunn i denne meldingen om blant annet lønnsvekst, anslås det at kommunesektoren i 2020 er kompensert med 5,5 mrd. kroner mer enn beregnet inntektsbortfall og merutgifter for konsekvenser av virusutbruddet. Regjeringen vil arbeide videre med å analysere og vurdere de økonomiske konsekvensene av virusutbruddet for kommunesektoren og vurdere hvordan kommunesektoren kan kompenseres for eventuelle ytterligere virkninger av virusutbruddet. Blant annet etableres det en arbeidsgruppe med representanter fra berørte

departementer og KS som skal gi faglige vurderinger av de økonomiske konsekvensene som virusutbruddet har hatt for kommunesektoren. Arbeidsgruppen skal avgi en endelig rapport innen 1. april 2021.

Ved inngangen til 2020 var kommuneøkonomien solid etter flere år med god vekst i kommunesektorens frie inntekter. Realveksten i kommunesektorens inntekter ble i fjor betydelig sterkere enn ventet, blant annet som følge av høye skatteinntekter. Samtidig ble kommunenes kostnader knyttet til den demografiske utviklingen og pensjoner lavere enn anslått. Merskattevekst og lavere demografi- og pensjonsutgifter har gitt kommunene større handlingsrom enn ventet hvert år siden 2015. Til sammen har dette isolert sett styrket kommuneøkonomien med om lag 35 mrd. kroner over disse årene.

I Kommuneproposisjonen 2021 varsler regjeringen en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2021 på mellom 1,4 og 1,9 mrd. kroner. Det legges opp til at de frie inntektene øker med mellom 2,0 og 2,4 mrd. kroner. Tiltak i forbindelse med virusutbruddet håndteres utenom den normale prosessen med å gi inntektsrammer for kommunesektoren. I inntektsveksten i 2021 regnes derfor skattenivået i 2020 med utgangspunkt i slik det ble anslått i Saldert budsjett 2020. Ekstraordinære bevilgninger knyttet til virusutbruddet holdes utenom.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., frigjør det 1,3 mrd. kroner i 2021.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

Skatte- og avgiftsopplegget

Som en respons på virusutbruddet og smittevern-tiltakene er det gjennomført og varslet en rekke midlertidige tiltak på skatte- og avgiftsområdet, se avsnitt 1.2. I Revidert nasjonalbudsjett 2020 foreslår regjeringen flere nye skatte- og avgifts- endringer som følge av virusutbruddet. Samlet anslås provenyeffekten av de nye tiltakene til 9,8 mrd. kroner påløpt og 8,7 mrd. kroner bokført i 2020.

Foretak som har likviditetsproblemer som følge av virusutbruddet og smitteverntiltakene, bør fortsatt kunne utsette innbetaling av skatter og avgifter. Regjeringen foreslår at det gis nye og mer fleksible bestemmelser om betalingsutsettelse samtidig som at forsinkelsesrenten reduseres. Betalingsutsettel-

sene vil da i større grad målrettes mot skattytere som har likviditetsutfordringer.

Som tidligere varslet foreslår regjeringen midlertidig reduksjon av arbeidsgiveravgiften på 4 prosentenheter tredje termin, dvs. mai og juni 2020. Det innebærer en lettelse anslått til 8 mrd. kroner bokført i 2020. I sone V («tiltakssonen») og på Svalbard, der satsen er null, legges det opp til et lønnstilskudd svarende til 4 pst. av lønnsgrunnlaget, dvs. 167 mill. kroner.

Regjeringen følger også opp Stortingets anmodningsvedtak om å innføre en midlertidig ordning med startavskrivning for saldogruppe d (maskiner mv.) på 10 pst., slik at avskrivningssatsen i 2020 øker fra 20 til 30 pst. Regjeringen forstår det slik at intensjonen er å stimulere til økte investeringer, og det foreslås derfor at økt avskrivningssats bare skal omfatte driftsmidler som anskaffes fra og med forslaget trer i kraft. Forslaget gir et påløpt provenytap på 1 200 mill. kroner og et bokført tap på 200 mill. kroner i 2020. Det kortsiktige provenytapet vil bli motsvart av lavere avskrivninger og høyere skattebetalinger i årene etter 2020. Tiltaket gjelder for 2020, og en eventuell videreføring for 2021 vurderes i forbindelse med statsbudsjettet for 2021.

Stortinget har også anmodet regjeringen om å etablere en egen midlertidig skattemessig saldogruppe for skip (utenfor tonnaskatteordningen) i nærskipfart (anmodningsvedtak 446). Tiltaket skaper store avgrensingsproblemer og vil neppe kunne gjennomføres i sin helhet innenfor rammen av EØS-avtalen. Regjeringen anbefaler ikke at det innføres en egen saldogruppe for nærskipfart. Det foreslås likevel en forskriftshjemmel, slik at Finansdepartementet kan innføre en forhøyet avskrivningssats for nærskipfart i 2020, basert på nærmere vurderinger og avklaring med ESA.

Videre foreslår regjeringen å utvide og forbedre opsjonsskatteordningen for små oppstartselskap. Dette følger opp Stortingets anmodningsvedtak 451. For det første foreslås det å oppheve dagens vilkår om at personer som tildeles opsjoner under ordningen, må være ansatt i selskapet etter 1. januar 2018. Dette alene antas om lag å doble antallet ansatte som kan benytte ordningen. For det andre foreslås det å utvide ordningen slik at selskap med høyere antall ansatte og større driftsinntekter/balansesum enn det som gjelder i dag, kan benytte ordningen. Nye grenser foreslås satt til henholdsvis 25 ansatte og 25 mill. kroner. Regjeringen foreslår at disse endringene gjøres varige. Det anslås at forslagene vil redusere provenyet med 690 mill. kroner påløpt og 550 mill.

kroner bokført i 2020. Endringene må godkjennes av ESA før de kan tre i kraft.

Utover tiltakene i forbindelse med virusutbruddet foreslår regjeringen enkelte endringer i det ordinære skatte- og avgiftsopplegget i Revidert nasjonalbudsjett 2020. Endringene vil samlet sett redusere provenyet med 35 mill. kroner påløpt og 25 mill. kroner bokført i 2020.

Et av forslagene gjelder fritak for merverdiavgift på dybdejournalistikk. Dagens fritak utvides fra å omfatte medier som har en bred dekning av nyhets- og aktualitetsstoff, til også å omfatte medier med dyptgående journalistisk produksjon og publisering av nyheter- og aktualitetsstoff på et avgrenset samfunnsområde.

Regjeringen foreslår også at Stortingets vedtak om full elavgift for utvinning av kryptovaluta i store datasentre, oppheves. Redusert elavgift til store datasentre videreføres for øvrig som i dag. Endringen for kraft til utvinning av kryptovaluta er ikke iverksatt i påvente av nødvendig avklaring med ESA om statsstøtte. Avgiftsmessig forskjellsbehandling av kraftforbruket i et datasenter er avgiftsteknisk vanskelig å avgrense, gjennomføre og kontrollere. Usikkerheten og mangelen på forutsigbarhet næringen opplever nå, er uheldig.

Skatte- og avgiftspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 4 i denne meldingen og i Prop. 107 LS (2019–2020) *Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga*.

Stortinget har bedt regjeringen vurdere ulike virkemidler og fremme forslag som kan stimulere til investeringer i olje- og gassindustrien og i norsk leverandørindustri (anmodningsvedtak 474). Regjeringen foreslår midlertidige endringer i petroleumsskattesystemet som vil gi tidligere fradrag, slik at betalingen av skatt utsettes og selskapenes likviditet økes med i størrelsesorden 100 mrd. kroner for 2020 og 2021. Både forbedringer i likviditet og et investeringsvennlig regime vil gi selskapene økte muligheter til å gjennomføre planlagte investeringer. De midlertidige endringene anslås å ha en bokført effekt på om lag 29,5 mrd. kroner i 2020, se nærmere omtale i Prop. 113 L (2019–2020) *Midlertidige endringer i petroleumsskatteloven*.

Sårbarheter i det norske finansielle systemet

God utvikling i norsk økonomi over en lang periode har bidratt til at bankene over flere år har hatt lave utlånstap og gode resultater. Bankene har styrket sin soliditet betydelig i takt med økte kapitalkrav de siste årene, og deres evne til å håndtere tilbakeslag i norsk økonomi vurderes som god.

Det er en styrke i den krevende situasjonen vi nå er inne i. Siden det nå er stor usikkerhet om utviklingen fremover, er det viktig at bankene ikke disponerer overskuddsmidler på en måte som kan svekke soliditeten.

Bankene finansierer seg i betydelig grad i markedet gjennom sertifikater og obligasjoner. Markedsfinansiering gjør at bankene kan styre likviditetsrisikoen sin på en måte som de ikke kan med innskudd. Prisen og tilgang på markedsfinansiering kan påvirkes av internasjonal markedsuro, og i kjølvannet av koronavirusutbruddet steg risikopåslagene i det norske obligasjonsmarkedet markert.

Under finanskrisen fikk mange banker likviditetsproblemer. De hadde gjort seg for avhengige av kortsiktig markedsfinansiering og fikk problemer med refinansiering da krisen startet. Utfordringene oppsto raskt og i mange banker samtidig. Krisen viste hvor viktig det er at bankene har god styring på likviditetsrisikoen. De siste årene har noe mer av markedsfinansieringen blitt langsiktig, og bankene oppfyller både kravet til likviditetsreserve som ble innført i 2017, og et kommende krav om stabil og langsiktig finansiering. Det bidrar til økt motstandsdyktighet i bankene.

For å sikre tilstrekkelig likviditet til bankene, har Norges Bank tildelt F-lån uten øvre grense og med varierende løpetider, og med renter knyttet til styringsrenten. Banken har også tilført likviditet i amerikanske dollar etter avtale med den amerikanske sentralbanken. Tiltakene, sammen med tilsvarende tiltak fra andre sentralbanker, har bidratt til at risikopåslagene i pengemarkedet og i andre kredittmarkeder er kommet ned. Norske pengemarkedsrenter er nå lavere enn noen gang tidligere. Innlånskostnadene på obligasjoner med fortrinnsrett, som brukes til å finansiere boliglån i kredittforetakene, er kommet ned på historisk lave nivåer.

Viruspandemien har skapt en usikkerhet i husholdningene som, kombinert med smittevern-tiltakene, har ledet til en kraftig nedgang i privat konsum, samtidig som husholdningenes sparing ser ut til å øke til nivåer vi aldri tidligere har sett. Gjelden i husholdningene er på et svært høyt nivå, og andelen av inntekten som går til å betjene renter og normale avdrag, er på nivåene fra bankkrisen på slutten av 1980-tallet og den internasjonale finanskrisen i 2008–2009. Når mange husholdninger nå strammer inn på forbruket og øker sin sparing, bidrar det til å redusere bedriftenes inntjening. Svekket inntjening hos bedriftene kan etter hvert føre til tap i bankene. Ved store tap kan bankenes evne til å gi nye lån til husholdninger og

bedrifter svekkes, noe som kan bidra til å forsterke nedgangen.

Myndighetene har iverksatt omfattende tiltak for å begrense de økonomiske skadevirkningene av virusutbruddet. Blant annet er det gjort endringer for å redusere bedriftenes kostnader ved permitteringer, og det er innført en garantiordning for nye banklån til bedrifter og en kompensasjonsordning som dekker deler av bedriftenes faste kostnader. I mars reduserte Finansdepartementet nivået på det motsykliske kapitalbufferkravet med 1,5 prosentenheter, fra 2,5 pst. til 1 pst., etter råd fra Norges Bank. Formålet med reduksjonen er å motvirke at en strammere utlånspraksis hos bankene skal forsterke nedgangen. I tillegg har bankene fått midlertidig økt adgang til å avvike fra krav i boliglånsreguleringen. Reduksjonen i styringsrenten på 1,5 prosentenheter bidrar til reduserte lånekostnader både for husholdninger og foretak. Samlet bidrar myndighetenes tiltak til å gjøre nedgangen i norsk økonomi mindre enn den ellers ville vært, og de reduserer risikoen for at et negativt samspill mellom banksektoren og realøkonomien gjør tilbakeslaget dypere.

Finansiell stabilitet er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Sysselsettings- og inntektspolitikken

Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er sentrale mål for regjeringens økonomiske politikk og er avgjørende for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn og jevn inntektsfordeling. Over tid har Norge hatt en bedre utvikling i arbeidsmarkedet enn mange andre land, med høy sysselsetting, lav ledighet og en lønnsutvikling tilpasset hva konkurranseutsatt sektor kan leve med.

Virusutbruddet og de omfattende smittevern-tiltakene har ført til en dramatisk utvikling i arbeidsmarkedet. Siden 12. mars har antallet permitterte økt eksplosivt. Den registrerte arbeidsledigheten har likevel gått en del ned de siste ukene. Om lag 14 pst. av arbeidsstyrken er nå enten helt eller delvis arbeidsledig. Det er mer enn fire ganger så høyt som før virusutbruddet. For å hjelpe bedriftene og lønnsstakerne i denne krevende situasjonen er det iverksatt omfattende midlertidige utvidelser i permitteringsordningen. Dagpengeordningen er også utvidet, slik at den omfatter flere som enten blir permittert eller mister jobben. I tillegg er det etablert en egen ordning for å kompensere for inntektsbortfall hos selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Det er usikkert hvor lenge arbeidsledigheten vil holde seg høy. Dersom permitteringsperiodene gjennomgående blir kortvarige, vil de negative konsekvensene for de fleste permitterte trolig være begrensede. Samtidig vil omfanget av arbeidsledighet øke med varigheten og dybden i det økonomiske tilbakeslaget. Ulike studier viser at langvarig ledighet kan gi negative konsekvenser for tilknytning til arbeidslivet også på lengre sikt, såkalte hysterese-effekter. Det er betydelig risiko for at flere i en periode kan bli stående utenfor arbeidslivet også i etterkant av krisen. Det vil i så fall kunne forsterke utfordringene med å finansiere offentlige velferdstjenester, blant annet ved å øke innstrømmingen til helserelevante trygdeytelser.

Det er viktig at permitteringsordningen er utformet slik at omfanget av permitteringer ikke blir unødige høyt eller langvarig. En for sjenerøs permitteringsordning kan føre til unødvendig høy bruk av permitteringer. Få lønnspliktdager gir arbeidsgivere svake insentiver til å la ansatte utføre arbeidsoppgaver i bedriften. Samtidig kan høy kompensasjonsgrad gi permitterte svake insentiver til å søke annet arbeid. Når situasjonen tilsier det, må derfor de midlertidige utvidelsene i permitteringsordningen reverseres. Etter hvert blir det svært viktig at permitterte stimuleres til å søke arbeid, og at bedriftene stimuleres til å ta inn igjen de permitterte, slik at sysselsettingen kan ta seg opp igjen. Samtidig er det usikkert når den økonomiske aktiviteten vil ta seg opp og hvor raskt det vil skje. Regjeringen vurderer permitteringsordningen i lys av dette, og anser at den store usikkerheten tilsier at regelverket ikke endres nå. Regjeringen foreslår derfor at perioden med fritak for lønnsplikt under permittering for dem som går over 26 uker, forlenges fra utgangen av juni til utgangen av oktober 2020.

Arbeidsmarkedstiltak er sentrale virkemidler for å få flere arbeidsledige over i arbeid og motvirke at grupper med svake kvalifikasjoner faller ut av arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedstiltak rettes mot arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Særlig utsatte grupper blant ungdom og innvandrere er sammen med langtidsledige prioritert ved deltakelse på tiltak. I neste fase av de økonomiske tiltakene vil også omfang og innretning av arbeidsmarkedstiltak og andre kompetansestyrkende opplæringstiltak bli vurdert. Inntil videre foreslås det å opprettholde bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak for 2020.

Årets lønnsoppgjør er utsatt til høsten. Den svært uvanlige økonomiske situasjonen gjør at det er stor usikkerhet om lønnsutviklingen fremover.

Lønnsomheten for mange konkurranseutsatte virksomheter er blitt forverret. Erfaringsmessig har lønnsoppgjørene blitt moderate under økonomiske kriser. Partene i arbeidslivet har, blant annet i regjeringens kontaktutvalg, gitt uttrykk for verdien som ligger i at konkurranseutsatt sektor forhandler først og er toneangivende for de øvrige oppgjørene. Departementet har som en teknisk forutsetning lagt til grunn en årslønnsvekst i 2020 på 1½ pst. i arbeidet med revidert budsjett.

Sysselsettingspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet er beskrevet i avsnitt 3.5.

Utviklingen i Statens pensjonsfond utland

Statens pensjonsfond utland (SPU) hadde i 2019 sin nest høyeste avkastning i fondets historie. Høy avkastning både i aksjemarkedet og i obligasjonsmarkedet bidro til det gode resultatet. Ved utgangen av året var verdien av fondet nær 10 100 mrd. kroner.

Uro i finansmarkedene har medført store svingninger i fondsverdien så langt i år. Aksjemarkedet falt kraftig gjennom 1. kvartal. Samtidig falt rentene på statsobligasjoner utstedt av land med høy kredittkvalitet, noe som bidro positivt til avkastningen av SPU's obligasjonsinvesteringer. Avkastningen av fondet i første kvartal var -14,6 pst., målt i internasjonal valuta.

Til tross for store svingninger i fondsverdien målt i utenlandsk valuta har fondets verdi målt i kroner vært nokså stabil gjennom krisen. Alle fondets investeringer er plassert i utlandet, og den betydelige kronesvekkelsen i første kvartal bidro til at fondets verdi ved utgangen av første kvartal kun hadde falt til knappe 10 000 mrd. kroner. For fondets internasjonale kjøpekraft er det likevel avkastningen i internasjonal valuta som er av betydning.

Utviklingen i Statens pensjonsfond utland er beskrevet i avsnitt 3.6.

Klimapolitikken

Norge meldte i februar 2020 inn et forsterket klimamål under Parisavtalen. Det innebærer at Norge har forpliktet seg til å redusere utslippene av klimagasser med minst 50 pst. og opp mot 55 pst. i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Regjeringen ønsker å oppfylle det forsterkede målet sammen med EU. Gjennom klimaavtalen med EU har Norge allerede forpliktet seg til å samarbeide med EU om å redusere utslippene med minst 40 pst. innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå. Dersom EU ikke forsterker sitt mål like

mye som Norge, vil den delen av målet som går lengre, være betinget av tilgang til samarbeid om utslippsreduksjoner i andre land i tråd med reglene i Parisavtalen. Det er ventet at EU vil melde inn et forsterket klimamål i løpet av 2020.

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk som virker. Norske utslipp av klimagasser var i 2018 nesten 9 pst. lavere enn i toppåret 2007. Utslippene har særlig gått ned i veitrafikken, og nedgangen må ses i sammenheng med økningen i andelen innblandet biodrivstoff og høyt salg av elbiler og ladbare hybrider.

Det er stor usikkerhet om hvordan norske utslipp vil bli påvirket av koronapandemien og de omfattende smitteverntiltakene både her hjemme og i resten av verden. Den lave aktiviteten i norsk økonomi trekker i retning av lavere utslipp. Hvor stor utslippsreduksjonen blir og hvor lenge den vil vare, avhenger av hvor langvarig og dypt tilbakeslaget blir, og om virusutbruddet fører til varige endringer i for eksempel etterspørselsvaner. Samtidig er norske utslipp på en nedadgående trend, og ifølge utslippsfremskrivningene omtalt i Nasjonalbudsjettet 2020 vil nedgangen være tiltagende fremover.

Klimapolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.7.

1.2 Oversikt over økonomiske tiltak som er lagt frem etter virusutbruddet

Regjeringen og Stortinget har hittil under krisen iverksatt en rekke tiltak for å avhjelpe økonomiske problemer som følger av smitten og smitteverntiltak. Utgiftene til tiltak for å motvirke inntektsbortfall for bedrifter anslås nå til 110 mrd. kroner, mens utvidelser av inntektssikringsordninger for personer mv. er anslått til 27 mrd. kroner. Øvrige tiltak er anslått til 21 mrd. kroner. Summen av bevilgninger til økonomiske tiltak er anslått til 157 mrd. kroner.

I tillegg svekkes budsjettet med 83 mrd. kroner blant annet på grunn av reduserte skatteinntekter som følge av lavere aktivitet i økonomien, og høyere utgifter som følge av kraftig økning i forventet antall dagpengemottakere. Økningen i registrert arbeidsledighet er først og fremst knyttet til flere permitterte. Samlet svekkes den oljekorrigerte budsjettbalansen isolert sett med 241 mrd. kroner som følge av koronasituasjonen. Nedenfor gis en nærmere gjennomgåelse av tiltakene.

Tiltak rettet mot næringslivet

Tiltak rettet mot bedrifter og næringsliv har som hovedmål å redusere kostnader og bedre likviditeten i perioden med inntektsbortfall. Målet er at ellers sunne og levedyktige bedrifter ikke skal bukke under som følge av virusbekjempelsen. Tiltakene anslås å summere seg til 110 mrd. kroner i 2020. Forskyving av skatteinnbetalinger vil på sitt høyeste utgjøre 133 mrd. kroner i bedret likviditet for bedriftene, og midlertidige endringer i petroleumsskatten tilsvarende rundt 30 mrd. kroner bokført. Det er videre innført eller foreslås innført nye garanti- og låneordninger med samlet ramme på 130 mrd. kroner, som har til hensikt å bedre bedriftenes tilgang på likviditet.

Tiltak som midlertidig reduserer arbeidsgivers lønnskostnader

Antallet dager med lønnsplikt for arbeidsgivere ved permittering er redusert fra 15 til to dager, og arbeidsgiverperioden for omsorgspenger er redusert fra ti til tre dager. Videre er arbeidsgiverperioden for koronarelatert sykefravær redusert fra 16 til tre dager.

Regjeringen legger frem et forslag til reduserte satser i arbeidsgiveravgiften i revidert budsjett, se nærmere omtale under *Midlertidige endringer i skatteregler*. Det vil direkte bidra til å redusere arbeidsgivers lønnskostnader med i størrelsesorden 8,2 mrd. kroner i 2020.

Støtte til bedrifter med stor omsetningssvikt som følge av virusutbruddet

Regjeringen har etablert en generell kompensasjonsordning hvor foretak kan søke staten om kompensasjon for tapt omsetning som følge av virusutbruddet og smitteverntiltakene, jf. *Lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall*. Formålet med ordningen er å hindre at ellers levedyktige bedrifter går konkurs som følge av virusutbruddet og smitteverntiltakene, slik at arbeidsplasser trygges, oppsigelser unngås og aktiviteten i økonomien raskt kan ta seg opp igjen når de akutte smitteverntiltakene lettes på. Støtteintensiteten fastsettes ut fra størrelsen på uunngåelige faste kostnader i hvert enkelt foretak. Ordningen skal foreløpig gjelde for mars, april og mai 2020, og utbetalingene vil skje månedlig og etterskuddsvis. Terskelen for å komme inn i ordningen er et omsetningsfall på minst 30 pst. (20 pst. i mars). Foretak som er pålagt å stenge av statlig myndighet, får høyere

kompensasjon enn andre foretak. Selskapene må være skattepliktige til Norge for å få støtte, og være registrert i Norge. Eiere av enkeltpersonforetak kan få støtte såfremt inntekten fra foretaket utgjør minst halvparten av eierens inntekter. Som omsetning regnes inntekter fra salg av varer og tjenester. De kostnadene som er støtteberettiget, er unngåelige faste kostnader slik som husleie, strøm og oppvarming, netto rentekostnader, forsikring og leiekostnader. Variable kostnadselementer dekkes ikke. Det er bevilget 50 mrd. kroner til ordningen. Med utgangspunkt i data fra Skattedirektoratet fra næringsoppgaver og næringsrapporter for 2018 ble det anslått et behov for tilskudd på mellom 10 mrd. og 20 mrd. kroner per måned. Det ble vurdert at opp mot 100 000 bedrifter ville kunne søke om støtte under ordningen. Det understrekes at det er stor usikkerhet om disse anslagene. Ordningen forvaltes av Skatteetaten, og den er basert på en automatisert saksbehandling av søknader.

Forskrift til utfylling og gjennomføring av lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall ble fastsatt 17. april, og den 18. april åpnet søknadsportalen med mulighet til å søke om støtte for omsetningsfall i mars. De første støttebeløpene ble utbetalt 20. april. Det blir mulig å søke om støtte for april fra 15. mai. Det vil samtidig legges frem en revidert forskrift med blant annet reduksjon i egenandelen i ordningen fra 10 000 kroner for mars måned til 5000 kroner fra april, i tillegg til enkelte mindre justeringer. Det vil også bli presentert en egen modell for sesongbedrifter, men den blir først implementert i forbindelse med søknadsrunden for mai.

Etter at ordningen har vært i virke i 3 uker (per 9. mai) har ca. 28 000 bedrifter søkt om tilskudd, og om lag 2/3 av disse har fått innvilget og utbetalt støtte. Samlet støttebeløp så langt er på ca. 0,9 mrd. kroner, med et gjennomsnittlig beløp til utbetaling på rundt 32 000 kroner per selskap. De fleste virksomhetene som har fått innvilget støtte, er forholdsvis små. Store bedrifter og konsern er mer komplekse og vil trolig søke om midler under ordningen i tiden som kommer.

Midlertidige endringer i skatteregler

Det er gitt omfattende utsettelse av betalingsfrister for skatt og avgift. Fristutsettelsene omfatter merverdiavgift, arbeidsgiveravgift, forskuddsskatt for både personlige skattytere (selvstendig næringsdrivende) og upersonlige skattytere (selskaper), formuesskatt på virksomhetsformue og enkelte særavgifter. På kort sikt gir forslagene

betydelige forbedringer i likviditeten til norske næringsdrivende. Nivået på utsettelsene vil være på sitt høyeste i månedsskiftet mai/juni, da de i sum beløper seg til 133 mrd. kroner. Nær alle som driver virksomhet, vil omfattes av én eller flere av fristutsettelsene. I Revidert nasjonalbudsjett 2020 foreslås det videre nye og mer fleksible bestemmelser om betalingsutsettelse for skatte- og avgiftskrav kombinert med en nedsettelse av forsinkelsesrenten.

Det er også gjennomført og varslet flere midlertidige skattelettelse. Den lave satsen i merverdiavgiften er redusert fra 12 til 6 pst. fra 1. april til og med 31. oktober. Flypassasjeravgiften er opphevet for flygninger fra 1. januar 2020 til og med 31. oktober 2020. For prosessindustrien er CO₂-avgiften på naturgass og LPG fjernet fra 1. april 2020, og den skal trappes opp igjen over fire år fra 2021. Totalisatoravgiften er avvirket for 2020. I sum utgjør utsatte betalingsfrister og de midlertidige lettelsene som er gjennomført, et bokført provenytap på om lag 5 mrd. kroner i 2020. I tillegg kommer ordningen med tilbakeføring av underskudd som oppstår i 2020, mot overskudd i 2019 og 2018. Tilbakeføring av overskudd ble anslått å gi en lettelse på 3,5 mrd. kroner bokført i 2021.

Stortinget har også vedtatt at satsene i arbeidsgiveravgiften skal reduseres med fire prosentenheter i alle soner (anmodningsvedtak nr. 422). I arbeidsgiveravgiftssone V, der satsen er 0 pst., skal det kompenseres (anmodningsvedtak nr. 423). Stortinget har også bedt om en midlertidig ordning med startavskrivninger for bl.a. industri (anmodningsvedtak 445), at det etableres en midlertidig skattemessig saldogruppe for skip i nærskipsfart (anmodningsvedtak 446) og forslag til en ny modell for opsjonsbeskatning for oppstartsselskaper (anmodningsvedtak 451). Regjeringen følger opp anmodningsvedtakene i revidert budsjett for 2020.

Stortinget har bedt regjeringen vurdere ulike virkemidler og fremme forslag som kan stimulere til investeringer i olje- og gassindustrien og i norsk leverandørindustri (anmodningsvedtak 474). Regjeringen foreslår midlertidige endringer i petroleumsskattesystemet som vil gi tidligere fradrag, slik at betalingen av skatt utsettes og selskapenes likviditet økes med i størrelsesorden 100 mrd. kroner for 2020 og 2021. Både forbedringer i likviditet og et investeringsvennlig regime vil gi selskapene økte muligheter til å gjennomføre planlagte investeringer. De midlertidige endringene anslås å ha en bokført effekt på om lag 29,5 mrd. kroner i 2020, se nærmere omtale i

Prop. 113 L (2019–2020) *Midlertidige endringer i petroleumsskatteloven.*

Garanti- og låneordninger til næringslivet

Det er opprettet to statlige låne- og garantiordninger for å bedre likviditeten i bedriftene.

I garantiordningen for banklån til bedrifter garanterer staten for 90 pst. av lånene innenfor en samlet garantiramme på 50 mrd. kroner. Gjennomsnittlig tap anslås til 20 pst., og tilhørende tapsavsetning er på 10 mrd. kroner. Ordningen er godkjent av ESA og trådte i kraft fredag 27. mars. Samtidig fastsatte departementet utfyllende regler for ordningen i forskrift. Ordningen ble 2. april utvidet fra å gjelde små og mellomstore bedrifter til også å gjelde lån til bedrifter som er større enn SMB-avgrensingen tilsier, men likevel mindre enn at de har tilgang til finansiering i obligasjonsmarkedet. Også utvidelsen er godkjent av ESA.

Stortinget har bedt regjeringen komme tilbake med en bredere vurdering av innretningen av lånegarantiordningen. Regjeringen tar sikte på å gi en slik vurdering i forbindelse med en proposisjon senere i vår.

Den andre ordningen, Statens obligasjonsfond, er gitt en ramme på inntil 50 mrd. kroner. Ordningen er rettet mot større norske selskap. Folketrygdfondet forvalter fondet etter et mandat fastsatt av Finansdepartementet. Mandatet trådte i kraft 27. mars. Det er tatt sikte på at tiltaket skal kunne treffe alle bransjer, og særlig ikke-finansielle selskap. En betydelig andel av fondet kan investeres i selskap med høy kredittrisiko («high yield»). Fondet kan også ta en høy andel i enkeltlån. Investeringsrammen på 50 mrd. kroner er fastsatt slik at tiltaket skal kunne være et viktig bidrag til økt likviditet og kapitaltilgang i kredittobligasjonsmarkedet.

I brev datert 30. april gir Folketrygdfondet sin vurdering av tiltaket så langt. Folketrygdfondet viser til at det så kort tid etter oppstart er vanskelig å bedømme den fulle effekten av obligasjonsfondet. De har likevel et klart inntrykk av at etableringen av fondet har hatt en positiv indirekte effekt på markedet ved at det sammen med andre tiltak har bidratt til økt optimisme og på denne måten påvirket andre markedsaktørers adferd. Videre påpekes det at med unntak av selskaper med svak kredittvurdering, har de fleste selskaper nå god kapitaltilgang i obligasjonsmarkedet. Finansdepartementet besluttet 8. mai å justere nedre grense for akseptert kredittvurdering fra B-til CCC+, slik at ordningen kan hjelpe flere leve-

dyktige selskaper som er rammet av virusutbruddet.

Regjeringen foreslår i revidert budsjett å opprette en låneordning for pakkereisearrangører. Ordningen skal legge til rette for tilbakebetaling av lovpålagte refusjoner til forbrukerne og for at konkurser blant pakkereisearrangører unngås. Pakkereisearrangørene vil kunne få lån til inntil 80 pst. av sine lovpålagte refusjonsforpliktelser av avlyste og avbestilte reiser med utreise mellom 14. mars 2020 og 14. juni 2020 som følge av koronapandemien. Lånerammen foreslås fastsatt til 2 mrd. kroner, med en tapsavsetning på 1 mrd. kroner.

Regjeringen foreslår også i forbindelse med revidert budsjett å etablere en ny garantiordning for re-forsikring av kredittforsikring. Mange bedrifter er avhengig av kredittforsikring for å kunne selge sine varer. Ordningen skal bidra til risikoavlastning for private tilbydere av kredittforsikring for å bidra til at disse opprettholder sitt tilbud til norske bedrifter i en situasjon med betydelig økt risiko i markedet som følge av koronavirusutbruddet. Forslaget innebærer at staten vil dekke risiko for tap på inntil 20 mrd. kroner.

Tiltak særlig rettet mot oppstarts- og vekstbedrifter

Det er vedtatt en rekke tiltak som har til hensikt å nå ut til bredden av selskap som rammes av virusutbruddet, herunder selskap i oppstartsfasen. Stortinget har vedtatt økte tilskudd på 3,3 mrd. kroner under Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Samtidig er investeringskapitalen i Investinor økt med 1 mrd. kroner, og rammen for Innovasjon Norges innovasjonslåneordning er økt med 1,6 mrd. kroner med tilhørende tapsavsetning på 720 mill. kroner. Innovasjonslån skal stimulere til investeringer i innovativ virksomhet og kan bidra til å sikre oppstart og videreføring av større prosjekter. Innenfor Innovasjon Norges ordninger er det nå også større muligheter for å kombinere ulike lån og tilskudd. Regjeringen fremmer forslag om å øke kapitalen i Nysnø med 300 mill. kroner i revidert budsjett.

Tiltak rettet mot luftfart

Luftfarten er særlig berørt av virusutbruddet og smitteverntiltak. Velfungerende flyruter er viktig for næringslivet og flere samfunnsfunksjoner, som helse- og pasienttransport. Det er gitt midlertidige avgiftslettelser for flyselskapene og opprettet en garantifasilitet på 6 mrd. kroner for å legge til rette for likviditet til flyselskap. I tillegg har Stor-

tinget vedtatt kjøp av innenlandske flyruter for å opprettholde et grunnleggende tilbud. I revidert budsjett foreslår regjeringen en tilskuddsramme på 4,3 mrd. kroner for å avhjelpe den økonomiske situasjonen i Avinor, og legge til rette for omstilling og langsiktig lønnsomhet i selskapet. Samlet er tiltakene rettet mot luftfart på 13 mrd. kroner.

Tiltak for å motvirke inntektsbortfall for personer

For å kompensere helt eller delvis for inntektsbortfall som skyldes virusutbruddet og smittebegrensende tiltak, er det iverksatt en rekke tiltak rettet mot husholdningene. Utvidelser av inntektssikringsordninger anslås å summere seg til 27 mrd. kroner i 2020. I tillegg bevilges det ekstraordinære lån og stipend på til sammen 3 mrd. kroner gjennom Lånekassen for studenter som opplever inntektsbortfall som følge av virusutbruddet.

Inntektssikring ved tap av arbeid

Virusutbruddet og tiltakene som er innført for å hindre smitte, har gitt store utslag i arbeidsmarkedet, og flere tiltak er iverksatt for å sikre inntekt for personer som rammes. Ventedager for rett til dagpenger er opphevet, og permitterte sikres 100 pst. lønn inntil 6 G fra dag tre til og med dag 20. Samtidig er dagpengene justert opp slik at de utgjør 80 pst. av dagpengegrunnlaget opp til 3 G og 62,4 pst. av den delen av dagpengegrunnlaget som er mellom 3 G og 6 G. Det er også gjort endringer i permitterings- og dagpengeregelverket slik at ordningen favner om flere, herunder ved senket krav til redusert arbeidstid og nedre inntektsgrense for rett til dagpenger. Endringene gjelder også ordinære dagpengemottakere. Regjeringen foreslår i revidert budsjett at perioden permitterte og ledige kan motta dagpenger forlenges frem til og med 31. oktober.

Det er også etablert en midlertidig stønadsordning basert på sosialhjelpssatser for arbeidstakere i Longyearbyen fra utenfor EU/EØS-området som er permittert som følge av virusutbruddet. Disse personene omfattes i utgangspunktet ikke av dagpengeordningene eller stønadsordningene etter lov om sosiale tjenester.

Inntektssikring for selvstendige næringsdrivende og frilansere

For å sikre inntekt til selvstendig næringsdrivende og frilansere er det opprettet en ordning med midlertidig inntektssikring tilsvarende 80 pst. av kompensasjonsgrunnlaget (inntil 6 G)

fra og med dag 17 etter dokumentert inntektsbortfall.

Samtidig får selvstendig næringsdrivende og frilansere rett til sykepenger fra dag fire ved koronarelatert sykefravær, med kompensasjonsgrader på 80 pst. for selvstendig næringsdrivende og 100 pst. for frilansere, som i den ordinære sykepengeordningen for disse gruppene. Regjeringen har i forbindelse med revidert budsjett for 2020 oppdatert anslaget for bevilgningsbehovet til den midlertidige inntektssikringsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Omsorgspenger

Som følge av at barnehager og skoler har vært stengt har mange vært forhindret fra å jobbe på grunn av barnepass. Antallet dager med omsorgspenger er derfor doblet ut året både for foreldre som har ordinær kvote på ti dager og foreldre som har utvidet kvote. Samtidig har det blitt mulig å overføre omsorgsdager mellom foreldre i perioder der barnehagene og skolene har vært stengt. Kvoten med omsorgspenger er ytterligere utvidet for foreldre til barn som holdes hjemme fra barnehage eller skole grunnet særlige smittevernhen-syn.

Selvstendig næringsdrivende og frilansere gis rett til tilsvarende antall dager med omsorgspenger som arbeidstakere, fratrukket en venteperiode på tre dager, og med 100 pst. kompensasjon av beregningsgrunnlaget fra fjerde dag.

Inntektssikring for lærlinger og studenter

Det er opprettet en midlertidig inntektssikringsordning for lærlinger som blir permittert eller mister lærlingplassen i forbindelse med virusutbruddet. Lærlinger gis en kompensasjon på 100 pst. av lønn opp til 1,5 G, og 62,4 pst. av lønn mellom 1,5 og 6 G, der lønnen er lærlinglønnen ved permittering eller opphør av lære-plassen.

Det er også vedtatt økonomiske tiltak for studenter under koronakrisen gjennom Lånekassen. Fristen for å søke om lån og stipend i Lånekassen ble utvidet til 15. april. Studenter har fått utbetalt stipend og lån for resten av semesteret sammen med utbetalingen for april. I tillegg får de som har mistet arbeidsinntekt på grunn av koronakrisen, mulighet til å ta opp et ekstra lån på 26 000 kroner med Lånekassens gunstige betingelser, forutsatt at studenten kan dokumentere inntektsbortfall som resultat av virusutbruddet. Stortinget har i tillegg vedtatt at 8 000 kroner av lånet kan omgjøres til stipend i ettertid. Regjeringen har i oppfølgin-

gen lagt til grunn at ordningen også skal omfatte en avgrenset gruppe voksne som tar videregående opplæring med ungdomsrett, med tilbud om halv lånesum og lik stipendandel. Dette er elever som er over 18 år, borteboere, allerede mottar lån fra Lånekassen, og som kan dokumentere inntektsbortfall som følge av virusutbruddet.

Andre inntektssikringsordninger

Aktivitetskrav for sosiale ytelser er stilt i bero inn-til videre. Mottakere av tidsavgrensede ytelser, som arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsstønadene, får forlenget perioden slik at manglende avklaring nå ikke fører til at stønadperioden avkortes for mottakerne.

Øvrige kompensasjonsordninger

Ettersom virusutbruddet og smitteverntiltakene merkes i alle sektorer, er det opprettet flere ordninger som skal kompensere for inntektsbortfall også overfor andre enn bedrifter og personer, herunder kultur, idrett, media, barnehager og kollektivtransport.

Det er opprettet en kompensasjonsordning på 1,6 mrd. kroner for avlyste eller utsatte arrangement innenfor kultur, frivillighet og idrett og 0,3 mrd. kroner til media for å kompensere for inntektsbortfall.

Staten kompenserer for bortfall av inntekter fra foreldrebetaling både for kommunale og private barnehager og for SFO ved offentlige finansierede skoler. Foreldre betaler ikke for barnehage eller SFO i den tiden det er stengt.

Kollektivtransporten kompenseres via fylkeskommunene med 1,5 mrd. kroner for inntektsbortfall.

Tiltak rettet mot sektorer med kritiske samfunnsoppgaver

For å håndtere den akutte situasjonen har det vært nødvendig med økonomiske tiltak for sektorer som ivaretar kritiske samfunnsoppgaver.

Særlig har det vært viktig å styrke helsesektoren. Stortinget har gitt fullmakt til å overskride enkelte bevilgninger for å dekke utgifter til nødvendige legemidler, medisinsk utstyr og laboratorieanalyser til håndteringen av utbruddet av koronaviruset. For å legge til rette for at pensjonert helsepersonell kan mobiliseres, er pensjonsreglene endret, slik at arbeid i forbindelse med virusutbruddet ikke fører til avkortning av pensjonen. Regjeringen har i forbindelse med revidert

budsjett fremmet forslag om økte basisbevilgninger til de regionale helseforetakene og midlertidig redusert arbeidsgiveravgift. Samlet gir dette helseforetakene et økt handlingsrom på 6 mrd. kroner. Videre foreslår regjeringen praksiskompensasjon til fastleger med 80 mill. kroner. Disse tiltakene bidrar til at helse- og omsorgssektoren kan iverksette de tiltak som er nødvendige gitt situasjonen. Videre fremmer regjeringen i forbindelse med revidert budsjett forslag om økte bevilgninger på 266 mill. kroner til virksomheter i den sentrale helseforvaltningen. Det er også fremmet forslag om over 400 mill. kroner til tiltak rettet mot sårbare barn og unge.

Politiet skal ivareta lov og orden og vil ha ekstraordinære oppgaver knyttet til å følge opp smitteverntiltak og innskjerpet grensekontroll. Videre har virusrelatert karantene- og sykefravær utløst et behov for å styrke bemanningen i etaten. Politidirektoratet har derfor fått i oppdrag å ansette inntil 400 politiutdannede i midlertidige stillinger i seks måneder.

For å sørge for at Nav har nødvendig kapasitet til å utføre sine oppgaver, har etaten blant annet fått fullmakt til å overskride driftsbevilgningen for å dekke lønnskostnader til nyansettelser og nødvendig overtid knyttet til koronavirusutbruddet. Videre er driftsbevilgningen økt med 200 mill. kroner for nødvendig systemutvikling knyttet til regelverksendringene Stortinget har vedtatt. Regjeringen fremmer forslag om ytterligere 700 mill. kroner til Nav i revidert budsjett.

I Stortingsbehandlingen av Prop. 67 S (2019–2020) ble det vedtatt å øke bevilgningene til kommunesektoren med om lag 5,2 mrd. kroner, herunder 1 mrd. kroner til kollektivtransport i fylkeskommunene, jf. Innst. 216 S. Dette kommer i tillegg til tidligere vedtatte bevilgninger, herunder økte skjønnsmidler, på om lag 0,3 mrd. kroner.

Samlet beløper allerede vedtatte bevilgninger til kommunesektoren, inkludert kompensasjon for bortfall av inntekter fra foreldrebetaling for barnehager og SFO, seg dermed til om lag 6,5 mrd. kroner. I forbindelse med revidert budsjett foreslår regjeringen å kompensere fylkeskommunene med ytterligere 1,5 mrd. kroner, knyttet til inntektsbortfall i kollektivtransporten. I tillegg fremmer regjeringen forslag om 140 mill. kroner til tilskudd til digitale læremidler og digital undervisning i kommunesektoren.

Regjeringen har i tillegg gjort samlede omdisponeringer til tiltak mot covid-19 på bistandsbudsjettet på i overkant av 1 mrd. kroner, inklusiv til Den globale koalisjonen for forebygging av epide-

mier og pandemier (CEPI) og blant annet tiltak for helsesystemer og sårbare grupper.

Tiltak rettet mot å stimulere vekst og omstilling i økonomien når smitteverntiltakene reduseres

Så langt har den økonomiske håndteringen av virusutbruddet i all hovedsak bestått av konkrete tiltak for bransjer, bedrifter og husholdninger som er spesielt hardt rammet. I revidert budsjett legger regjeringen frem forslag som styrker innsatsen på noen områder. Etter hvert som samfunnet gradvis åpnes opp, vil enkelte av de midlertidige tiltakene kunne utfases og nye tiltak vurderes for å bidra til omstilling, kompetanseheving, økt etterspørsel og økt aktivitet i økonomien. Noen slike tiltak kan innføres på kort sikt, mens andre må vente som følge av smitteverntiltakene og av hensyn til kapasiteten i økonomien.

Regjeringen legger opp til å fremme en ny proposisjon i slutten av mai 2020 med nye økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet og vurderinger av veien videre. Regjeringen har i forslaget til revidert budsjett allerede innarbeidet noen nye tiltak som skal bidra til vekst og omstilling, herunder 500 mill. kroner til et nasjonalt kompetanseløft.

Virkninger på den oljekorrigerte budsjettbalansen

Tabell 1.1 oppsummerer de omfattende økonomiske tiltakene som så langt er satt inn for å møte virusutbruddet, inkludert forslagene regjeringen nå legger frem. De økonomiske tiltakene så langt summerer seg til 157 mrd. kroner. I tillegg svek-

kes budsjettet med 83 mrd. kroner blant annet på grunn av reduserte skatteinntekter som følge av lavere aktivitet i økonomien og høyere utgifter som følge av kraftig økning i forventet antall registrerte ledige. Økningen i registrert ledighet er først og fremst knyttet til flere permitterte. Samlet sett svekkes den oljekorrigerte budsjettbalansen med 241 mrd. kroner som følge av økonomiske tiltak i lys av virusutbruddet. Det aller meste kan henføres til inntektssikrings- og kompensasjonsordningene.

Det er betydelig usikkerhet rundt mange av de angitte kostnadsanslagene. Anslagene påvirkes i stor grad av utviklingen i økonomien, og særlig av hvor mange som blir permitterte og arbeidsledige. Det videre forløpet avhenger blant annet av omfanget av virusutbruddet og den gradvise utfasingen av mange av de strengeste smitteverntiltakene, både i Norge og andre land. Kostnadsanslagene er rent teknisk basert på at den akutte situasjonen vil vare i tre måneder, og at økonomien deretter henter seg ganske raskt inn igjen. Kortere eller lengre varighet vil slå kraftig ut i kostnadsanslagene. Departementet vil komme tilbake med oppdaterte anslag etter hvert som situasjonen utvikler seg.

Forskyving av skatteinnbetalinger anslås å bedre likviditeten til bedriftene de nærmeste ukene og månedene med 133 mrd. kroner, når de midlertidige endringene i petroleumsskattesystemet holdes utenfor. Det er videre innført eller foreslås innført nye garanti- og låneordninger med en samlet ramme på 130 mrd. kroner, som har til hensikt å bedre bedriftenes tilgang på likviditet.

Tabell 1.1 Endringer i oljekorrigert budsjettunderskudd i 2020 som følge av økonomiske tiltak vedtatt eller foreslått ifb. med virusutbruddet, samt virkning på budsjettet av endrede utsikter for økonomien. Mrd. kroner

	Bevilgning 2020
Tiltak overfor bedrifter	109,5
Motvirke inntektsbortfall for bedrifter mv.	36,4
Kompensasjonsordning for bedrifter med stor omsetningssvikt	50,0
Lufftarssektoren, inkl. tapsavsetning til garantiordning	13,1
Tapsavsetning, statlig lånegarantiordning via bankene.....	10,0
Inntektssikring for personer	50,9
Utvidelser av inntektssikringsordninger	27,0
Økte utgifter til dagpenger, anslag (utenom utvidelse)	23,9
Øvrige kompensasjonsordninger	4,7
Tiltak for sektorer med samfunnskritiske oppgaver	14,1
Andre tiltak	2,1
Reduserte skatteinntekter utover vedtatte og foreslåtte tiltak.....	59,4
Sum svekkelse av budsjettbalansen	240,8
<i>Av dette:</i>	
Økonomiske tiltak.....	157,4
Automatiske stabilisatorer (anslagsendringer utenom politikktiltak) ¹	83,4

¹ Anslagsendringer skatt og inntektssikring for personer utenom politikktiltak. Inkluderer økt skatt som følge av utvidelsene i dagpengeordningen og nye inntektssikringsordninger for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 1.1 Økonomiske koronatiltak i andre land

Mange land har varslet eller innført tiltak for å begrense økonomiske og finansielle problemer under koronakrisen. Blant de mest vanlige finanspolitiske tiltakene finner vi:

- *Midlertidige skatte- og avgiftsendringer.* Mange land har innført midlertidige endringer i regler for innbetaling av skatter og avgifter for å bedre likviditeten i bedriftene. I flere land tilbyr staten også å dekke eller utsette deler av bedriftenes sykelønnskostnader.
- *Ordninger for å kompensere bedrifter for faste kostnader.* Ordningene retter seg særlig mot små og mellomstore bedrifter og mot næringer hardt rammet av virusutbruddet. Eksempelvis har Danmark innført en ordning hvor bedrifter med stort omsetningsfall kan få kompensasjon for faste utgifter. Sverige har en ordning som sikter mot å redusere faste leieutgifter for bedrifter i spesielt utsatte næringer, slik som hotell- og restaurantnæringen. Storbritannia har to ulike tilskuddsordninger for små og mellomstore bedrifter, mens Tyskland og Frankrike gir tilskudd til små bedrifter.
- *Offentlige låne- eller garantiordninger for å sikre at bedrifter har tilgang på kreditt.* Danmark, Tyskland, og Storbritannia gir statsgaranti for utlån til mindre bedrifter som har fått kraftig redusert omsetning på grunn av virusutbruddet. I Danmark dekker garantien opptil 70 pst. av bankenes nye utlån til å dekke driftstap hos ellers sunne bedrifter, i Tyskland og Storbritannia dekkes opptil 80 pst. I USA gir staten lån til små bedrifter, og lånene vil bli ettergitt dersom de benyttes til lønn og andre spesifikke driftsutgifter. Også EU sentralt støtter små- og mellomstore bedrifter. Sverige har innført statsgarantier for bankers lån til flyselskaper, herunder SAS, som har fått tilsvarende garantier fra Danmark. Sverige, Danmark og Finland har økt garantirammene til sine statlige eksportkreditbyråer. Tyskland har opprettet et økonomisk stabiliseringsfond, som bl.a. vil kunne garantere for selskapsgjeld og investere i bedrifter. Flere andre land har innført lignende ordninger.
- *Større offentlig ansvar for inntektsstøtte til arbeidstakerne ved permittering.* Slike tiltak kan også gjøre det lettere for bedriftene å tilpasse produksjonen uten å måtte gå til oppsigelser, og bidra til å bedre likviditeten. I Danmark har regjeringen og partene i arbeidsmarkedet inngått en avtale som innebærer at lønsmottakere i hardt rammede bedrifter kan permitteres med full lønn i en tremånedersperiode, der staten betaler 75–90 pst. Fem dager skal dekkes av opptjent ferie eller avspasering. I Sverige bærer staten det meste av kostnaden dersom arbeidsgivere reduserer ansattes arbeidstid med opptil 80 pst., mens ansatte beholder opptil 90 pst. av opprinnelig lønn. I Tyskland kan ordningen for delvis permittering (korttidsarbeid) brukes i forbindelse med virusutbruddet.
- *Ytterligere tiltak for å dempe inntektstapet for rammede arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende.* Karensdager i sykelønnsordninger er midlertidig fjernet i blant annet Sverige, og i enkelte land åpnes det for sykelønn for dem som ikke har anledning til å jobbe mens de er i pålagt karantene. I USA er ordningene for sykelønn og arbeidsledighetstrygd utvidet, og det utbetales et inntektsprøvd kontantbeløp til personer. Utvidet rett til sykelønn for selvstendig næringsdrivende er innført i Sverige og Danmark, og i Storbritannia har denne gruppen fått anledning til å kreve dagpenger.

I tillegg har *sentralbankene* satt renten betydelig ned i en rekke land, og noen sentralbanker har foretatt svært store utvidelser i ordninger for kjøp av verdipapirer og/eller lån til finansinstitusjoner for å bedre likviditeten i finansmarkedene.

Boks 1.1 forts.

Enkelte sentralbanker administrerer også statsgaranterte tiltak rettet mot å bedre kredittilgangen for bedrifter og husholdninger. Mange land har lempet på krav til kapitaldekning for å frigjøre utlånskapasitet i de kommersielle bankene.

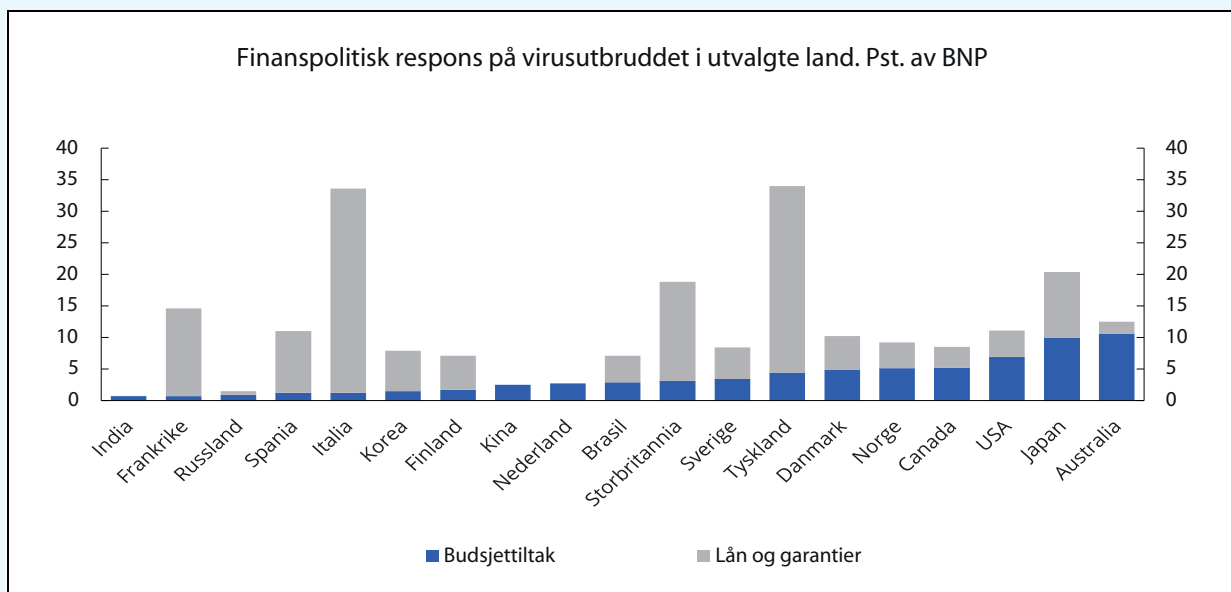
De finanspolitiske tiltakene internasjonalt er svært omfattende. På bakgrunn av informasjon frem til 8. april har IMF beregnet de diskresjonære finanspolitiske tiltakene i G20-landene til å utgjøre 3,5 pst. av BNP i gjennomsnitt. Dette er klart høyere enn under den globale finanskrisen. I tillegg utgjør likviditetsstøtte i form av lån og garantier over 10 pst. av BNP i både Frankrike, Tyskland, Italia, Japan og Storbritannia, se figur 1.2. IMF understreker at tallene er usikre, og flere land har utvidet tiltakene etter at beregningen ble gjort.

Basert på Finansdepartementets tall i denne meldingen, anslås de norske budsjetttiltakene utenom lån og garantier til 5,1 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2020, mens lån og garantier

utgjør 4,0 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Norge er blant landene som har gjort mest over budsjettet. Dette gjelder særlig når vi sammenligner med land med solide velferdsordninger som de nordiske. I slike land er inntektssikringsordninger bedre i utgangspunktet og behovet for diskresjonære tiltak tilsvarende mindre.

I tillegg til de diskresjonære tiltakene kommer bidragene fra rettighetsbaserte ordninger og lavere skatteinngang, de såkalte automatiske stabilisatorene. Disse varierer mye mellom land. Norge og Norden er blant landene med størst innslag av automatiske stabilisatorer. Det gjenspeiler at våre velferdsordninger er vesentlig bedre utbygd enn f.eks. i USA. Den samlede oljekorrigerte budsjettsvekkelsen i Norge, inkludert automatiske stabilisatorer, er på 7½ pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Bidrag fra *pengepolitiske tiltak og likviditets-tiltak fra sentralbanker* er ikke inkludert i IMF's tall.



Figur 1.2 Finanspolitisk respons på virusutbruddet i utvalgte land¹. Pst. av BNP

¹ Basert på informasjon frem til 8. april 2020. For de nordiske landene er tallene oppdatert med informasjon frem til og med 8. mai 2020.

Kilde: IMF Fiscal Monitor april 2020 og Finansdepartementet.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 De økonomiske utsiktene

Norsk og internasjonal økonomi er rammet av den alvorligste forstyrrelsen i fredstid. Virusutbruddet har tvunget myndigheter verden over til å stenge ned deler av aktiviteten i sine land for å redde liv. Fordi mange er blitt permitterte, har Norge nå den høyeste registrerte arbeidsledigheten på 75 år. Den økonomiske aktiviteten faller nå klart mer enn vi så under den globale finanskrisen, både her hjemme og ute.

Selv om situasjonen fortsatt er svært alvorlig, begynner vi nå å se de første lysglimtene. Det er tegn til at epidemien kan være på vei til å avta i Europa og flere land er i gang med eller planlegger en gradvis avvikling av en del av smitteverntiltakene. Det kan tale for at aktiviteten snart kan begynne å ta seg opp igjen. De siste ukentlige tallene for registrerte ledige ved Nav-kontorene har vist en viss nedgang.

Det er usedvanlig stor usikkerhet knyttet til anslagene for den økonomiske utviklingen både i Norge og internasjonalt. Det har ikke vært gjennomført tilsvarende smitteverntiltak før, og tidligere erfaringer gir bare en begrenset pekepinn på effektene. Varigheten og omfanget av smitteverntiltak vil påvirke det økonomiske forløpet mye, men behovet for tiltak avhenger av forløpet til epidemien. I tillegg vil økonomisk usikkerhet og bekymring for sykdom påvirke de økonomiske valgene som bedrifter og husholdninger tar.

Virusutbruddet har ført til betydelig markedsurol, men de siste ukene har uroen gått ned, og finansmarkedene har i noen grad stabilisert seg. Indekser som måler volatilitet i markedene, som steg til svært høye nivåer etter virusutbruddet, har nå kommet betydelig ned. Usikkerheten førte til økt etterspørsel etter likviditet, særlig amerikanske dollar, og presset rentepåslagene på de fleste finansielle instrumenter opp. Kraftig tilførsel av likviditet fra sentralbankene, og spesielt den amerikanske sentralbanken, har bidratt til at rentepåslaget på obligasjoner og i pengemarkedet har kommet noe ned igjen.

Norges Bank reduserte 7. mai styringsrenten til 0 pst. Styringsrenten har aldri tidligere vært så

lav. Reduksjonen kom etter to kutt i mars, og samlet er styringsrenten redusert med 1½ prosentenh. Ifølge pressemeldingen fra 7. mai ser ikke komiteen for seg at styringsrenten vil bli satt ytterligere ned. Ifølge sentralbanken kan ikke lave renter forhindre at virusutbruddet får store konsekvenser for norsk økonomi, men bidra til å dempe nedgangen. Lavere lånekostnader på eksisterende og nye lån vil kunne gjøre det enklere for norske bedrifter å komme seg gjennom en krevende tid. Det vil også kunne hjelpe husholdninger med gjeld som opplever at inntektene blir redusert. Lave renter vil også kunne bidra til at aktiviteten tar seg opp raskere når situasjonen normaliseres, og dermed redusere risikoen for at arbeidsledigheten fester seg på et høyt nivå. Pengepolitikken er nærmere omtalt i kapittel 3.3.

Det er også satt i verk omfattende finanspolitiske tiltak for å dempe de økonomiske utslagene av virusutbruddet. Sammen med de automatiske stabilisatorene innebærer de finanspolitiske tiltakene en budsjettsvekkelse som mangler historisk sidestykke. Tiltakene som er innført er midlertidige, og skal fases ut når den økonomiske situasjonen og smittesituasjonen tilsier det. Budsjettpolitikken er nærmere omtalt i kapittel 3.1

Den økte usikkerheten i finansmarkedene førte sammen med fallende oljepris til kraftige svekkelser av kronekursen. De siste ukene har kursen stabilisert seg noe, men kronen er fortsatt svak. Anslaget for kronekursen i år er vel 10 pst. svakere enn anslaget fra Nasjonalbudsjettet 2020.

Store deler av norsk økonomi er rammet av koronapandemien, og aktiviteten har allerede gått betydelig ned. Ifølge beregninger gjort av SSB, falt aktiviteten i norsk fastlandsøkonomi med 14 pst. gjennom mars. Aktiviteten gikk ned med 60 pst. i hotell- og restaurantbransjen. Innenfor deler av personlig tjenesteyting, herunder frisørtjenester og hudpleie, stoppet produksjonen helt opp. Regjeringens beslutning om å åpne opp for virksomhet der det er en-til-en kontakt mellom tjenesteyter og kunde fra 20. april, gjør at det igjen er aktivitet i disse næringene.

Industrien og andre deler av norsk næringsliv er tett sammenvevd i internasjonale verdikjeder

ved at de bruker importert produktinnsats eller eksporterer produkter som inngår i produksjon i utlandet. Utslag av koronapandemien og smitteverntiltak i andre land reduserer på den måten verdiskapingen her hjemme. I tillegg har alle næringer merket konsekvenser av at ansatte er syke eller i karantene, eller er forhindret fra å jobbe fullt fordi de passer barn. Åpningen av barnehager og barneskoler opp til 4. klasse i siste halvdel av april og alle klassetrinn i grunnskole og videregående skole fra 11. mai, gjør at flere foreldre kan jobbe for fullt.

I bygge- og anleggsnæringen er produksjonen så langt relativt lite rammet. I anleggsbransjen går de fleste prosjekter som normalt. I byggenæringen har arbeidet med en del planlagte nybygg stoppet opp, men allerede igangsatte prosjekter videreføres. Noen aktører melder likevel om problemer med å få tak i materialer, og andre melder om noe lavere etterspørsel. At flere kommuner har avsluttet lokale karantenerogler, har gjort det enklere for næringen å få tilgang på arbeidskraft.

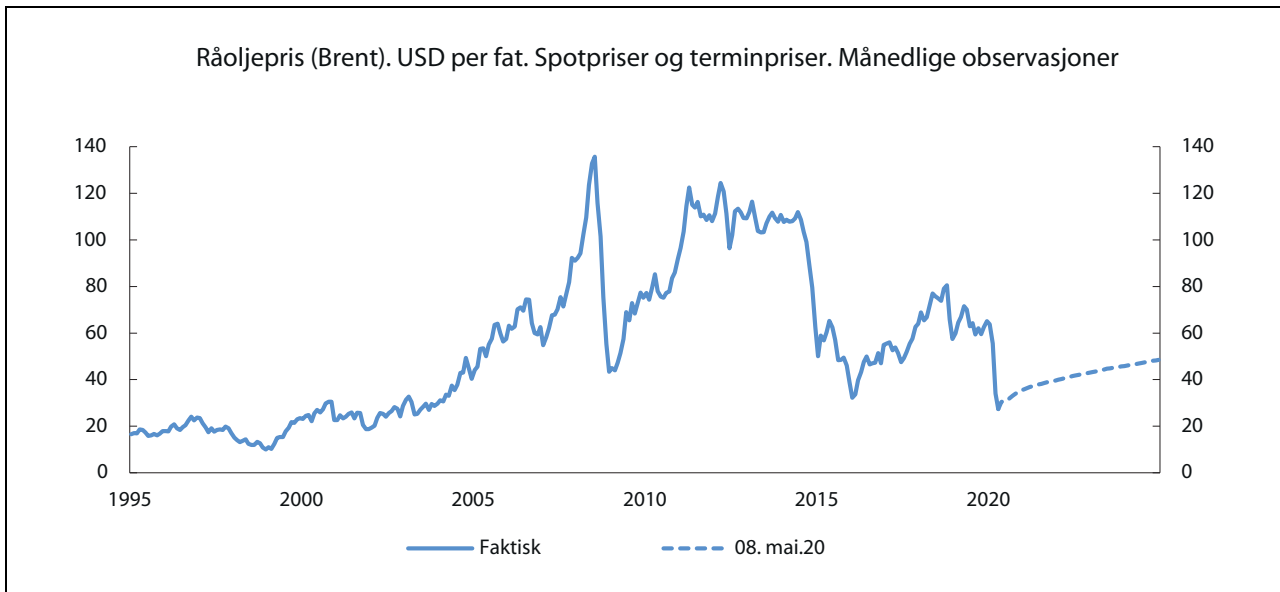
I boligmarkedet har det så langt vært nokså små utslag i boligprisene. Boligprisene falt med 1,4 pst. i mars og 0,2 pst. i april. Samtidig går aktiviteten i boligmarkedet ned. I april ble det solgt 10 pst. færre brukte boliger enn i april i fjor. Fallet i omsetning har likevel vært langt større for nye boliger. Ifølge tall fra Econ Nye Boliger var salget av nyboliger 44 pst. lavere i ukene etter 12. mars enn måneden før. Det er stor usikkerhet om utviklingen fremover. Kraftig fall i boligprisene kan være en utfordring for finansiell stabilitet. Mislighold av lån og reduserte panteverdier kan gi økte tap i bankene, i tillegg til at redusert formue kan føre til en generell nedgang i husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester. Lavere renter, mulighet for utsettelse av avdrag samt andre tiltak iverksatt av myndighetene kan demme opp for at denne risikoen materialiserer seg. De siste to årene har boligmarkedet vært i nokså god balanse, med moderat prisvekst, høy omsetning og høyt tilbud av boliger. Det reduserer isolert sett sannsynligheten for kraftige utslag i prisen.

Næringseiendom er den sektoren som historisk har påført bankene størst tap. Ved tilbakeslag i økonomien kan næringslokaler bli stående tomme. Det svekker gjeldsbetjeningsevnen til næringseiendomsforetakene. Virusutbruddet har rammet ulike segmenter innen næringseiendom ulikt. Handel og hotell er så langt blitt rammet hardere enn kontorsegmentet, som har hatt den kraftigste prisveksten de siste årene. Utfordringene for næringseiendom vil forsterkes dersom foretakenes mulighet for refinansiering svekkes.

Lån fra banker er den viktigste finansieringskilden for disse foretakene, men de siste årene er obligasjonsmarkedet blitt stadig viktigere.

Sammenfallende med virusutbruddet har oljeprisen falt kraftig, se figur 2.1. Det skyldes at etterspørselen etter olje er blitt trukket ned i kjølvannet av virusutbruddet, men også uenighet mellom OPEC og Russland om produksjonsbegrensninger har påvirket oljeprisen negativt. OPEC, Russland og 10 andre produsentland (OPEC+) ble 12. april enige om et produksjonskutt på 9,7 mill. fat olje per dag i mai og juni, som tilsvarer 10 pst. av den globale oljeproduksjonen. Videre skal de kutte 7,7 mill. fat olje per dag i juli-desember i år og 5,8 mill. fat per dag fra januar 2021 til april 2022. OPEC+ oppfordret samtidig andre oljeproduserende land til å kutte sin produksjon. Energiministrene i G20-landene avholdt i midten av april et ekstraordinært styremøte, og uttrykte i en felles erklæring vilje til å iverksette nødvendige tiltak for å sikre et stabilt energimarked. De uttalte samtidig at de anerkjente viktigheten av et internasjonalt samarbeid for å sikre motstandsdyktigheten til energisystemene. Norge deltok på dette G20-møtet.

Samtidig kan det se ut til at oljeetterspørselen faller mer enn tilbudet på kort sikt. IEA la 15. april frem prognoser som viste at oljeetterspørselen daglig kan falle med 29 millioner fat i april, 26 millioner fat i mai og 15 millioner fat i juni. Kuttet som ble annonsert fra OPEC+, er ikke stort nok til å kompensere for den ventede etterspørselsnedgangen. Det har ført til press på prisen og en betydelig lageroppbygging. Lave priser fører til bortfall av produksjon, spesielt har skiferoljeproduksjon i USA og oljesand i Canada vært utsatt. Det høye lagernivået av råolje og oljerelaterte produkter vil ha betydning for oljeprisutviklingen fremover. Det har vært store bevegelser i oljeprisen den siste tiden. Oljeprisen falt frem mot slutten av april, men iverksettelse av kutt i oljeproduksjonen og lempelse av smitteverntiltak i flere land bidrar til at oljeprisen den siste tiden har tatt seg noe opp igjen. Mens spotprisen på nordsjøolje ligger på rundt 30 dollar per fat, omsettes oljen til noe lavere priser. 11. mai var referanseprisen på fysiske leveranser av olje, Brent dated, på rundt 25 dollar per fat. Fremover, når virussituasjonen er mer under kontroll, ventes balansen i oljemarkedet igjen å bli bedre. Prisene i terminmarkedet tilsier at oljeprisen vil ta seg opp igjen til et nivå nær 50 dollar per fat i 2025, men usikkerheten er stor, særlig om prisutviklingen de nærmeste par årene. For å bidra til å stabilisere utviklingen i oljemarkedet, annonserte norske myndigheter 29. april at oljeproduksjonen på norsk sokkel vil



Figur 2.1 Oljepris. Dollar per fat

Kilder: Macrobond og ICE.

kuttes med 250 000 fat per dag i juni og 134 000 fat per dag som et gjennomsnitt for andre halvår 2020, i tillegg til at produksjonsstart på flere felt utsettes til 2021 som følge av markedssituasjonen. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 331 kroner i 2020. Også gassmarkedet påvirkes av koronaviruset, men utslagene har ikke vært like store som i oljemarkedet. Lavere vekst i etterspørselen i Asia og et stort tilbudsoverskudd av flytende naturgass (LNG) i verdensmarkedet, har trukket gassprisene ned til svært lave nivåer. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er omtalt i boks 2.1.

Lave olje- og gasspriser og driftsutfordringer som følge av virusutbruddet gjør at oljeselskaper skyver på investeringer, herunder leting, og ikke-kritisk vedlikehold. Smitterisiko møtes med redusert bemanning på sokkelen. I denne meldingen anslås petroleumsinvesteringene å falle med om lag 9 pst. i år og neste år. Det er da lagt til grunn at regjeringens forslag om midlertidige skatteendringer gir petroleumsselskapene økte muligheter til å gjennomføre investeringer som de hadde planlagt før virusutbruddet. Usikkerheten er stor, og nedgangen i investeringene kan bli større enn dette. Deler av leverandørvirksomheten var allerede før koronapandemien i en krevende situasjon, med svak lønnsomhet. De har fått ekstra kostnader knyttet til smitteverntiltak, og venter nå betydelig redusert etterspørsel. Flere ansatte i petroleumstrettet virksomhet er blitt per-

mittert og enda flere har fått permitteringsvarsel. Regjeringens forslag til endringer i petroleumsskatten er omtalt i Prop. 113 L (2019–2020) *Midlertidige endringer i petroleumsskatteloven*.

Virusepidemien påvirker ulike næringer forskjellig. Mens noen bransjer rammes ved at aktiviteten i en periode har vært forbudt eller sterkt regulert for å redusere smittespredningen, rammes andre bransjer fordi de leverer til disse næringene. Ifølge beregninger gjort av SSB, vil nesten 40 pst. av aktivitetsnedgangen etter et fall i konsumet av hotell- og restauranttjenester komme i andre næringer i Norge enn hotell- og restaurantbransjen selv. I andre deler av næringslivet er omsetningen lavere fordi folk holder seg hjemme. Noen virksomheter møter lavere etterspørsel i eksportmarkedene som følge av situasjonen i andre land, og eksporten fra fastlandet ventes å falle kraftig i år. Omsetningen i varehandelen går ned fordi norske husholdninger på grunn av økt usikkerhet øker sparingen, eller reduserer forbruket fordi inntektene går ned. Mens de direkte effektene av smitteverntiltakene slo raskt ut i økonomien, vil det trolig ta mer tid før de indirekte effektene blir fullt ut synlige. Tabell 2.1 belyser at forskjellige bransjer vil rammes ulikt av virusutbruddet.

Anslag fra den første rapporten til ekspertgruppen av økonomer og helseeksperter som ledes av Steinar Holden, tilsier at om lag 2/3 av nedgangen i økonomien gjennom mars skyldtes smitteverntiltakene her hjemme. Den resterende

Tabell 2.1 Effekter av virusutbruddet på næringer i fastlandsøkonomien

	Direkte effekter		Indirekte effekter	
	Forbud eller regulering	Helsefaglige råd om å holde avstand, kun gjennomføre nødvendige reiser mv.	Lavere etterspørsel fra utlandet, mangel på inn-satsvarer, høyere sparing i hus-holdningene mv.	Lavere oljepris
Når kommer effekten	Med en gang		Senere	
Eksempler på berørte næringer	<ul style="list-style-type: none"> – Overnatting og servering – Annen tjenesteyting – Utdanning – Barnehager 	<ul style="list-style-type: none"> – Varehandel – Transport – Forretningsmessig tjenesteyting 	<ul style="list-style-type: none"> – Industri – Oljeservice – Bygg og anlegg – Varehandel – Transport – Omsetning og drift av fast eiendom 	<ul style="list-style-type: none"> – Oljeservice – Industri

Kilde: Finansdepartementet.

tredelen skyldes effektene av koronautbruddet internasjonalt og fallet i oljeprisen. Disse effektene vil trolig vokse i betydning etter hvert som tiden går, gitt styrken i det internasjonale tilbakeslaget, det kraftige fallet i oljeprisen og at smitteverntiltak gradvis mykes opp.

Store deler av norsk næringsliv er rammet av virusutbruddet. Med sterkt redusert omsetning og høy usikkerhet om utsiktene fremover, vil investeringene i fastlandsbedriftene trolig gå kraftig ned i år. Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer for 2. kvartal underbygger at markeds-situasjonen for industrien er blitt markert dårligere, og industrilederne melder om at investeringsplaner justeres ned.

Selv med et markert fall i produksjonen på kort sikt, vil veksten ta seg opp igjen etter hvert som de strengeste smitteverntiltakene mykes opp og usikkerheten avtar. Lengden på og omfanget av tiltakene, både i Norge og andre land, er avgjørende for hvor stort det økonomiske tilbakeslaget blir. Samtidig vil frykt for smitte trolig gi betydelige økonomiske effekter, og vi må regne med å leve med smitte og smitteverntiltak i 1–2 år fremover. Reiselivsbransjen er særlig utsatt på grunn av restriksjoner for bevegelse mellom land, og at færre kan velge å reise over landegrensene også etter at restriksjonene løftes på. For deler av reiselivet kan dette motvirkes ved å vri seg fra et utenlandsk til et norsk marked – mange nordmenn vil

på kort sikt kunne endre sine ferievaner og feriere i Norge.

Vi ser allerede at en gradvis oppmyking av smitteverntiltak bidrar til økt aktivitet i deler av norsk økonomi. Gjenåpningen av barnehagene fra 20. april og 1.–4. klassetrinn fra 27. april gjør det mulig for både barnehage- og skoleansatte og foreldre av små barn å vende tilbake til fullt arbeid. Også oppmyking i avstandsråd og åpning for arrangementer av mindre størrelse, vil bidra til å dempe de negative effektene av smitteverntiltakene på økonomien. Regjeringen la 7. mai frem en plan for videre håndtering av virusutbruddet og en tidsplan for nedbygging av de mest inngripende tiltakene. Planen kombinerer en gradvis gjenåpning av aktivitet før sommeren og tiltak for å holde smitten under kontroll, som økt testing, isolering og smittesporing. Forutsatt at man klarer å holde smitten under kontroll, er målet at det meste skal være åpnet 15. juni. Barn og unge blir prioritert først, deretter arbeidsliv og deretter andre aktiviteter. Blant annet skal grunnskoler og videregående skoler åpne for alle trinn fra 11. mai, og fra 1. juni skal serveringssteder uten servering av mat og fornøylesparker kunne åpne. Det vil komme nye lettelsers omtrent hver 14. dag. Det kan være risiko for ny oppblomstring av viruset senere i år, og det vil fortsatt være smitteverntiltak på plass som vil begrense veksten i norsk økonomi.

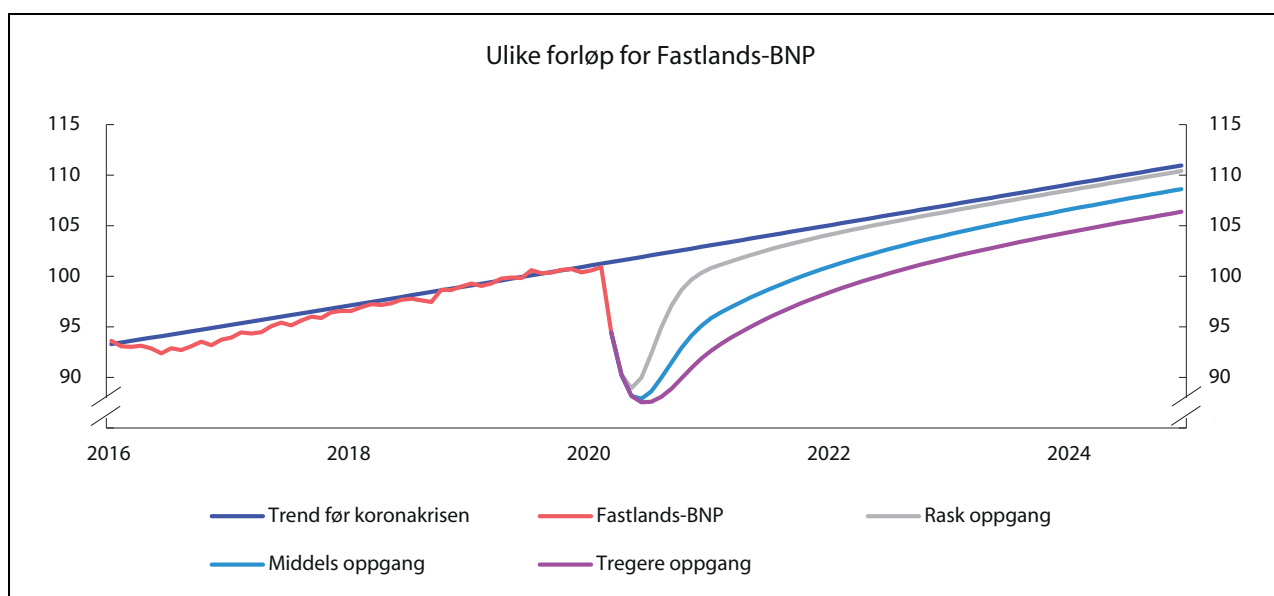
Samtidig er det først etter noe tid at de indirekte effektene som beskrives over, vil begynne å virke for fullt. Vi må derfor regne med at aktiviteten i økonomien kan gå ytterligere ned fra utgangen av mars, før det snur. Utslagene i økonomien vil bli kraftigere desto lenger den akutte fasen med strenge tiltak og et uavklart videre smitteforløp varer, både her hjemme og i verden rundt oss. Vi ser at koronapandemien gir en kraftig nedgang i internasjonal økonomi, og det vil bidra til svak utvikling fremover også her hjemme.

Anslagene i denne meldingen er basert på en rent teknisk forutsetning om at den akutte situasjonen i Norge vil vare i tre måneder, og at økonomien deretter henter seg ganske raskt inn igjen. Basert på disse antagelsene legger vi i denne meldingen til grunn at fastlands-BNP vil falle med om lag 4 pst. i 2020. Det er forenlig med den grå linjen i figur 2.2. Til sammenligning ble fastlands-BNP anslått å gå ned med 2 pst. i Prop. 67 S (2019–2020). Nedjusteringen må ses i sammenheng med at situasjonen trolig vil vare lenger og ramme hardere enn tidligere lagt til grunn, samtidig som utsiktene for våre handelspartnere er blitt justert ned. SSB har anslått en vekst i BNP Fastlands-Norge på -5,5 pst i år, og Norges Bank har anslått -5,2 pst.

Det er fremdeles svært usikkert hvor kraftig tilbakeslaget i norsk økonomi blir, og det er betydelig nedsiderisiko. Mulige scenarioer for utviklingen i fastlands-BNP, der størrelsen på tilbakeslaget og tiden det tar for økonomien å hente seg inn igjen varierer, kan tilsi et fall i år på mellom -4 og -8 pst., se figur 2.2.

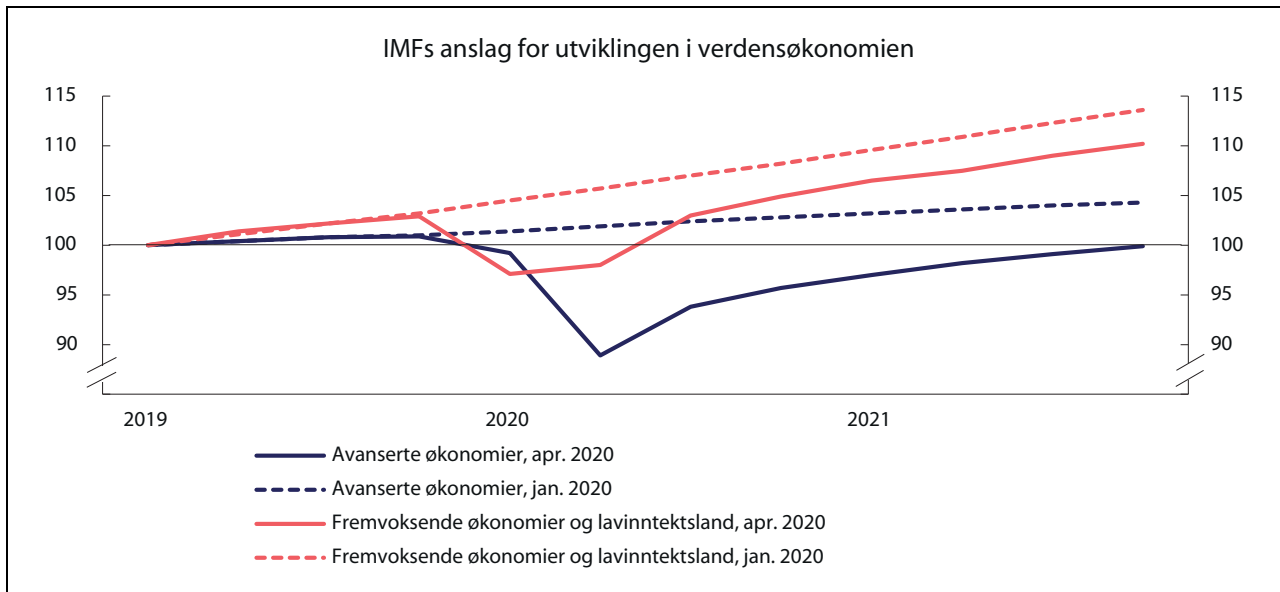
De langsiktige konsekvensene vil avhenge av størrelsen og lengden på det økonomiske tilbakeslaget. Desto større de økonomiske utslagene av koronaviruset blir, desto flere virksomheter vil komme i vanskeligheter og gå konkurs, og desto flere arbeidstakere vil miste jobben. Det gjør at det vil ta lenger tid å få den økonomiske aktiviteten opp igjen. I figur 2.2 varierer veksten i 2021 fra 4 pst. i scenarioet hvor tilbakeslaget er størst og gjeninnhenting tar lengst tid, til 7 pst. i det mest optimistiske scenarioet. Nivået på verdiskapningen i 2024 er trukket ned med mellom ½ og 4 pst. som et resultat av krisen. Den første rapporten fra ekspertgruppen som ledes av Steinar Holden viser til at produksjonskapasiteten i 2024 som følge av ulike smittevernstrategier kan være 1–4 pst. lavere enn om koronavirusutbruddet ikke hadde kommet. Både økt ledighet og lavere investeringer kan trekke ned det langsiktige produksjonspotensialet.

På etterspørselssiden er husholdningens tilpasning sentral for utviklingen gjennom og ut av koronakrisen. I anslagsbanen vår der fastlands-BNP faller med 4 pst. i år, er sparingen i husholdningene ventet å komme opp i vel 15 pst. av disponibel inntekt i inneværende år, og privat konsum er anslått å falle med om lag 8 pst. Det høye nivået på sparingen gjør at det er rom for sterk konsumvekst når situasjonen normaliserer seg. Økt usikkerhet og lavere inntekter er også ventet å slå ut i lavere boliginvesteringer for inneværende år. Boliginvesteringene vil likevel ligge på et nokså høyt nivå, målt i forhold til størrelsen på fastlandsøkonomien.



Figur 2.2 Ulike forløp for utviklingen i fastlands-BNP fremover. Indeks. 2019 = 100

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 2.3 IMFs anslag for utviklingen i verdensøkonomien. Indeks. 1. kv. 2019 = 100

Kilde: IMF.

Figur 2.3 viser IMFs siste anslag for den økonomiske utviklingen. I sitt hovedscenarior legger IMF til grunn at pandemien avtar i andre halvdel av 2020. Alle land antas å få lavere økonomisk aktivitet som følge av pandemi og smitteverntiltak. Disse forstyrrelsene antas å være størst i andre kvartal 2020, med gradvis gjenhenting deretter. Dersom IMF får rett, og tilbakeslaget internasjonalt blir så langvarig som de ser for seg, vil et av de nederste forløpene for norsk økonomi i figur 2.2 være mest sannsynlig.

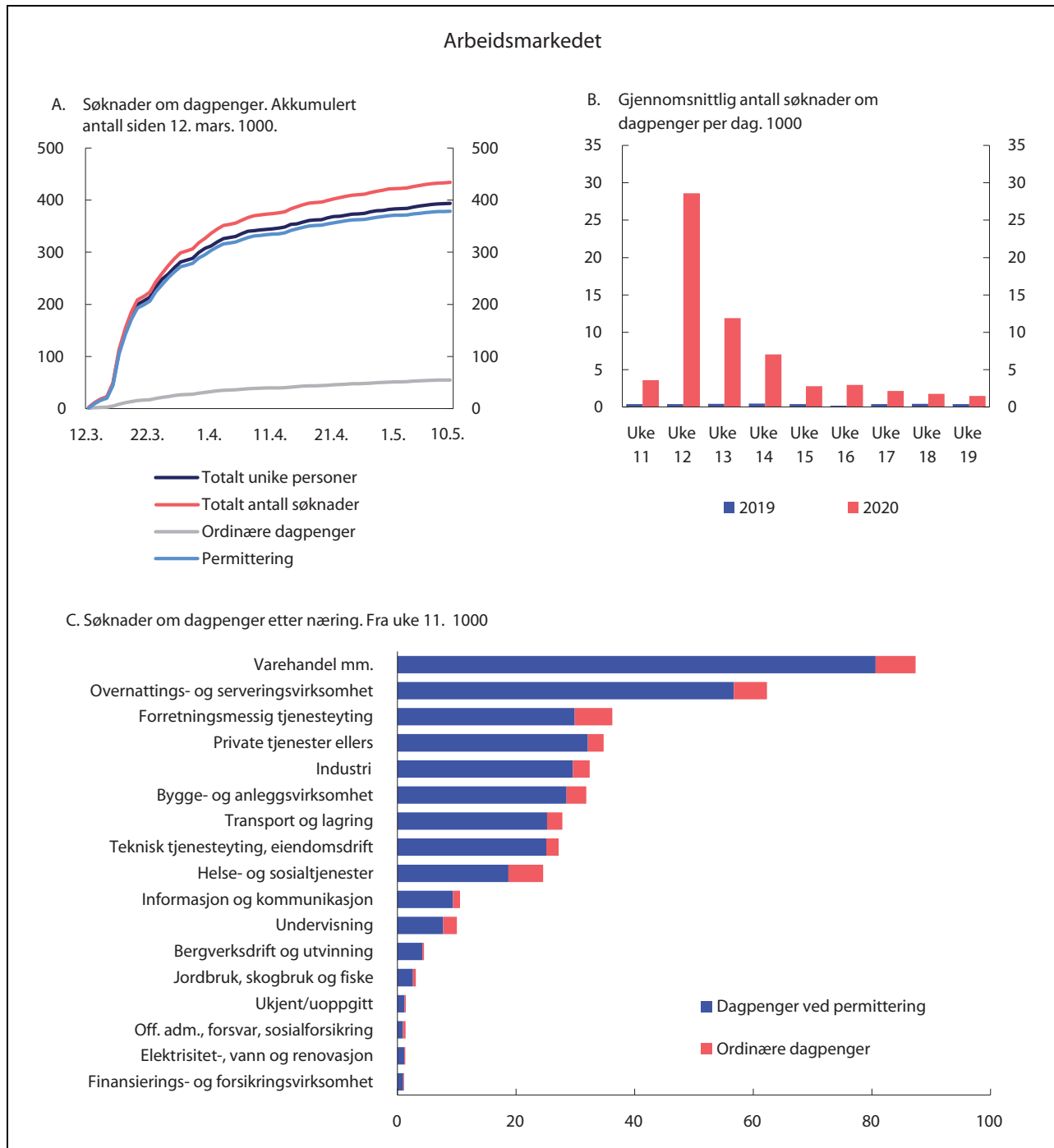
Utslagene i arbeidsmarkedet er store. Antall permitterte har økt dramatisk, og det har også blitt betydelig flere ordinære arbeidsledige. Siden torsdag 12. mars, da det ble innført omfattende tiltak for å hindre smittespredning, og frem til 10. mai er det kommet inn totalt 434 000 søknader om dagpenger, hvorav 379 000 gjelder dagpenger ved permittering, se figur 2.4. Antallet unike personer som har søkt om dagpenger er om lag 10 pst. lavere enn antallet registrerte søknader. Det har sammenheng med at personer kan søke om dagpenger flere ganger.

Antall søknader om dagpenger har avtatt etter en eksplosiv økning i de første dagene etter 12. mars. Mens det ble registrert i underkant av 30 000 søknader i gjennomsnitt per dag i uke 12, var antallet nede i 1 500 søknader per dag i uke 19. Det har vært en markert oppgang i antall permitterte personer i flere næringer, se figur 2.5B.

Den kraftige økningen i antall permitteringer bidro til en raskt stigende registrert arbeidsledighet frem til begynnelsen av april, og det har vært

oppgang i hele landet og i de fleste yrkesgruppene. Gjennom de fire siste ukene har antallet arbeidssøkere likevel gått en del ned. Til sammen var det registrert 408 000 arbeidssøkere i begynnelsen av mai. Det er 24 000 færre arbeidssøkere enn for en måned siden. Antallet arbeidssøkere i alt tilsvarer nå 14,6 pst. av arbeidsstyrken. Av disse var det registrert 246 000 helt ledige, som tilsvarer 8,8 pst. av arbeidsstyrken.

Reduksjonen i antallet arbeidssøkere de siste ukene skyldes lavere tilstrømming av nye ledige samtidig som avgangen fra ledighet har økt. Den økte avgangen skyldes trolig at flere permitterte har gått tilbake til arbeid. Til sammen har om lag 100 000 arbeidssøkere forlatt ledighetskøen de to siste månedene, og i løpet av de to siste ukene har avgangen fra ledigheten vært dobbelt så høy som tilgangen. Nav har beregnet at det var registrert om lag 260 000 permitterte i begynnelsen av mai, fordelt på om lag 140 000 helt permitterte og om lag 120 000 delvis permitterte. Det er til sammen 10 000 færre permitterte enn i forrige uke. Det forventes at antall permitterte gradvis vil avta gjennom resten av inneværende år. Det bidrar til å redusere antallet registrerte ledige. For året sett under ett anslås den registrerte ledigheten til rundt 6 pst. av arbeidsstyrken. En forventet oppgang i aktiviteten ventes å føre til nedgang i arbeidsledigheten gjennom inneværende år og neste år. Det er stor usikkerhet knyttet til styrken i oppgangen i den økonomiske veksten. Vi ser det som sannsynlig at den registrerte ledigheten kan komme ned på et nivå under 4 pst. av arbeidsstyr-



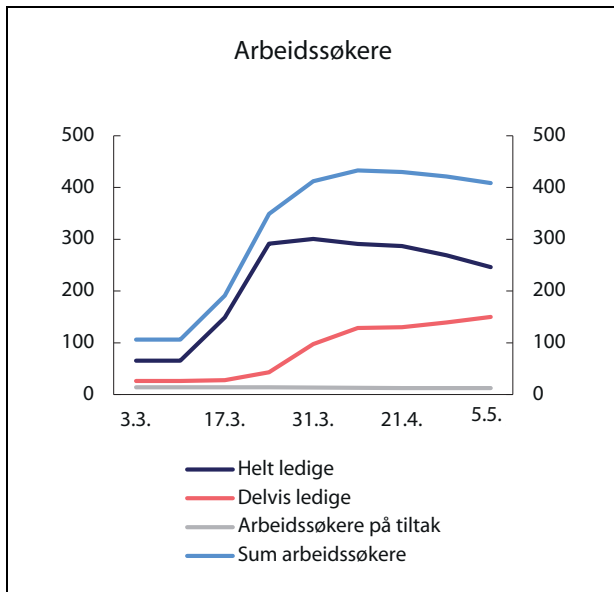
Figur 2.4 Arbeidsmarkedet

Kilde: Nav.

ken i løpet av et halvt til ett år, noe som er i tråd med en utvikling i fastlands-BNP mellom det grå og det blå forløpet i figur 2.2.

Tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) viste at sysselsettingen samlet økte med 0,5 pst. i 1. kvartal sesongjustert, og lå 1,3 pst. over tilsvarende periode i fjor. Arbeidsledigheten, slik den måles i AKU, utgjorde 3,5 pst. av arbeidsstyrken sesongjustert. Det er 0,3 prosentenheter lavere

enn på samme tid i fjor. I AKU regnes permitterte som sysselsatte ved permitteringer opp til tre måneder. Økningen i antall permitterte har dermed ikke påvirket AKU-ledigheten så langt i år. Den kraftige reduksjonen i aktiviteten i økonomien vil likevel slå ut i lavere sysselsetting fordi behovet for arbeidskraft blir mindre. Det er i denne meldingen lagt til grunn en nedgang i sysselsettingen, målt i antall personer, på om lag



Figur 2.5 Arbeidssøkere fordelt på hovedgrupper. 1000 personer

Kilde: Nav og Finansdepartementet.

1 pst. i gjennomsnitt fra 2019 til 2020. Det tilsvarer 30 000 færre sysselsatte. Samtidig ventes AKU-ledigheten å øke fra 3,7 pst. i 2019 til 5 pst. som gjennomsnitt i 2020. AKU-ledigheten, som ikke påvirkes av permitteringer som varer under tre måneder, ventes å øke gjennom inneværende år som følge av at flere andre grupper vil miste jobben samt at nye på arbeidsmarkedet vil kunne få problemer med å komme i jobb. Neste år ventes AKU-ledigheten å komme ned igjen.

Overgangen fra økt aktivitet til økt sysselsetting er også avhengig av produktivitetsutviklingen. Ofte har bedriftene holdt på arbeidskraften i nedgangskonjunkturer slik at produktiviteten da har falt, for så å øke kraftig når oppgangen kommer. Denne gangen har bedriftene i større grad permittert de ansatte, noe som isolert sett skulle tilsi mindre svingninger i produktiviteten. På den annen side må vi nok regne med at bedriftene vil øke produksjonen med lavest mulig økning i kostnadene, dvs. at sysselsettingsoppgangen vil kunne komme noe senere og bli noe svakere enn oppgangen i aktiviteten.

Effektene av virusutbruddet på økonomien om noen år er usikker, men vil avhenge av størrel-

sen på det økonomiske tilbakeslaget. Et kraftigere tilbakeslag vil gjøre at flere personer blir værende ledig lenger og at nye grupper ikke kommer inn i arbeidsmarkedet. Det kan gi opphav til høyere arbeidsledighet og lavere yrkesdeltakelse selv på lang sikt. I tillegg til slike «hystereseeffekter», vil de langsiktige konsekvensene avhenge av hvordan koronapandemien påvirker valgene individer, bedrifter og samfunn tar. Vi må være forberedt på å leve med smitten og smitteverntiltak i 1–2 år fremover. I en del næringer og bedrifter, først og fremst innen tjenesteyting, vil det kreve investeringer og tilpasninger som vil øke kostnadene og redusere produksjonen. Etterspørselen rettet mot transport- og reiselivsnæringen kan også bli lavere som følge av at folk reiser mindre av forsiktighetshensyn, eller ferierer på nye måter. Perioden med hjemmekontor har introdusert flere for digitale møteplasser som alternativer til fysiske møter. Motsatt kan næringer og virksomheter som er godt tilpasset til tiden etter koronapandemien, oppleve økt etterspørsel og utvide aktiviteten sin. Slike tilpasninger kan ta tid, og ulikheter mellom kompetansen til ledig arbeidskraft og den det er behov for, kan i en periode gi opphav til mistilpasninger i arbeidsmarkedet og høyere ledighet.

Den svært uvanlige økonomiske situasjonen gjør at det er stor usikkerhet også om utviklingen i lønninger og priser. Partene i norsk arbeidsliv har tidligere vist moderasjon når økonomien er i ruskevær, for å skjerme lønnsomheten i konkurranseutsatt næringsliv. Som en teknisk forutsetning er det i denne meldingen lagt til grunn en årslønnsvekst på 1½ prosent. Med et overheng fra 2019 på vel 1 pst ifølge TBU, forutsetter det svært små tillegg i oppgjørene til høsten. Også lønnsveksten hos handelspartnerne må antas å bli svært lav. Lavere lønnsvekst og lavere energipriser trekker den innenlandske prisveksten ned. I motsatt retning trekker en kraftig svekkelse av den norske kronen, men det er usikkert om importørene vil la dette slå ut i utsalgsprisene eller om de vil redusere marginene for å få solgt varer. Konsumprisveksten er anslått til 1,0 prosent. Med denne utviklingen vil det bli svært lav reallønnsvekst i år.

Tabell 2.2 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før, der ikke annet er angitt

	Mrd. kroner ¹			
	2019	2019	2020	2021
Bruttonasjonalprodukt.....	3 537,6	1,2	-2,0	..
Herav: Fastlands-Norge.....	3 039,0	2,3	-4,0	4–7
Privat konsum	1 593,8	1,7	-8,5	..
Offentlig konsum	866,2	1,7	3,2	..
Bruttoinvesteringer i fast realkapital				
Herav: Offentlig forvaltning.....	211,3	6,9	2,7	..
<i>Andre nøkkeltall:</i>				
Sysselsetting, vekst i personer		1,7	-1,0	
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå).....		3,7	5,1	
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå) ²		2,2	5,9	
Årslønnsvekst.....		3,5	1,5	
Konsumprisvekst (KPI)		2,2	1,0	
Råoljepris, kroner per fat (løpende priser).....		564	331	
Råoljepris, USD per fat (løpende priser)		64,1	33,2	
Husholdningenes sparerate (nivå) ³		7,6	15,6	
Vekst i BNP hos Norges handelspartnere ⁴		1,9	-6,0	
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ⁵		1,6	0,9	
Importveid kronekurs, årlig endring i pst. ⁶		2,9	10,1	

¹ Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.

² Målt i prosent av arbeidsstyrken i AKU.

³ Inkluderer sparing i ideelle organisasjoner.

⁴ Norges 25 viktigste handelspartnere vektet sammen med respektive andeler av norsk eksport av varer fra Fastlands-Norge.

⁵ Beregningsteknisk forutsetning basert på terminpriser i mars.

⁶ Positivt tall angir svakere krone.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, OECD, nasjonale kilder, Norges Bank, Nav, Reuters og Finansdepartementet.

2.2 Nærmere om internasjonal økonomi

Utbruddet av det nye koronaviruset har nå spredt seg over hele verden. Det som ved inngangen til mars var en avtakende epidemi i Asia med enkelte utbrudd andre steder i verden, har blitt en pandemi med dramatiske konsekvenser for alle land. Noen steder har antallet syke presset grensene for hva helsevesenet kan håndtere, mens andre land har klart å holde virusutbruddet nede med svært inngripende smittevernstiltak. Verdensøkonomien har brått gått fra god vekst til et kraftig fall i aktiviteten.

Også våre handelspartnere har blitt nødt til å innføre strenge smittevernstiltak for å få kontroll på sykdomsutbruddet. Land valgte innledningsvis ulike smittevernsstrategier. De aller fleste land har stengt grensene helt eller delvis og innført karantenebestemmelser. Det er store begrensninger på hvilke tjenestetilbud som kan holde åpent. En rekke land har stengt skoler, og noen land tillater kun salg i matvarebutikker og apoteker. I enkelte land er det innført ulike former for portforbud slik at all aktivitet som krever fysiske møter mellom personer, og som ikke har en kritisk samfunnsfunksjon, stopper opp.

Både smittevernstiltakene og usikkerheten som epidemien skaper, bremser den økonomiske aktiviteten. En del økonomisk aktivitet stanses av direkte forbud. Dette gjelder spesielt de som leverer tjenester til publikum, som frisører og restauranter. Andre aktiviteter er avhengig av leveranser fra andre land og hemmet av problemer med å opprettholde produksjonslinjene og vareleveransene. Innreiseforbud stanser aktivitet i turistnæringen og grensekryssende persontransport. Når fremtiden er usikker, utsetter både personer og bedrifter større innkjøp og investeringer, og etterspørselen faller også for varer og tjenester som kan leveres. Til sammen gir dette et fall i global BNP som klart overgår effektene av finanskrisen i 2008–2009. IMF anslår at aktiviteten i verdensøkonomien vil falle med 3 pst. i 2020. Hele verden rammes nå av et synkront og kraftig sjokk, og flere milliarder mennesker må forholde seg til inn- og utvendige smitteverntiltak. Man må tilbake til depresjonen på 1930-tallet for å finne et mer alvorlig økonomisk tilbakeslag enn det verden nå opplever.

Tall for mars og april viser at aktiviteten falt dramatisk i det epidemien spredde seg og smitteverntiltak ble satt inn. BNP falt med 3,8 pst. i 1. kvartal i euroområdet. Deler av valutaområdet har en stor andel industri som er integrert i verdikjeder med asiatiske land, og effektene av koronautbruddet kan ha truffet også før Europa ble rammet av epidemien. I euroområdet og i Storbritannia falt indeksen som viser forventningene til bedriftenes innkjøpssjefer (PMI), markert i mars og gikk ytterligere ned i april. Fallet var spesielt stort for tjenestesektoren, som nå er på et klart lavere nivå enn den har vært noen gang tidligere. I USA har over 33 millioner søkt om ledighets-trygd i løpet av syv uker. Arbeidsledighetsraten har steget fra 3,5 pst i februar til 14,7 pst i april. Dette innebærer at amerikansk ledighet på to måneder har gått fra det laveste nivået siden 1960-tallet til det høyeste nivået målt siden statistikken startet i 1948. Foreløpige tall viser at amerikansk BNP falt med 1,2 pst. i 1. kvartal. Også i Sverige, som har færre forbud som hindrer virksomheter å være åpne, falt detaljhandelen og antall arbeidende timer i mars. Foreløpige tall tilsier at svensk BNP falt med 0,3 pst. i 1. kvartal. Dette kan tale for at fall i etterspørsel og brudd i produksjonslinjer har stor betydning.

Samtidig gir erfaringer fra Kina indikasjoner på at mye av aktiviteten kan ta seg opp når virusutbruddet kommer under kontroll og smittevernstiltakene lettes på. Tall for kinesisk varehandel og industriproduksjon viste at kinesisk økonomi

bremset kraftig opp i januar og februar. I Kina avtok sykdomsutbruddet i mars, og noen av smittevernstiltakene har blitt lettet på. Dette gjenspeiles også i marshallene. Kinesisk aktivitet ser ut til å ta seg forsiktig opp igjen, selv om det fortsatt er mange pågående smittevernstiltak i landet.

Det vil være behov for holde økonomien i gang gjennom utbruddet, og deretter for å stimulere til vekst etter at tiltakene er lettet på. Myndigheter verden over har iverksatt omfattende økonomiske tiltakspakker for å redusere de økonomiske konsekvensene av virusutbruddet, se boks 1.1 i kapittel 1 for ytterligere omtale av tiltakene. De økonomiske tiltakene bidrar til å sikre kjøpekraft for bedrifter og husholdninger, livsopphold for personer som mister inntektene sine, og til å begrense tap av produksjonskapasitet. Sentralbankene benytter samtidig alle tilgjengelige verktøy for å lette pengepolitikken, inkludert å sette ned styringsrenten de stedene denne var over null. De økonomiske tiltakene skal dempe de økonomiske skadevirkningene av smitteverntiltakene og gi økonomien et best mulig utgangspunkt når epidemien avtar. Så lenge smitteverntiltakene pågår, er det begrenset mulighet for å stimulere økonomiene, all den tid det er nødvendig å begrense økonomisk aktivitet for å bremse smittespredningen. Når smittevernstiltakene kan lettes på, er det imidlertid håp for at økonomien skal hente inn igjen noe av det tapte. Mange land har startet opp arbeidet med å gradvis avvikle de mest inngripende tiltakene, men siden land har innført mer og mindre strenge tiltak, betyr dette svært ulike ting i forskjellige land.

Det er usedvanlig stor usikkerhet knyttet til anslagene for den økonomiske utviklingen. Dette gjelder ikke minst fordi epidemiens forløp er svært usikkert. Selv om flere og flere land nå planlegger avvikling av smitteverntiltak, kan det på nytt oppstå behov for å stramme til om epidemien skulle tilta igjen.

Det er også vanskelig å forutsi hvor raskt økonomiene vil ta seg opp igjen når smittevernstiltakene trappes ned. Økonomisk usikkerhet og bekymring for nye smitteutbrudd kan føre til at husholdninger og bedrifter utsetter større innkjøp og investeringer. Endret adferd hos konsumenter og produsenter kan holde tilbake veksten også i tiden etter at de mer inngripende tiltakene er opphevet. De høye gjeldsnivåene som har bygget seg opp over tid i mange land, gjør også det finansielle systemet sårbart. Dersom mange får problemer med å betjene gjelden samtidig, kan det svekke den finansielle stabiliteten og gi et mer langvarig tilbakeslag internasjonalt.

Hos *Norges handelspartnere* vokste BNP med 1,9 pst. i 2019. I år anslås BNP hos handelspartnere å falle med 6 pst. I 2021 ventes aktiviteten å hente inn igjen deler av årets fall. I forhold til Nasjonalbudsjettet 2020 er vekstanslaget for 2020 nedjustert med 7¼ prosentenheter.

Våre handelspartnere er i ulike faser av epidemien, og smittevernstrategiene kan gi ulike forløp. Vi legger til grunn at i de fleste land vil aktiviteten ta seg opp i andre halvår. Dette er i tråd med forløpet som IMF la frem i april, som gir et fall i globalt BNP på 3 pst.

Basert på anslag fra IMF, vil *arbeidsledigheten for Norges handelspartnere* øke fra 5,1 pst. i 2019 til 7½ pst. i 2020, men den kraftige økningen i antallet nye ledighetskrav i USA kan trekke i retning av en enda større økning i ledigheten.

For Norges handelspartnere anslås *konsumprisveksten* til 1 pst. i år.

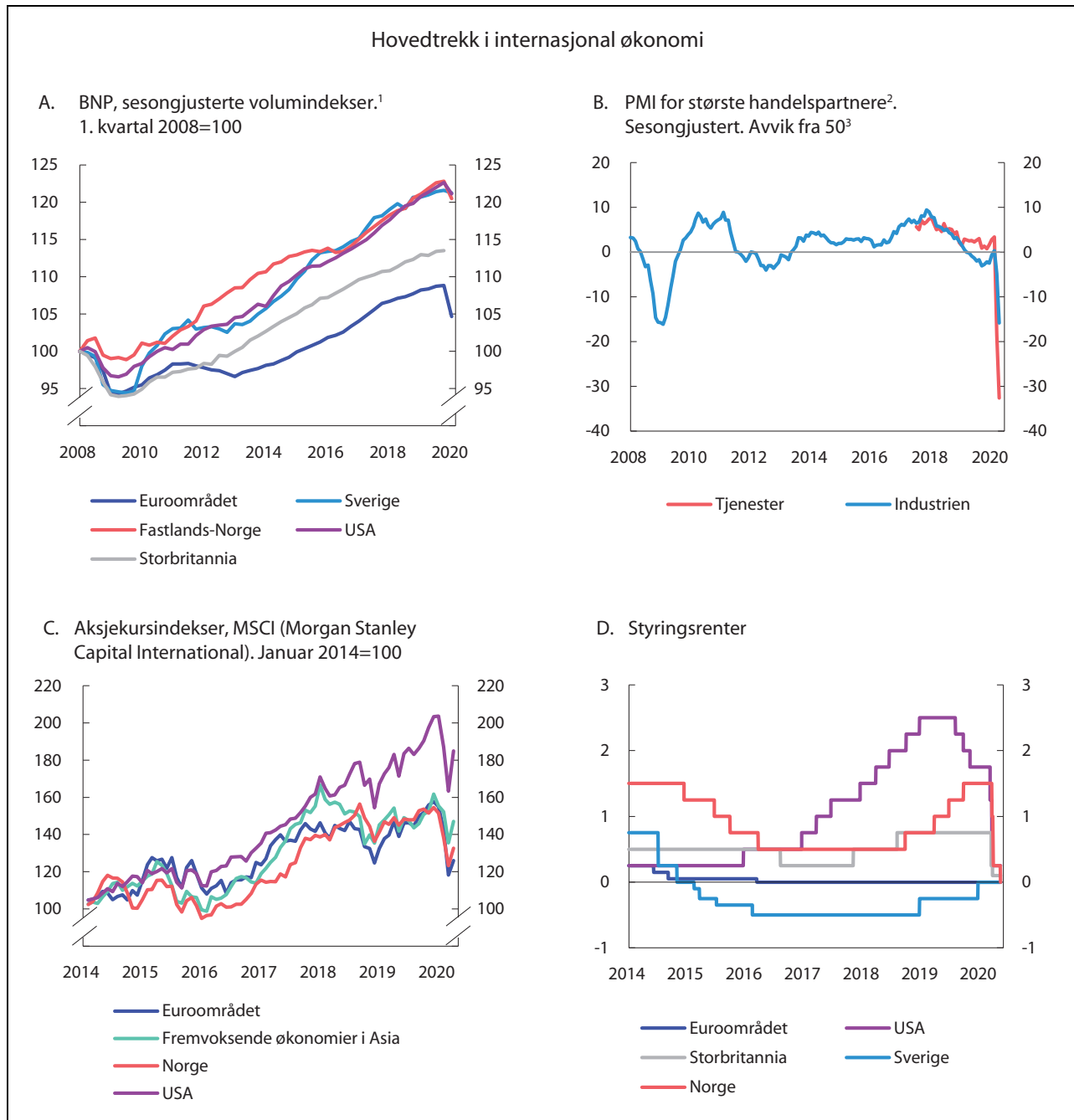
Raske og målrettede *finanspolitiske tiltak* har vært nødvendig for å begrense de helsemessige og økonomiske konsekvensene av virusutbruddet. IMF¹ har beregnet de diskresjonære finanspolitiske tiltakene i G20-landene til å utgjøre 3,5 pst. av BNP i gjennomsnitt, som er høyere enn under den globale finanskrisen. I tillegg utgjør massiv likviditetsstøtte i form av lån og garantier over 10 pst. av BNP i både Frankrike, Tyskland, Italia, Japan og Storbritannia, se boks 1.1 *Økonomiske koronatiltak i andre land*. På globalt nivå utgjør skatte- og forbrukstiltak totalt 3300 mrd. dollar ifølge IMF's beregninger, mens lån, rekapitalisering og garantier utgjør 4500 mrd. dollar. De omfattende økonomiske følgene av pandemien er usikre, og de finanspolitiske tiltakene kan øke ytterligere, men vil uansett føre til en betydelig økning i budsjettunderskudd og offentlig gjeld. IMF anslår global statsgjeld til å øke med 13 prosentpoeng til 96,4 pst. av BNP i 2020.

I EU treffes det også tiltak på fellesskapsnivå. EUs stats- og regjeringssjefer godkjente i april en krisepakke med lån og garantier på opptil 540 mrd. euro til medlemsstater, næringsliv og arbeidsledige, som skal være på plass innen 1. juni. Det er også gjort omprioriteringer på EU-budsjettet til fordel for helserelaterte tiltak. I tillegg ble Europakommisjonen bedt om å revidere sitt forslag til EUs neste langtidsbudsjett (MFF2021-27), herunder med et gjeninnhentingfond etter at den akutte koronakrisen er over. Det er uenighet mellom medlemslandene om utbetalinger fra et slikt fond skal skje i form av lån eller tilskudd.

De *multilaterale finansinstitusjonene* har iverksatt flere hjelpetiltak for å håndtere koronakrisen. Det internasjonale valutafondet (IMF) hadde ved inngangen til krisen 1000 mrd. amerikanske dollar – fire ganger så mye som ved starten av den globale finanskrisen – klar til utlån, og var rask med å justere låneordningene sine slik at de er bedre tilpasset situasjonen. IMF tok også raskt initiativ til å styrke ressurstilgangen for gjeldslette- og låneordninger spesielt rettet inn mot de fattigste landene. Verdensbanken har satt av 14 mrd. dollar til hurtig innsats og planlegger å mobilisere ytterligere 160 mrd. dollar fremover. Av dette vil 50 mrd. dollar bli gitt som gavebistand og sterkt subsidierte lån gjennom fondet for de 76 fattigste medlemslandene. Også andre multilaterale finansinstitusjoner jobber med å bistå sine medlemsland under krisen. For eksempel har Den europeiske bank for gjenoppbygging og utvikling (EBRD) lansert en 21 mrd. euro stor «solidaritetspakke».

Alle ledende sentralbanker har iverksatt *pengepolitiske tiltak* for å lette situasjonen. Blant våre nære handelspartnere har den amerikanske og britiske sentralbanken satt ned styringsrenten til nivåer nær null. Den svenske og den europeiske sentralbanken hadde allerede så lave renter. Sentralbankene har utvidet sine oppkjøp av verdipapirer, både ved å ikke lenger ha en øvre grense for oppkjøpene, og ved å utvide oppkjøpsprogrammene til å gjelde flere typer verdipapirer. Kraftig uro i finansmarkedene og perioder med begrenset handel gjør det vanskelig for bedrifter som finansierer seg i obligasjonsmarkedet. Sentralbankenes økte oppkjøp av foretaksobligasjoner bidrar til å lette situasjonen. Flere sentralbanker har dessuten opprettet nye låneordninger for å bidra til at det er tilstrekkelig likviditet i markedet også for mindre bedrifter, som ikke finansierer seg i obligasjonsmarkedet. Mange av låneordningene gir lavere rente til bankene som låner ut en større andel videre til bedrifter. I eurosonen vil renten for bankene kunne være ned til -1 pst. fra juni i år. Den amerikanske sentralbanken har for første gang siden 1930-tallet åpnet for direkte lån til bedrifter. Amerikanske dollar er en viktig internasjonal oppgjørsvaluta og tilstrekkelig tilgang på dollar er viktig for mange bedrifter også utenfor USA. For å sikre tilstrekkelig tilgang på likviditet i dollar, har mange sentralbanker utenfor USA opprettet dollarlåneordninger. Den amerikanske sentralbanken har samtidig både utvidet eksisterende swap-avtaler og opprettet avtaler med nye land for å sikre tilgang til dollar for sentralbankene

¹ IMF Fiscal Monitor, april 2020.



Figur 2.6 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

¹ Inkludert statistikkprodusentenes estimater for 1. kvartal 2020

² Et vektet snitt for Sverige, Storbritannia, euroområdet og USA.

³ PMI Manufacturing (Purchasing Manager Index) er forventningsindikatorer som baserer seg på spørreundersøkelse blant innkjøpsjefer i industriselskaper. Verdier over 50 indikerer vekst i produksjonen.

Kilder: Macrobond, MarketEconomics, Swedbank, MSCI Barra, Federal Reserve, ESB, Riksbanken, Norges Bank, nasjonale statistikkbyråer og Finansdepartementet.

De siste ukene har den største markedsuroen i *de internasjonale finansmarkedene* gitt seg, og finansmarkedene har i noen grad stabilisert seg. Indekser som måler volatilitet i markedene, som steg til svært høye nivåer etter virusutbruddet, har nå kommet betydelig ned. Usikkerheten førte til økt etterspørsel etter likviditet, særlig ameri-

kanske dollar, og presset rentepåslagene på de fleste finansielle instrumenter opp. I det siste har påslagene i obligasjonsmarkedet kommet noe ned igjen. Pengemarkedsrentene, både i USA og Norge, har kommet betydelig ned. Norske pengemarkedsrenter er nå på det laveste nivået noen-

Boks 2.1 Anslag for SNKS

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten (SNKS) anslås til 98 mrd. kroner i 2020 og 116 mrd. kroner i 2021. Anslagene er justert ned med henholdsvis 147 og 171 mrd. kroner siden NB20, i hovedsak som følge av lavere anslag for prisene på olje og gass. I denne meldingen er det i tråd med utviklingen i terminmarkedet mot slutten av april lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 331 kroner per fat i år og 353 kroner per fat neste år (målt i faste 2020-priser). Gassprisen anslås til 1,15 kroner per Sm³ i år og 1,75 kroner per Sm³ neste år (målt i faste 2020-priser).

I tillegg til lavere petroleumspriser, bidrar også midlertidige skatteendringer og lavere produksjon på norsk sokkel til reduserte inntekter. De midlertidige endringene i skattereglene for petroleumsvirksomheten som foreslås i Prop. 113 L (2019–2020) *Midlertidige endringer i*

petroleumsskatteloven, bidrar til vesentlig lavere skatteinntekter i år og neste år. I andre halvår i år antas skatteinntektene fra petroleumsvirksomheten å være negative. Som følge av at skatteinnbetalingene i første halvår 2020 knytter seg til inntektsåret 2019, anslås samlet skatteinnbetaling i 2020 til 33 mrd. kroner. Reduksjonen i skatteinntektene som følger av de midlertidige skatteendringene, vil motsvares av økte inntekter senere. Virkningen vil avhenge av hvordan selskapenes investeringer utvikler seg.

Regjeringen annonserte 29. april at Norge vil kutte oljeproduksjonen på norsk sokkel for å bidra til å stabilisere utviklingen i oljemarkedet. I denne meldingen anslås petroleum-produksjonen på norsk sokkel til 234,3 mill. Sm³ o.e. i 2020 og 242,5 mill. Sm³ o.e. i 2021. Det er en nedjustering på hhv. 8,9 og 8,6 mill. Sm³ o.e. fra Nasjonalbudsjettet 2020.

3 Den økonomiske politikken

De siste årene har det vært en god utvikling i norsk økonomi. Regjeringen har holdt igjen i utgiftene i statsbudsjettet for å legge til rette for vekst og nye arbeidsplasser i næringslivet. Olje- og energibransjen hadde holdt seg stabil målt som andel av verdiskapingen i flere år på rad, og det ble lagt opp til å følge den samme linjen i 2020-budsjettet.

Den ekstraordinære situasjonen i norsk økonomi har ført til en historisk brå omlegging av den økonomiske politikken de siste to månedene. Pengepolitikken og finanspolitikken har virket sammen for å motvirke økonomisk nedgangstid. Den norske staten kan i en slik situasjon trekke på de store reservene i Statens pensjonsfond utland. Det er helt i tråd med intensjonen i handlingsregelen.

Etter at utsiktene for norsk økonomi raskt endret seg som følge av koronapandemien og de strenge smitteverntiltakene som ble innført midt i mars i Norge og mange andre land, er kraftfulle tiltak satt i verk for å begrense skadevirkningene av virusutbruddet for norsk økonomi, bedrifter og arbeidsplasser. Uten denne innsatsen ville kostnadene som følger av virusutbruddet og smitteverntiltakene blitt enda større, gjennom nedbygging, konkurser og tap av arbeidsplasser i påvente av at de økonomiske forholdene skulle bedres. Å omskifte arbeidskraft og kapital etter at bedrifter har gått unødige konkurs og etter at mange har mistet jobben, er kostbart både for økonomien og den enkelte.

Det norske statsbudsjettet når Statens pensjonsfond telles med lå i år, som i fjor, an til et overskudd på rundt 8 pst. av BNP. Nå er dette snudd til et stort underskudd som tilsvarer nær 4 pst. Det innebærer at selv etter at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen på Statens pensjonsfond utland er inkludert, har vi nå et budsjettunderskudd. Økningen i underskuddet har sammenheng med at regjering og Storting har iverksatt finanspolitiske krisepakker i et omfang vi ikke tidligere har sett. I tillegg har statens olje- og gassinntekter falt kraftig. Nedgangen i skatteinntekter som følge av regjeringens forslag om midlertidige endringer i petroleumsskatten, vil motsvares av høyere skat-

teinntekter senere år. Vi må tilbake til midten av 1970-tallet og starten på 1990-tallet, etter den norske bankkrisen, for å finne tilsvarende underskudd.

De ulike målene på bærekraften i statsfinansene, som vanligvis drøftes i nasjonalbudsjettene, har på kort tid endret seg dramatisk. Uttaket fra Statens pensjonsfond utland har i flere år ligget under den langsiktige rettesnoren på 3 pst. av fondets verdi. Nå ligger vi langt over. Veien tilbake til et samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond er usikker, og veien tilbake til den langsiktige rettesnoren for bruk av oljeinntekter, vil bli krevende og forutsetter tydelige prioriteringer. Den nye situasjonen kommer på toppen av endringer i befolkningsstrukturen med forholdsvis færre i yrkesaktiv alder og økende utgifter til pensjon og omsorg. Dette utfordrer bærekraften i våre velferdsordninger. Krisen og tapte verdier i pensjonsfondet forsterker dette. Det har vært riktig å bruke statsfinansene aktivt i den situasjonen vi står i, men de midlertidige krisetiltakene må reverseres når det er mulig og forsvarlig gitt den økonomiske situasjonen. Regjeringen vil utarbeide en strategi for Norges vei ut av krisen. Denne vil både vurdere utfasing av midlertidige tiltak iverksatt i den første fasen av krisen og drøfte hvordan vi kan fremme omstilling og aktivitet. For å sikre bærekraften i velferden må nye tiltak også møte de langsiktige utfordringene norsk økonomi står overfor.

En nedtrapping av fondet vil raskt legge store begrensninger på det årlige handlingsrommet i budsjettene fremover. *Budsjettpolitikken* er omtalt i avsnitt 3.1 og utviklingen i *Statens pensjonsfond utland* i avsnitt 3.6.

Norges Bank senket 7. mai styringsrenten til 0 pst., lavere enn noen gang tidligere. Banken har samtidig tilført likviditet uten en øvre grense til banksystemet, både med korte og lengre løpetider. Bankene har også kunnet låne amerikanske dollar i Norges Bank. Sammen med liknende tiltak fra andre sentralbanker har det ført til avtakende uro i finansmarkedene. Etter råd fra Norges Bank satte regjeringen ned kravet til motsyklisk kapitalbuffer i bankene, som bidro til å øke

bankenes utlånskapasitet. Etter råd fra Finanstilsynet er kravene i boliglåns-forskriften lempet på. Tiltak iverksatt av både Norges Bank, Finanstilsynet og regjeringen bidrar til å gjøre nedgangen i norsk økonomi mindre enn den ellers ville vært, og reduserer risikoen for at et negativt samspill mellom banksektoren og realøkonomien forsterker tilbakeslaget. Avsnitt 3.3 beskriver *pengepolitikken*, mens avsnitt 3.4 omtaler arbeidet med å fremme *finansiell stabilitet*.

En god og forutsigbar *kommuneøkonomi* er avgjørende for et godt tjenestetilbud til innbyggerne og viktig for å møte et økt behandlingsbehov i helsetjenestene som følge av virusutbruddet. Kommunene og fylkeskommunene har hatt økte kostnader og sviktende inntekter som en konsekvens av virusutbruddet, og er tilført nye midler som går ut over beregnede merkostnader og inntektstap, se avsnitt 3.2. Fremover blir offentlige finanser stadig strammere, samtidig som det blir flere eldre med behov for kommunale tjenester. Det betyr at kommunene må anstrenge seg for å få mest mulig ut av sine begrensede økonomiske ressurser.

Da smitteverntiltakene ble innført og mange bedrifter opplevde akutt svikt i inntektsgrunnlaget, skjøt antallet permitteringer i været. Det har brakt den registrerte ledigheten opp på et svært høyt nivå på kort tid. For å lette situasjonen for bedriftene og lønnstakerne er det satt i verk omfattende midlertidige endringer i permitteringsordningen. Den svært uvanlige økonomiske situasjonen gjør at det er stor usikkerhet både om arbeidsmarkeds- og lønnsutviklingen i år. Lønnsomheten for mange konkurranseutsatte virksomheter er blitt forverret til tross for en markert svekkelse av kronen. Årets lønnsoppgjør er utsatt til august. *Sysselsettingspolitikken* og *det inntektspolitiske samarbeidet* er beskrevet i avsnitt 3.5.

Den lave aktiviteten i norsk økonomi trekker i retning av lavere utslipp av klimagasser. Hvor stor utslippsreduksjonen blir og hvor lenge den vil vare, avhenger av hvor langvarig og dypt tilbakeslaget blir, og om virusutbruddet fører til varige endringer i for eksempel etterspørselsvaner. Samtidig er norske utslipp på en nedadgående trend, og utslippsfremskrivninger tyder på at nedgangen vil være tiltagende fremover. *Klimapolitikken* omtales i avsnitt 3.7.

3.1 Budsjettpolitikken

Budsjettpolitikken bestemmer sammensetningen og nivået på statens utgifter og inntekter, her-

under nivået på skatter og avgifter. Budsjettpolitikken styrer bruken av offentlige midler i tråd med regjeringens politiske prioriteringer. Dette oppnås gjennom en helhetlig budsjettprosess, der ulike formål blir prioritert opp mot hverandre.

Den svært spesielle og vanskelige situasjonen landet vårt nå befinner seg i, har gitt behov for å sette inn omfattende økonomiske tiltak for å begrense skadevirkningene for norsk økonomi, bedrifter og arbeidsplasser, se avsnitt 1.2. Tiltakene innebærer at fellesskapet gjennom staten samlet sett trolig bærer størstedelen av inntektstapet i økonomien selv om enkeltvirksomheter også vil bære betydelige tap. De økonomiske tiltakene som er innført, er midlertidige og skal fases ut når smittesituasjonen gjør det mulig.

De første støtteordningene ga rask støtte til arbeidstakere som mistet inntekt og til bedrifter for at de skulle holde seg flytende og unngå konkurs slik at arbeidsplasser kunne trygges til den akutte krisen er over. Etter hvert som smittesituasjonen og de økonomiske forholdene tillater det, må de tidlige tiltakene trappes ned, og den økonomiske politikken må bidra til vekst, aktivitet og omstilling, slik at permitterte og arbeidsledige kan komme tilbake i jobb. Målet er høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og et sterkt privat næringsliv som kan bidra til å skape verdier og arbeidsplasser også når virusutbruddet er over.

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Regjeringen fører en ansvarlig økonomisk politikk, der den offentlige pengebruken tilpasses situasjonen i økonomien i tråd med handlingsregelen.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten blir i sin helhet overført til Statens pensjonsfond utland (SPU), sammen med avkastningen av fondets eiendeler. Det gjøres et uttak fra fondet for å dekke det oljekorrigerede underskuddet i statsbudsjettet. Ifølge handlingsregelen skal dette uttaket *over tid* følge den forventede realavkastningen av fondet, anslått til 3 pst. årlig. I det enkelte år skal uttaket tilpasses konjunktursituasjonen i økonomien.

Handlingsregelen skal sikre at også fremtidige generasjoner får glede av våre felles naturressurser. Samtidig har den gjennom de siste 20 årene lagt til rette for en gradvis økt bruk av olje- og fondsinntekter i norsk økonomi, og hindret at en for rask innfasing av inntekter bidrar til uønsket nedbygging av konkurranseutsatt sektor.

Det faktiske uttaket fra fondet tilsvarer *det oljekorrigerede underskuddet* i statsbudsjettet, mens

den underliggende bruken av oljeinntekter måles ved det *strukturelle oljekorrigerede underskuddet*, se boks 3.1. Dette målet gir uttrykk for den underliggende innretningen av finanspolitikken ved at det blant annet korrigeres for hvordan konjunkturelle svingninger i skatter, avgifter og arbeidsledighets-trygd påvirker budsjettet. Å styre finanspolitikken etter den strukturelle budsjettbalansen legger til rette for at de såkalte automatiske stabilisatorene i budsjettet får virke, se nærmere omtale i boks 3.3. Det er også vanlig praksis i finanspolitikken i andre land. De automatiske stabilisatorene er særskilt store i Norge på grunn av våre godt utbygde velferdsordninger. Det innebærer at staten automatisk kompenserer for store deler av et inntektsbortfall i privat sektor.

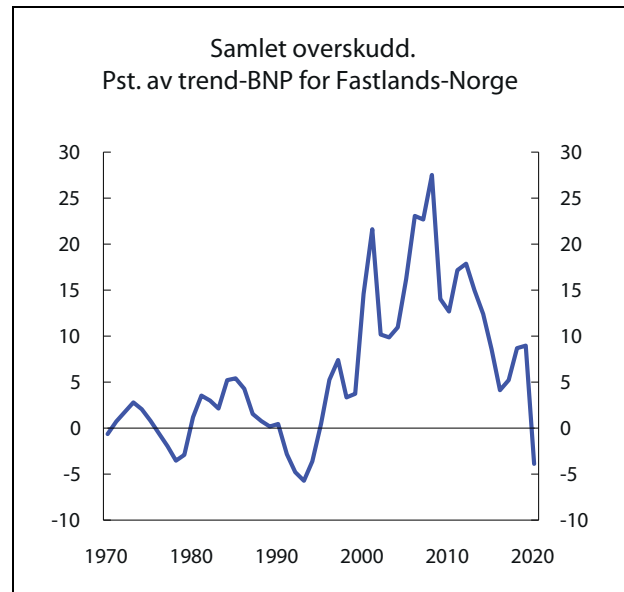
Fleksibiliteten i handlingsregelen sikrer at finanspolitikken tilpasses konjunktorene og at store endringer i fondsavkastningen gradvis fases inn. Det innebærer at bruken av oljeinntekter i det enkelte år ofte vil avvike fra 3 pst. av fondsverdien. Handlingsregelen åpner således for en sterk respons i finanspolitikken i kriser som den vi nå opplever. Forutsetningen er at oljepengebruken bringes tilbake til banen når situasjonen normaliseres. Boks 3.2 gir en nærmere beskrivelse av rammeverket for finanspolitikken.

3.1.2 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2020

Revidert nasjonalbudsjett er i utgangspunktet en oppdatering av Nasjonalbudsjettet 2020 med ny informasjon. Med utsikter til god vekst i fastlands-økonomien og fortsatt svak nedgang i arbeidsledigheten ble det i fjor høst lagt opp til en nøytral finanspolitikk for 2020. Bruken av oljeinntekter hadde holdt seg stabil målt som andel av verdiskapingen i flere år på rad, og den samme linjen ble fulgt i 2020-budsjettet.

Siden den gang er situasjonen endret dramatisk som følge av koronavirusutbruddet og de strenge smitteverntiltakene som ble innført fra 12. mars i år.

Den samlede budsjettsvekkelsen som følge av virusutbruddet savner historisk sidestykke. Det er lagt frem svært omfattende tiltak for å begrense skadevirkningene på norsk økonomi av virusutbruddet og smitteverntiltakene, se avsnitt 1.2. Samtidig innebærer tilbakeslaget i norsk økonomi at de såkalte automatiske stabilisatorene i budsjettet er store, med en kraftig reduksjon i skatteinngangen og en kraftig økning i utgiftene i inntekts-sikringsordningene for permitterte og arbeidsledige.



Figur 3.1 Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

Det samlede overskuddet i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2020 ble i fjor høst anslått til 255,2 mrd. kroner, se tabell 3.1, som tilsvarer 8 pst. av BNP for Fastlands-Norge.¹ Dette er nå snudd til et underskudd på 123,8 mrd. kroner, tilsvarende nær 4 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Koronakrisen har således dramatisk endret statsbudsjettet for 2020. Selv inklusive oljeinntekter og fondsinntekter har vi nå et stort budsjettunderskudd, se figur 3.1. Vi må tilbake til 1970-tallet og starten på 1990-tallet, etter den norske bankkrisen, for å finne tilsvarende underskudd. Det er summen av to forhold som bidrar – kraftig svekkelse av den oljekorrigerede budsjettbalansen og kraftig nedgang i kontantstrømmen fra oljevirk-somheten dels som følge av lavere olje- og gasspriser og lavere produksjon, og dels som følger av omfattende midlertidige skatteendringer for oljeselskapene.

Det oljekorrigerede underskuddet anslås nå til 479,6 mrd. kroner i 2020, se figur 3.2A. Det er 238,5 mrd. kroner mer enn i saldert budsjett. Hele svekkelsen i den oljekorrigerede budsjettbalansen kan tilskrives virusutbruddet. Økningen i det oljekorrigerede underskuddet tilsvarer 7½ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge.

¹ Budsjettallene regnes som vanlig i pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. For 2020 er det lagt til grunn samme trendvekst i BNP for Fastlands-Norge som i Nasjonalbudsjettet 2020, noe som gir et nivå på trend-BNP for Fastlands-Norge på 3200 mrd. kroner.

Anslaget for det oljekorrigerte underskuddet er i likhet med resten av anslagene i denne meldingen basert på en rent teknisk forutsetning om at den akutte situasjonen i Norge vil vare i tre måneder, og at økonomien deretter henter seg ganske raskt inn igjen. Kortere eller lengre varighet vil slå kraftig ut i kostnadsanslagene. Anslagsendringene må blant annet ses i sammenheng med følgende forhold:

- Utgiftene til dagpenger øker med 44,5 mrd. kroner. Som følge av den kraftige veksten i antallet ledige og permitterte er dagpengeutbetalingene i 2020 nå anslått 24 mrd. kroner høyere enn i saldert budsjett. I tillegg kommer kostnader på 20,5 mrd. kroner som følge av de vedtatte og foreslåtte utvidelsene av dagpengeordningene.
- Utvidelse i øvrige inntektssikringsordninger i folketrygden begrunnet med virusutbruddet anslås å øke utgiftene med 21 mrd. kroner. De største utvidelsene er redusert arbeidsgiverperiode og doubling av antallet dager med omsorgspenger, redusert arbeidsgiverperiode og ventetid på sykepenger for koronarelatert fravær og ny midlertidig inntektssikringsordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere.
- Det er bevilget 50 mrd. kroner til kompensasjonsordningen for bedrifter med stort omsetningsfall på grunn av virusutbruddet.
- Det er bevilget og fremmet ytterligere forslag om til sammen 14 mrd. kroner i tiltak rettet mot håndteringen av den akutte situasjonen i sektorer som ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner,

som helseforetakene, Nav, politiet og kommunesektoren.

- Skatteinntektene er redusert med 73 mrd. kroner. Lavere aktivitet i norsk økonomi bidrar til at anslaget for skatteinngang i 2020 er justert ned med 60 mrd. kroner fra saldert budsjett. Det kommer i tillegg til kostnadene ved vedtatte og varslede skattereduksjoner på 13 mrd. kroner. Det er særlig lavere inntekter fra merverdiavgift som trekker ned skatteinngangen. I tillegg er inntektene fra skatt på lønnsinntekt justert ned som følge av lavere anslag på lønns- og sysselsettingsveksten samt økt ledighet. Styrking av inntektssikringsordningene bidrar til å dempe nedjusteringen. Se nærmere omtale av skatte- og avgiftspolitikken i kapittel 4.
- Lavere lønnsanslag tilsier også lavere vekst i folketrygdens grunnbeløp, og isolert sett bidrar lavere lønnsvekst til å redusere anslaget for folketrygdens utgifter med i overkant av 7,4 mrd. kroner i 2020. I tillegg går behovet for avsetninger til å dekke utgifter til lønnsoppgjøret i staten mv. ned. Ved fastsettelse av inntektsrammene for kommunesektoren tas det også hensyn til anslått lønnsvekst.

Det strukturelle oljekorrigerte underskuddet, anslås nå til 419,6 mrd. kroner i 2020, se figur 3.2B. Det er 176,0 mrd. kroner mer enn i saldert budsjett. Bruken av oljeinntekter utgjør nå 13,1 pst. av BNP for Fastlands-Norge, se tabell 3.2. Det aller meste av oppjusteringen skyldes økte utgifter i forbindelse med virusutbruddet. I tillegg kommer effekten av nedjusteringen av de strukturelle skatteinn-

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2020 gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. kroner

	NB20	Saldert	RNB20	Endring fra saldert
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	255,2	255,2	-123,8	-379,0
Oljekorrigert underskudd.....	241,1	241,1	479,6	238,5
Strukturelt oljekorrigert underskudd.....	243,6	243,6	419,6	176,0
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge.....	7,6	7,6	13,1	5,5
Prosent av fondskapitalen	2,6	2,6	4,2	1,6
<i>Memo:</i>				
Budsjettindikator (prosentenheter) ²	-0,2	-0,2	5,1	5,3
Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent).....	0,8	0,8	12,1	11,3

¹ Nasjonalbudsjettet 2020 (NB20), Saldert budsjett 2020 vedtatt høsten 2019 (saldert) og Revidert nasjonalbudsjett 2020 (RNB20).

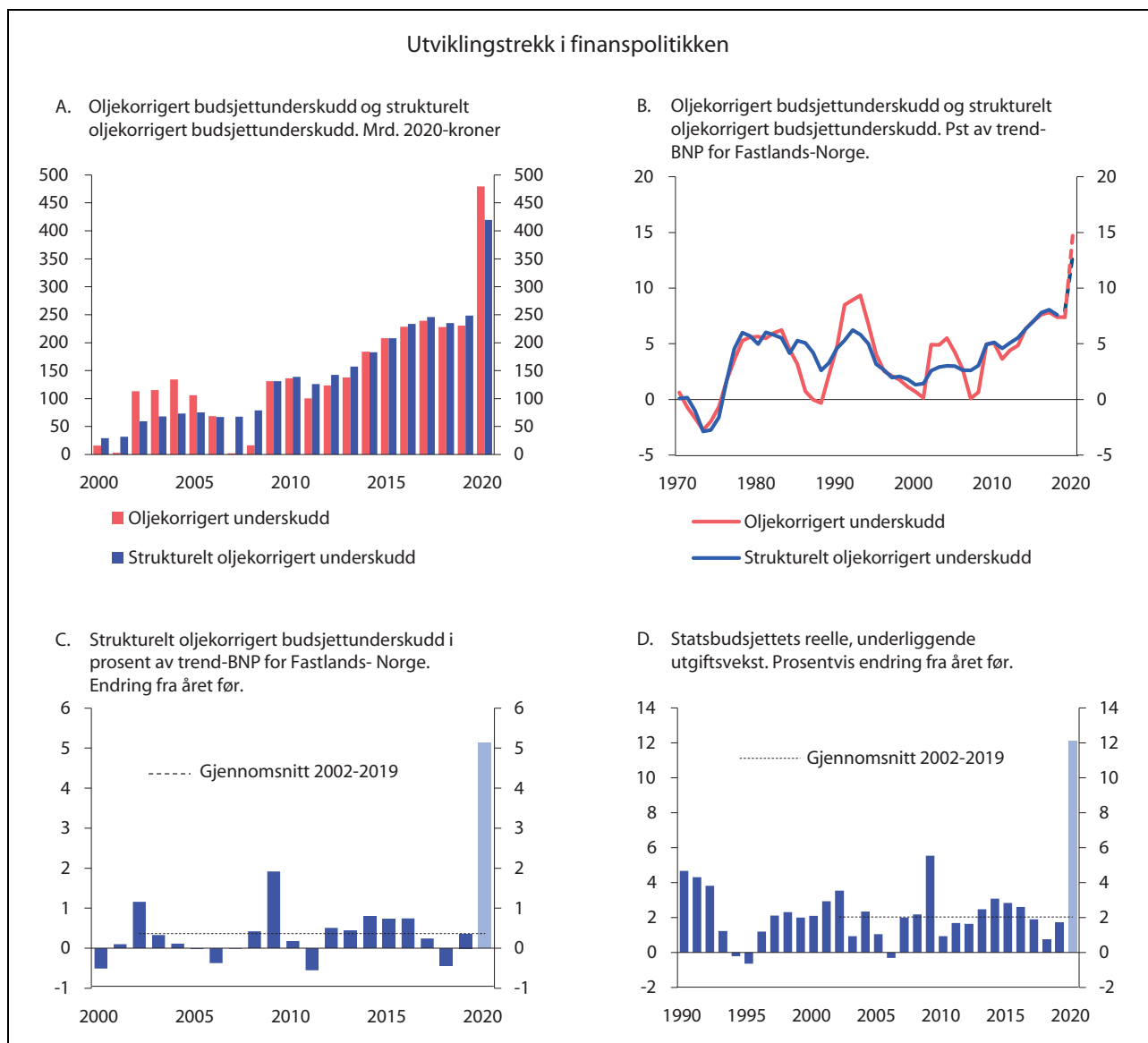
² Endring i strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Positivt tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt.

tektene siden i fjor høst, blant annet i lys av svak utvikling i konsumet over noe tid, se nærmere omtale i avsnitt 3.1.4.

Når vi måler bruken av oljeinntekter ved det strukturelle oljekorrigerte underskuddet, ser vi bort fra forhold som svinger med den økonomiske situasjonen, som at utgiftene til ledighetsstrygd er høye og skatte- og avgiftsinntektene lave i en lavkonjunktur. Budsjettvirkningene av slike automatiske stabilisatorer er betydelige ved økonomiske tilbakeslag, og særlig i dagens situasjon der mange er blitt akutt permittert som følge av strenge smitteverntiltak og plutselig svikt i etterspørselen. I likhet med bankkrisen på 1990-tallet vil det oljekorrigerte underskuddet bli betydelig større enn det strukturelle underskuddet innværende år, se figur 3.2B. Selv om det strukturelle

underskuddet normalt omtales som *bruken av oljeinntekter*, er det det oljekorrigerte underskuddet som måler det *faktiske* uttaket fra Statens pensjonsfond utland. Differansen må særlig ses i sammenheng med at usedvanlig høy arbeidsledighet har ført til en kraftig økning i utgiftene til ledighetstrygd og konjunktorell skattesvikt som følger av nedgangen i økonomien.

Budsjettindikatoren, som måler endringen i bruken av oljeinntekter fra ett år til det neste sett i forhold til trend-BNP for fastlandsøkonomien, anslås nå til 5,1 pst. i 2020, se figur 3.2C. Det innebærer en oppjustering på 5,3 prosentenheter fra i fjor høst. Bruken av oljeinntekter har aldri økt så mye mellom to år før. Til sammenligning ble den finanspolitiske impulsen i mai 2009 i forbindelse med finanskrisen anslått til 3,0 pst. av trend-BNP



Figur 3.2 Utviklingstrekk i finanspolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

for Fastlands-Norge, et anslag som er betydelig nedjustert i ettertid.

Budsjettindikatoren er en summarisk indikator som ikke tar hensyn til at forskjellige inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik påvirkning på aktiviteten i økonomien, eller at finanspolitikken kan gi aktivitetsvirkninger over flere år. I nasjonalbudsjettene benytter vi modellen KVARTS til å analysere budsjettets virkning på økonomien. Det vil bli presentert oppdaterte beregninger for 2020 i Nasjonalbudsjettet 2021.

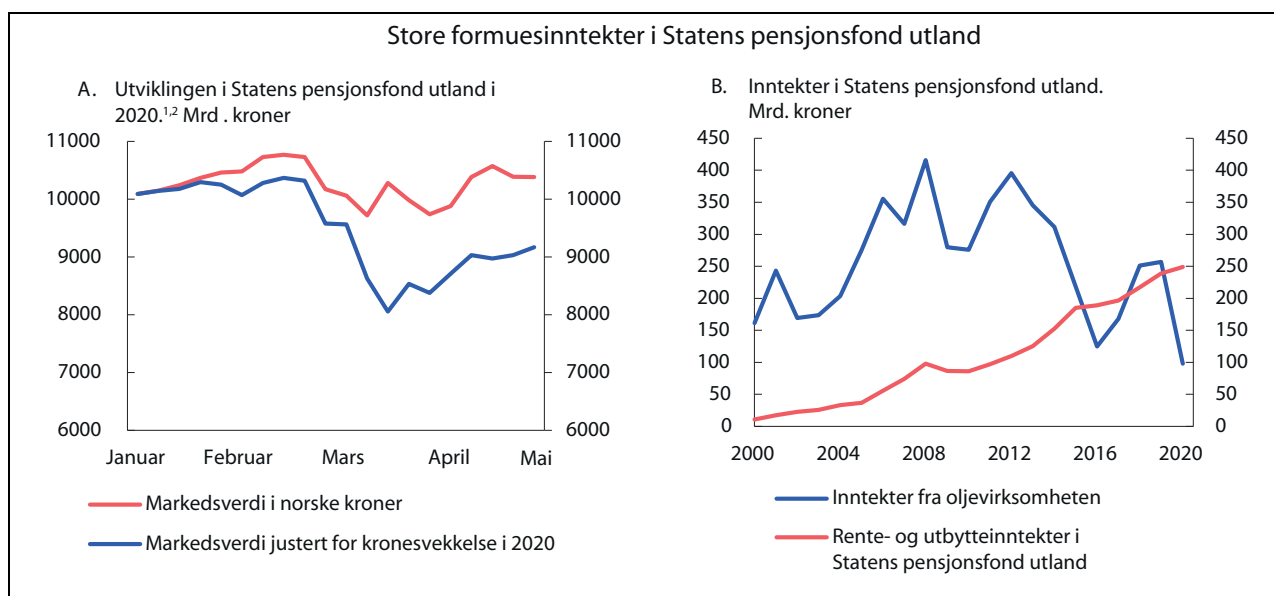
Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst anslås nå til 12,1 pst. i år, se figur 3.2D. Det er en oppjustering fra et anslag på 0,8 pst. i Nasjonalbudsjettet 2020. Dette er den høyeste utgiftsveksten i nyere tid.

Etter en sterk utvikling i finansmarkedene gjennom fjoråret var *markedsverdien av Statens pensjonsfond utland* ved inngangen til 2020 rundt 10 100 mrd. kroner, se tabell 3.3. Det er mer enn 500 mrd. kroner høyere enn anslått i fjor høst. Uro i finansmarkedene har medført store svingninger i fondsverdien så langt i år. Til tross for store svingninger i fondsverdien målt i utenlandsk valuta, har fondets verdi målt i kroner vært nokså stabil gjennom krisen, se nærmere omtale av utviklingen i fondet i avsnitt 3.6. Alle fondets investeringer er plassert i utlandet, og den betydelige kronesvekkelsen har til en viss grad motvirket kursfallet i finansmarkedene. Det har ført til et betydelig avvik mellom fondets markedsverdi i

norske kroner og fondets internasjonale kjøpekraft, illustrert ved justering for kronesvekkelse i figur 3.3A. Norge blir ikke rikere av at fondsverdien målt i kroner stiger når kronekursen svekker seg. Det er fondets verdi i utenlandsk valuta som har betydning for fondets internasjonale kjøpekraft.

I beregninger av størrelsen på uttaket fra fondet benyttes inngangen til året som referansepunkt. Som følge av de omfattende tiltakene i møte med virusutbruddet er *uttaksprosenten fra fondet* til 2020-budsjettet oppjustert til 4,2 pst., opp fra anslåtte 2,6 pst. i saldert budsjett. Kapitalen i Statens pensjonsfond utland anslås til 10 260 mrd. kroner ved inngangen til neste år, se tabell 3.4. Det er om lag 275 mrd. kroner høyere enn anslått i fjor høst.

Etter hvert som vi omgjør olje og gass til finansiell formue, avtar de løpende oljeinntektene, mens inntektene fra finansformuen øker. De siste årene har rente- og utbytteinntektene i Statens pensjonsfond utland vært om lag like store som statens inntekter fra oljevirkksomheten, se figur 3.3B. For 2020 anslås inntektene fra rente og utbytte å bli høyere enn inntektene fra oljevirkksomheten. Anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirkksomheten i 2020 er justert ned fra 245,0 mrd. kroner i saldert budsjett til om lag 97,8 mrd. kroner. Nedjusteringen må ses i sammenheng med lavere anslag for olje- og gasspriser. I tillegg bidrar lavere produksjon og de



Figur 3.3 Utvikling i Statens pensjonsfond utland i 2020 og inntekter til Statens pensjonsfond utland. Mrd. kroner

¹ Verdiene er basert på utvikling i fondets referanseindeks, justert for overføringer mellom Statens pensjonsfond utland og staten.

² Basert på ukentlige data.

Kilder: Finansdepartementet og Norges Bank.

Tabell 3.2 Den strukturelle oljekorrigerte budsjettbalansen.¹ Mill. kroner

	2018	2019	2020
Oljekorrigert underskudd i statsbudsjettet.....	218 513	227 623	479 628
+ Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend ...	5 383	5 595	8 289
+ Særskilte regnskapsforhold	743	6 676	953
+ Skatter og ledighetstrygd. ² Avvik fra trend	418	5 272	-69 228
= Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd.....	225 056	245 166	419 641
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	7,6	8,0	13,1
Endring fra året før i prosentenheter (budsjettindikator) ³	-0,4	0,4	5,1
<i>Memo:</i>			
Formuesinntekter i Statens pensjonsfond. Anslått trend.....	223 747	240 486	252 971
Strukturelt underskudd medregnet formuesinntekter	1 309	4 680	166 671
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	0,0	0,2	5,2

¹ Se vedlegg 1 i Nasjonalbudsjettet 2020 for nærmere beskrivelse av hvordan det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet beregnes.

² Korreksjonene er påvirket av tilpasninger til skattereformen.

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

Kilde: Finansdepartementet.

midlertidige endringene i skattesystemet for petroleumsvirksomheten. Med et anslått oljekorrigert underskudd på 479,6 mrd. kroner, og en netto kontantstrøm på 97,8 mrd. kroner, anslås en netto overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet på om lag 381,8 mrd. kroner i 2020, se tabell 3.3. I fjor høst ble det anslått en netto overføring til fondet på 3,9 mrd. kroner.

3.1.3 Finanspolitikken fremover

Statens pensjonsfond utland gir Norge en handlefrihet i finanspolitikken som er få land forunt. Bruken av oljeinntekter har økt markert siden 2001 og er blitt en stadig viktigere finansieringskilde for statens utgifter. Innfasing av oljeinntekter øker handlingsrommet i budsjettene utover det som følger av den underliggende veksten i skatter og avgifter. Likevel er *skatte- og avgiftsinntekter mv. fra fastlandsøkonomien* statens desidert viktigste finansieringskilde.

Siden vi har satt penger til side i fondet, har vi økonomiske muskler til å innføre målrettede inntektssikrings- og kompensasjonsordninger, både overfor personer og bedrifter. Uten disse tiltakene ville kostnadene som følger av virusutbruddet og smitteverntiltakene blitt enda større, gjennom nedbygging, konkurser og tap av arbeidsplasser i

påvente av at de økonomiske forholdene skulle bedres. Å omstille arbeidskraft og kapital etter at bedrifter er gått unødige konkurs og etter at mange har mistet jobben, er kostbart både for økonomien og den enkelte.

Samtidig må vi være forberedt på at jo lenger virusutbruddet varer, desto større er risikoen for at produksjonskapasitet går varig tapt. Selv om fellesskapet samlet sett har bidratt til å kompensere privat sektor for det meste av inntektsbortfallet virusutbruddet har medført, kan ikke alle tap som oppstår kompenseres. I den alvorlige situasjonen norsk økonomi nå befinner seg i, må mange være forberedt på å bære tap.

Fellesskapets verdier må tas vare på selv om det er krise. Vår finansformue gjør det ikke billigere å finansiere de økonomiske tiltakene enn for andre land med god tilgang på kreditt. Det som finansieres i dag, vil måtte betales av fremtidige generasjoner gjennom høyere skatter eller lavere offentlig forbruk. Når vi nå tar ut store verdier fra fondet, vil budsjettunderskuddene som kan finansieres over fondet i fremtiden være mindre. Med det nedjusterte anslaget i denne meldingen på 379 mrd. kroner i samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond siden saldert budsjett, reduseres den forventede avkastningen av fondet som årlig kan brukes over offentlige budsjetter,

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

	Regnskap		Anslag
	2018	2019	2020
Totale inntekter	1 350,6	1 407,4	1 235,0
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.....	273,5	283,2	125,8
1.1 Skatter og avgifter	117,3	140,4	39,8
1.2 Andre petroleumsinntekter	156,2	142,9	86,0
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	1 077,1	1 124,2	1 109,2
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	986,4	1 030,9	1 011,7
2.2 Andre inntekter.....	90,6	93,3	97,5
Totale utgifter	1 318,1	1 378,1	1 616,8
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet.....	22,6	26,3	28,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 295,6	1 351,8	1 588,8
Overskudd i statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland	32,4	29,3	-381,8
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.....	251,0	256,9	97,8
= Oljekorrigert overskudd	-218,5	-227,6	-479,6
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	225,5	228,6	479,6
= Overskudd i statsbudsjettet	7,0	0,9	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland.....	25,4	28,4	-381,8
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond ¹	225,0	247,5	258,0
= Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond ¹	257,4	276,7	-123,8
<i>Memo:</i>			
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ²	8 484	8 243	10 086
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ²	8 724	8 483	10 355
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ^{2,3}	8 407	8 722	9 088

¹ Inneholder ikke kursgevinster eller -tap.

² Ved inngangen av året.

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

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

isolert sett, med om lag 11 mrd. kroner i alle fremtidige år. Samtidig forsterkes de langsiktige utfordringene for finanspolitikken. Det er en risiko for at dette inntektsbortfallet vil øke før krisen er over. På den annen side vil noen av skattelettelsene i år og neste år motsvares av høyere skatteinnbetalinger senere år, herunder nedgangen i skatteinntektene til staten som følge av de midlertidige endringene i petroleumsskatten. Forslaget anslås å gi en økning i skatteinntektene over tid, avhengig av hvordan selskapenes investeringer

utvikler seg. Det er viktig at pengene som brukes nå, bidrar til økt verdiskaping og høyere sysselsetting. Blir bruken av oljeinntekter for høy over tid vil det redusere velferden for kommende generasjoner.

Over 20 pst. av offentlige utgifter dekkes nå med overføringer fra Statens pensjonsfond utland. Utgiftene i offentlig forvaltning var allerede før krisen på et høyt nivå som andel av verdiskapingen i økonomien. Dersom vi ikke klarer å trappe ned igjen de midlertidige støtteordningene og får

Tabell 3.4 Statens pensjonsfond utland, 3 prosent realavkastning og strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent

	Løpende priser			Faste 2020-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	-	16,9	-	31,9	-	1,4	-
2002	619,3	-	32,7	-	59,3	-	2,6	5,3
2003	604,6	-	39,2	-	68,2	-	2,9	6,5
2004	847,1	-	43,3	-	73,3	-	3,0	5,1
2005	1 011,5	-	45,9	-	75,2	-	3,0	4,5
2006	1 390,1	-	42,7	-	66,9	-	2,6	3,1
2007	1 782,8	-	45,2	-	67,5	-	2,6	2,5
2008	2 018,5	-	55,9	-	78,7	-	3,0	2,8
2009	2 279,6	-	96,7	-	131,2	-	5,0	4,2
2010	2 642,0	-	105,9	-	138,6	-	5,1	4,0
2011	3 080,9	-	99,7	-	125,9	-	4,6	3,2
2012	3 307,9	-	116,4	-	142,4	-	5,1	3,5
2013	3 824,5	-	132,7	-	157,1	-	5,5	3,5
2014	5 032,4	-	159,1	-	182,8	-	6,3	3,2
2015	6 430,6	-	185,2	-	208,0	-	7,1	2,9
2016	7 460,8	-	213,2	-	233,8	-	7,8	2,9
2017	7 509,9	-	229,0	-	245,9	-	8,0	3,0
2018	8 484,1	254,5	225,1	265,6	234,9	-30,8	7,6	2,7
2019	8 243,4	247,3	245,2	250,5	248,3	-2,2	8,0	3,0
2020	10 086,2	302,6	419,6	302,6	419,6	117,0	13,1	4,2
2021	10 260,0	307,8	-	298,9	-	-	-	-
2022	10 554,8	316,6	-	298,8	-	-	-	-
2023	11 026,0	330,8	-	303,3	-	-	-	-
2024	11 628,0	348,8	-	310,7	-	-	-	-
2025	12 264,7	367,9	-	318,4	-	-	-	-

¹ I fremskrivingen av fondskapitalen etter 2020 er det beregningsteknisk lagt til grunn en årlig realavkastning på 3 pst. og at strukturelt underskudd tilpasses denne banen.

Kilde: Finansdepartementet.

opp veksten og sysselsettingen, kan vi få alvorlige utfordringer med bærekraften i offentlige finanser. Uttaket fra fondet har i flere år ligget under den langsiktige rettesnoren. I perioden regjeringen har sittet og frem til og med 2019 har bruken av oljeinntekter til sammen vært anslagsvis nesten 350 mrd. kroner lavere enn dersom rettesnoren hadde blitt fulgt slavisk.² Bruken av oljeinntekter ligger nå langt over 3-prosentbanen for forventet realavkastning fra fondet, se tabell 3.4. Veien tilbake til den langsiktige rettesnoren for bruk av oljeinntekter kan bli vanskelig. Men det er viktig for å gjenopprette bærekraften i offentlige finanser. I tidligere perioder med sterk økning i oljepengebruken, har vekst i fondsverdien gjort det enkelt å vende tilbake til 3-prosentbanen. Nå er det i stedet utsikter til lavere vekst i fondskapitalen.

Den økonomiske politikken er basert på at den økonomiske krisen blir relativt kortvarig og at de økonomiske krisetiltakene relativt raskt kan reverseres. Det trodde man også på 1970-tallet, men tok feil. Aktivitetsveksten tok seg ikke opp slik man så for seg. I planleggingen av finanspolitikken må det derfor også tas høyde for at gjenopphevingen etter virusutbruddet kan bli langstrakt og at det vil ta tid før den økonomiske aktiviteten normaliseres. Et tilbakeslag i det omfanget vi nå ser, er mer dramatisk enn det vi tidligere anså som realistiske nedsidescenarier for den økonomiske utviklingen. Krisen har brakt med seg en usedvanlig høy usikkerhet, som vil ha innvirkning på veien tilbake til et samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Det taler for at man fremover er svært forsiktig med ytterligere svekkelser av statsfinansene.

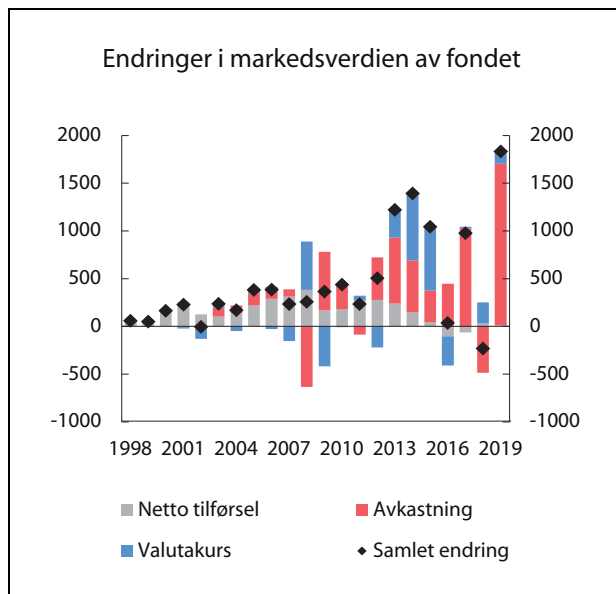
Utviklingen i smittesituasjonen både i Norge og andre land skaper usikkerhet om den økonomiske utviklingen, som er omtalt i kapittel 2. Statens inntekter og utgifter er også usikre, ikke minst nå når det har blitt gjennomført svært omfattende økonomiske tiltak. Det er vanskelig å tallfeste budsjettvirkningene av mange av disse tiltakene, blant annet fordi de kan gi adferdseffekter som er vanskelige å anslå. Selv i normale tider kan anslagene for budsjettbalansen endres betydelig i løpet av budsjettåret, uavhengig av politiske vedtak.

² Mindrebruken i perioden 2014–2019 er beregnet ved å sammenlikne fondets størrelse med et beregnet fond, der bruken av oljeinntekter hvert år tilsvare anslaget på forventet realavkastning i Statens pensjonsfond utland (SPU). I Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017 ble forventet realavkastning i SPU nedjustert til 3 pst., mot tidligere 4 pst. Et samlet Storting sluttet seg til dette.

Dersom det går lang tid før aktiviteten i økonomien tar seg opp igjen, vil statens skatte- og avgiftsinntekter kunne bli lavere enn lagt til grunn. Dette vil isolert sett bidra til å øke det samlede underskuddet i statsbudsjettet ytterligere. Det er viktig å unngå at arbeidsledigheten biter seg fast på et høyt nivå. Selv om de fleste som nå er permittert som følge av de innenlandske smittevern-tiltakene, trolig vil komme tilbake i jobb, kan vedvarende nedgang i etterspørselen internasjonalt og kollapsen i oljemarkedet bidra til flere oppsigelser. Det vil både gi svikt i skatteinntektene og økte utgifter til ledighetstrygd, og forsinke returen til et samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond.

Allerede før krisen var det ventet at fondet fremover ikke ville vokse like raskt som det har gjort til nå, fordi inntektene fra petroleumsproduksjonen stiger mindre enn før, mens rente- og utbytteinntekter i fondet er blitt en stadig viktigere inntektskilde for fondet. Fallet på verdens børser og i prisene på petroleum de siste månedene forsterker usikkerheten om det fremtidige finansieringsbidraget fra pensjonsfondet.

Statens pensjonsfond utland er nå mer enn tre ganger så stort som verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Verdien av et så stort fond, med 70 pst. aksjeandel, kan svinge mye. Anslag på risikoen i fondet viser at fondsverdien i to av tre år, tilsvarende et standardavvik, kan ventes å svinge opp mot 8 pst. Det tilsvare nær 780 mrd. kroner, gitt en fondsverdi på 10 100 mrd. kroner. Slike svingninger må vi anse som normale. Svingningene i fondsverdien så langt i år, på anslagsvis rundt 1 400 mrd. kroner fra topp til bunn, har vært langt større. Målt i utenlandsk valuta har svingninger i fondsverdien vært enda større, men effekten av en svakere krone har til en viss grad motvirket kursfallet i finansmarkedene. Kronekursen har også tidligere bidratt til å dempe svingningene i fondet, slik som under finanskrisen i 2008–2009. Kronen svekket seg betydelig høsten 2008 da aksjekursene falt, for deretter å styrke seg i 2009 da aksjekursene steg igjen, se figur 3.4. Analyser fra Norges Bank viser at ulike valutaer reagerer forskjellig i perioder med uro i aksjemarkedene, men datagrunnlaget er for lite til å fastslå at kronekursen normalt vil virke som en stabilisator under finansielle kriser. Da IT-boblen sprakk tidlig på 2000-tallet, hadde ikke kronen den samme dempende virkningen. I andre perioder har kronekursen bidratt til å forsterke svingningene i fondets kroneverdi, for eksempel i årene med kraftig oljeprisfall fra 2013 til 2015 da både svakere krone og



Figur 3.4 Bidrag til endringer i markedsværdien av fondet. Mrd. kroner

Kilde: Norges Bank Investment Management.

oppgang i finansmarkedene bidro til en økning i fondsværdien.

Samlet sett har endringer i kronkursen trukket fondsværdien opp med nær 1 400 mrd. kroner i løpet av fondets levetid frem til inngangen av inneværende år. Mye av bidraget kom etter krone-svekkelsen i kjølvannet av oljeprisfallet i 2014.

Det akkumulerte bidraget til verdistigning fra svekkelse av kronen representerer også en sårbarhet. Kronkursen kan raskt snu den andre veien. Med de kraftige bevegelsene i kronkursen hittil i år, må en vente at kronen også kan styrke seg igjen på kort tid.

Også anslagene for fremtidige petroleumsinntekter er usikre. Vi er nå samtidig rammet av en kraftig nedgang i olje- og gassprisene, og norske myndigheter har varslet kutt i oljeproduksjonen ut året for å bidra til å stabilisere oljemarkedet. I tillegg utsettes produksjonsstart på flere felt til 2021. Høy usikkerhet om fremtidige olje- og gasspriser fører til et stort utfallsrom for utsiktene for petroleumsinntektene fremover. Dersom prisene holder seg på lave nivåer over lengre tid, risikerer vi at de utsatte skatteinnbetalingene fra næringen blir lavere enn anslått. På kort sikt bidrar de midlertidige endringene i petroleumsskattesystemet til at statens skatteinntekter blir lavere i 2020 og 2021, for så å øke igjen i de påfølgende årene. På lengre sikt er det usikkerhet om klimapolitikken og hvordan den vil kunne påvirke olje- og gassprisene og norsk petroleumsvirksomhet.

Allerede før krisen så vi at endringer i befolkningsstrukturen kan gi utfordringer for videreføringen av offentlige velferdsordninger i et langsiktig perspektiv. Norge har i utgangspunktet gode inntektssikringsordninger ved permittering, arbeidsledighet og sykdom. Disse ordningene er blitt vesentlig utvidet de siste månedene, samtidig som det er innført nye ordninger for å kompensere for inntektsbortfall både for husholdninger, bedrifter og organisasjoner. Slik sett har vi nå fått en tilleggsutfordring ved at alle de midlertidige krisetiltakene må trappes ned slik at vi ikke svekker grunnlaget for finanseringen av velferdsordningene.

Veien ut av krisen må planlegges. Vurderinger fra Helsedirektoratet tilsier at vi kan måtte leve med smitte og enkelte smitteverntiltak lenge. Den økonomiske aktiviteten må komme i gang igjen på en måte som sikrer arbeidsplasser samtidig som vi har kontroll over smitten. Nye tiltak må være en del av en overordnet strategi, settes inn på riktig tidspunkt, ha riktig omfang, virke raskt, være midlertidige og støtte opp under kompetansebygging, grønn omstilling og aktivitet.

Tiltak som har som formål å øke aktiviteten generelt, har liten effekt så lenge økonomien bremses av smitteverntiltakene, både i Norge og andre land. Tiltakene må heller ikke øke aktiviteten på en måte som motvirker smitteverntiltakene. Samtidig er situasjonen forskjellig i ulike bransjer og næringer. Regjeringens strategi vil ta hensyn til det.

Etter hvert som smitteverntiltakene bygges ned og usikkerheten i økonomien avtar, kan vi på grunn av oppdemmet etterspørsel etter varer og tjenester få en fornyet vekst i konsum og investeringer også uten særskilte tiltak. Husholdningenes sparing ligger an til å nå et rekordhøyt nivå i 2020 siden usikkerheten gjør at forbruket holdes nede. Dersom spareraten etter hvert vender tilbake til mer normale nivåer, kan vi få en tilsvarende oppgang i konsumet når usikkerheten reduseres igjen. Samtidig er effektene på internasjonal økonomi og oljeprisen betydelige, og noen næringer vil stå overfor langsiktig omsetningssvikt og store omstillingsbehov som følge av pandemien. Så lenge smitteverntiltakene holder produksjon og konsum nede kan tiltak for å øke den økonomiske aktiviteten innebære økt smitte eller sterk prisvekst og leveringsproblemer i sektorer der det ikke er mulig å øke produksjonen. Det er derfor avgjørende å treffe riktig både med tidspunkt og type tiltak.

Erfaringene fra håndteringen av finanskrisen viser at det kan være krevende å innrette

finanspolitiske tiltak slik at de treffer i riktig omfang og til rett tid. En del av tiltakene som ble iverksatt i kjølvannet av finanskrisen, fikk ikke effekt før etter at økonomien hadde begynt å vokse igjen.

Mandatet til ekspertgruppen for samfunnsøkonomiske effekter av smitteverntiltak, som ledes av professor Steinar Holden, er utvidet. Gruppen skal også vurdere tiltak rettet mot økonomien, herunder hvordan overgangen fra de akutte krisetiltakene til mer vekstfremmende tiltak bør være. Regjeringen vil legge frem en ny proposisjon i slutten av mai om veien videre, herunder om overgangen fra akutte krisetiltak til mer vekstfremmende tiltak.

Regjeringen har dessuten i dag 12. mai nedsatt et ekspertutvalg som skal vurdere konsekvenser av virusutbruddet, smitteverntiltakene og de økonomiske mottiltakene for utviklingen i norsk økonomi frem mot 2025. Koronapandemien kan ha gitt varige endringer som påvirker grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd i Norge. Ekspertgruppen skal gi råd og analyser mht. hvordan norsk og internasjonal økonomi kan utvikle seg videre, og hvilke konsekvenser dette bør få for økonomisk politikk.

Vi har lenge visst at vi fremover ikke kan lene oss like mye på inntektene fra oljevirkksomheten som tidligere. Samtidig som rommet for økt bruk av oljeinntekter blir mindre, er det flere forhold som legger *bindinger på budsjettets utgiftsside* fremover. Folketrygden er den største utgiftsposten i statsbudsjettet. Fra år til år avhenger utgiftene i folketrygden blant annet av utviklingen i sysselsettingen, sykefravær og fødselstall, samt av hvor mange som velger å ta ut alderspensjon det året. Over tid er endring i befolkningsstrukturen med tilhørende økte utgifter til blant annet alderspensjon den viktigste drivkraften bak økte utgifter i folketrygden. I Nasjonalbudsjettet 2020 ble utgiftene i folketrygden anslått å stige med i overkant av 9 mrd. 2020-kroner i gjennomsnitt per år.

Befolkningsutviklingen vil også øke utgiftene i kommunene og helseforetakene. Denne økningen ble i Nasjonalbudsjettet 2020 anslått til 3,5 mrd. kroner årlig ved videreføring av dagens standarder og dekningsgrader. Anslagene for utgiftsbehovene fremover har ikke tatt hensyn til at tjenesteproduksjonen i kommunene og helseforetakene kan bli mer effektiv, f.eks. ved mer bruk av omsorgsteknologi, eller at lengre levealder henger sammen med bedre helse som kan redusere utgiftsbehovene.

Aldring av befolkningen vil gradvis gi høyere utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstje-

nester. 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 alderspensjon fra folketrygden ved inngangen til 2020 anslås til 9 088 mrd. kroner. I tillegg har staten forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden og til opptjente rettigheter i Statens pensjonskasse. Ved inngangen til 2020 anslås pensjonsforpliktelsene for opptjente rettigheter i Statens pensjonskasse til om lag 918 mrd. kroner.

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

Velferdsstaten bygger på høy sysselsetting. Krisen vi nå er inne i, har ført til at arbeidsledigheten har økt svært kraftig på kort tid. Dersom dette ikke raskt reverseres, risikerer vi at mange vil falle utenfor arbeidslivet i etterkant av krisen. Bærekraftige velferdsordninger er avhengig av at vi lykkes med å få opp sysselsettingen og inkludere flere i arbeidsmarkedet.

3.1.4 Oppdaterte tall for budsjettpolitikken i 2019

Bruken av oljeinntekter i 2019 anslås nå til 245,2 mrd. kroner, målt ved *det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet*, se tabell 3.5. Det er 10,6 mrd. kroner høyere enn anslått i nysaldert budsjett fra desember i fjor og 6,2 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2020 i fjor høst. Oppjusteringen må ses i sammenheng med at anslaget for de strukturelle skatteinntektene er nedjustert siden i fjor høst. I tiden frem til virusutbruddet tilsa ny informasjon om skattegrunnlagene at de strukturelle skatteinntektene skulle nedjusteres, og virusutbruddet har bidratt til å forsterke denne effekten.

- Inntektene fra merverdiavgift var uventet lave i 2019. Utviklingen gjenspeiler at veksten i privat konsum over noe tid har vært svakere enn anslått, og antas derfor i hovedsak å være strukturell.
- Innfasingen av elbiler antas å gå raskere enn tidligere lagt til grunn. Samlet anslås subsidie-

ringen av elbiler å trekke ned den underliggende inntektsveksten med 3–4 mrd. kroner hvert år. Det er om lag samme takt som i årene vi har bak oss, men innebærer en litt større nedgang i årene som kommer sammenlignet med tidligere antagelser.

Budsjettindikatoren, som måler endringen i bruken av oljeinntekter fra ett år til det neste målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås til 0,4 pst. i 2019. Det er en nedjustering fra anslaget på 0,5 pst. i Nasjonalbudsjettet 2020, men på samme nivå som til nysaldert budsjett.

Tabell 3.5 Nøkkeltall i budsjettet for 2019. Anslag gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. kroner

	Saldert	RNB19	NB20	Nysaldert	Regnskap
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	279,0	263,0	242,3	262,6	276,7
Oljekorrigert underskudd.....	232,5	229,2	232,7	228,6	227,6
Strukturelt oljekorrigert underskudd.....	231,2	238,1	239,0	234,6	245,2
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge.....	7,5	7,7	7,8	7,6	8,0
Prosent av fondskapitalen	2,7	2,9	2,9	2,8	3,0
<i>Memo:</i>					
Budsjettindikator (prosentenheter) ²	0,0	0,5	0,5	0,4	0,4
Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent).....	1,4	2,0	2,0	1,8	1,7

¹ Saldert budsjett 2019 vedtatt høsten 2018 (saldert), Revidert nasjonalbudsjett 2019 vedtatt juni 2019 (RNB19), Nasjonalbudsjettet 2020 (NB20), Stortingets vedtak om ny saldering av Statsbudsjettet 2019 (nysaldert) og Statsrekneskapen 2019 (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.

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

Statens oljeinntekter blir i samsvar med lov om Statens pensjonsfond overført i sin helhet til Statens pensjonsfond utland, kun med fratrukk av statens direkte investeringsutgifter i oljevirk-somheten. Pengene vi bruker over budsjettet er avkastningen i fondet, og ikke de løpende inntektene fra olje- og gassvirksomheten, se boks 3.2. Siden Statens pensjonsfond utland har sin bakgrunn i olje- og gassinntektene, kalles det ofte bare for *oljefondet*.

Den faktiske overføringen fra fondet til statsbudsjettet er det oljekorrigerte underskuddet, mens den størrelsen som kalles *bruk av oljeinntekter*, er det strukturelle oljekorrigerte underskuddet. Dette er korrigert for hvordan budsjet-

tet påvirkes av konjunkturelle svingninger og andre svingninger i enkelte øvrige inntektsposter.

Budsjettindikatoren måler endringen i bruken av oljeinntekter fra ett år til det neste, målt som andel av trend-BNP for fastlandsøkonomien. Indikatoren er et enkelt mål på budsjettets virkning på etterspørselen i økonomien. Når indikatoren er positiv, dvs. at underskuddsmålet øker fra et år til det neste, kalles finanspolitikken ekspansiv. Når underskuddet holdes stabilt som andel av økonomien og indikatoren er null, omtales finanspolitikken som nøytral. Tilsvarende kalles finanspolitikken kontraktiv når indikatoren er negativ.

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

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

I Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017 ble forventet realavkastning i Statens pensjonsfond utland nedjustert til 3 pst., mot tidligere 4 pst. Et samlet Storting sluttet seg til dette. Det finanspolitiske rammeverket legger til rette for at realverdien av fondet opprettholdes til nytte for fremtidige generasjoner. Samtidig bidrar fondet og handlingsregelen til å skjerme statsbudsjettet fra kortsiktige svingninger i oljeinntektene og gir handlefrihet i finanspolitikken til å motvirke økonomiske tilbakeslag. Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i faktorer som påvirker det strukturelle oljekorrigerende underskuddet fra ett år til det neste, skal

endringen i bruken av oljeinntekter fordeles over flere år, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen av fondet noen år frem i tid. Når bruken på kort tid er økt usedvanlige mye i møte med en kraftig og akutt forstyrrelse, slik som nå, er det likevel rimelig å bestrebe en rask tilbakevending til førkrisenivået når den akutte krisen er over og den økonomiske situasjonen tilsier det.

Bærekraften i handlingsregelen er avhengig av at pensjonsfondet utgjør faktisk sparing på statens hånd. Rettesnoren i regelen for bruken av penger er basert på fondets størrelse, og regelen mister sin mening dersom fondet holdes kunstig høyt hvis staten skulle ta opp gjeld samtidig som den sparer i fondet. Så lenge det er midler i fondet, skal et underskudd i statsbudsjettet dekkes ved overføringer derfra – og ikke ved låneopptak. Denne etablerte praksisen er nå lovfestet i lov om Statens pensjonsfond, jf. Prop. 97 L (2018–2019), med virkning fra 1. januar 2020.

Kapitalen i fondet skal ikke være en alternativ finansieringskilde for utgifter som ikke når opp i den ordinære budsjettprosessen. Midlene som overføres fra fondet til statsbudsjettet, inngår i en samlet budsjettprosess og øremerkes ikke til spesielle formål. Samtidig plasseres fondet utelukkende i utlandet som en finansiell investering med sikte på høyest mulig avkastning over tid innenfor et moderat nivå på risiko.

Ved at valutainntektene plasseres i utlandet, legges det til rette for forutsigbarhet i markedet for norske kroner, og det hindrer at fondsoppbyggingen blir en kilde til ustabilitet i norsk økonomi.

Boks 3.3 Virkninger av finanspolitikk på økonomien

Finanspolitikken påvirker økonomien gjennom ulike kanaler:

- *Automatiske stabilisatorer.* I en høykonjunktur er skatte- og avgiftsinntektene høye og utgiftene til arbeidsledighetstrygd lave, mens det er motsatt i en lavkonjunktur. I det strukturelle underskuddet i statsbudsjettet korrigeres det for slike konjunkturmessige forhold. Når vi styrer mot den strukturelle budsjettbalansen, virker finanspolitikken automatisk ekspansivt i nedgangstider og innstrammende i oppgangstider. På denne måten dempes konjunktursvingningene i økonomien. Virkningene av de automatiske stabilisatorene i budsjettet kan i enkelte år være svært store, og særlig gjelder dette for 2020. I land med godt utbygde offentlige velferdsordninger er de automatiske stabilisatorene større enn i land hvor det offentlige spiller en mindre rolle. Norge er blant de land som har størst innslag av automatisk stabilisering. Typisk vil rundt halvparten av et inntektsbortfall i privat sektor i Norge bli motvirket av mindre innbetalinger av skatt til de offentlige og høyere mottak av ledighetsstrygd.
- *Diskresjonære tiltak.* Finanspolitikken kan påvirke den samlede etterspørselen etter varer og tjenester i økonomien gjennom diskresjonære, eller aktive, tiltak. Utviklingen i det strukturelle oljekorrigerede budsjettunderskuddet gir uttrykk for den diskresjonære delen av finanspolitikken. Virkningen på økonomien avhenger av hvilke offentlige inntekts- og utgiftsposter som endres, omfanget av ledige ressurser i økonomien og om pengepolitikken endres. Beregninger for Norge indikerer at en finanspolitisk stimulans tilsvarende 1 pst. av fastlands-BNP på kort sikt kan øke aktiviteten i fastlandsøkonomien med mellom ½ og 1¼ pst. Beregninger for EU og USA gir om lag samme utslag.¹ I beregningene forutsettes det at den finanspolitiske stimulansen ikke dekkes inn gjennom offentlige budsjetter, at det er ledige ressurser i økonomien og at pengepolitikken ikke strammes inn for å motvirke den økte aktiviteten. Beregningene illustrerer at finanspolitikken kan gi et kraftfullt bidrag til å støtte

opp under aktivitet og sysselsetting ved økonomiske tilbakeslag. Utslaget vil være vesentlig mindre dersom det er lite ledige ressurser i økonomien, dersom pengepolitikken strammes til eller hvis kronen styrker seg.

- *Økonomiens vekstevne.* Finanspolitikken kan endre insentivene til å arbeide, spare og investere og dermed påvirke vekstevnen i økonomien. OECD finner at de langsiktige positive effektene på BNP av samfunnsøkonomisk lønnsomme offentlige investeringer kan være opptil flere ganger større enn de kortsiktige virkningene i en situasjon med ledige ressurser i økonomien, og der pengepolitikken ikke strammes inn.² Effektene er størst dersom det er de mest samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjektene som blir satt i gang. Finanspolitikk kan også ha varige positive virkninger på økonomien ved at arbeidsledigheten ikke får feste seg på et høyt nivå (man unngår såkalte hysterese-effekter). Samtidig vil en for ekspansiv finanspolitikk i en situasjon med full kapasitetsutnyttelse kunne svekke konkurranseevnen og fortrenge private virksomheter, og dermed svekke vekstevnen i økonomien.
- *Bærekraften i offentlige finanser på lang sikt.* Nye utgifter eller skatte- og avgiftslettelser vil isolert sett redusere statens sparing og svekke den langsiktige bærekraften i offentlige finanser. Over tid vil utslaget i offentlige finanser kunne dempes dersom tiltakene stimulerer til økt yrkesdeltakelse og verdiskaping, slik som skattereformen og pensjonsreformen. Tiltak som har som mål å effektivisere offentlig sektor, slik som avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen, kommunereformen, politireformen, jernbanereformen og reformen i høyskolesektoren, kan både styrke offentlige budsjetter og gi bedre velferdstjenester.

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

² OECD (2016): OECD Economic Outlook 100.

Boks 3.3 forts.

Statlige kapitaltransaksjoner, det vil si lån til statsbanker, aksjekjøp og kapitaltilskudd til statlig forretningsvirksomhet, er omplassering av statens finansformue og ikke utgifter som finansieres av skatteinntekter eller oljeinntekter. Slike transaksjoner inngår derfor ikke i budsjett-

balansen. De kan likevel ha virkning på økonomien. Bytteordningen for norske banker som ble innført i forbindelse med finanskrisen i 2008, er et eksempel på dette. Ordningen ble innført for å bidra til at de normale kanalene for kreditt til husholdninger og foretak kunne holdes åpne.

Målt som *andel av fondskapitalen* ved inngangen til budsjettåret utgjør det strukturelle oljekorrigerte underskuddet 3,0 pst. i 2019.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 1,7 pst. i 2019.

3.2 Kommuneforvaltningens økonomi

3.2.1 Innledning

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

Den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren er en viktig del av det finanspolitiske rammeverket, se boks 3.4.

3.2.2 Kommuneforvaltningens inntekter i 2020 og kompensasjon i forbindelse med virusutbruddet

En god og forutsigbar kommuneøkonomi er avgjørende for et godt tjenestetilbud til innbyggerne og viktig for å møte et økt behandlingsbehov i helsetjenestene som følge av virusutbruddet. Regjeringen vil kompensere kommunene og fylkeskommunene for virkninger av skattesvikt, inntektsbortfall og merutgifter i forbindelse med virusutbruddet.

Kommunesektorens økonomi er allerede blitt vesentlig styrket gjennom regjeringens tiltakspakker og Stortingets behandling av disse. Regjeringen varslet 27. mars i Prop. 67 S (2019–2020) at den ville komme tilbake til Stortinget med en samlet vurdering av de økonomiske konsekvensene for kommunesektoren av virusutbruddet i Revidert nasjonalbudsjett 2020.

En rekke ulike forhold knyttet til virussituasjonen påvirker kommunesektorens inntekter og utgifter i 2020:

- *Kommunesektorens skatteinntekter* anslås å falle med om lag 5,3 mrd. kroner i 2020 sammenlignet med saldert budsjett. Det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på skattesvikten, på samme måte som for flere av de andre anslagene.
- Kommuner og fylkeskommuner vil også få *reduerte inntekter fra gebyrer og andre inntekter*. Det gjelder særlig bortfall av foreldrebetaling i barnehage og SFO i perioden disse er stengt pga. virusutbruddet. Videre vil billettinntektene fra kollektivtrafikk reduseres vesentlig. Samlet sett anslås det at kommunesektorens gebyrinntekter reduseres med 5,5 mrd. kroner. I beregningen er det lagt til grunn at barnehagene var stengt fra 13. mars til 19. april og at 1.–4. skoletrinn var stengt fra 13. til 26. april. For resterende mindreinntekter er det lagt til grunn at den akutte situasjonen varer i tre måneder.
- Samtidig vil den kommunale helse- og omsorgstjenesten ha behov for økt kapasitet som følge av virusutbruddet. Flere kommuner har *merutgifter knyttet til smittevernuttstyr og bruk av helsepersonell mv.* Slike utgifter anslås til om lag 3,6 mrd. kroner. I beregningen er det lagt til grunn at den akutte situasjonen vil vare i tre måneder.
- Det anslås nå en *vesentlig lavere lønns- og prisvekst* enn tidligere, noe som trekker ned kommunesektorens utgifter. Den kommunale kostnadsdeflatoren er nå nedjustert til 1,4 pst., fra 3,1 pst. i Saldert budsjett 2020. Kommunene er dermed allerede kompensert for en pris- og lønnsvekst i 2020 som er vesentlig høyere enn de nye anslagene tilsier. Det vil isolert sett bedre kommunesektorens kjøpekraft med om lag 9,1 mrd. kroner.

Boks 3.4 Makroøkonomisk styring av kommunesektoren

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

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

Nivået på frie inntekter bestemmes av Stortinget i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. For å gi kommunene forutsigbarhet, signaliseres det allerede i mai året før (i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett) hvor mye regjeringen legger opp til at kommunene skal få i året som kommer. Det tas normalt ikke hensyn til uventede endringer i kommunenes skatteinn-

tekter etter revidert nasjonalbudsjett. Dette gir kommunene en større forutsigbarhet for hva inntektene blir neste år, i tillegg til at det gir en mer stabil utvikling i kommunenes inntekter. I år vil det imidlertid være behov for å gjøre justeringer slik at tiltak i forbindelse med virusutbruddet er håndtert utenom den normale prosessen med å gi inntektsrammer for kommunesektoren, se nærmere om dette i avsnitt 3.2.4 og boks 3.7.

Skatteinntektene varierer med konjunkturerne og andre forhold som ofte er utenfor kommunenes kontroll, og er en kilde til usikkerhet. Derfor justeres skattørene vanligvis slik at det blir en rimelig balanse mellom hensynet til stabile inntekter og at kommunene skal få en andel av skatteinntektene. I de senere årene har det vært et mål om at skatteinntektene for kommunesektoren skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene, og skattørene er blitt tilpasset for å oppnå dette. I kommuneproposisjonen for 2021 signaliseres det at skattørene skal settes etter dette målet også i 2021.

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

Samlet gir virkningene av virusutbruddet kommunesektoren et økt inndekningsbehov på 5,3 mrd. kroner, inkludert anslagsendringer for pris- og lønnsvekst. Det er stor usikkerhet knyttet til flere av disse anslagene.

Tiltakene som allerede er vedtatt og foreslås i RNB, innebærer at kommuneøkonomien styrkes med 10,8 mrd. kroner:

- I Stortingsbehandlingen av Prop. 67 S (2019–2020) ble det vedtatt å styrke kommunesekto-

ren med om lag 5,2 mrd. kroner. Øvrige vedtatte bevilgninger, herunder økte skjønnsmidler, styrker kommuneøkonomien med ytterligere om lag 1,3 mrd. kroner. Samlet beløper allerede vedtatte bevilgninger til kommunesektoren for å kompensere denne for merutgifter og inntektstap i forbindelse med virusutbruddet seg dermed til om lag 6,5 mrd. kroner.

- Det foreslås *midlertidig nedsettelse av arbeidsgiveravgiften* for to måneder i RNB i tråd med

Tabell 3.6 Anslag samlet kompensasjon av kommunesektoren i forbindelse med virusutbruddet.¹ Mrd. kroner

	Kommunesektoren	Kommuner	Fylker
Virkninger av virusutbruddet.....	-5,3	-2,3	-3,0
Reduserte skatteinntekter ²	-5,3	-4,0	-1,3
Reduserte brukerbetalingar	-5,5	-2,5	-3,0
Merutgifter	-3,6	-3,5	-0,1
Økt kjøpekraft (lavere kommunal deflator)	9,1	7,7	1,4
Kompenserende tiltak og bevilgninger.....	10,8	7,8	3
Tidligere tiltak	6,5	5,2	1,3
Redusert arbeidsgiveravgift RNB.....	2,2	2,0	0,2
Andre tiltak i RNB.....	2,1	0,6	1,5
Kompensasjon ut over virkninger av virusutbruddet	5,5	5,5	0,0

¹ Endringene er beregnet i forhold til anslag i Saldert budsjett 2020.

² Anslaget inkluderer virkninger av vedtatte og foreslåtte skatteendringer på kommunesektorens skatteinntekter relatert til virusutbruddet.

Kilde: Finansdepartementet.

Stortingets anmodning.³ For kommunesektoren innebærer det reduserte utgifter anslått til om lag 2,2 mrd. kroner i 2020.

- *Nye tiltak* som foreslås i revidert nasjonalbudsjett innebærer økte bevilgninger til kommunesektoren på om lag 2,1 mrd. kroner. Dette inkluderer 1,5 mrd. kroner i kompensasjon til fylkeskommunene for bortfall av inntekter knyttet til kollektivtrafikk, om lag 350 mill. kroner som en del av tiltaksplanen for sårbare barn og unge, 140 mill. kroner til digitalisering i skolen, 80 mill. kroner til praksiskompensasjon for fastleger og 50 mill. kroner til smitteverns- og oppfølgingsarbeid for særlig utsatte grupper.

Tabell 3.6 oppsummerer de beregnede virkningene av koronapandemien på kommuneøkonomien, allerede vedtatte og foreslåtte tiltak og bevilgninger i RNB og nettoeffekten av dette for kommunesektoren samlet. Tabellen viser også hvordan virkningene slår ut for kommunene og fylkene isolert sett. De kompenserende tiltakene og bevilgningene utgjør for kommunesektoren

samlet om lag 5,5 mrd. kroner mer enn de foreløpige beregnede virkningene av virusutbruddet i 2020. Dette anslås i sin helhet å tilfalle kommunene. Til sammenligning ble veksten i kommunesektorens samlede og frie inntekter anslått til henholdsvis 3,2 mrd. kroner og 1,3 mrd. kroner i NB 2020, se tabell 3.7

På grunn av den store usikkerheten om den videre utviklingen, og siden resultatet av lønnsoppgjøret ikke vil være klart før til høsten, vil utviklingen i kommunesektoren bli fulgt nøye fremover. Regjeringen vil arbeide videre med å analysere og vurdere de økonomiske konsekvensene av virusutbruddet for kommunesektoren og vurdere hvordan det kan kompenseres for eventuelt ytterligere virkninger av virusutbruddet. Blant annet etableres det en arbeidsgruppe med representanter fra berørte departementer og KS som skal gi faglige vurderinger av de økonomiske konsekvensene som koronautbruddet har hatt for kommunene. Arbeidsgruppen skal avgi en endelig rapport innen 1. april 2021.

Tabell 3.7 viser anslag for realveksten i kommunenes inntekter i 2020 på ulike tidspunkt, inkludert oppdatert anslag som tar inn over seg svikt i skatte- og gebyrinntekter og økte overføringer. Selv i *normale tider* er det stor usikkerhet knyttet til inntektsanslagene blant annet fordi skatteinngangen er vanskelig å anslå presist. Usikkerheten om den videre utviklingen i økono-

³ Anmodningsvedtak nr. 422 (2019–2020) av 19. mars: «Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en midlertidig nedsettelse av arbeidsgiveravgiften med 4 prosentpoeng for en termin, tilsvarende to måneder. Ved kompensasjon for virkningene av koronapandemien for offentlig sektor tas det hensyn til verdien av differensiert arbeidsgiveravgift.»

Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2020. Mrd. 2020-kroner og prosentvis vekst fra året før

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt ift. anslag for 2019 i Revidert nasjonalbudsjett 2019:</i>				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2020	0,2–1,5	..	1,0–2,0	0,3–0,5
Nasjonalbudsjettet 2020	3,2	0,6	1,3	0,3
Saldert budsjett 2020	3,2	0,6	1,3	0,3
<i>Målt ift. oppdaterte anslag for 2019:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2020	-1,9	-0,4	-3,8	-0,9
Saldert budsjett 2020	-1,9	-0,4	-3,8	-0,9
Revidert nasjonalbudsjett 2020.....	4,8	0,9	5,0	1,2
<i>Memo: Inntektsvekst i 2019:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2020 .....	..	1,0	..	0,8
Revidert nasjonalbudsjett 2020.....	..	1,1	..	1,1

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

mien i inneværende år er *særlig* høy, og anslagene er dermed svært usikre.

I statsbudsjettet for 2020 ble det lagt til grunn en vekst i samlede og frie inntekter på henholdsvis 3,2 mrd. kroner og 1,3 mrd. kroner målt i forhold til anslag for inntekter i 2019 i RNB 2019. Sammenlignet med oppdatert anslag på regnskap for 2019 ble imidlertid veksten anslått til henholdsvis -1,9 mrd. kroner og -3,8 mrd. kroner, som følge av en høyere skatteinngang i 2019 enn forventet.

Med vedtatte endringer og opplegget til RNB anslås nå kommunenes samlede og frie inntekter i 2020 å øke med henholdsvis om lag 4,8 og 5,0 mrd. kroner, alle tiltak inkludert. Det tilsvarer en oppjustering sammenlignet med anslagene for

2020 for samlede og frie inntekter i nasjonalbudsjettet på henholdsvis 6,6 mrd. kroner og 8,7 mrd. kroner.

3.2.3 Utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene

Situasjonen i kommuneøkonomien må sees i lys av utviklingen i kommuneøkonomien over flere år. Veksten i kommunesektorens frie inntekter har vært god de siste årene og kommuneøkonomien var solid ved inngangen til 2020.

Kommunene hadde sterk inntektsvekst i perioden 2014–2019. Tabell 3.8 viser gjennomsnittlig årlig vekst for kommunenes samlede og frie inntekter utover prisveksten i kommunale tjenester

Tabell 3.8 Realvekst i kommunesektorens inntekter og kommunesektorens inntekter som andel av fastlandsøkonomien. Prosent

	2006–2013	2014–2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ¹
<i>Realvekst fra året før i pst.:</i>								
Frie inntekter	1,8	1,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,1
Samlede inntekter	2,7	2,0	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,1
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP for Fastlands-Norge	16,7	18,5	17,7	18,1	18,7	19,0	18,8	18,7

¹ 2019-tall er foreløpige tall.

Kilde: Finansdepartementet.

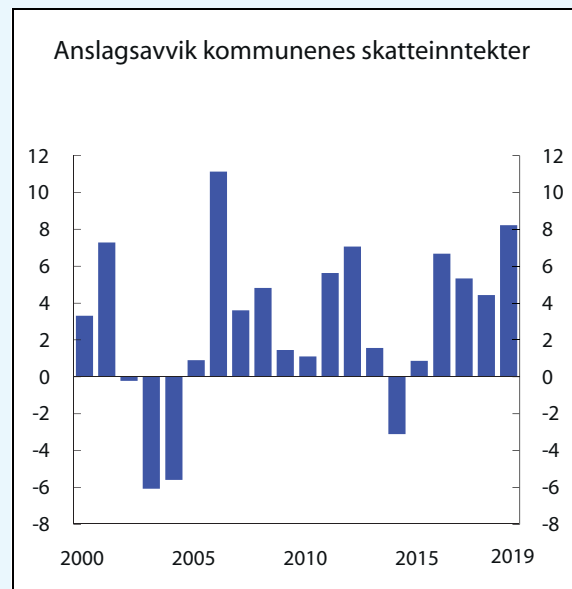
Boks 3.5 Endringer i skatteanslag

Kommunesektorens skatteinntekter kommer stort sett fra skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere. Skatteinntektene utgjør om lag 40 pst. av sektorens samlede inntekter og om lag 55 pst. av de frie inntektene. Prognosene for skatteinntektene i budsjettåret er viktige for planleggingen i kommunene, blant annet fordi de legges til grunn for Stortingets vedtak om nivået på rammeoverføringer til kommunesektoren.

Prognosene er usikre. For det første er det usikkert hvordan den økonomiske utviklingen, og spesielt utviklingen i arbeidsmarkedet, blir i budsjettåret. Også avkastningen i kapitalmarkedene er viktig. Her er usikkerheten stor, og kapitalinntekter er spesielt volatile skattegrunnlag. For det andre er det usikkerhet om størrelsen på den underliggende skatteveksten i økonomien. For kommunene er det viktig om variasjoner i skatteinntektene skyldes varige eller mer midlertidige forhold.

Figur 3.5 viser forskjellen mellom anslagene i de salderte nasjonalbudsjettene og faktisk utfall i budsjettåret i perioden 2000 til 2019 for kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue. Det er en overvekt av år hvor skatteinntektene er blitt høyere enn anslått. De siste årene er dette særlig knyttet til relativt høye kapitalinntekter for personer, blant annet som følge av tilpasninger til den siste skattereformen. Det samme gjelder 2006 på grunn av

skattereformen det året. Det er også positive avvik i flere år uten slike tilpasninger. En viktig årsak til dette er at den faktiske lønnsveksten jevnt over er blitt høyere enn anslått i de årlige budsjettene. Dette var blant annet tilfelle i 2019.



Figur 3.5 Avvik mellom anslåtte skatteinntekter i saldert budsjett året før budsjettåret og endelige skatteinntekter for kommunesektoren. Mrd. 2020-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

(kommunal deflator) og kommunesektorens inntekter som andel av fastlandsøkonomien i perioden 2006–2019. Den positive veksten har gitt grunnlag for å forbedre og utvide det kommunale tjenestetilbudet.

Realveksten i kommunenes inntekter har i perioden 2015–2019 særlig blitt løftet av høy skatteinngang. Inntektsveksten i 2019 er nå anslått klart høyere enn lagt opp til i det opprinnelige budsjettet. Inntektsveksten er også oppjustert siden Nasjonalbudsjettet 2020. Den anslåtte reelle veksten i samlede inntekter i 2019 er oppjustert fra 5,3 mrd. kroner i nasjonalbudsjettet til 5,9 mrd. kroner nå, mens veksten for de frie inntektene er oppjustert fra 3,2 mrd. kroner til 4,3 mrd. kroner. Oppjusteringen siden nasjonalbudsjettet har sammenheng med økte skatte- og gebyrinntekter i fjor. Underforbruk av øremerkede midler særlig knyttet til lavere tilskudd til omsorgsboliger enn

anslått og en oppjustering av kostnadsdeflatoren for 2019 fra 3,0 til 3,2 pst. har isolert sett trukket veksten ned.

Boks 3.5 viser faktiske skatteinntekter sammenlignet med anslåtte skatteinntekter i statsbudsjettene. Samlet har kommunesektorens skatteinntekter i perioden 2015–2019 blitt om lag 25 mrd. 2020-kroner høyere enn anslått i de enkelte statsbudsjettene.

Samtidig har kommunesektorens demografi- og pensjonskostnader i flere år blitt lavere enn ventet. Bare i perioden 2015–2019 er kommunesektorens merutgifter til pensjon og demografi overvurdert med vel 9 mrd. kroner. Det har gitt økt handlingsrom innenfor veksten av frie inntekter, se boks 3.6.

I perioden 2015–2018 var det høye netto driftsresultat i kommunesektoren. Netto driftsresultat er en viktig indikator for økonomisk balanse i

kommunesektoren og viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 2 pst. av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¾ pst. for kommunene (inkl. Oslo) og 4 pst. for fylkeskommunene. I perioden 2014–2018 har netto driftsresultat i gjennomsnitt ligget høyere enn dette, på 3,1 pst. for kommunesektoren samlet, se figur 3.6C. Gode netto driftsresultater de senere årene må bl.a. ses i sammenheng med høy vekst i inntektene og lavere merkostnader til pensjon og demografi. Også for 2019 ble skatteinntektene betydelig høyere enn lagt til grunn i budsjettet. Driftsresultatet ble likevel svakere i 2019 enn i foregående år. Foreløpige regnskapstall viser et netto driftsresultat i kommunesektoren på 2,0 pst. i 2019. Dette er på det anbefalte nivået fra TBU.

Bak de nasjonale tallene var det store variasjoner mellom kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsresultater. Driftsresultatene var jevnt over bedre i de største kommunene enn i de små, og resultatnedgangen var størst blant kommuner på Vestlandet og i Nord-Norge, noe som kan henge sammen med at disse kommunene fikk større utbetalinger fra Havbruksfondet i 2018. I alt 43 pst. av kommunene hadde et negativt netto driftsresultat i 2019, en betydelig høyere andel enn i de foregående årene. En situasjon med driftsunderskudd vil ikke være bærekraftig over tid, men et svakere 2019 kom i etterkant av flere år med meget gode driftsresultater, solide disposisjonsfond i de fleste kommunene og få kommuner i ROBEK.

Ved utgangen av 2019 var det kun ti ROBEK-kommuner. Det er historisk lavt, se figur 3.6F. Kommunesammenslåinger fra 1. januar 2020 førte til at tre kommuner falt ut av listen, mens fire nye kommuner er kommet til frem til 8. mai 2020. Det er dermed 11 kommuner på ROBEK-listen per 8. mai 2020. Det er ingen fylkeskommuner på listen. Antall kommuner i ROBEK antas å øke noe i 2020.

På tross av en lavere inntektsvekst de siste par årene har aktiviteten i kommunene vært høy, se

figur 3.6A. Aktivitetsveksten i figuren er en indikator hvor endring i sysselsetting, produktinnsats og brutto realinvesteringer er veid sammen.⁴

Figur 3.7D viser sterk økning i investeringene i kommune de to siste årene. Realinvesteringene steg 7,5 pst. i 2018 og 8,8 pst. i 2019. Realinvesteringene er kommet opp på et høyt nivå, og utgjør 15,2 pst. av inntektene i 2019.

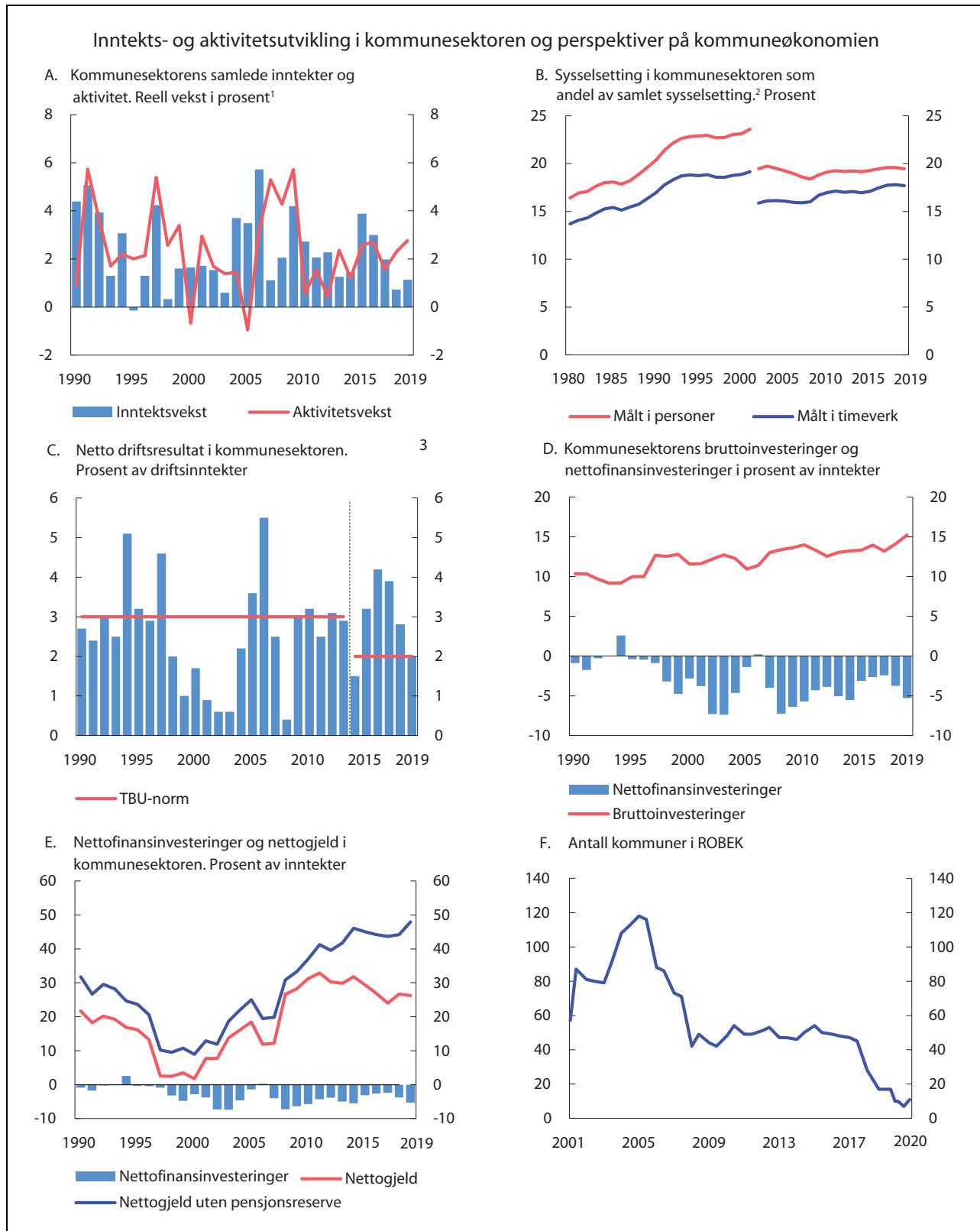
Foreløpige nasjonalregnskapstall for 2019 viser en vekst i sysselsatte personer i kommuner og fylkeskommuner på 1,1 pst. fra 2018 til 2019. Det er lavere enn samlet sysselsettingsvekst i økonomien. Ser man det siste tiåret under ett, har kommunesektorens andel av samlet sysselsetting steget noe, se figur 3.6B.

Kommunene og fylkeskommunene har delvis brukt den sterke inntektsveksten de senere årene til å bygge opp økonomiske buffere til løpende drift (disposisjonsfond) og til å dekke inn underskudd for tidligere år. Med høy inntektsvekst og solide driftsresultater har kommunenes disposisjonsfond økt fra å utgjøre 7,8 pst. av brutto driftsinntekter i 2015 til å utgjøre 12,1 pst. ved utgangen av 2018. Foreløpige regnskapstall for 2019 indikerer litt nedgang i disposisjonsfondene i pst. av driftsinntektene.

Aktiviteten har de siste par årene økt mer enn inntektsveksten, og nettofinansinvesteringer (underskuddet før lånetransaksjoner) har økt betydelig. Selv om kommunesektoren også har økt sine økonomiske buffere, vil et høyere aktivitetsnivå enn inntektsveksten ikke kunne opprettholdes over lang tid.

Det høye investeringsnivået har bidratt til kraftig økning i gjeldsnivået i kommunene det siste tiåret, fra 21 pst. av driftsinntektene i snitt for perioden 2002–2008, til 48 pst. i 2019, når en ser bort fra pensjonsreserver, se figur 3.6E. Gjeldsnivået økte også fra 2018 til 2019. Andelen av investeringene som finansieres med lån har de siste 15 årene stort sett ligget rundt 60 pst. for kommunesektoren samlet, med noen avvik i enkelte år. Det høye gjeldsnivået, samt en økende andel kortsiktede lån gjør kommunesektoren sårbar for renteøkninger.

⁴ Endring i sysselsetting målt i timeverk, endring i produktinnsats målt i faste priser.



Figur 3.6 Utviklingstrekk i kommuneøkonomien

¹ Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.² Reduksjon i kommunal sysselsetting fra 2001–2002 skyldes overføring av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten.³ Fra 2014 føres inntekter fra merverdiavgiftskompensasjonen på investeringer i investeringsregnskapet mot tidligere driftsresultatet. Det reduserer driftsresultatet. Tall f.o.m. 2014 er for kommunekonsern. Tall for 2019 er foreløpige.

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

Boks 3.6 Demografi- og pensjonskostnader

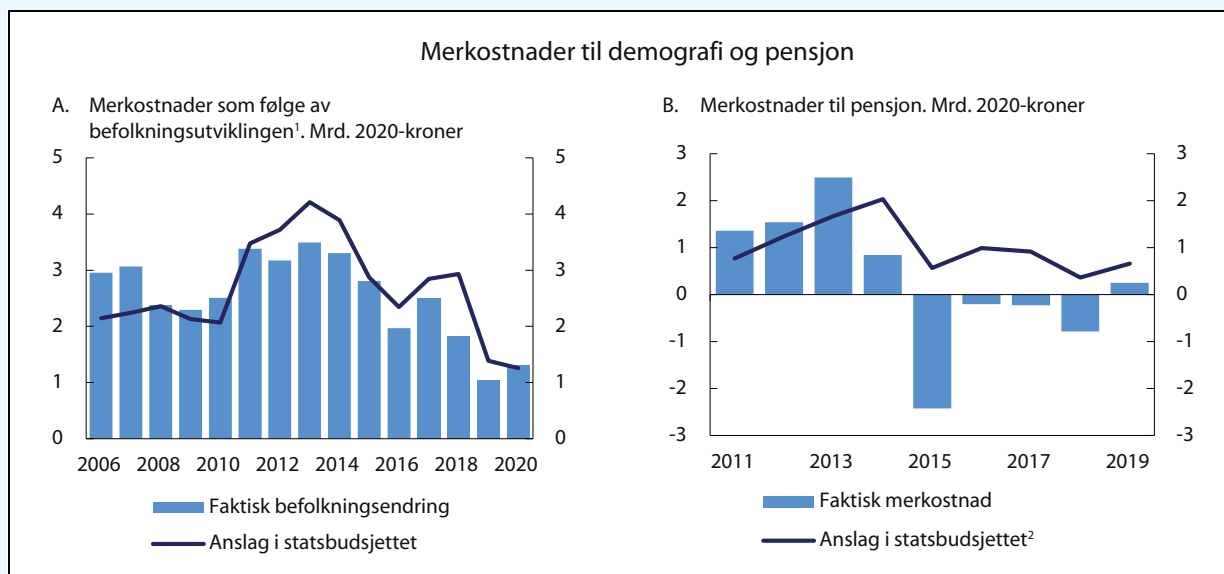
Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) lager jevnlig anslag for kommunenes merkostnader som følge av befolkningsutviklingen. Til arbeidet med kommuneproposisjonen utarbeider utvalget et anslag for det kommende budsjettåret, blant annet basert på siste befolkningsfremskrivning fra Statistisk sentralbyrå (SSB), se blå linje i figur 3.7A. Beregningene oppdateres når endelige befolkningstall foreligger (blå søyler).

I perioden 2011–2019 har beregningene basert på faktisk befolkningsvekst vist klart lavere demografikostnader enn anslagene som ble lagt til grunn ved utarbeiding av budsjettene. Det må ses i sammenheng med at både nettoinnvandringen og fruktbarheten er blitt lavere enn ventet. Avviket var særlig stort i 2018, på vel 1 mrd. kroner. Samlet over perioden 2011–2019 er demografikostnadene overvurdert med om lag 4,2 mrd. 2020-kroner i budsjettene. Det har gitt besparelser som har styrket kommuneøkonomien mer enn regjeringen hadde forutsett. I 2020 er anslaget omtrent i tråd med faktisk befolkningsvekst. Størstedelen av disse merkostnadene er relatert til utgifter som dekkes innenfor de frie inntektene.

I arbeidet med det økonomiske opplegget for kommunesektoren utarbeides det også anslag

for økningen i kommunenes pensjonskostnader (utover det som kompenseres gjennom prisomregning og demografikostnader). Beregningene er blant annet basert på anslag fra pensjonsleverandørene og prognoser for lønnsutviklingen. Etter at året er omme, og regnskapstallene foreligger, kan anslaget sammenlignes med den faktiske utviklingen. I perioden 2014–2019 har kommunenes faktiske merkostnader til pensjon blitt klart lavere enn lagt til grunn i arbeidet med budsjettet, se figur 3.7B. Avviket var særlig stort i 2015, da var det 3 mrd. 2020-kroner. Det må ses i sammenheng med at pensjonsreformen ble innarbeidet i kommunenes regnskaper dette året. Samlet over årene 2014 til 2019 har pensjonskostnadene blitt om lag 8 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i budsjettene. Også dette er besparelser som har gitt en styrket kommuneøkonomi.

Lavere merkostnader til demografi og pensjon de siste årene har således gitt kommunesektoren et betydelig større handlingsrom enn ventet. Sammen med en forholdsvis høy inntektsvekst har det lagt til rette for en styrking av kommuneøkonomien og det kommunale tjenestetilbudet.



Figur 3.7 Demografi- og pensjonskostnader

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

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

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

3.2.4 Regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2021

Regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2021 legger til rette for en fortsatt styrking av det kommunale tjenestetilbudet. Normalt anslås inntektsveksten for det kommende året fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i revidert nasjonalbudsjett, men det er i år nødvendig å korrigere for den ekstraordinære situasjonen med inntektsbortfall og merutgifter knyttet til virusutbruddet, se boks 3.7.

I Kommuneproposisjonen 2021 varsler regjeringen en realvekst i kommunesektorens frie inntekter i 2021 på mellom 2 og 2,4 mrd. kroner, korrigert for virkningene av virusutbruddet. Det legges opp til at de samlede inntektene øker med mellom 1,4 og 1,9 mrd. kroner, korrigert for virusutbruddet.

Regjeringen har klare forventninger til at det også i kommunesektoren arbeides kontinuerlig med å forenkle, fornye og forbedre tjenestene. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarer det 1,3 mrd. kroner i 2021 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.

For nærmere om regjeringens politikk for kommunesektoren vises det til Kommuneproposisjonen 2021.

3.3 Pengepolitikken

Etter utbruddet av koronaviruset har Norges Bank satt ned styringsrenten i tre omganger. 13. og 20. mars ble styringsrenten redusert med henholdsvis 0,5 prosentenheter og 0,75 prosentenheter, før den 7. mai ble redusert med ytterligere 0,25 prosentenheter. Styringsrenten er nå 0 prosent, et nivå den aldri tidligere har vært på. Norges Bank begrunnet rentekuttene med at lave renter kan bidra til å dempe tilbakeslaget i norsk økonomi. Lavere lånekostnader på eksisterende og nye lån vil kunne gjøre det enklere for norske bedrifter å komme seg gjennom en krevende tid. Det vil også kunne hjelpe husholdninger som opplever at inntektene blir redusert. Norges Bank viser til at lave renter vil kunne bidra til at aktiviteten tar seg opp raskere når situasjonen normaliseres, og dermed redusere risikoen for at arbeidsledigheten fester seg på et høyt nivå. Komiteen varslet i en egen rapport 7. mai utsikter til at styringsrenten blir liggende på dagens nivå en god stund fremover. Komiteen ser ikke for seg at styringsrenten vil bli satt ytterligere ned.

Norges Bank har også iverksatt en rekke andre tiltak, blant annet med tildeling av F-lån uten øvre grense og med varierende løpetider for

Boks 3.7 Korrigering av inntektsveksten i kommuneopplegget 2021

Normalt anslås inntektsveksten for det kommende året fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i revidert nasjonalbudsjett. I år er det nødvendig å korrigere for den ekstraordinære situasjonen med inntektsbortfall og merutgifter knyttet til virusutbruddet.

For å korrigere for skattesvikt av virusutbruddet legges kommunesektorens anslåtte skatteinntekter i 2020 fra skatt på alminnelig inntekt og formue, slik dette ble anslått i Saldert budsjett 2020,¹ til grunn for veksten i 2021. Bevilgninger knyttet til virusutbruddet for både inntektssvikt og merutgifter holdes utenom.

Det er stor usikkerhet rundt varigheten av perioden med pandemi og hvordan dette vil påvirke kommunenes inntekter og utgifter i 2021. Dette må håndteres utenom den normale

prosessen med å gi inntektsrammer for kommunesektoren. Regjeringen har gitt klare signaler om at tiltak i forbindelse med virusutbruddet skal være midlertidige. Slike tiltak skal således ikke påvirke de fremtidige inntektsrammene for kommunesektoren.

For 2021 kan det likevel tenkes at virussituasjonen tilsier økte utgifter og bortfall av inntekter. Dette er for tidlig å vurdere nå. Regjeringen kommer tilbake til dette i statsbudsjettet. Også da må konsekvensene av virusutbruddet håndteres særskilt, både for 2020 og 2021.

¹ Endringer i skatteanslag etter saldert som følger av regeleendringer som ikke er relatert til koronasituasjonen hen-syntas. Øvrige kommunale skatteinntekter (eiendomsskatt mm.) er også oppdatert etter saldert budsjett.

å sikre tilstrekkelig likviditet til bankene, og å sikre at styringsrenten får gjennomslag til pengemarkedsrentene. Banken har også tilbudt F-lån i amerikanske dollar. Tiltakene, sammen med tilsvarende tiltak fra andre sentralbanker, har bidratt til at risikopåslagene i pengemarkedet og i andre kredittmarkeder er kommet ned, og norske pengemarkedsrenter er lavere enn noen gang tidligere. Innlånskostnadene på obligasjoner med fortrinnsrett, som brukes til å finansiere boliglån i kredittforetakene, er kommet ned på historisk lave nivåer.

Den langsiktige oppgaven til pengepolitikken er å gi økonomien et nominelt ankerfeste, dvs. opprettholde en stabil pengeverdi. I et slikt perspektiv er lav og stabil inflasjon det beste bidraget pengepolitikken kan gi for å fremme høy velferd, høy sysselsetting og økonomisk vekst. Økonomien virker bedre ved lav og stabil inflasjon enn ved høy og varierende inflasjon. Norges Bank har ansvar for den operative gjennomføringen av pengepolitikken etter retningslinjer fastsatt i en egen bestemmelse. Det operative målet for pengepolitikken er en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2 pst. Inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel, slik at den kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt til å motvirke oppbyggingen av finansielle ubalanser.

Stortinget vedtok 17. juni 2019 ny sentralbanklov (*Lov om Norges Bank og pengevesenet mv.*). Den nye loven trådte i kraft 1. januar i år. Loven inneholder en ny formålsbestemmelse for sentralbankens virksomhet og beskriver bankens oppgaver. I tillegg er det blitt opprettet en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Sammen med hovedstyret og representantskapet utgjør den sentralbankens øverste organer.

3.4 Makroregulering og finansiell stabilitet

God utvikling i norsk økonomi over en lang periode har bidratt til at bankene over flere år har hatt lave utlånstap og gode resultater. Bankene har styrket sin soliditet betydelig i takt med økte kapitalkrav de siste årene, og deres evne til å håndtere tilbakeslag i norsk økonomi vurderes som god. Det er en styrke i den krevende situasjonen vi nå er inne i.

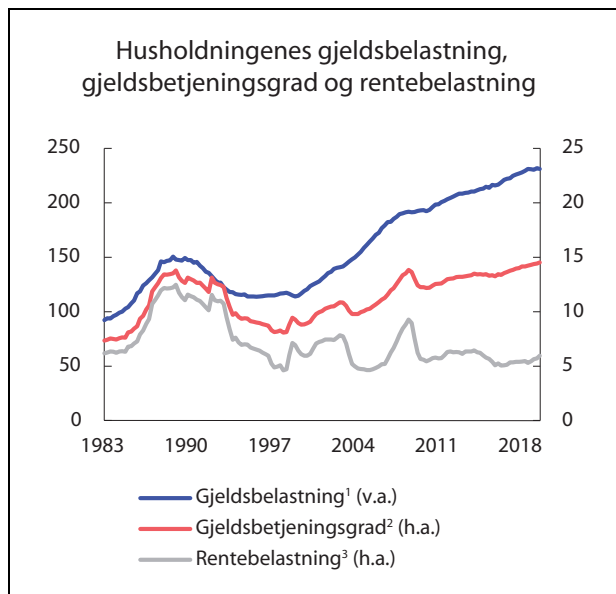
Samtidig står bankene overfor risiko både på utlåns- og finansieringssiden. Bankene finansierer seg i betydelig grad i markedet gjennom sertifikater og obligasjoner. Markedsfinansiering gjør at

bankene kan styre likviditetsrisikoen sin på en måte som de ikke kan med innskudd. Prisen og tilgang på markedsfinansiering kan imidlertid påvirkes av internasjonal markedsuro, og i kjølvannet av koronautbruddet har risikopåslagene i det norske obligasjonsmarkedet steget markert. Under finanskrisen fikk mange banker likviditetsproblemer. De hadde gjort seg for avhengige av kortsiktig markedsfinansiering, og fikk problemer med refinansiering da krisen startet. Utfordringene oppsto raskt og i mange banker samtidig. Krisen viste hvor viktig det er at bankene har god styring på likviditetsrisikoen. De siste årene har noe mer av markedsfinansieringen blitt langsiktig, og bankene oppfyller både kravet til likviditetsreserve som ble innført i 2017, og et kommende krav om stabil og langsiktig finansiering. Det bidrar til økt motstandsdyktighet i bankene.

Makroregulering vil si overvåking og regulering av finanssystemet som helhet med sikte på å redusere risiko i samspillet med resten av økonomien. Blant virkemidlene i makroreguleringen er kapitalkrav til bankene som skal sikre at de har evne til å bære tap uten å måtte stramme for mye inn på utlånene. Siden det nå er stor usikkerhet om utviklingen fremover, er det viktig at bankene ikke disponerer overskuddsmidler på en måte som kan svekke soliditeten.

Viruspandemien har skapt en usikkerhet i husholdningene som, kombinert med smittevern-tiltakene, har ledet til en kraftig nedgang i privat konsum, samtidig som husholdningenes sparing ventes å øke til nivåer vi aldri tidligere har sett. Gjelden i husholdningene har over en lang periode vokst fortere enn husholdningenes inntekter, se figur 3.8, og er et tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp. De siste to årene har gjeldsveksten i husholdningene avtatt, men andelen av inntekten som går til å betjene renter og normale avdrag er likevel på nivåene fra bankkrisen på slutten av 1980-tallet og den internasjonale finanskrisen i 2008–2009. Når mange husholdninger nå strammer inn på forbruket og øker sin sparing, reduseres bedriftenes inntjening. Etter hvert kan det føre til økte tap i bankene. Ved store tap kan bankenes evne til å gi nye lån til husholdninger og bedrifter svekkes, som kan bidra til å forsterke nedgangen. Erfaringer viser at samspillet mellom finanssystemet og resten av økonomien kan gi kraftige forstyrrelser og dype økonomiske tilbakeslag som varer lenge. Kostnadene ved slike tilbakeslag kan bli svært store.

Myndighetenes omfattende tiltak for å begrense de økonomiske skadevirkningene av



Figur 3.8 Husholdningenes gjeldsbelastning, gjeldsbetjeningsgrad og rentebelastning. Pst.

- ¹ Gjeldsbelastning er lånegjeld i pst. av disponibel inntekt.
- ² Gjeldsbetjeningsgrad er renteutgifter og beregnede avdrag som andel av summen av disponibel inntekt og renteutgifter.
- ³ Rentebelastning er renteutgifter som andel av summen av disponibel inntekt og renteutgifter.

Kilde: Norges Bank.

virusutbruddet demper risikoen for at et negativt samspill mellom banksektoren og realøkonomien gjør tilbakeslaget dypere. Blant annet er det gjort endringer for å redusere bedriftenes kostnader ved permitteringer, og det er innført en garantiordning for nye banklån til bedrifter og en kompensasjonsordning som dekker deler av bedriftenes faste kostnader, se oversikten i avsnitt 1.2. I mars reduserte Finansdepartementet nivået på det motsykliske kapitalbufferkravet til 1 pst., etter råd fra Norges Bank. Kravet er et sentralt virkemiddel i makroreguleringen, og å sette det ned kan motvirke at en strammere utlånspraksis hos bankene forsterker nedgangen. Norges Bank har også iverksatt betydelige tiltak for å sikre at bankene har tilstrekkelig likviditet, herunder lange F-lån med en rente knyttet til styringsrenten. I tillegg bidrar reduksjonen i styringsrenten på 1,5 prosentenheter til reduserte lånekostnader både for husholdninger og foretak.

Gjeldsbelastningen i husholdningene har bygget seg opp over flere år. Regjeringen har de siste årene iverksatt en rekke tiltak for å bidra til en mer bærekraftig utvikling i bolig- og utlånsmarke-

dene og å dempe sårbarheten i husholdningene. Boliglånsforskriften er en del av makroreguleringen, og ble videreført fra årsskiftet og skal gjelde ut 2020. Forskriften setter rammer for bankenes utlånspraksis, og stiller blant annet krav til låntakers betjeningsevne og hvor stort et boliglån kan være i forhold til boligens verdi. Bankene har en viss fleksibilitet til å kunne innvilge lån utover kravene, ved at 10 pst. av utlånsvolumene hvert kvartal kan bryte med krav i forskriften. I Oslo er fleksibilitetskvoten 8 pst. For å styrke bankenes mulighet til å hjelpe sine boliglånskunder gjennom en krevende periode, besluttet Finansdepartementet 23. mars å øke fleksibilitetskvotene i forskriften til 20 pst. i andre kvartal.

Boliglånsforskriften kan ha bidratt til å dempe husholdningenes gjeldsopptak. Færre husholdninger tar opp svært høye lån i forhold til inntekt eller boligens verdi. Etter Finanstilsynets vurdering har boliglånsforskriften bidratt til noe strammere utlånspraksis. Norges Bank mener kravene i forskriften har fungert etter hensikten og begrenser gjeldsopptaket i utsatte husholdninger.

Det er den samlede gjelden til husholdningene som utgjør en risiko for finansiell stabilitet. Boligkjøp er den viktigste komponenten, men høy forbruksgjeld, for mange på toppen av høy boligkjøp, kan være med på å øke risikoen for en kraftig innstramning i forbruket dersom inntektene faller eller rentene øker. I februar 2019 fastsatte Finansdepartementet derfor også en midlertidig forskrift om bankenes utlånspraksis for forbrukslån, etter mønster fra boliglånsforskriften. Forskriften skal gjelde frem til 31. desember 2020. Veksten i usikret gjeld til norske husholdninger har bremsset opp etter flere år med sterk vekst. Nedgangen var særlig tydelig i 2019.

Finansdepartementet ba i brev 24. april 2020 Finanstilsynet om å evaluere reguleringen av bankenes utlånspraksis for bolig- og forbrukslån og gi råd om videreføring og innretning fra 1. januar 2021. I brevet ber departementet også om at Finanstilsynet innen 29. mai gir en vurdering av om perioden med økte fleksibilitetskvoter bør forlenges, eller om det bør gjøres andre midlertidige endringer i boliglånsforskriften i lys av virusutbruddet. Finanstilsynet er bedt om å innhente vurderinger fra Norges Bank.

Utsiktene for finansiell stabilitet og utviklingen i norske finansinstitusjoner og finansmarkeder er nærmere omtalt i Finansmarkedsmeldingen 2020.

3.5 Sysselsettings- og inntektspolitikken

3.5.1 Sysselsettingspolitikken

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

Over tid har Norge hatt en mer stabil utvikling i arbeidsmarkedet enn i mange andre land. Sysselsettingen har holdt seg høy, og nivået på arbeidsledigheten har vært lavt sammenliknet med andre europeiske land. Godt utbygde inntektssikringsordninger har gitt arbeidsledige og personer som har blitt syke, økonomisk trygghet. Samtidig har god omstillingsevne i økonomien og aktiv sysselsettingspolitikk bidratt til å hindre utstøting fra arbeidsmarkedet og lagt til rette for at arbeidsledige og andre utsatte grupper har kommet i jobb.

Koronaviruset og smitteverntiltak i Norge og utlandet har trukket ned aktiviteten i norsk økonomi de to siste månedene. Utslagene i arbeidsmarkedet har vært dramatiske. Frisører, treningsstudioer, svømmehaller mv. har vært stengt ned etter pålegg fra helsemyndighetene. I tillegg har reiseliv, restauranter og flere andre virksomheter vært rammet som følge av tiltakene. Det kraftige tilbakeslaget internasjonalt og lave oljepriser forsterker tilbakeslaget. De fleste næringer i privat sektor har opplevd fall i aktiviteten. Det gjenspeiles ved at det har vært oppgang i antall permitterte i de fleste næringer.

Det var en nærmest eksplosiv vekst i antall permitteringer i dagene etter iverksettelsen av de strenge smitteverntiltakene 12. mars. Bare i de påfølgende syv dagene ble det sendt inn 170 000 søknader om dagpenger ved permittering. Bedriftene har gjennom april fortsatt å permittere arbeidstakere, men i et mer avdempet tempo. I løpet av april ble det registrert 75 000 nye søknader om dagpenger ved permittering. Det er også svært mange, men likevel langt færre enn i løpet av mars, se figur 3.9A. Så langt i mai har antallet nye søknader om dagpenger fortsatt å dempe seg.

Den kraftige økningen i antall permitteringer bidro til en raskt stigende registrert arbeidsledighet frem til begynnelsen av april. Etter det har antallet arbeidssøkere gått ned. Det var registrert i alt 408 000 arbeidssøkere per 5. mai, svarende til

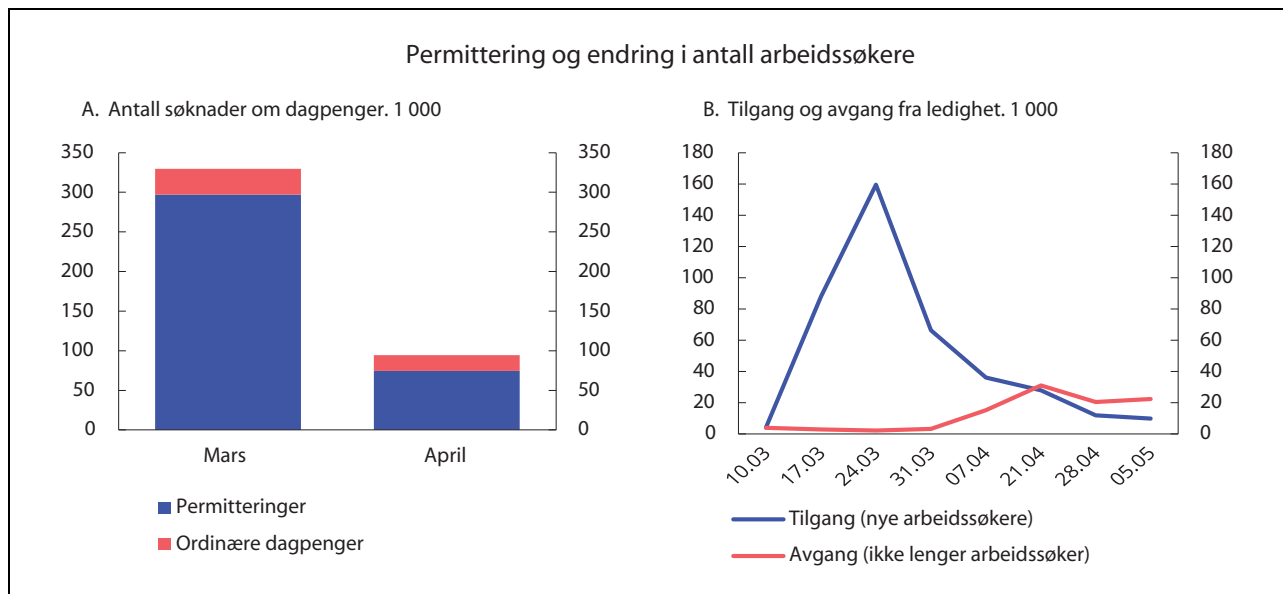
14,6 pst. av arbeidsstyrken. Det omfatter både personer som er helt eller delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak. Det er blitt 24 000 færre arbeidssøkere de siste fire ukene. Antallet helt arbeidsledige tilsvarer alene 8,8 pst. av arbeidsstyrken. Nedgangen i antallet arbeidssøkere skyldes lavere tilgang av nye ledige, samtidig som avgangen fra ledighet har økt de siste ukene, se figur 3.9B. I løpet av de to siste ukene har avgangen av antallet arbeidssøkere vært dobbelt så høy som tilgangen. Det må ses i sammenheng med at bedriftene nå i mindre permittorer ansatte og at flere arbeidstakere som har vært permittert, har kommet tilbake i jobb igjen.

For å motvirke de store utslagene i arbeidsmarkedet, har regjeringen iverksatt omfattende tiltak både rettet mot næringslivet og for å sikre inntekt for dem som rammes. Allerede i utgangspunktet har Norge gode inntektssikringsordninger ved permittering, arbeidsledighet og sykdom. Disse ordningene er blitt vesentlig forsterket de siste ukene.

Permitteringer er et viktig virkemiddel som arbeidsgivere har for å redusere lønnskostnader i situasjoner med redusert aktivitet. Reduksjon av lønnskostnader er med på å sikre at arbeidsforhold som er lønnsomme, opprettholdes. Virksomheten kan fort ta inn permitterte arbeidstakere og øke produksjonen igjen når situasjonen tilsier det. Kostnadene ved permittering deles mellom arbeidsgivere, staten og de som blir permittert. Arbeidsgivere har lønnsplikt for en gitt periode. Etter denne lønnspliktperioden mottar de fleste permitterte dagpenger som finansieres over folketrygden.

Før virusutbruddet hadde arbeidsgivere 15 lønnsplikt dager, og etter en venteperiode på tre dager kunne permitterte arbeidstakere med rett til dagpenger motta disse i inntil 26 uker med en kompensasjonsgrad på 62,4 pst. På flere punkter er permitteringsordningen og dagpengeordningen blitt midlertidig endret for å redusere kostnadene til arbeidsgivere og for å sikre høyere kompensasjon til personer som blir permittert eller ordinær arbeidsledig. Samtidig innebærer endringene også at flere grupper kan motta dagpenger:

- Lønnsplikten til arbeidsgiver er redusert fra 15 til 2 dager.
- De tre ventedagene før mottak av dagpenger er opphevet.
- Permitterte sikres 100 pst. lønn inntil 6 G fra dag tre til og med dag 20.
- Kompensasjonen til mottakere av dagpenger, uavhengig av om det er ved permittering eller



Figur 3.9 Permittering og endring i antall arbeidssøkere

Kilde: Nav.

som følge av ordinær arbeidsledighet er økt, slik at de utgjør 80 pst. av dagpengegrunnlaget opp til 3 G og 62,4 pst. av den delen av dagpengegrunnlaget som er mellom 3 G og 6 G. Tidligere var satsen flat på 62,4 pst. uavhengig av dagpengegrunnlaget inntil 6G.

- Den nedre inntektsgrensen for rett til dagpenger er redusert fra 1,5G til 0,75G siste 12 måneder eller fra 3 G til 2,25 G siste 36 måneder. Kravet om redusert arbeidstid for rett til dagpenger er redusert fra minimum 50 pst. til minimum 40 pst.

Det foreslås at alle som går ut av maksimal stønadperiode skal kunne motta dagpenger ut oktober 2020, forutsatt at vilkårene for innvilgelse av dagpenger er oppfylt. Det foreslås videre at perioden med fritak for lønnsplikt forlenges ut oktober 2020, selv om grensen på 26 uker er overskredet. Samtidig foreslås det en ytterligere forlengelse av stønadperioden for mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) som arbeidssøker ut oktober 2020.

For å sikre inntekt til de fleste selvstendig næringsdrivende, og frilansere som ikke er dekket av dagpengeordningen, er det også opprettet en ordning med midlertidig inntektssikring tilsvarende 80 pst. av kompensasjonsgrunnlaget (begrenset oppad til 6G) fra og med dag 17 etter dokumentert inntektstortfall. Det er videre innført en midlertidig inntektssikringsordning for lærlinger som sikrer 100 pst. av lærlinglønnen inn-

til 1,5G og 62,4 pst. av lærlinglønnen mellom 1,5 og 6G.

Det er usikkert hvor lenge perioden med høy arbeidsledighet vil vedvare. Dersom det høye nivået på permitteringene i stor grad blir kortvarig, vil trolig de negative konsekvensene for de aller fleste permitterte være begrenset. Samtidig vil omfanget av arbeidsledighet øke med varigheten og dybden på det økonomiske tilbakeslaget. En studie fra Frischsenteret og Oslo Economics fra 2018 viser at bare om lag halvparten av de permitterte kommer tilbake til samme arbeidsgiver seks måneder etter avsluttet permitteringsperiode. Denne studien peker videre på at overgangen til ordinær ledighet øker med permitteringsperiodens varighet. Undersøkelsen viser at om lag en tredel som avslutter en permitteringsperiode blir arbeidsledige.

Ulike studier viser at langvarig ledighet kan gi negative langsiktige konsekvenser for videre tilknytning til arbeidslivet, såkalte hysteresis-effekter. Det er en risiko for at flere kan bli stående utenfor arbeidslivet i etterkant av krisen. Mange av dem som er blitt permitterte, har både lav inntekt og lavt utdanningsnivå. Over 70 pst. av økningen i ledigheten fra mars i fjor til mars i år har kommet blant personer med grunnskole- eller videregående skole som høyeste utdanning. Det er grupper som kan være særlig utsatt for å miste fotfestet i arbeidsmarkedet når de mister jobben. Risikoen for det vil trolig øke med ledighetsperioden. Også personer som var ledige før krisen inn-

traff, kan få problemer med å komme i jobb. Der- som flere faller ut av arbeidsmarkedet, kan inn- strømmingen til helserelevante trygdeytelser øke, og forsterke utfordringene med å finansiere offentlige velferdstjenester.

Det er viktig at permitteringsordningen er utformet slik at omfanget av permitteringer ikke blir unødig høyt eller langvarig. En mer sjenerøs permitteringsordning kan føre til unødvendig høy bruk av permitteringer. Få lønnsplikt dager gir arbeidsgivere svake insentiver til å la ansatte utføre arbeidsoppgaver i bedriften. Jo billigere det er å permittere, jo flere vil tas ut av sysselsetting. Samtidig er permitterte mindre aktive arbeidssø- kere enn andre ledige. Den økte kompensasjons- graden kan også bidra til at permitterte reduserer søkeaktiviteten ytterligere. En forlengelse av varigheten av perioden med fritak for lønnsplikt til for eksempel 40 eller 52 uker, vil også kunne redu- sere søkeaktiviteten. For internasjonale virksom- heter med tilstedeværelse i flere land, kan for gun- stige permitteringsregler føre til at norske arbeids- takere permitteres i større grad enn i andre land. Innelåsningseffektene ved permittering kan bli store, og vil kunne føre til betydelige negative kon- sekvenser for arbeidsmarkedet og verdiskapingen. Samtidig kan en forlenget permitteringsperiode gi muligheter for næringer som er inne i en midlerti- dig nedgangsperiode, til å beholde kompetansen i virksomheten. Men det må ses i sammenheng med andre deler av permitteringsregelverket, for eksempel dagene med arbeidsgivers lønnsplikt. Et for lempelig regelverk kan medføre et for stort omfang av permitteringer.

Det er viktig at de midlertidige utvidelsene reverseres når situasjonen tilsier det. Selv om det har vært et markert fall i produksjonen og aktivi- teten i mange bransjer, vil det kunne være behov for arbeidskraft i andre deler av arbeidsmarkedet. Etter hvert blir det svært viktig at permitterte sti- muleres til å søke arbeid, og at bedriftene stimule- res til å ta inn igjen de permitterte, slik at syssel- settingen kan vende tilbake til et høyt nivå. Samti- dig er det usikkert når den økonomiske aktivite- ten vil ta seg opp igjen og hvor raskt det vil skje. Regjeringen vurderer permitteringsordningen i lys av dette, og anser at den store usikkerheten til- sier at regelverket ikke endres nå, men at perio- den med fritak for lønnsplikt forlenges ytterligere. Det foreslås derfor at perioden med fritak for lønnsplikt forlenges ut oktober 2020. Det betyr at arbeidstakere som er permitterte kan motta dag- pengene, selv om grensen på 26 uker er overskre- det.

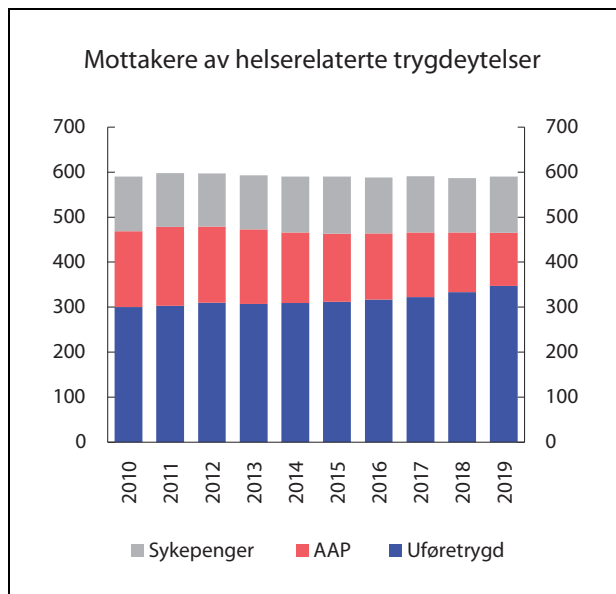
Etter hvert som smitteverntiltakene bygges ned kan det være nødvendig å sette inn tiltak som i større grad stimulerer til aktivitet fremfor passi- vitet for å bidra til at de som nå er blitt permittert eller arbeidsledige, raskt skal komme tilbake i jobb. Regjeringen har satt ned et ekspertutvalg, ledet av professor Steinar Holden, som bl.a. skal vurdere når de midlertidige tiltakene kan fases ut, hvordan insentivene til jobbsøking kan forbedres dersom de midlertidige tiltakene må videreføres og aktuelle tiltak for å øke etterspørselen i økono- mien. Regjeringen vil i en proposisjon i slutten av mai blant annet vurdere ulike tiltak og virkemidler som kan være aktuelle å iverksette for å få flere arbeidsledige tilbake i jobb.

Arbeidsmarkedstiltak er sentrale virkemidler for å få flere arbeidsledige over i arbeid og mot- virke at grupper med svake kvalifikasjoner faller ut av arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedstiltak ret- tes mot arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. I saldert budsjett ble det lagt opp til en bevilgning som tilsvarer om lag 56 000 plas- ser i 2020. Det er uklart hvor lenge situasjonen med høy arbeidsledighet vil vedvare. Særlig utsatte grupper blant ungdom og innvandrere er sammen med langtidsledige prioritert ved delta- kelse på tiltak. Det gjelder også personer med nedsatt arbeidsevne. De har særlige utfordringer med å få innpass i arbeidslivet, og en stor andel av tiltaksplassene rettes inn mot denne gruppen.

Omfanget og innretningen av arbeidsmarked- stiltakene og kompetansestyrkende tiltak må vur- deres i lys av utviklingen i arbeidsmarkedet og hvordan det videre konjunkturforløpet i økono- mien blir. Nivå og innretning av tiltak må vurderes etter hvert som restriksjonene knyttet til smitte- vern blir lempet på og bedriftene og tiltaksarran- gører kan ta imot tiltaksdeltakere. Arbeids- og vel- ferdsetaten starter i mai opp igjen noe av aktivite- ten som ble stanset som følge av innføringen av smitteverntiltak. Inntil videre foreslås det å opp- rettholde bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak for 2020.

Antall mottakere av helserelevante trygdeytel- ser har holdt seg på et høyt, men stabilt nivå, de siste ti årene, se figur 3.10. I 2019 mottok om lag 17 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder en helse- relatert ytelse. Det innebærer at hver sjettede per- son i yrkesaktiv alder mottar en slik ytelse. Dette skjer samtidig som folkehelsen stadig bedres, noe som gjenspeiles i stadig økende levealder.

Mer enn halvparten av de som får en helsere- latert trygdeytelse, mottar uføretrygd. Ved utgan- gen av første kvartal 2020 var det registrert 355 000 personer som mottok uføretrygd, tilsva-



Figur 3.10 Mottakere av helse-relaterede trygdeytelser. 1000 personer

Kilde: Nav.

rende 10,4 pst. av befolkningen i aldersgruppen 18–67 år. Det er 3 000 flere enn ved årsskiftet og i underkant av 12 000 flere enn på samme tid i fjor. Samtidig var det registrert 118 000 mottakere av AAP ved utgangen av første kvartal, tilsvarende 3,4 pst. av befolkningen i aldersgruppen 18–67 år. Det er vel 3 000 flere enn ved årsskiftet, og skyldes blant annet økt tilgang av nye AAP-mottakere, delvis som følge av at personer som tidligere mottok AAP har kommet tilbake på ytelsen.

Fremover ventes det en økning i antall AAP-mottakere, i hovedsak som følge av forlengelse av stønadperioden. Antallet mottakere av helse-relaterede ytelser er vesentlig mindre påvirket av konjunktorene enn antallet arbeidsledige. Ulike studier finner likevel støtte for at nedbemanning og tap av arbeidsplasser kan føre til økt overgang til uføretrygd. Redusert aktivitet i økonomien og svakere etterspørsel etter arbeidskraft kan derfor isolert sett føre til en ytterligere økning i antallet mottakere av AAP og uføretrygd.

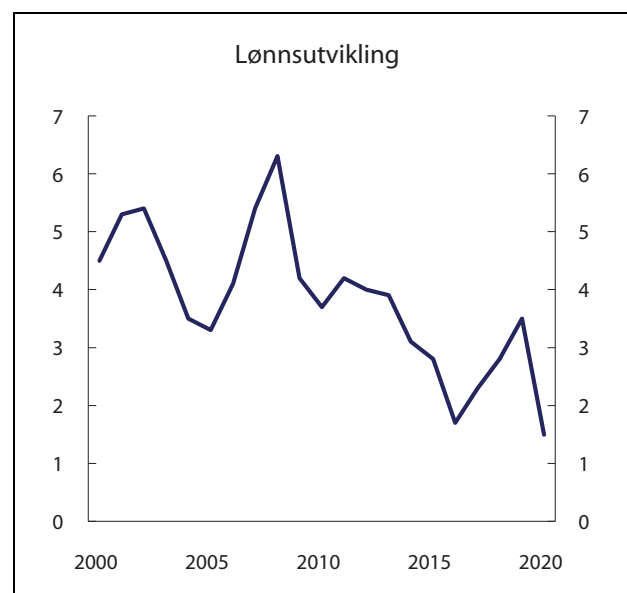
Koronapandemien har også ført til økt sykefravær hittil i år. For å redusere de økonomiske konsekvensene av økt sykefravær vil arbeidsgivere få refundert sykepenger fra dag 4 dersom sykefraværet skyldes koronarelatert fravær. Samtidig har selvstendig næringsdrivende og frilansere fått rett til sykepenger allerede fra dag fire for sykefravær for koronarelatert fravær. Siden 8. mars er det registrert om lag 40 000 legemeldte sykefraværstilfeller der det er påvist eller mistanke om smitte av covid-19. Det tilsvarer 17 pst. av alle legemeldte

sykefraværstilfeller i perioden. Økningen i antallet nye sykefraværstilfeller har likevel dempet seg markert de siste ukene.

3.5.2 Det inntektspolitiske samarbeidet

Partene i arbeidslivet har ansvaret for gjennomføringen av lønnsoppgjørene. Lønnsoppgjørene er lagt opp slik at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor (det såkalte frontfaget) forhandler først. Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Regjeringens kontaktutvalg og Det tekniske beregningsutvalget (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 arbeidsmarked.

Årets lønnsoppgjør, som er et hovedoppgjør, er utsatt til høsten. Det er stor usikkerhet rundt lønnsutviklingen. Lønnsomheten i mange konkurranseutsatte bedrifter er blitt forverret som følge av den økonomiske situasjonen. Lønnsveksten har erfaringsmessig variert med konjunkturutviklingen, se figur 3.11. Lavere sysselsetting og høyere arbeidsledighet har ofte ført til moderate lønnsoppgjør. Som en teknisk forutsetning for arbeidet med revidert budsjett, har departementet på usikkert grunnlag anslått den gjennomsnittlige årslønnsveksten til 1½ pst. fra 2019 til 2020.



Figur 3.11 Gjennomsnittlig årlig vekst i årslønn.¹ Prosent

¹ Anslag for 2020.

Kilder: SSB og Finansdepartementet.

3.6 Utviklingen i Statens pensjonsfond utland

Finansdepartementet er i lov om Statens pensjonsfond gitt det overordnede ansvaret for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU). Loven slår fast at sparingen skal ivareta langsiktige hensyn ved anvendelsen av statens petroleumsinntekter slik at petroleumsumformuen kommer både dagens og fremtidige generasjoner til gode. Norges Bank står for den operative forvaltningen av fondet, innenfor et mandat fastsatt av Finansdepartementet. Det overordnede målet for investeringene er å oppnå høyest mulig avkastning innenfor et akseptabelt risikonivå.

I mandatet er det fastsatt at fondet skal være investert med 70 pst. i aksjer og 30 pst. i obligasjoner. Ulik utviklingen i aksje- og obligasjonsmarkedene innebærer imidlertid at disse andelene kan svinge noe over tid. Dersom avvikene blir store, skal andelene vektet tilbake til den faste 70/30-fordelingen. Norges Bank kan også avvike noe fra disse andelene i forvaltningen, blant annet ved å investeres deler av fondet i unotert eiendom og unotert infrastruktur for fornybar energi. Også dette gjøres innenfor rammer fastsatt i mandatet fra Finansdepartementet.

SPU hadde i 2019 en avkastning på 19,9 pst. Det er den nest høyeste avkastningen i løpet av et enkelt år i fondets historie. Høy avkastning både i aksjemarkedet og i obligasjonsmarkedet bidro til det gode resultatet. Ved utgangen av året var verdien av fondet nær 10 100 mrd. kroner.

Det internasjonale finansmarkedet startet 2020 med oppgang, men mot slutten av februar økte markedsuroen. Det var særlig usikkerheten rundt virusutbruddet samt en kraftig nedgang i oljeprisene som preget markedet. Fra toppnivået i februar falt det globale aksjemarkedet over 30 pst., før det steg noe igjen mot slutten av mars. Fallende renter på statsobligasjoner bidro til positiv avkastning i obligasjonsmarkedet.

Avkastningen av SPU i første kvartal var -14,6 pst., målt i internasjonal valuta. Ifølge Norges Bank tilsvarer det -1 350 mrd. kroner. Avkastningen av fondets aksjeinvesteringer var -21,1 pst., mens avkastningen av renteinvesteringene var 1,3 pst. Avkastningen av investeringene i unotert eiendom var 0,4 pst.

Kronen svekket seg i første kvartal kraftig mot valutaer som dollar, pund og euro. Siden alle fondets investeringer er plassert i internasjonal valuta, stiger markedsverdien av fondet målt i norske kroner når kronen svekker seg. Valutabevegelsene i kvartalet bidro til å øke fondets verdi

med 1 327 mrd. kroner. Kronefallet utlignet dermed nesten effekten av den negative avkastningen. For SPUs internasjonale kjøpekraft er det likevel avkastningen i internasjonal valuta som er av betydning.

I løpet av kvartalet ble det overført drøyt 62 mrd. kroner fra SPU til staten. I tillegg trakk Norges Bank vel 4 mrd. kroner fra fondet for å dekke kostnadene ved forvaltningen av fondet i 2019. Markedsverdien av fondet ved utgangen av første kvartal 2020 var ifølge Norges Bank 9 998 mrd. kroner.

Etter utgangen av første kvartal har det globale aksjemarkedet steget, mens kronekursen har forblitt relativt svak. Basert på utviklingen i fondets referanseindeks har markedsverdien av fondet den siste tiden svingt rundt 10 400 mrd. kroner. En eventuell kronestyrking vil isolert sett føre til nedgang i fondsverdien. Hvis en legger til grunn valutakursene ved inngangen til 2020, ville markedsverdien av fondet anslagsvis utgjort om lag 9 000 mrd. kroner.

3.7 Klimapolitikken

3.7.1 Innledning

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

I 2018 ble det vedtatt utfyllende regelverk under Parisavtalen unntatt for avtalens bestemmelser om markedsbasert samarbeid om utslippsreduksjoner, dvs. samarbeid hvor land kan overføre utslippsreduksjoner. Heller ikke under klimatoppmøtet i Madrid i desember 2019 lyktes dette. På grunn av koronapandemien er neste toppmøte, som skulle finne sted i Glasgow i november 2020, utsatt.

Globale utslipp av klimagasser har siden 2016 i gjennomsnitt økt med 1 pst. årlig. Koronapandemien bidrar til nedgang i den økonomiske aktiviteten i 2020 og dermed også i globale utslipp av klimagasser. Usikkerheten er stor. For eksempel anslår Carbon Brief nedgangen i verdens klimagasser

assutslipp til 5,5 pst. i år, mens Det internasjonale energibyrået (IEA) har et anslag på 8 pst. reduksjon i globale energirelaterte CO₂-utslipp. Det er i tilfellet det største årlige fallet siden målingene startet. Nedgangen frem mot 2030 må være i denne størrelsesorden om verden skal begrense temperaturøkningen til 1,5 °C.

Ifølge Parisavtalen skal landene melde inn nasjonalt fastsatte bidrag (klimamål) hvert femte år. Nye eller oppdaterte bidrag skal være uttrykk for landenes høyeste ambisjon og utgjøre en progresjon fra forrige mål. Dette skal bidra til at den globale innsatsen for å nå Parisavtalens temperaturmål styrkes over tid. Første gang landene skal melde inn mål på nytt, oppdatere målet eller melde inn et nytt mål er i 2020, og dette blir derfor et viktig år for Parisavtalen. Foreløpig har noen få land, herunder Norge, meldt inn et forsterket mål.

3.7.2 Norges klimamål og samarbeid med EU

Norge meldte i februar 2020 inn et forsterket klimamål under Parisavtalen. Det innebærer at Norge forplikter seg til å redusere utslippene av klimagasser med minst 50 pst. og opp mot 55 pst. i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Regjeringen ønsker å oppfylle det forsterkede målet sammen med EU. Gjennom klimaavtalen med EU har Norge allerede forpliktet seg til å samarbeide med EU om å redusere utslippene med minst 40 pst. innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå. Der som EU ikke forsterker sitt mål like mye som Norge, vil den delen av målet som går lengre, være betinget av samarbeid om utslippsreduksjoner i andre land i tråd med reglene i Parisavtalen.

Det er ventet at EU vil melde inn et forsterket mål i løpet av 2020. Kommisjonen vurderer et mål om å redusere utslippene i 2030 med 50 til 55 pst. sammenlignet med 1990 og gjennomfører nå en offentlig høring. Kommisjonen har varslet at de i september vil legge frem sitt forslag til forsterket klimamål for 2030. Et forsterket klimamål for EU kan bety at deler av klimarammeverket som inngår i Norges samarbeid med EU om klimamålet for 2030, vil strammes inn. Kommisjonen tar sikte på legge frem forslag til eventuelle endringer i EUs klimarammeverk innen juni 2021.

For 2050 er målet at Norge skal bli et lavutslippssamfunn. Målet er lovfestet i klimaloven. Med lavutslippssamfunn menes et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskre-

vet i Parisavtalen. Regjeringen har varslet at den vil endre utslippsintervallet i det lovfestede klimamålet for 2050 slik at målet blir å redusere utslippene i størrelsesorden 90 til 95 pst. fra utslippsnivået i referanseåret 1990.

3.7.3 Norsk klimapolitikk

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Sektorovergripende virkemidler i form av avgifter og deltagelse i det europeiske kvotesystemet er hovedvirkemidlene og dekker mer enn 80 pst. av klimagassutslippene i Norge. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp og bidrar dermed til at produksjon og forbruk vris i mer klimavennlig retning. Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak, herunder støtte til forskning og teknologiutvikling.

Norske utslipp av klimagasser var 52,0 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2018. Det er nesten 9 pst. lavere enn i toppåret 2007. Ikke-kvotepfiktige utslipp utgjør vel halvparten av norske utslipp, og er hovedsakelig utslipp fra transport, jordbruk, avfall og HFK/PFK. Nesten 70 pst. av disse utslippene er ilagt avgift. Det generelle avgiftsnivået på utslipp av klimagasser i 2020 er 544 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter. Denne omfatter tilnærmet all ikke-kvotepfiktig bruk av fossile drivstoff samt klimagassene HFK og PFK. Den halvdelen av norske utslipp som er omfattet av det europeiske kvotesystemet for bedrifter, i hovedsak petroleumssektoren og industrien, står overfor en utslippskostnad lik kvoteprisen. Petroleumssektoren står overfor både CO₂-avgift og kvotepfikt. Kvoteprisen har i store deler av 2019 og 2020 ligget på rundt 25 euro. Etter at sterke smitteverntiltak ble innført i Europa og resten av verden i mars 2020, falt kvoteprisen ned mot 15 euro, men tok seg raskt opp igjen og har i april ligget rundt 20 euro.

Opptak av klimagasser i skog og annen arealbruk var i 2017 på 25 mill. tonn og tilsvarte om lag halvparten av utslippene i andre sektorer.

Det er stor usikkerhet om hvordan norske utslipp vil bli påvirket av koronapandemien og de sterke smitteverntiltakene både her hjemme og i resten av verden, og det er foreløpig begrenset med statistikk som kan kastes lys over utslippsutviklingen. Den lave aktiviteten i norsk økonomi trekker i retning av lavere utslipp. Omsetningen av drivstoff falt med 9 pst. i mars 2020 sammenlignet med samme måned året før. Nedgangen gjennom måneden var trolig betydelig sterkere. Fallet i omsetningen av jetparafin som brukes i luftfarten, var spesielt stort. På den annen side er pro-

duksjonen i bygge- og anleggsnæringen så langt relativt lite rammet og produksjonsnedgangen i de store utslippsintensive næringene i kvotepliktig sektor, som prosessindustrien og petroleumsvirksomheten, har vært begrenset ifølge foreløpig nasjonalregnskap for 1. kvartal.

Hvor stor utslippsreduksjonen blir og hvor lenge den vil vare, avhenger av hvor langvarig og dypt tilbakeslaget blir, og om virusutbruddet fører til varige endringer i for eksempel etterspørselsvaner. Selv om utslippene av klimagasser er redusert raskt under krisen, er mye av dette trolig forbigående, og verdenssamfunnet står fortsatt overfor en stor utfordring med å redusere utslippene mer varig. Samtidig har norske klimagassutslipp siden 2007 vært på en nedadgående trend, og ifølge utslippsfremskrivingene i Nasjonalbudsjettet 2020 vil nedgangen være tiltagende fremover.

Regjeringen foreslår i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2020 bevilgninger til flere formål som vil støtte opp under omstillingen til et lavutslippssamfunn. For å redusere utslipp og fornye nærskipsflåten foreslås det økte bevilgninger til ulike tiltak innenfor grønn skipsfart. Videre foreslås det å øke kapitalen i investeringsselskapet Nysnø, slik at lønnsomme klimaløsninger skal få bedret tilgang på finansiering.

I slutten av mai vil regjeringen fremme en proposisjon der hovedtema vil være veien ut av krisen for norsk økonomi. Tiltakene i proposisjonen skal sette oss bedre i stand til å møte de utfordringene som har ligget foran oss lenge, herunder gjennomføre det grønne skiftet slik at klimagassutslippene går ned.

4 Skatte og avgiftspolitikken

4.1 Endringer i skatte- og avgiftsreglene

I Revidert nasjonalbudsjett 2020 foreslår regjeringen flere endringer i skatte- og avgiftsreglene som respons på virusutbruddet. Provenyeffekten av disse forslagene utgjør om lag 9,8 mrd. kroner påløpt og 8,7 mrd. kroner bokført sammenlignet med saldert budsjett for 2020. Følgende endringer har provenyvirkning for 2020:

- Arbeidsgiveravgiften reduseres med 4 prosentenheter for mai og juni måned (tredje termin). Provenytapet som følge av endringen er anslått til 8 mrd. kroner bokført i 2020. Samtidig utsettes forfallstidspunktet for denne terminen til 15. oktober 2020. I sone V og på Svalbard, der satsen er null, legges det opp til et tilskudd på 4 pst. av lønnsgrunnlaget, på til sammen 167 mill. kroner.
 - For å stimulere til økte investeringer innføres startavskrivning for saldogruppe d (blant annet maskiner) på 10 pst., slik at avskrivningene første året økes fra 20 til 30 pst. Regjeringen forstår det slik at intensjonen er å stimulere til økte investeringer. Det foreslås derfor at økt avskrivningssats bare omfatter driftsmidler som anskaffes fra tidspunktet forslaget trer i kraft. Provenytapet er anslått til om lag 1 200 mill. kroner påløpt og om lag 200 mill. kroner bokført i 2020. Det kortsiktige tapet av proveny vil bli motsvart av lavere avskrivninger og høyere skattebetaling i årene etter 2020. Tiltaket gjelder i utgangspunktet for 2020, og en eventuell videreføring vil bli vurdert i forbindelse med forslaget til statsbudsjett for 2021.
 - Opsjonsordningen for små oppstartsselskap utvides. Dagens vilkår om at personer som tildeles opsjoner under ordningen må være ansatt i selskapet etter 1. januar 2018, oppheves. Videre blir ordningen utvidet slik at selskap med høyere antall ansatte og større driftsinntekter/balansesum enn det som gjelder i dag, kan benytte ordningen. Nye grenser foreslås satt til henholdsvis maksimalt 25 ansatte og maksimalt 25 mill. kroner. Regjeringen foreslår at disse endringene gjøres varige. Det
- anslås at forslagene vil redusere provenyet med om lag 690 mill. kroner påløpt og 550 mill. kroner bokført i 2020. Endringene må godkjennes av ESA før de kan tre i kraft.
- Den lave merverdiavgiftssatsen ble redusert fra 12 til 6 pst. i perioden fra 1. april til og med 31. oktober 2020. Ved satsreduksjonen ble det ikke gjort justeringer i budsjettposter på utgiftssiden som påvirkes av satsen for merverdiavgift, som for eksempel bevilgningen til NRK. Regjeringen foreslår nå å justere ned poster på utgiftssiden med samlet 290 mill. kroner. Provenytapet som følge av redusert merverdiavgiftssats anslås dermed til 1 490 mill. kroner påløpt og bokført i 2020.
- Regjeringen foreslår også enkelte endringer som følge av virusutbruddet som ikke forventes å ha provenyeffekt:
- Stortinget har anmodet regjeringen om å etablere en egen midlertidig skattemessig saldogruppe for skip (utenfor tonnasjeskatteordningen) i nærskipfart. Tiltaket skaper store avgrensingsproblemer og vil neppe kunne gjennomføres i sin helhet innenfor rammen av EØS-avtalen. Regjeringen anbefaler ikke at det innføres en egen saldogruppe for nærskipfart. Det foreslås likevel en forskriftshjemmel, slik at Finansdepartementet kan innføre en forhøyet avskrivningssats for nærskipfart i 2020, basert på nærmere vurderinger og avklaring med ESA.
 - Bedrifter som får betalingsproblemer som følge av virusutbruddet og smitteverntiltakene, bør fortsatt ha mulighet til å utsette innbetaling av skatter og avgifter. En lempelig utsettingsordning kombinert med en normal markedsrente, vil ivareta dette hensynet. Da vil det ikke være lønnsomt for bedrifter som har alternative finansieringskilder å bruke utsettingsordningen, og den vil bli mer målrettet mot bedrifter med betalingsproblemer. Renter på skatteutsettelsene vil også gi bedrifter insentiv til å finne løsninger i finansmarkedene for å dekke sitt likviditetsbehov. Regjeringen foreslår at utsettelsesrenten reduseres fra 9,5 til 6 pst., og

at det gis nye og mer fleksible bestemmelser om betalingsutsettelse.

- Foreldelsesfristen for krav om merverdiavgiftskompensasjon for januar og februar i 2020, utsettes til 31. august.

Utover forslag i forbindelse med virusutbruddet foreslår regjeringen enkelte endringer i det ordinære skatte- og avgiftsopplegget i Revidert Nasjonalbudsjett 2020. Provenyeffekten av disse forslagene anslås til om lag 35 mill. kroner påløpt og 25 mill. kroner bokført i 2020. Følgende forslag antas å ha provenyeffekt i 2020:

- Utvidelse av merverdiavgiftsfritaket for aviser og elektronisk nyhetsformidling til også å omfatte dybdejournalistikk. Forutsatt at endringen trer i kraft 1. juli, kan provenytapet anslås til om lag 25 mill. kroner påløpt og 15 mill. kroner bokført i 2020. Det langsiktige provenytapet som følge av forslaget antas å være betydelig større.
- Stortingets vedtak om full elavgift for utvinning av kryptovaluta i store datasentre, oppheves. Endringen for kraft til utvinning av kryptovaluta er ikke iverksatt i påvente av nødvendig avklaring med ESA om statsstøtte. Avgiftsmessig forskjellsbehandling av kraftforbruket i et datasenter er avgiftsteknisk vanskelig å avgrense, gjennomføre og kontrollere. Usikkerheten og mangelen på forutsigbarhet næringen opplever nå, er uheldig. Det anslås på usikkert grunnlag at endringen vil gi et provenytap på om lag 10 mill. kroner i 2020.

Samlet sett innebærer forslagene til endringer i skatte- og avgiftsopplegget et provenytap på om lag 9,9 mrd. kroner påløpt og 8,7 mrd. kroner bokført i 2020 sammenlignet med saldert budsjett for 2020.

Etter at budsjettet for 2020 ble lagt frem, har Stortinget vedtatt en rekke endringer i skatte- og avgiftsopplegget som følge av virusutbruddet. Disse endringene antas å gi et provenytap på om lag 8,1 mrd. kroner påløpt og 5,0 mrd. kroner bokført i 2020. Se avsnitt 1.2 i denne meldingen for en omtale av endringene.

Tidligere vedtatte endringer og de nye forslagene i dette reviderte budsjettet vil samlet redusere provenyet i 2020 med om lag 18 mrd. kroner påløpt og 13,7 mrd. kroner bokført sammenlignet med saldert budsjett for 2020.

Regjeringen foreslår også enkelte andre endringer i det ordinære skatte- og avgiftsopplegget:

- Adgang til egenretting av skattefastsetting for rederibeskattede selskap.

- Heving av minstegrensen for utskrivning av eiendomsskatt.
- Fritak for toll på kjøtt fra egen jakt til eget bruk.
- Merverdiavgiftsfritak for ufortollede kjøretøy som skal brukes av ambassader mm.
- Skatt på supplerende stønad til uføre flyktninger.
- Overgangsordning for håndtering av utleggstrekk ved overføring av kommunal skatteopprekker til Skatteetaten.

I tillegg gis det en omtale av følgende saker:

- Fritak for CO₂-avgift på naturgass og LPG for virksomheter som er kvotepliktige.
- Ny metode for måling av avgasser (WLTP) i engangsavgiften for varebiler.
- Tollfritak for roser fra GSP+-land.
- Presisering av virkeområdet for omgåelsesreglen.
- Maksimal sats for bolig og fritidsbolig i eiendomsskatten.

For nærmere omtale av skatte- og avgiftssaker vises det til Prop. 107 LS (2019–2020) *Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga*. Regjeringens forslag til endringer i petroleumsskatten er omtalt i Prop. 113 L (2019–2020) *Midlertidige endringer i petroleumsskatteloven*.

I dette kapittelet omtales følgende saker:

- Avvikling av 350-kronersgrensen med tilhørende overgangsordning.
- Oppfølging av Havbruksskatteutvalget.

4.2 Avvikling av 350-kronersgrensen med tilhørende overgangsordning

Ved behandlingen av Prop. 1 S (2018–2019) Statsbudsjettet 2019 og tilhørende Innst. 2 S (2018–2019) fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak nr. 85 (2018–2019):

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2020 fremme forslag om å fjerne avgiftsfritaket for varesendinger fra utlandet av mindre verdi (350-kronersgrensen) fra 1. januar 2020. I utformingen av regelverket må man se hen til EUs vedtatte ordning med avgiftsfri grense, som skal iverksettes fra 2021.»

Avviklingen av 350-kronersgrensen er gjennomført i to omganger. For næringsmidler, restriksjonsbelagte varer og varer som ilegges særavgifter, ble 350-kronersgrensen avviklet 1. januar 2020. Disse varene blir nå underlagt ordinære pro-

sedyrer for oppkreving av avgifter og eventuell toll. For alle andre varer ble avviklingen av 350-kronersgrensen gjennomført 1. april 2020. For disse varene er plikten til å beregne og betale merverdiavgift lagt på tilbyderen av varen. Det er samtidig innført en forenklet ordning for beregning og betaling av merverdiavgift for varer med verdi inntil 3 000 kroner, der utenlandske tilbydere av varer kan registrere seg. Den forenklete ordningen (VOEC – VAT On E-Commerce) er en utvidelse av den tidligere forenklete ordningen for beregning og betaling av merverdiavgift for tjenester (VOES – VAT On Electronic Services).

I Innst. 4 L (2019–2020) ba Stortinget regjeringen om å utforme en overgangsordning i forbindelse med avviklingen av 350-kronersgrensen 1. april 2020 og innføringen av VOEC-ordningen:

«Flertallet mener det er viktig å ivareta hensynet til forbrukerne og god vareflyt ved avvikling av 350-kronersgrensen og innføring av den forenklete ordningen for merverdiavgift. Det vises til Prop. 1 LS (2019–2020) punkt 12.8 der departementet kommenterer uheldige konsekvenser av å presse gjennom endringene for tidlig. Flertallet ber derfor regjeringen utforme en midlertidig ordning for å avhjelpe nevnte utfordringer i en innfasingsperiode.»

VOEC-ordningen er innført i løpet av kort tid og det vil ta tid for tilbyderne å tilpasse seg et regelverk som ikke har vært klart lenge. Detaljerte regler i merverdiavgiftsforskriften og tollforskriften ble fastsatt henholdsvis 12. og 17. februar 2020. Norge er det første landet i Europa som innfører et slikt oppkrevingssystem for merverdiavgift på varer av lav verdi som sendes fra utlandet til forbruker. EU skal først innføre et slikt system fra 2021.

For å følge opp Stortingets innstilling er det innført en overgangsordning i en periode etter 1. april 2020. Overgangsordningen innebærer at det for tilbyderen er avgiftsplikt fra første krone for varer til norske forbrukere. Den avgiftsfrie grensen på 350 kroner er dermed fjernet. Samtidig beholdes deklarasjonsfritaket for varer med verdi under 350 kroner inntil videre. For norske forbrukere betyr dette at varer med verdi under 350 kroner som kjøpes fra utlandet, ikke rutinemessig blir stoppet for deklarasjon ved grensen, og at avgift ikke oppkreves fra forbrukere. Overgangsordningen legger til rette for god vareflyt over grensen selv om avgiftsplikten er innført. Overgangsordningen som er innført, vil dermed

også avhjelpe utfordringene med forsinkede vareforsendelser som følge av virusutbruddet.

For at den enkelte tilbyder skal omfattes av overgangsordningen, er det et vilkår at tilbyderen er registrert i VOEC-ordningen og etterlever regelverket i denne ordningen. Dersom fullstendig etterlevelse av VOEC-regelverket fra 1. april 2020 ikke er mulig, skal tilbyderen innlede dialog med Skatteetaten og legge frem en fremdriftsplan for når og hvordan etterlevelse skal oppnås. For å kontrollere etterlevelse av regelverket blir det i overgangsperioden avholdt jevnlig kontroll. Dersom det avdekkes at en tilbyder ikke er registrert i VOEC-ordningen og ikke har betalt merverdiavgift, vil Skatteetaten følge opp saken overfor tilbyder.

Skatteetaten har meldt om over 400 nye registrerte tilbydere i den forenklete ordningen, i tillegg til 375 tilbydere av tjenester som allerede var registrert i VOES-ordningen. I slutten av april opplevde Skatteetaten fremdeles stor pågang fra tilbydere, med om lag ti nye søknader om registrering per dag. Så langt har 27 tilbydere bedt om å bli omfattet av overgangsordningen. Disse har lagt frem en plan som viser når de vil ha alle systemer på plass for å kunne oppkreve merverdiavgift og merke vareforsendelsene i henhold til regelverket. På bakgrunn av at Norge innfører et slikt system før EU er de høye tallene for registrerte tilbydere svært lovende.

4.3 Oppfølging av Havbruksskatteutvalget – anmodningsvedtak nr. 826 (2017–2018)

4.3.1 Oppsummering og innledning

Havbruksnæringen er en stor og viktig næring for Norge. Norge er et av de få stedene i verden hvor klima- og naturforholdene legger til rette for effektiv oppdrett av laks i sjøen. Etter over 30 års utvikling bygget på privat initiativ og risikovilje i hele verdikjeden, sammen med satsning på forskning og aktiv utvikling av nye markeder i hele verden, bidrar havbruksnæringen nå med betydelig verdiskaping og sysselsetting langs kysten.

Regjeringen mener en moderat produksjonsavgift, i kombinasjon med fremtidige auksjonsinntekter, vil være en hensiktsmessig måte å hente inn midler til fellesskapet på. Regjeringen har i sin vurdering lagt vekt på å sikre både næringen og kommunesektoren forutsigbarhet og gode rammebetingelser. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2021 fremme forslag om å innføre en produksjonsavgift på 40 øre per kg produsert laks, ørret og

regnbueørret. Provenyet anslås til om lag 500 mill. kroner. Avgiften innføres med virkning fra 1. januar 2021 og innbetales som en etterskuddspliktig skatt i 2022. Avgiften utbetales til havbrukskommunene og -fylkeskommunene i 2022.

Videre foreslår regjeringen at havbrukskommunene og -fylkeskommunene tilføres 1 mrd. kroner i hvert av årene 2020 og 2021 gjennom Havbruksfondet. Salgs- og auksjonsinntekter fra kapasitetsjusteringen i 2020 utover dette tilfaller statskassen. Av salgs- og auksjonsinntekter fra økt kapasitet og nye tillatelser fra og med 2022 foreslår regjeringen at 75 pst. tilfaller staten og 25 pst. tilfaller havbrukskommuner og -fylkeskommuner.

I forbindelse med behandlingen av Dokument 8:192 S (2017–2018) vedtok Stortinget å be regjeringen sette ned et partssammensatt utvalg som skulle utarbeide en NOU som behandler ulike former for beskatning av havbruksnæringen, se Innst. 338 S (2017–2018) og vedtak 826 av 4. juni 2018:

«Stortinget ber regjeringen om å nedsette et partssammensatt utvalg som skal utarbeide en NOU som behandler ulike former for beskatning av havbruksnæringen, herunder produktionsavgift og grunnrentebeskatning/ressursrenteavgift. Ett av målene med utredningen er at vertskommuner skal sikres stabile og forutsigbare årlige inntekter for bruk av areal og for å tilrettelegge for nytt areal for oppdrettsnæringen også når det ikke er vekst. Utredningen må også vurdere den internasjonale konkurranse-situasjonen for havbruksnæringen, forutsetninger for lønnsomhet, risikoen ved biologisk produksjon i sjø, samt hvordan skatte- og avgiftssystemet påvirker sysselsettingen og industrialisering i Norge og forholdet mellom norsk og utenlandsk eierskap. Beskatningen må innrettes slik at næringen har et godt grunnlag for kunnskapsutvikling, innovasjon, investeringer og bærekraftig vekst.

Saken må slutføres i Stortinget våren 2020, med sikte på mulig ikrafttredelse medio 2020. Havbruksfondets innretning og fordeling ses i sammenheng med annen beskatning.»

I tråd med Stortingets vedtak nedsatte regjeringen Havbruksskatteutvalget 7. september 2018. I tillegg til personer fra akademia og advokater besto utvalget av representanter fra Landsorganisasjonen i Norge, Næringslivets Hovedorganisasjon og KS.

Utvalget ble bedt om å vurdere hvordan skattesystemet for havbruk bør utformes for å bidra til

at fellesskapet får en andel av den ekstraordinære avkastningen som kan oppstå i næringen, også for eksisterende tillatelser. Samtidig ble det lagt til grunn at skattesystemet bør utformes slik at selskapene har incentiver til å gjennomføre lønnsomme investeringer.

Finansdepartementet inviterte også til et forum med ytterligere ekspertise fra næringen, kommunene og arbeidslivsorganisasjonene samt uavhengige fageksperter. Utvalget ble bedt om å arrangere konsultasjonsmøter med forumet der representantene kunne gi innspill og utvalget kunne reise problemstillinger i arbeidet. Utvalget avholdt to møter med forumet.

Havbruksskatteutvalget leverte sin innstilling 4. november 2019 i NOU 2019: 18 *Skattlegging av havbruksvirksomhet*. Utredningen ble sendt på høring samme dag, med frist for innspill 4. februar 2020.

I avsnitt 4.3.2 gis det en overordnet oppsummering av innholdet i Havbruksskatteutvalgets utredning. I avsnitt 4.3.2.1 beskrives blant annet havbruksnæringen. Deler av omtalen er oppdatert med nyere tall. Det er også en kort omtale av konsekvensene av virusutbruddet for havbruksnæringen. I avsnitt 4.3.2.2 beskrives modellene Havbruksskatteutvalget har utarbeidet for å hente inn grunnrente til fellesskapet. Kommunesektorens inntekter fra havbruk er nærmere redegjort for i avsnitt 4.3.2.3. Avsnittet inneholder også ulike modeller utvalget har utredet for å fordele en andel av grunnrenten til kommunesektoren. Havbruksskatteutvalgets vurderinger og forslag er omtalt i avsnitt 4.3.2.4. Høringen av utvalgets rapport er redegjort nærmere for i avsnitt 4.3.3. Regjeringens vurderinger og forslag til oppfølging av Havbruksskatteutvalget følger i avsnitt 4.3.4.

Anmodningsvedtak nr. 826 (2017–2018) anses fulgt opp gjennom denne redegjørelsen og regjeringens forslag til oppfølging av utvalgets utredning.

4.3.2 Havbruksskatteutvalgets utredning

4.3.2.1 Nærmere om havbruksnæringen

Utvalget peker på at Norge har naturlige fortrinn for oppdrett av laks og ørret i sjø. Norske sjøområder er kjennetegnet av gode klimatiske forhold, med fjorder som skjermer anleggene for vær og vind. Det gjør at produksjonen kan skje til lavere kostnader her enn de fleste andre steder i verden. Havbrukstillatelser utstedes av staten og gir en beskyttet og tidsubegrenset rett til næringsutøvelse.

Utvalget viser til at havbruksnæringen fra starten på 1970-tallet har gått fra å være en «attåt-næring» med mange små eiere til å bli en av Norges viktigste og mest lønnsomme næringer, som leverer produkter til et globalt marked. I dag er både eierskapet og selskapsstrukturen i næringen betydelig mer konsentrert. Flere havbruksselskaper har blitt børsnotert og fått et bredt eierskap av både norske og internasjonale investorer. Over 50 pst. av produksjonskapasiteten eies i dag av fire selskaper, som igjen domineres av fire Eiermiljøer. Til sammenligning sto de ti største oppdrettselskapene i 1990 for om lag 8 pst. av samlet produksjon. Over 1/3 av produksjonskapasiteten er i utenlandsk eierskap.¹

Utvalget peker på at lønnsomheten i havbruksnæringen har vært svært god i flere år, se figur 4.1A. Gjennomsnittlig avkastning på kapitalen (totalrentabilitet) var på hele 19 pst. i perioden 2008 til 2018. For industrien var den i samme periode 6 pst. Gjennomsnittlig driftsmargin i havbrukssektoren var i de samme årene på 24 pst., mens den for industrien var på 5 pst. Lønnsomheten har med andre ord vært 3–4 ganger høyere i havbruk enn i industrien over denne perioden. Utvalget viser til at høy lønnsomhet er en indikasjon på at det kan eksistere grunnrente i næringen.

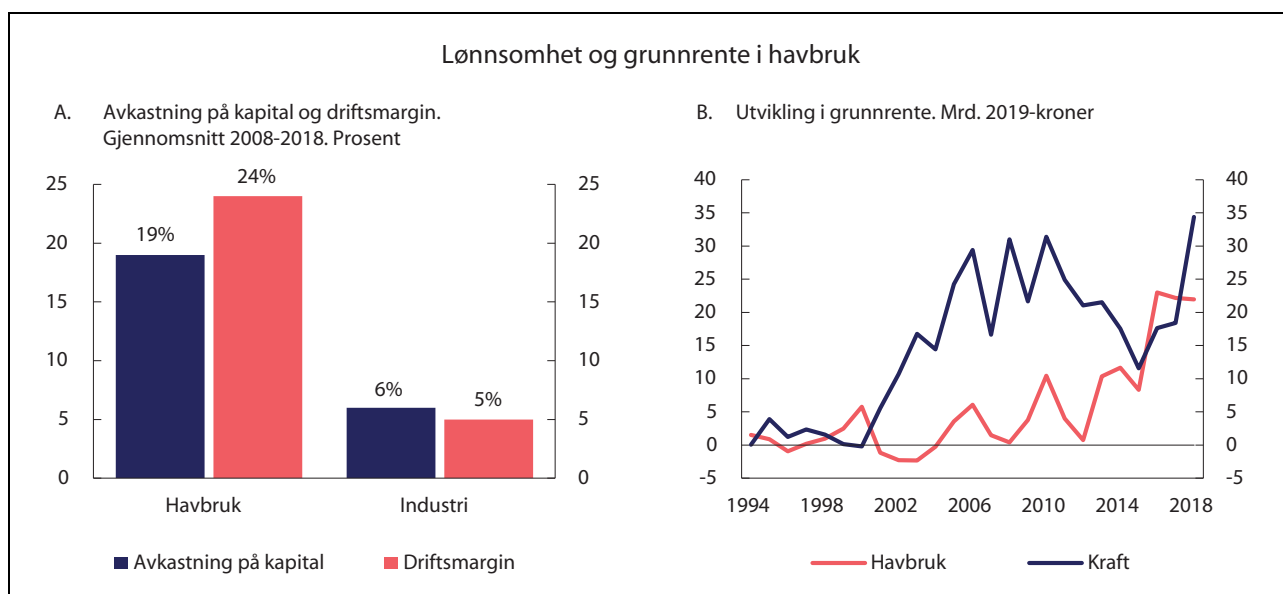
Utvalget påpeker at grunnrente i havbruksnæringen dels kan ses på som en klassisk grunnrente knyttet til at det er en begrenset mengde

lokaliteter på verdensbasis som er egnet for havbruksvirksomhet. Dels er det også en reguleringsrente ved at det er begrenset hvor mange tillatelser som kan gis som følge av miljøpåvirkning. Endelig kan samspillet mellom regulering og naturgitte fortrinn bidra til at grunnrenten kan realiseres.

Utvalget har gjort flere analyser for å beregne størrelsen på grunnrenten. Blant annet har Greaker og Lindholt (2019), på oppdrag fra utvalget, beregnet grunnrenten i akvakultur og kraftproduksjon i perioden 1984 til 2018. En robust konklusjon er, ifølge rapporten, at det har vært realisert betydelig grunnrente i havbruk siden år 2000. Figur 4.1B viser utviklingen i anslått grunnrente i havbruk og kraftproduksjon siden 1994. Grunnrenten i havbruk har steget markant fra 2012, og i perioden 2016 til 2018 har den vært på i overkant av 20 mrd. kroner, på nivå med vannkraftnæringen.

Utvalget har også sett hen til andre analyser og utført egne analyser for å beregne størrelsen på grunnrenten, se tabell 4.1. Flåten og Pham (2019) anslår grunnrenten i selskapene som inngår i Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse, til om lag 19 mrd. 2019-kroner i 2016. Dersom anslaget skaleres opp til å omfatte alle havbruksselskaper, kan grunnrenten anslås til om lag 27 mrd. 2019-kroner i 2016. Utvalgets anslag basert på skattedata viser at grunnrenten har variert fra om lag 10 til om lag 23 mrd. 2019-kroner i perioden 2013 til 2017. Utvalget benyttet også prisdata fra auksjonen av havbrukstillatelser sommeren 2018 for å anslå forventet fremtidig grunn-

¹ Nøstbakken & Selle (2019): Eierskap i norsk oppdrettsnæring.



Figur 4.1 Lønnsomhet og grunnrente i havbruksnæringen

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Greaker og Lindholt (2019) og Havbruksskatteutvalget, NOU 2019: 18.

Tabell 4.1 Anslag på årlig grunnrente i havbruksnæringen fra ulike kilder.¹ Mrd. 2019-kroner

Kilde	Årlig grunnrente. Mrd. 2019-kroner
Greaker og Lindholt (2019)	22–23
Flåten og Pham (2019) ²	27
Skattedata.....	22–23
Auksjonsdata.....	9–18

¹ Anslagene er basert på ulike grunnlagsår i perioden 2016–2018.

² Flåten og Pham (2019) har anslått grunnrenten i selskapene som inngår i Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse. Anslaget som er oppgitt her, er skalert opp til å omfatte alle havbruksselskaper.

Kilde: Havbruksskatteutvalget, NOU 2019: 18.

rente i næringen. Uavhengig av metode bekrefter analysene en betydelig grunnrente i næringen.

Staten har i det alt vesentlige tildelt havbruks-tillatelser billig eller gratis, se figur 4.2. Grunnrenten har derfor i liten grad tilfalt fellesskapet. Frem til 2002 ble tillatelser tildelt vederlagsfritt. I perioden 2002 til 2017 har tillatelser i stor grad vært tildelt til lave, administrativt fastsatte priser. I 2013 og 2018 skjedde deler av tildelingen gjennom auksjon. Utvalget anslo at den daværende tillatelsesmassen hadde en markedsverdi i størrelsesorden 200 mrd. kroner. Til sammenligning utgjør de samlede beløpene som næringen har betalt til fellesskapet, om lag 6,8 mrd. 2019-kroner, det vil si om lag 3 pst. av den anslåtte verdien av tillatelsene.

Havbruksnæringen er foreløpig ikke særlig hardt rammet av virusutbruddet. Det har vært fall i etterspørselen etter sjømat fra hoteller, restauranter og catering, men en økning i salget av sjømat i dagligvarehandelen. Eksporten har holdt seg på et relativt høyt nivå. En svakere krone har bidratt til å dempe noe av effekten av lavere eksportvolum. Ifølge Statistisk sentralbyrå har prisene på eksportert laks falt fra i overkant av 72 kroner per kg i slutten av februar til rundt 56 kroner per kg i slutten av april. Dette er noe under gjennomsnittet av prisene de siste tre årene, men fortsatt høyt, sett i forhold til næringens gjennomsnittlige produksjonskostnader. Siden midten av februar har fallet i aksjekursene for sjømatelskapene på Oslo Børs Seafood Index (OSLSFX) vært om lag på nivå med fallet i hovedindeksen på Oslo Børs (OSEBX).

4.3.2.2 Utredning av metoder for å hente inn og fordele grunnrente

Utvalget har, i tråd med mandatet, utredet både en overskuddsbasert grunnrenteskatt og en produksjonsavgift. Disse er beskrevet nærmere under.

Utvalget ble også bedt om å utrede en kombinasjon av grunnrenteskatt og produksjonsavgift. Denne modellen er nærmere beskrevet i avsnitt 4.3.2.3.

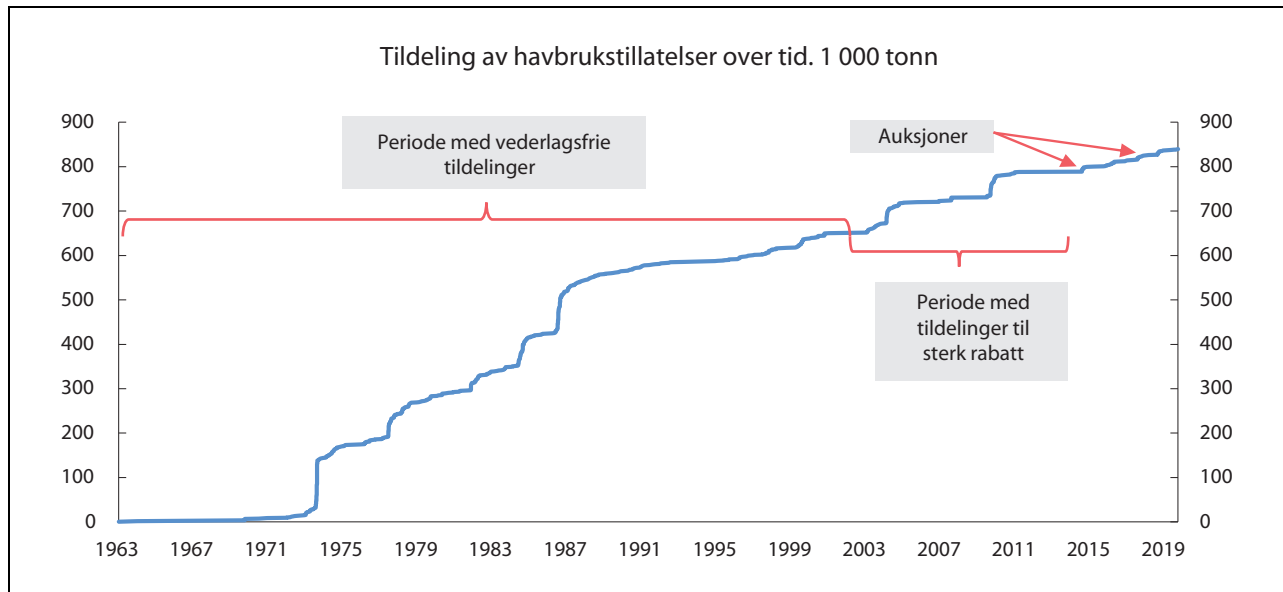
Overskuddsbasert grunnrenteskatt

Utvalget har utredet to varianter av en overskuddsbasert grunnrenteskatt. Utvalget har tatt utgangspunkt i en tradisjonell periodisert grunnrenteskatt, slik en har både for kraftnæringen og petroleumsnæringen, og tilpasset denne for havbruksnæringen. I tillegg har utvalget utredet en kontantstrømskatt der skattegrunnlaget er basert på selskapenes faktiske inn- og utbetalinger.

Utvalget har lagt opp til at grunnrenteskattepliktig er den som driver virksomhet basert på akvakulturtiltattelse til kommersiell matfiskoppdrett av laks, ørret og sjøørret i sjøvann. Skattegrunnlaget er foreslått begrenset til inntekter fra kommersiell matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret i sjø, både kystnært og offshore. Utvalget har ikke gått nærmere inn på om en grunnrenteskatt bør gjelde for matfiskproduksjon i landbaserte anlegg.

Utvalget mener at en grunnrenteskatt på havbruksnæringen bør beregnes ut fra et særskilt skattegrunnlag (grunnrenteinntekt). Slik som ved beregningen av grunnrenteinntekten for vannkraftverk, bør det angis eksplisitt hvilke inntekter som skal inngå i grunnlaget og hvordan disse skal fastsettes, samt hvilke kostnader som kan trekkes fra i inntekten.

Utvalget påpeker at skatteavregningspunktet, det vil si tidspunktet for beregning av grunnrenteskattepliktig inntekt, prinsipielt bør være idet fisken tas opp av merden. Det er frem til dette punktet aktørene utnytter knappe naturressurser og har tillatelser som gir opphav til grunnrente. Det vil normalt ikke foreligge markedspris på dette



Figur 4.2 Tildeling av havbrukstillatelser over tid. Akkumulert maksimalt tillatt biomasse. 1963–2019. 1 000 tonn¹

¹ Kapasitet i tillatelser er ført etter tildelingstidspunkt slik dette er registrert i Akvakulturregisteret. Eventuelle senere kapasitetsjusteringer er henført til samme tildelingstidspunkt.

Kilder: Fiskeridirektoratet og Havbruksskatteutvalget, NOU 2019: 18.

punktet i verdikjeden. Utvalget peker på at utfordringen består i å finne den mest egnede prisen som kan treffe dette punktet best mulig.

Utvalget har vurdert om faktiske priser for omsatt laks, ørret og regnbueørret kan benyttes ved beregning av inntekten eller om normert, administrativt fastsatt pris er bedre egnet. Utvalget finner at normpriser fremstår som et mer robust alternativ. Blant annet er normpriser godt egnet for å fastsette den løpende inntekten, og normpriser gir mindre rom for skattemessige tilpasninger.

Utvalget viser til at alle påløpte kostnader i inntektsåret som har sammenheng med den grunnrenteskattepliktige havbruksvirksomheten, bør være fradragsberettiget i brutto salgsinntekter. Utvalget har sett nærmere på om det er behov for å vurdere særskilt regulering av enkelte kostnader. Utvalget skriver at en alternativ løsning med normpris eller sjablongfradrag på kostnadssiden per i dag ikke synes å være bedre enn at de faktiske kostnadene legges til grunn.

Utvalget legger til grunn at det i en periodisert skattemodell bør gis fradrag for inntektsårets skattemessige avskrivninger av driftsmidler som benyttes i den grunnrenteskattepliktige havbruksvirksomheten. Det gis ikke avskrivninger på matfiskstillatelsene, ettersom disse er tidsubegrensede. Utvalget mener det videre bør gis fradrag for en friinntekt, som skal gi en rentekompensa-

sjon for at det ikke umiddelbart gis fradrag for investeringskostnaden, men at fradrag utsettes og skjer gjennom årlige avskrivninger. Et flertall, alle medlemmer med unntak av Moen, foreslår at verdien av tillatelser ikke medtas i friinnteksgrunnlaget, med unntak av tillatelser som var gjenstand for auksjon i 2018. Et mindretall, utvalgsmedlem Moen, mener det bør gis et sjablongmessig fradrag for vederlag for tillatelser før auksjonen i 2018, uavhengig av om disse er ervervet i første- eller annenhåndsmarkedet.

Utvalget mener at et eventuelt underskudd i grunnrenteinntekten i inntektsåret (negativ grunnrenteinntekt) bør tillates fremført med rente mot positiv grunnrenteinntekt i senere år. For grunnrenteskattepliktige selskap i samme skattekonsern bør det tillates at negativ grunnrenteinntekt i et konsernselskap kan samordnes mot positiv grunnrenteinntekt i et annet konsernselskap (konsernsamordning). I tillegg bør eventuell negativ grunnrenteinntekt utbetales ved opphør av havbruksvirksomhet. Dette vil gi full sikkerhet for utnyttelse av skattefradrag. Prinsipielt bør derfor friinntektsrenten fastsettes som en risikofri rente før skatt, slik som i grunnrenteskatten på kraftverk. En årlig utbetalingsordning av skatteverdien av negativ grunnrenteinntekt kan vurderes etter at en har hatt en periode med grunnrenteskatt på havbruksnæringen og sett hvordan skatten fungerer i praksis.

Utvalget peker på at en overskuddsbasert grunnrenteskatt alternativt kunne utformes som en kontantstrømskatt, som også vil være en nøytral skatt. I en kontantstrømskatt vil beregningen av inntekten være den samme som i modellen for periodisert grunnrenteskatt. De samme kostnadene vil være fradragsberettiget. Forskjellen er at i en kontantstrømskatt gis det direkte løpende fradrag for investeringskostnader, mens i en periodisert grunnrenteskatt kommer investeringskostnader til fradrag gjennom avskrivninger. For å kompensere for at avskrivninger over tid vil ha lavere nåverdi enn ved direkte fradrag, gis det i den periodiserte grunnrenteskatten fradrag for en friinntekt. Det er ikke grunnlag for en friinntekt i en kontantstrømskatt der investeringene kommer til fradrag umiddelbart.

Produksjonsavgift på havbruk

Utvalget har redegjort for flere mulige utforminger av en avgift hvis grunnrente skal hentes inn gjennom en produksjonsavgift. Det er skissert to ulike hovedtyper for en avgift, både en ren brutto produksjonsavgift og en lønnsomhetsjustert produksjonsavgift.

Utvalget peker på at en brutto produksjonsavgift ikke avhenger av lønnsomheten i virksomheten. Det vil måtte betales produksjonsavgift selv om virksomheten går med underskudd. Denne betalingen vil kunne hindre lønnsom produksjon. Prosjekter som er lønnsomme uten produksjonsavgift, kan bli ulønnsomme ved innføring av en avgift. Utvalget viser til at avgiften dermed kan svekke investeringsinsentivene hos de avgiftspliktige, og at dette vil kunne innebære at det vil være utfordrende å holde en avgift stabil over tid når markedsforholdene endrer seg.

Utvalget skriver at en fordel med en brutto produksjonsavgift er at den kan være enklere å praktisere enn andre alternativer som er lønnsomhetsbaserte. En produksjonsavgift kan utformes enten som en kvantumsavgift eller som en verdiavgift. For havbruk vil en kvantumsavgift typisk kunne baseres på produsert mengde fisk, mens en verdiavgift kan ta utgangspunkt i brutto omsetningsverdi. Valg av avgiftsgrunnlag vil ha betydning for avgiftstype, avgiftssats, når avgiftsplikten oppstår og på hvilket subjekt det er hensiktsmessig at avgiftsplikten pålegges. Hvis avgiften skal holdes så enkel som mulig, kan man velge en kvantumsavgift med et administrativt fastsatt avgiftsgrunnlag, eksempelvis maksimalt tillatt biomasse oppgitt i tillatelsene. Også slaktevekt kan være et praktisk grunnlag for en kvantumsavgift.

Den treffer den faktiske produksjonen bedre enn maksimalt tillatt biomasse i tillatelsene, men kan medføre et visst kontrollbehov ved veiing i slakteriene.

Det er også mulig å utforme en produksjonsavgift slik at en tar hensyn til lønnsomheten. En lønnsomhetsjustert produksjonsavgift vil i større grad ta høyde for produksjonskostnadene sammenlignet med en bruttoavgift. Den vil derfor virke mer nøytralt. Det avgjørende vil være hvilke kostnader som gjøres fradragsberettigede. Fastsettelsen av inntekten kan være den samme som for en bruttoavgift. Deretter justeres denne inntekten for kostnader, enten i form av sjablongfradrag eller fradrag for faktiske kostnader, herunder drifts- og/eller investeringskostnader. Jo flere kostnader som gjøres fradragsberettiget i avgiftsgrunnlaget, og jo nærmere disse ligger faktiske kostnader, jo mer vil avgiften få karakter av en overskuddsbasert grunnrenteskatt.

4.3.2.3 Kommunale inntekter fra havbruksnæringen

Gjeldende fordeling av havbruksinntekter mellom stat og kommune

I tråd med mandatet har Havbruksskatteutvalget også sett på hvordan skatteinntektene fra det samlede skattesystemet skal fordeles mellom kommuner, fylkeskommuner og stat. Utvalget viser til at kommunesektoren i dag får inntekter gjennom Havbruksfondet. Fondet tilføres inntekter ved statens salg av ny kapasitet. Etter det nye «trafikklyssystemet» vurderer staten kapasitetsjusteringer annethvert år ut fra næringens miljøpåvirkning. I kapasitetsjusteringen i 2018 gikk henholdsvis 70 pst. og 10 pst. av inntektene til kommuner og fylkeskommuner med oppdrettsvirksomhet. Staten beholdt 20 pst. av inntektene. Havbruksfondet er ikke et fond i ordets rette forstand, ettersom midlene utbetales i sin helhet kort tid etter at de er innbetalt.

Hoveddelen av kommunenes midler fra Havbruksfondet utbetales årlig basert på klarert lokalitetsbiomasse i den enkelte kommune og fylkeskommune. En andel på 10 pst. av det totale vederlaget fordeles mellom kommuner som har klarert ny lokalitetsbiomasse i foregående toårsperiode, med en øvre grense på 5 mill. kroner til en enkeltkommune. Et eventuelt overskytende beløp fordeles på alle kommuner med oppdrettsvirksomhet.

Det var i alt 164 kommuner som fikk utbetalinger fra Havbruksfondet i 2018. Over 1/3 av inntektene tilfalt 20 kommuner, mens 50 pst. av inntek-

tene tilfalt 35 kommuner. Selv om det er mange kommuner som mottar inntekter fra Havbruksfondet, viser dette at størsteparten av inntektene tilfaller et fåtall kommuner.

Utvalget peker på at med denne modellen svinger inntektene til de kommunene og fylkeskommunene som får utbetalinger, betydelig fra år til år. Det skyldes blant annet at kapasitetsjusteringer er planlagt annethvert år, og at tilbudt kapasitet avhenger av miljøtilstanden for de enkelte produksjonsområdene. Inntektene vil også variere med oppdretternes betalingsvilje, ut fra blant annet deres forventninger om utvikling i tilbud og etterspørsel og fremtidige laksepriser.

Kapasitetsjusteringen i 2018 ga inntekter til kommunesektoren som var langt høyere enn i tidligere tildelingsrunder. Havbruksskatteutvalget har gjort flere analyser for å illustrere fordelingsvirkningene mellom havbrukskommuner og andre kommuner som følge av inntektene fra Havbruksfondet.

Figur 4.3, som er hentet fra utvalgets utredning, viser at enkelte havbrukskommuner i 2018 fikk en sterk økning i inntekter sammenlignet med korrigerte, frie inntekter i samme år. For eksempel fikk Leka kommune inntekter fra Havbruksfondet i 2018 som tilsvarte om lag 50 pst. av kommunens korrigerte, frie inntekter. Totalt fikk 9 kommuner inntekter som tilsvarte over 30 pst. av de korrigerte, frie inntektene. Havbruksskatteutvalget påpeker at tildelingsrunden i 2018 viser at konsekvensene for

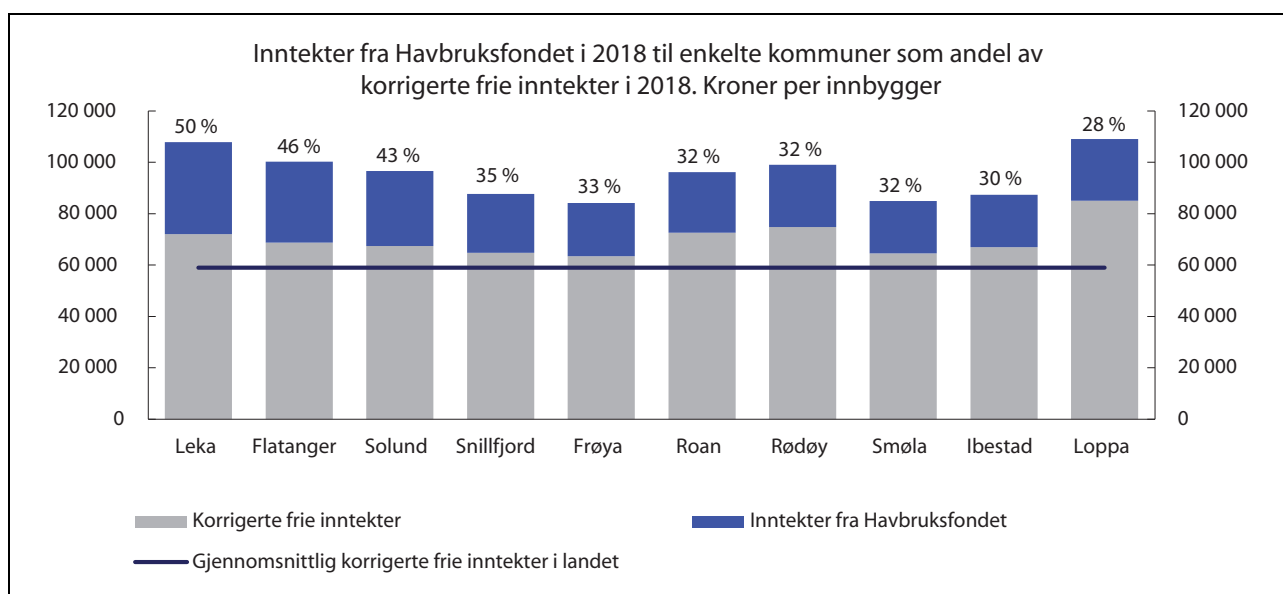
enkeltkommuners inntekter er større enn noen trolig så for seg ved opprettelsen av fondet.

Samlet utgjorde havbrukskommunenes og -fylkeskommunenes andel av inntektene fra kapasitetsjusteringen i 2018 om lag 3,2 mrd. kroner. Til sammenligning var veksten i frie inntekter for kommunesektoren samlet sett på 0,6 mrd. kroner i 2018.

I figur 4.4, som også er hentet fra utvalgets utredning, er det illustrert hvordan de særskilte inntektene fra kraftverk og havbruk kan skape forskjeller mellom kommuner. Til venstre i figuren vises de 10 innlandskommunene i tidligere Hedmark fylke med laveste inntekter. Alle disse har frie inntekter som ligger under landsgjennomsnittet. I den midtre delen av figuren er de 10 kommunene som har de høyeste inntektene fra kraftsektoren. Alle disse ligger betydelig over landsgjennomsnittet. Til høyre i figuren vises de 10 kommunene som får størst økning i inntekter som andel av frie inntekter fra Havbruksfondet. Figuren viser at også disse kommunene har betydelig høyere inntekter enn landsgjennomsnittet når en tar hensyn til havbruksinntektene.

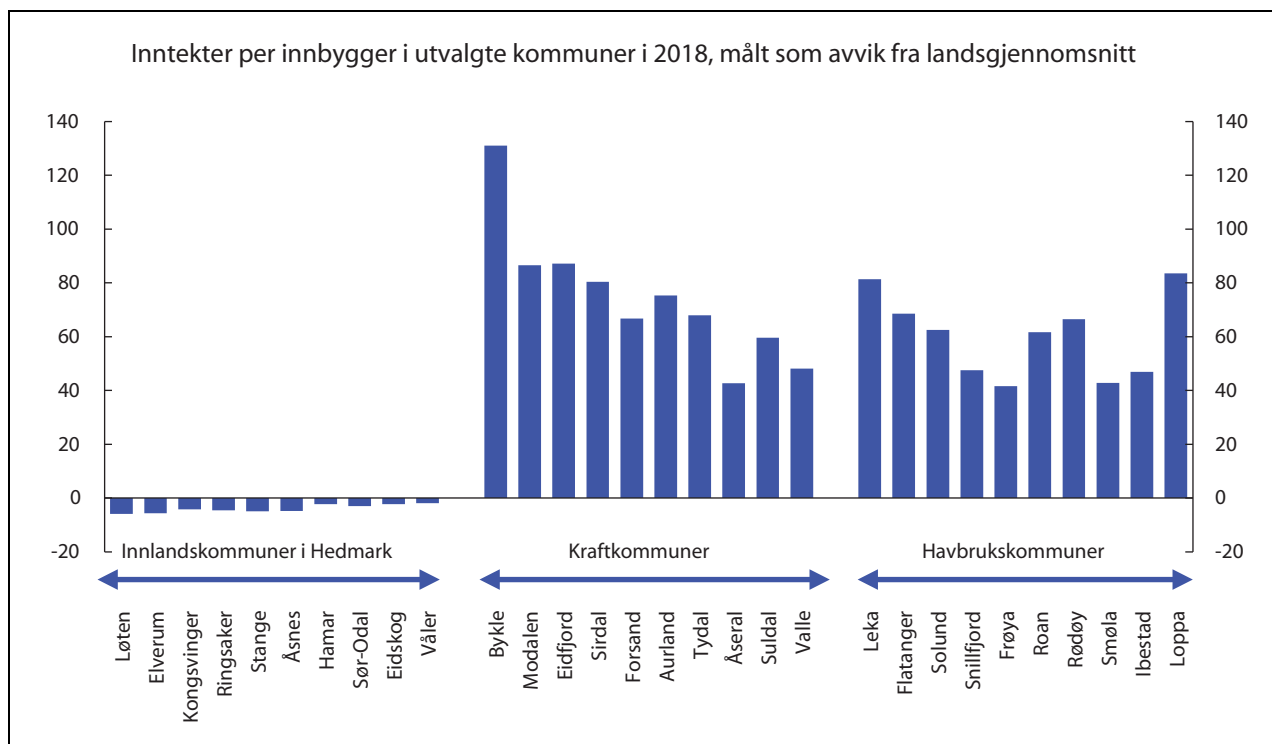
Modeller for fordeling av grunnrente

Utvalget har vurdert hvordan de offentlige grunnrenteinntektene fra havbruksvirksomhet bør fordeles i et fremtidig skatteregime. Utvalget har sett på tre modeller for fordeling av inntekter:



Figur 4.3 Inntekter fra Havbruksfondet i 2018 til enkelte kommuner som andel av korrigerte frie inntekter i 2018.¹ Kroner per innbygger, andeler i prosent

¹ Korrigerte frie inntekter tilsvarende korrigerte frie inntekter inkludert eiendomsskatt, konsesjonskraft og -avgift og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift, se Prop. 113 S (2018–2019) Kommuneproposisjonen 2020.



Figur 4.4 Inntekter per innbygger i utvalgte kommuner i 2018, målt som avvik fra landsgjennomsnittet av korrigerede frie inntekter.¹ Sum av korrigerede frie inntekter og inntekter fra Havbruksfondet i 2018

¹ Korrigerede frie inntekter tilsvarer korrigerede frie inntekter inkludert eiendomsskatt, konsesjonskraft og -avgift og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift, se Prop. 113 S (2018–2019) Kommuneproposisjonen 2020. I tillegg er det tatt hensyn til utbetalinger fra Havbruksfondet.

Kilde: Havbruksskatteutvalget, NOU 2019: 18.

- Modell 1: Alle inntekter går til staten, som så prioriterer over statsbudsjettet.
- Modell 2: Havbruksfondet opprettholdes, eventuelt med justeringer i fordelingen av inntekter mellom stat og kommune og mellom kommuner, samt eventuelt gjøre om fondet til et reelt fond.
- Modell 3: Kombinasjonsmodell med overskuddsbasert grunnrenteskatt som går til staten og en produksjonsavgift (naturressursskatt) som går til kommunene. Produksjonsavgiften skal være fradragsberettiget krone for krone mot fastsatt inntektsskatt til staten slik som naturressursskatten i kraftverksbeskatningen.

I modell 1 går i utgangspunktet alle inntekter fra havbruksvirksomheten til staten. Gjennom statsbudsjettet kan så Stortinget prioritere ulike formål, herunder om en del av inntektene skal fordeles til kommunal sektor. De fleste skatte- og avgiftsinntekter går til staten og er ikke øremerket til spesielle formål. Dette legger til rette for at Stortinget kan vurdere ulike tiltak opp mot hverandre og benytte midlene til prioriterte formål.

I modell 2 opprettholdes Havbruksfondet som fordelingsmekanisme, eventuelt med justering i fordelingen av inntektene mellom stat og kommunal sektor og mellom ulike kommuner. Utvalget drøfter også ulike kriterier for å fordele inntekter mellom kommuner, herunder lokal aktivitet, lokale skadevirkninger og lik fordeling mellom kommuner. I tillegg omtaler utvalget også muligheten for å omgjøre Havbruksfondet til et reelt fond, der kun avkastningen av fondet fordeles hvert år. Begrunnelsen er at en ved salg av nye tilatelser i teorien kan hente inn all forventet fremtidig grunnrente, og at en andel av grunnrenten bør komme fremtidige generasjoner til gode.

Modell 3 er en kombinasjonsmodell med en overskuddsbasert grunnrenteskatt som går til staten og en produksjonsavgift (naturressursskatt) som går til kommunene. Produksjonsavgiften kan trekkes fra krone for krone mot fastsatt inntektsskatt til staten slik som naturressursskatten i kraftverksbeskatningen. En slik avgift påvirker da ikke drifts- og investeringsbeslutningene, og avgiften fungerer som en ren fordelingsmekanisme mellom stat og kommunesektor.

4.3.2.4 Havbruksskatteutvalgets vurderinger og forslag

Havbruksskatteutvalget mener at hensynet til et effektivt skattesystem og legitim fordeling av grunnrenten fra utnyttelse av fellesskapets ressurser taler for at næringer hvor det genereres grunnrente, bør særbeskattes. Utvalget finner at naturgitte fortrinn og myndighetsreguleringer har gitt opphav til en betydelig grunnrente i havbruksnæringen. Utvalget mener at både effektivitetshensyn og fordelingshensyn taler for at også fellesskapet får en andel av grunnrenten i havbruksnæringen. Det kan gi rom for å redusere vridende skatter, bidra til omfordeling og til å finansiere velferdsstaten.

I hovedtrekk er utvalget enige om virkelighetsbeskrivelsen av næringen og de ulike modellene som kan benyttes for å hente inn en andel av grunnrenten til fellesskapet. Utvalgsmedlemmene er enige om at en bør bruke auksjoner ved tildeling av alle nye tillatelser og gå bort fra at deler av veksten tildeles til fastpris. Det sikrer effektiv fordeling av tillatelser og sørger for at fellesskapet får en større andel av grunnrenten.

Utvalget er delt i spørsmålene om hvorvidt det skal innføres en ekstraskatt og hvilken modell som skal benyttes for å hente inn grunnrente også fra eksisterende tillatelser. I oppsummeringen nedenfor består flertallet av utvalgets leder Ulltveit-Moe og medlemmene Andvord, Armstrong, Christiansen, Noss og Nøstbakken. Mindretallet består av medlemmene Fosli, Haugen og Moen som representerer henholdsvis Landsorganisasjonen i Norge, KS og Næringslivets Hovedorganisasjon.

Flertallet foreslår at grunnrenten i havbruksnæringen hentes inn gjennom en overskuddsbasert, periodisert grunnrenteskatt. Flertallet legger vekt på at det vil sørge for at investeringer som er lønnsomme før skatt, også er lønnsomme etter grunnrenteskatt, og ikke vil hemme investeringer i havbruksnæringen i Norge. Flertallet mener at det bør hentes inn en andel av overskuddet i havbruksnæringen som er om lag like stor som i vannkraft og petroleum. Grunnrenteskatten er utformet etter mal av grunnrenteskatten for vannkraftverk. Flertallet har derfor funnet det naturlig å se hen til skatteregimet for vannkraft i valg av skattesats, og foreslår at skattesatsen settes til 40 pst.

Flertallet foreslår at en statlig grunnrenteskatt kombineres med en produksjonsavgift som går til vertskommunene. Avgiften skal kunne trekkes fra

i sin helhet krone for krone mot utlignet skatt på alminnelig inntekt til staten, og vil dermed fungere som en ren fordelingsmekanisme mellom stat og kommuner (tilsvarende naturressursskatten i kraftverksbeskatningen).

Flertallet viser til at auksjoner av tidsubegrensede tillatelser i prinsippet kan hente inn store deler av forventet fremtidig grunnrente i form av et engangsbeløp. Det kan derfor argumenteres for at inntektene også bør komme fremtidige generasjoner til gode, og ikke bør deles ut umiddelbart. Flertallet foreslår derfor at auksjonsinntekter fra tildeling av ny kapasitet kanaliseres til staten og at inntektene tilflyter Statens pensjonsfond utland eller forvaltes etter en tilsvarende modell. Det sørger for at den delen av grunnrenten som tas inn gjennom kapasitetstildeling, også kommer fremtidige generasjoner til gode.

Dersom det *ikke* innføres en grunnrenteskatt, foreslår flertallet at fordelingen av inntektene mellom stat og kommuner endres. Flertallet foreslår at statens andel av inntekter ved kapasitetsjusteringer økes betydelig for å bidra til et jevnere tjenestetilbud på tvers av norske kommuner. Flertallet peker på at dagens ordning med Havbruksfondet (der kommunene får 80 pst. av inntekter fra ny tildelt kapasitet) øker forskjellene mellom havbrukskommuner og andre kommuner, og dermed forsterker forskjellen på tvers av kommunene i Norge.

Flertallet foreslår i tillegg at eiendomsskatten på oppdrettsanlegg i sjø avvikles, forutsatt at det innføres en ekstrabeskatning av havbruksnæringen. Flertallet peker på at eiendomsskatt på produksjonsutstyr og -installasjoner er i strid med faglige anbefalinger og er fjernet for verk og bruk fra 2019. Flertallet mener også at markeds- og forskningsavgiften, som ilegges eksport av fisk og fiskeprodukter, bør avvikles.

Mindretallet mener at det ikke bør innføres en grunnrenteskatt for havbruksnæringen i Norge, og at dagens modell for innhenting av grunnrente gjennom auksjoner bør videreføres. Mindretallet mener det må vurderes om Havbruksfondet også skal tilføres et proveny gjennom en moderat produksjonsavgift dersom veksten i havbruksnæringen avtar og proveny fra tildeling av ny kapasitet ikke gir forutsigbare og stabile inntekter til vertskommunene. Mindretallet foreslår at Havbruksfondet opprettholdes, og foreslår heller ikke å avvikle eiendomsskatten i sjø. Markeds- og forskningsavgiften må vurderes gjennom en separat evaluering på selvstendig grunnlag.

4.3.3 Høringen

Høringsfristen for uttalelser til NOU 2019: 18 *Skattlegging av havbruksvirksomhet* løp ut 4. februar 2020. Finansdepartementet mottok over 130 høringssvar. Uttalelsene kom i all hovedsak fra kommuner, organer med kommunal tilknytning eller næringslivsaktører tilknyttet havbruksnæringen. Regelrådet konkluderte med at forslaget var tilstrekkelig utredet, og trakk blant annet frem at beskrivelsene av grunnrente, næringen og de prinsipielle skattefaglige problemstillingene er grundige.

Det er kommet inn om lag 60 høringssvar fra kommuner, fylkeskommuner, regionråd og lignende. De argumenterte for at vertskommuner må få beholde en andel av de offentlige inntektene fra havbruksvirksomhet, og fryktet ringvirkninger i lokalsamfunnet dersom denne inntektskilden faller bort. Majoriteten støttet utvalgets mindretall, som foreslo å opprettholde fordelingen av inntekter fra kapasitetsjusteringer. Kommunene ønsket at Havbruksfondet suppleres med en produksjonsavgift.

Omtrent 45 svar kom fra ulike næringslivsaktører tilknyttet havbruksnæringen. Også disse fremhevet betydningen av at lokalsamfunnet får en andel av inntektene fra havbruk og mente Havbruksfondet gir en hensiktsmessig fordeling, eventuelt supplert med en produksjonsavgift. Mange støttet mindretallets forslag, men var uenige i utvalgets fremstilling av næringen og eksistensen av en grunnrente. De fryktet at flertallets forslag vil svekke både havbruks- og leverandørnæringen, og kan bremse utviklingen og svekke konkurranseevnen.

Departementet har mottatt flere innspill fra enkelte fagpersoner i academia som støttet flertallets forslag til grunnrenteskatt. De mente at saken er blitt godt belyst gjennom utredning og det offentlige ordskiftet. De finner at både effektivitetshensyn og samfunnsmessige fordelingshensyn taler for at fellesskapet får en andel av grunnrenten i næringen.

Sjømat Norge og Nettverk for fjord- og kystkommuner (NFKK) støttet mindretallets forslag. De har sammen fremmet forslag om å beholde Havbruksfondet slik det er innrettet i dag, og kombinere det med en arealleie i form av en årlig avgift på 25–35 øre per kg produsert fisk (tilsvarende mellom 300 og 450 mill. kroner). Denne avgiften mener de imidlertid ikke bør kreves inn i perioder hvor markedsprisen er lavere enn produksjonskostnadene. Mange kommuner har sluttet seg til NFKKs uttalelse.

KS tok til orde for «en fleksibel produksjonsavgift», men uttalte samtidig at en grunnrenteskatt/avgift som utelukkende tilfaller vertskommunene, vil kunne kritiseres for å svekke velferdstilbudet nasjonalt. Sjømatbedriftene, en annen representant for næringen, støttet ikke en særavgift.

4.3.4 Departementets vurderinger og forslag til oppfølging

Norge er verdens største produsent av atlantisk laks. Næringen bidrar med betydelig verdiskaping og sysselsetting langs kysten, og har utviklet seg til en stor og viktig næring for Norge. Norge er et av de få stedene i verden hvor klima- og naturforholdene legger til rette for effektiv oppdrett av laks i sjøen. Regjeringen vil sikre forutsigbare og gode rammebetingelser som legger til rette for fortsatt verdiskaping og videre utvikling av næringen.

Utvalgets utredning viser at det har vært generert betydelig grunnrente i næringen over flere år. Grunnrenten oppstår dels som følge av at det er et begrenset antall lokaliteter som er egnet for havbruksvirksomhet, og dels som følge av begrensninger på hvor mange tillatelser som kan gis på grunn av miljøreguleringer.

Havbruksskatteutvalget beregnet en markedsverdi på havbrukstillatelsene i størrelsesorden 200 mrd. kroner. Verdiane kan ha blitt påvirket noe av det pågående virusutbruddet, selv om næringen foreløpig ikke er særlig hardt rammet. I en tid der skattegrunnlag blir mer mobile som følge av sterkere internasjonal integrering, er det særlig viktig å ta vare på grunnlag som ikke kan flytte på seg. I likhet med petroleums- og vannkraftressursene gjelder det havressursene. Grunnrente kan hentes inn på ulike måter, for eksempel gjennom en nøytralt utformet overskuddsbasert grunnrenteskatt, auksjon av ny tillatelseskapasitet eller gjennom en produksjonsavgift.

En overskuddsbasert grunnrenteskatt tar automatisk hensyn til selskapenes risiko, ved at skatten varierer med lønnsomhet. Skattegrunnlaget påvirkes både av svingninger i markedet, valutakurs, biologiske endringer og teknologisk utvikling av anlegg på land og til havs. Med lavere lønnsomhet og mindre grunnrente vil også skatteinntektene bli lavere, og motsatt. En overskuddsbasert grunnrenteskatt henter inn grunnrente både fra eksisterende og nye tillatelser, mens auksjoner kun henter inn grunnrente ved salg av ny tillatelseskapasitet.

Produksjonsavgift avhenger ikke av lønnsomheten i næringen. Avgiften kan da bli særlig ty-

gende i perioder med lav lønnsomhet. Det innebærer at avgiftssatsen ikke bør settes for høyt. En avgift vil påløpe også når oppdrettere går med underskudd.

Sjømat Norge, Norsk Industri og Nettverk fjord- og kystkommuner (NFKK) har argumentert for en moderat produksjonsavgift. Avgiften er foreslått satt til mellom 25 og 35 øre per kg produsert fisk. Det tilsvarer om lag 300 og 450 mill. kroner årlig. Etter forslaget skal avgiften gå til kommunesektoren og komme i tillegg til ujevne inntekter fra salg av ny kapasitet fordelt gjennom Havbruksfondet.

Regjeringen mener en moderat produksjonsavgift, i kombinasjon med fremtidige auksjonsinntekter, vil være en hensiktsmessig måte å hente inn midler til fellesskapet på. Regjeringen har i sin vurdering lagt vekt på å sikre både næringen og kommunesektoren forutsigbarhet og gode rammebetingelser. Regjeringen vil på bakgrunn av dette fremme forslag om å innføre en produksjonsavgift til kommunesektoren på 40 øre per kg produsert fisk. Det gir inntekter på anslagsvis 500 mill. kroner. Forslaget vil bli fremmet i statsbudsjettet for 2021.

Havbruksfondet fordeler i dag kommunal sektors andel av inntektene fra vekst i oppdrettsnæringen. Regjeringen ønsker å opprettholde formålet med fondet. Produksjonsavgiften vil gå inn i Havbruksfondet og fordeles etter fordelingsnøkklene som til enhver tid gjelder i fondet.

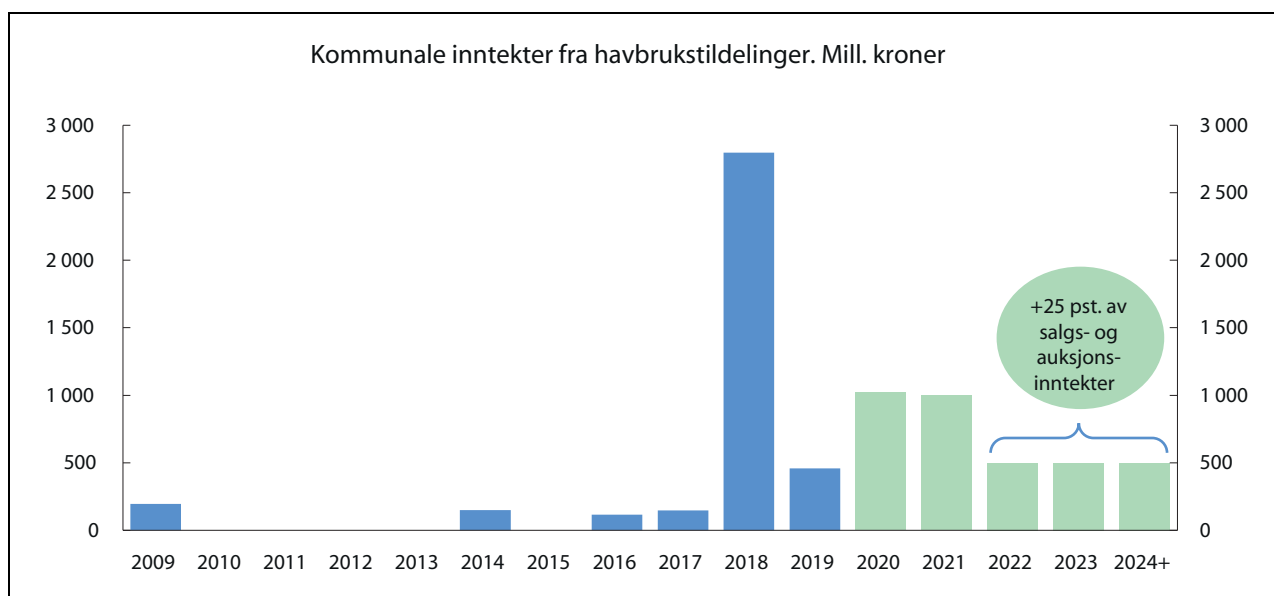
Samtidig bør en større del av grunnrenten fra salg av ny tillatelseskapasitet tilfalle staten. Det vil bidra til å redusere forskjellene mellom havbruks-

kommunene og andre kommuner og legge til rette for et likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommuner. Det foreslås derfor at inntektene fra produksjonsavgift erstatter deler av kommunenes andel av auksjonsinntektene, som for øvrig vil dempes av en produksjonsavgift. Kommunene vil da sikres inntekter fra en mer stabil og forutsigbar produksjonsavgift.

Det er lang tradisjon for at ustabile inntekter fra blant annet auksjoner og lønnsomhetsbaserte grunnrenteskatter tilfaller staten. Staten har bedre forutsetninger for å håndtere svingende inntekter enn enkeltkommuner. For å sikre havbrukskommunene og -fylkeskommunene en ytterligere andel av grunnrenten foreslår regjeringen at Havbruksfondet også tilføres 25 pst. av inntektene fra fremtidige salgs- og auksjonsinntekter

For næringen vil forslaget innebære noe økt skattlegging sammenlignet med i dag, med antatt proveny som ligger noe over det Sjømat Norge, Norsk Industri og NFKK har tatt til orde for. For kommunene og -fylkeskommunene vil innføring av en produksjonsavgift der alle inntektene går direkte til vertskommunene og -fylkeskommunene, sikre stabile og årlige inntekter. Regjeringen mener omleggingen legger til rette for at staten kan motta en større andel av grunnrenten enn i dag, samtidig som vertskommunene opprettholder høye og mer stabile inntekter fra havbruksnæringen.

Figur 4.5 illustrerer historiske inntekter (i blått) og regjeringens samlede forslag (i grønt) for inntekter fra havbruksnæringen til havbrukskommuner og -fylkeskommuner.



Figur 4.5 Inntekter fra havbrukstildelinger og produksjonsavgift til havbrukskommuner og -fylkeskommuner

Kilder: Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet.

Fordeling av inntekter fra tildelinger i 2020

Nærings- og fiskeridepartementet gjennomfører ny kapasitetsjustering i 2020. Kapasiteten kan økes med 6 pst. i «grønne» produksjonsområder hvor miljøpåvirkningen er akseptabel. Om lag 1/6 av kapasitetsøkningen er tilbudt til fastpris for 156 000 kroner per tonn. Om lag 97 pst. av de som har fått tilbud om kapasitetsøkning har foreløpig akseptert tilbudet. Inntektene fra fastpristildelingen utgjør om lag 850 mill. kroner. Det er åpnet for at aktører som har blitt tildelt kapasitet, kan velge å frasi seg kapasiteten mot tilbakebetaling av vederlaget etter at regjeringen har lagt frem spørsmålet om grunnrenteskatt for Stortinget. Frist for å frasi seg den økte kapasiteten er 19. juni 2020.

Den resterende andelen, samt kapasitet som eventuelt ikke blir kjøpt til fastpris, skal selges på auksjon. Hvis det legges til grunn at volumet avsatt til auksjon selges til samme priser som i fastpristildelingen, kan inntektene fra auksjonen anslås til rundt 4,3 mrd. kroner. Samlet kan inntektene fra kapasitetsøkningen i 2020 med disse forutsetningene beregningsteknisk anslås til i størrelsesorden 5,1 mrd. kroner.

Havbruksinntektene har bidratt til betydelige forskjeller i inntekt mellom kommuner. Utbetalinger fra Havbruksfondet økte fra 60 mill. kroner i 2017 til hele 2,8 mrd. kroner i 2018. Inntektene i 2018 ble langt høyere enn det noen trolig så for seg ved opprettelsen av fondet i 2016. Til sammenligning var veksten i frie inntekter for kommunesektoren samlet sett på 0,6 mrd. kroner i 2018. Flere kommuner fikk en økning som tilsvarte mellom 30 og 50 pst. av de korrigerede, frie inntektene. Heller ikke kommunene kan ha forventet en slik inntektsøkning, eller at den skulle være varig. Hvis en hadde lagt til grunn samme fordeling mellom stat og kommunesektor fra årets kapasitetsjustering, ville havbrukskommunenes og -fylkeskommunenes inntekter potensielt blitt enda høyere.

Regjeringen mener at en større andel av inntektene fra salg av ny tillatelseskapasitet i 2020 bør tilfalle staten. Det vil bidra til å redusere forskjellene mellom havbrukskommunene og andre kommuner og legge til rette for et likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommuner. Regjeringen viser samtidig til at kommunesektoren i 2020 er

anslått å bli kompensert med 5,5 mrd. kroner mer enn beregnet inntektsbortfall og merutgifter for konsekvenser av virusutbruddet basert på forutsetningene som ligger til grunn for Revidert nasjonalbudsjett 2020.

Regjeringen foreslår på bakgrunn av dette at havbrukskommunene og -fylkeskommunene tilføres 1 mrd. kroner hvert av årene i 2020 og 2021 av inntektene fra årets kapasitetsjustering.

Regjeringens samlede forslag

- Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2021 fremme forslag om å innføre en produksjonsavgift på 40 øre per kg produsert laks, ørret og regnbueørret. Provenyet anslås til om lag 500 mill. kroner. Avgiften innføres med virkning fra 1. januar 2021 og innbetales som en etter-skuddspliktig skatt i 2022. Avgiften utbetales til havbrukskommunene og -fylkeskommunene i 2022. Produksjonsavgiften vil gå inn i Havbruksfondet og fordeles etter fordelingsnøkklene som til enhver tid gjelder i fondet.
- Havbrukskommunene og -fylkeskommunene tilføres 1 mrd. kroner i 2020 og 2021 gjennom Havbruksfondet. Salgs- og auksjonsinntekter fra kapasitetsjusteringen i 2020 utover dette tilfaller statskassen. Det vises til forslag til bevilgningsvedtak for 2020 i Prop. 117 S (2019–2020) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2020*.
- Av salgs- og auksjonsinntekter fra økt kapasitet og nye tillatelser fra og med 2022 tilfaller 75 pst. staten og 25 pst. tilfaller havbrukskommuner og -fylkeskommuner.
- Det foreslås ingen overskuddsbasert grunnrenteskatt.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene vil bli nærmere redegjort for i statsbudsjettet for 2021.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet 12. mai 2020 om Revidert nasjonalbudsjett 2020 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

- Tabell 1.1 Strukturelt oljekorrigert overskudd i statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge
- Tabell 1.2 Det strukturelle oljekorrigerte overskuddet i statsbudsjettet. Mill. kroner
- Tabell 1.3 BNI. Mrd. kroner
- Tabell 1.4 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før
- Tabell 1.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2020. 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 2020 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 2019. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner
- Tabell 1.20 Nøkkeltall Revidert nasjonalbudsjett 2020. Prosentvis volumendring fra året før der ikke annet er angitt

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

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
NB05	-4,9															
RNB05	-4,8															
NB06	-4,6	-4,6														
RNB06	-4,0	-4,5														
NB07	-3,8	-4,3	-4,6													
RNB07	-3,7	-3,8	-4,3													
NB08	-3,3	-3,6	-4,3	-4,5												
RNB08	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3												
NB09	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3	-5,0											
RNB09	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2											
NB10	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2	-7,8										
RNB10	-3,9	-3,6	-3,4	-3,9	-6,0	-6,8										
NB11	-3,8	-3,5	-3,3	-3,8	-5,9	-6,4	-6,3									
RNB11	-3,4	-3,0	-3,0	-3,5	-5,5	-5,7	-5,5									
NB12	-3,4	-3,0	-2,9	-3,4	-5,4	-5,5	-5,3	-5,6								
RNB12	-3,3	-2,9	-2,8	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,2								
NB13	-3,3	-2,9	-2,8	-3,2	-5,1	-5,1	-4,4	-5,2	-5,3							
RNB13	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,1	-5,1	-4,3	-5,2	-5,3							
NB14	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,0	-5,0	-4,2	-4,7	-5,2	-5,5						
RNB14	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,4	-4,9	-5,1	-5,8						
NB15	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-4,9	-5,1	-5,8	-6,4					
RNB15	-3,4	-3,0	-3,0	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4					
NB16	-3,4	-3,0	-2,9	-3,3	-5,1	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4	-7,1				
RNB16	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-4,9	-4,3	-4,9	-5,1	-5,9	-6,4	-7,5				
NB17	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,4	-4,8	-5,2	-5,9	-6,5	-7,5	-7,9			
RNB17	-3,1	-2,7	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,5	-4,9	-5,2	-5,9	-6,5	-7,2	-7,7			
NB18	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,4	-4,9	-5,2	-5,9	-6,6	-7,2	-7,7	-7,7		
RNB18	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,8	-5,0	-4,4	-4,9	-5,2	-5,9	-6,6	-7,3	-7,5	-7,6		
NB19	-3,0	-2,6	-2,5	-2,9	-4,8	-4,9	-4,4	-4,8	-5,2	-5,9	-6,6	-7,3	-7,5	-7,4	-7,5	
RNB19	-3,0	-2,6	-2,5	-2,9	-4,8	-4,9	-4,4	-4,9	-5,3	-6,0	-6,7	-7,4	-7,6	-7,2	-7,7	
NB20	-3,0	-2,6	-2,5	-2,9	-4,8	-4,9	-4,4	-4,9	-5,3	-6,0	-6,7	-7,4	-7,7	-7,2	-7,8	-7,6
RNB20	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-5,0	-5,1	-4,6	-5,1	-5,5	-6,3	-7,1	-7,8	-8,0	-7,6	-8,0	-13,1

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

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.2 Det strukturelle oljekorrigerte overskuddet i statsbudsjettet. Mill. kroner

	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå		Særskilte regnskapsforhold (C)	Aktivitetskorreksjoner (D)	Strukturelt oljekorrigert overskudd		
	Oljekorrigert overskudd (A)	(B)			Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	Endring fra året før, prosentenheter
1980	-15 305	-2 304	-14	503	-13 490	-5,0	0,7
1981	-16 559	-1 200	-67	2 947	-18 238	-6,0	-1,1
1982	-20 139	-510	-129	-8	-19 493	-5,8	0,2
1983	-23 204	-1 127	-795	-678	-20 604	-5,5	0,3
1984	-18 488	1 297	703	-3 434	-17 053	-4,1	1,4
1985	-14 378	2 141	805	6 571	-23 896	-5,3	-1,1
1986	-3 641	3 962	-208	17 797	-25 191	-5,1	0,2
1987	44	1 876	128	20 738	-22 698	-4,2	0,9
1988	1 840	8 217	335	8 396	-15 108	-2,6	1,6
1989	-13 517	12 905	-151	-5 898	-20 374	-3,3	-0,7
1990	-31 182	13 585	-1 162	-13 352	-30 253	-4,6	-1,3
1991	-59 212	10 645	-10 778	-22 098	-36 980	-5,3	-0,7
1992	-65 372	5 008	332	-25 001	-45 711	-6,2	-0,9
1993	-71 896	2 044	2 053	-31 162	-44 831	-5,8	0,4
1994	-54 499	810	1 470	-16 496	-40 283	-5,0	0,8
1995	-34 436	-999	7 581	-13 994	-27 023	-3,2	1,8
1996	-22 730	-3 069	5 276	-1 489	-23 448	-2,6	0,6
1997	-20 068	-9 294	1 181	6 529	-18 484	-2,0	0,7
1998	-17 454	-12 144	-1 923	17 155	-20 542	-2,1	-0,1
1999	-12 066	-7 483	1 770	12 917	-19 270	-1,8	0,2
2000	-7 943	1 072	-6 712	12 481	-14 785	-1,3	0,5
2001	-1 640	2 327	3 436	9 493	-16 896	-1,4	-0,1
2002	-62 392	-8 525	-19 356	-1 795	-32 717	-2,6	-1,2
2003	-66 150	-9 783	5 334	-22 508	-39 192	-2,9	-0,3
2004	-79 246	-12 009	1 994	-25 890	-43 340	-3,0	-0,1
2005	-64 763	-10 759	792	-8 942	-45 855	-3,0	0,0
2006	-44 002	-16 799	1 645	13 890	-42 739	-2,6	0,4
2007	-1 342	-4 432	2 292	45 995	-45 198	-2,6	0,0
2008	-11 797	-2 400	858	45 608	-55 863	-3,0	-0,4
2009	-96 561	-6 968	-6 058	13 198	-96 734	-5,0	-1,9
2010	-104 070	-7 400	-1 155	10 412	-105 928	-5,1	-0,2
2011	-79 399	-3 954	4 493	19 724	-99 663	-4,6	0,6
2012	-100 898	-6 172	-1 525	23 169	-116 371	-5,1	-0,5

Tabell 1.2 fortsetter

	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå		Strukturelt oljekorrigert overskudd				
	Oljekorrigert overskudd (A)	renteinntekter utover beregnet trendnivå (B)	Særskilte regnskapsforhold (C)	Aktivitetskorreksjoner (D)	Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	Endring fra året før, prosentenheter
2013	-116 454	-7 880	9	24 138	-132 722	-5,5	-0,4
2014	-160 008	-7 463	-646	7 174	-159 073	-6,3	-0,8
2015	-185 312	1 756	-532	-1 385	-185 151	-7,1	-0,7
2016	-208 388	17 709	435	-13 299	-213 234	-7,8	-0,7
2017	-222 826	10 946	-2 923	-1 896	-228 953	-8,0	-0,2
2018	-218 513	5 383	743	418	-225 056	-7,6	0,4
2019	-227 623	5 595	6 676	5 272	-245 166	-8,0	-0,4
2020	-479 628	8 289	953	-69 228	-419 641	-13,1	-5,1

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.3 Bruttonasjonalinntekt. Mrd. kroner

	2019	2020
Bruttonasjonalprodukt.....	3 537,6	3 360,7
BNP Fastlands-Norge	3 039,0	2 994,8
Rente- og stønadsbalansen	89,7	96,6
Overskudd på driftsbalansen	140,1	85,8
Bruttonasjonalinntekt	3 685,3	3 486,0

Kilder: Finansdepartementet og SSB.

Tabell 1.4 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

	Årlig gjennomsnitt				2019	2020
	1971–1980	1981–1990	1991–2018	1971–2018		
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	3,3	1,7	1,9	2,1	0,5	1,6
Private fastlandsnæringer ²	3,0	1,7	2,1	2,2	0,8	2,7
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	2,1	0,7	1,5	1,4	0,2	-1,0
Private fastlandsnæringer ²	2,0	0,7	1,7	1,5	0,7	-0,4

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2020. Prosentvis endring fra året før

		BNP Fastlands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeidsledighet AKU ¹
Danske Bank.....	Mar 2020	-2,5	2,1	2,5	..
DNB	Mai 2020	-5,9	1,4	1,5	6,7
Handelsbanken	Apr 2020	-5,8	1,2	2,0	..
LO.....	Apr 2020	-6,5	..	..	5,8
Nordea.....	Jan 2020	1,8	1,8	3,4	3,5
Norges Bank	Mai 2020	-5,2	1,2	1,8	..
NHO	April 2020	-8,7	..	..	..
OECD	Nov 2019	2,0	2,0	..	3,2
SEB	Mai 2020	-6,1	..	2,0	6,2
Statistisk sentralbyrå.....	Apr 2020	-5,5	1,2	2,0	6,3
Swedbank	Mai 2020	-6,0	1,5	1,5	7,0
Gjennomsnitt.....		-4,4	1,6	2,1	5,5
Finansdepartementet.....	Mai 2020	-4,0	1,0	1,5	5,1

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

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

	Bruttonasjonal-produkt		Konsumprisindeks		Arbeidsledighet ¹	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Euroområdet.....	1,2	-7	1,2	¼	7,6	9½
Sverige.....	1,3	-6¾	1,7	½	6,6	10
Storbritannia	1,4	-6½	1,8	1¼	3,9	4¾
USA.....	2,3	-6	1,8	½	3,8	10½
Danmark.....	2,0	-6½	0,7	¾	4,9	6½
Kina.....	6,2	1¼	2,9	3	..	..

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: IMF og Finansdepartementet.

Tabell 1.7 Framskrivning av norsk tremåneders pengemarkedsrente.¹ Prosent

	2019	2020	2021
Nasjonalbudsjettet 2020.....	1,6	1,7	1,5
Revidert nasjonalbudsjett 2020	1,6	0,9	0,6

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

Kilder: Macrobond, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 1.8 Finansdepartementets anslag for 2020 på ulike tidspunkter.¹ Prosentvis volumendring fra året før, der ikke annet er angitt

	NB20	RNB20
<i>Handelspartnerne</i>		
BNP	1,7	-6,0
<i>Norge</i>		
BNP Fastlands-Norge	2,5	-4,0
Sysselsatte personer	1,0	-1,0
Arbeidsledighetsrate (AKU), nivå	3,4	5,1
Årslønn	3,6	1,5
Konsumprisindeksen (KPI)	1,9	1,0
Råoljepris, kroner per fat, nivå ²	476	331
<i>Statsbudsjettet</i>		
Overskudd, mrd. kroner, nivå ³	255,2	-123,8
Underliggende, reell utgiftsvekst	0,8	12,1
Strukturelt oljekorrigert underskudd ⁴	7,6	13,1

¹ Revidert nasjonalbudsjett 2020 (RNB20) og Nasjonalbudsjettet 2020 (NB20).

² Løpende priser.

³ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁴ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

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

	Mrd. kroner 2018	2019	2020
Offentlig konsum	826,8	1,7	3,2
Statlig	405,0	1,7	3,7
Kommunalt	421,7	1,8	2,8
Offentlige investeringer	192,7	6,9	2,7
Statlig	115,4	5,6	2,9
Kommunalt	77,3	8,8	2,3
Bruttoprodukt	643,1	1,8	1,5
Statlig	295,8	2,0	2,1
Kommunalt	347,3	1,6	1,0
Sysselsetting, mill. timeverk	1140,7	1,0	0,3
Statlig	454,3	0,6	0,5
Kommunalt	686,4	1,3	0,2

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				
	2016	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2020
A. Totale inntekter	1 722 357	1 828 261	2 012 498	2 060 937	1 822 784	6,1	10,1	2,4	-11,6	
Formuesinntekter	337 255	370 663	429 253	441 715	392 951	9,9	15,8	2,9	-11,0	
Skatt- og pensjonspremier	1 213 806	1 288 422	1 407 633	1 430 932	1 240 651	6,1	9,3	1,7	-13,3	
2.1 Oljeskatter	44 445	84 321	148 583	121 000	-21 100	89,7	76,2	-18,6	-117,4	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	383 744	403 017	421 684	431 510	411 722	5,0	4,6	2,3	-4,6	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	785 617	801 085	837 366	878 422	850 029	2,0	4,5	4,9	-3,2	
Andre overføringer, bøter mv.	37 616	28 365	27 078	30 216	33 686	-24,6	-4,5	11,6	11,5	
Gebyrinntekter mv.	133 680	140 811	148 533	158 074	155 496	5,3	5,5	6,4	-1,6	
B. Totale utgifter	1 596 594	1 663 424	1 735 758	1 834 061	2 030 716	4,2	4,3	5,7	10,7	
Renteutgifter og utbytte	18 243	15 235	18 156	18 872	24 520	-16,5	19,2	3,9	29,9	
Overføringer til utlandet	36 145	34 446	33 941	38 346	39 058	-4,7	-1,5	13,0	1,9	
Subsidier mv.	64 427	66 071	68 961	72 347	138 119	2,6	4,4	4,9	90,9	
Stønader til husholdninger	478 469	493 374	505 536	525 215	607 289	3,1	2,5	3,9	15,6	
Overføringer til ideelle organisasjoner	50 771	55 938	58 887	62 239	63 764	10,2	5,3	5,7	2,5	
Lønnskostnader	474 420	496 025	519 726	544 313	558 374	4,6	4,8	4,7	2,6	
Produktinnsats	232 055	247 193	257 336	272 702	287 980	6,5	4,1	6,0	5,6	
Produktkjøp til husholdninger	72 452	74 010	75 183	77 344	80 170	2,2	1,6	2,9	3,7	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	165 170	173 843	193 238	212 633	221 591	5,3	11,2	10,00	4,2	
Netto kjøp av tomter og grunn	-2 239	843	-3454	622	-393	..	..	..	..
Kapitaloverføringer	6 681	6 446	8248	9 428	10 244	..	..	..	..
C. Nettofinansinvestering (A-B)	125 763	164 837	276 740	226 876	-207 933	31,1	67,9	-18,0	-191,7	
<i>Memo:</i>										
Konsum i offentlig forvaltning	754 512	790 947	826 924	866 543	909 980	4,8	4,5	4,8	5,0	

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				
	2016	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	
A. Totale inntekter	1 432 181	1 526 920	1 694 076	1 728 201	1 502 446	6,6	10,9	2,0	-13,1	
Formuesinntekter	322 194	355 770	411 953	421 866	374 580	10,4	15,8	2,4	-11,2	
Skatt- og pensjonspremier	1 016 048	1 081 802	1 190 441	1 207 073	1 024 076	6,5	10,0	1,4	-15,2	
2.1 Oljeskatter	44 445	84 321	148 583	121 000	-21 100	89,7	76,2	-18,6	-117,4	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	371 459	389 406	407 479	416 763	396 922	4,8	4,6	2,3	-4,8	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	600 144	608 076	634 380	669 311	648 254	1,3	4,3	5,5	-3,1	
Overføringer innen offentlig forvaltning	1 976	2 060	2 184	2 237	2 242	..	..	..	..
Andre overføringer, bøter mv.	31 736	23 181	20 522	23 337	26 649	-27,0	-11,5	13,7	14,2	
Gebyrinntekter mv.	60 227	64 107	68 975	73 688	74 899	6,4	7,6	6,8	1,6	
B. Totale utgifter	1 293 409	1 349 976	1 398 670	1 470 163	1 669 475	4,4	3,6	5,1	13,6	
Renteutgifter og utbytte	8 473	5 950	8 666	8 534	12 744	-29,8	45,6	-1,5	49,3	
Overføringer til utlandet	36 145	34 446	33 941	38 346	39 058	-4,7	-1,5	13,0	1,9	
Subsidier mv.	56 227	57 699	59 723	62 417	127 925	2,6	3,5	4,5	105,0	
Stønader til husholdninger	460 729	473 440	485 429	505 561	587 114	2,8	2,5	4,1	16,1	
Overføringer til ideelle organisasjoner	33 278	37 272	39 125	41 587	42 572	12,0	5,0	6,3	2,4	
Overføringer innen offentlig forvaltning	229 143	244 800	251 637	259 144	278 892	6,8	2,8	3,0	7,6	
Lønnskostnader	204 330	213 343	223 072	233 839	242 650	4,4	4,6	4,8	3,8	
Produktinnsats	117 441	124 819	129 843	137 700	147 669	6,3	4,0	6,1	7,2	
Produktkjøp til husholdninger	47 834	48 428	48 482	49 496	51 593	1,2	0,1	2,1	4,2	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	94 855	104 052	115 970	125 971	131 606	9,7	11,5	8,6	4,5	
Netto kjøp av tomter og grunn	138	881	-3 454	622	-393	..	..	..	..
Kapitaloverføringer	4 816	4 846	6 236	6 946	8 044	0,6	28,7	11,4	15,8	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	138 772	176 944	295 406	258 038	-167 029	27,5	66,9	-12,6	-164,7	
<i>Memo:</i>										
Konsum i statsforvaltningen	373 525	389 363	405 062	424 833	450 756	4,2	4,0	4,9	6,1	

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				
	2016	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	
A. Totale inntekter	522 072	548 399	570 982	595 793	606 456	5,0	4,1	4,3	1,8	
Formuesinntekter	14 722	14 554	16 950	19 440	17 970	-1,1	16,5	14,7	-7,6	
Skatteinntekter	196 505	206 218	213 807	223 626	220 959	4,9	3,7	4,6	-1,2	
Skatt på inntekt og formue.....	184 220	192 607	199 602	208 879	206 159	4,6	3,6	4,6	-1,3	
Produksjonsskatter	12 285	13 611	14 205	14 747	14 800	10,8	4,4	3,8	0,4	
Overføringer fra statsforvaltningen	231 512	245 739	254 111	261 462	279 892	6,1	3,4	2,9	7,0	
Gebyrinntekter mv.	73 453	76 704	79 558	84 386	80 597	4,4	3,7	6,1	-4,5	
Andre overføringer	5 880	5 184	6 556	6 879	7 037	-11,8	26,5	4,9	2,3	
B. Totale utgifter	535 348	561 163	591 479	625 865	642 976	4,8	5,4	5,8	2,7	
Renteutgifter	9 770	9 285	9 490	10 338	11 776	-5,0	2,2	8,9	13,9	
Overføringer til private	43 433	46 972	49 107	50 236	51 562	8,1	4,5	2,3	2,6	
Overføringer til statsforvaltningen	3 020	2 915	2 754	2 823	2 842	-3,5	-5,5	2,5	0,7	
Lønnskostnader	270 090	282 682	296 654	310 474	315 724	4,7	4,9	4,7	1,7	
Produktinnsats	114 614	122 374	127 493	135 002	140 311	6,8	4,2	5,9	3,9	
Produktkjøp til husholdninger	24 618	25 582	26 701	27 848	28 577	3,9	4,4	4,3	2,6	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	70 315	69 791	77 268	86 662	89 985	-0,7	10,7	12,2	3,8	
Netto kjøp av tomter og grunn	-2 377	-38	0	0	0	..	..	..	..
Andre kapitaloverføringer	1 865	1 600	2 012	2 482	2 200	-14,2	25,8	23,4	-11,4	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-13 276	-12 764	-20 497	-30 072	-36 520	..	..	..	..
<i>Memo:</i>										
Konsum i kommuneforvaltningen	380 987	401 584	421 862	441 710	459 225	5,4	5,0	4,7	4,0	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	1 016 048	1 081 802	1 190 441	1 207 073	1 024 076
Skatt på inntekt, formue og kapital	307 724	346 126	419 845	406 807	252 081
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	47 126	57 120	73 771	84 121	77 144
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum	39 335	79 132	143 389	115 600	-27 000
Fellesskatt.....	201 981	187 346	180 749	181 330	180 620
Finansskatt.....	..	2547	3 196	4 487	4 618
Annen skatt på inntekt, formue og kapital ...	19 282	19 981	18 740	21 268	16 699
Produksjonsskatter	376 569	394 594	412 673	422 163	402 822
Merverdiavgift.....	269 215	283 518	296 801	309 000	294 168
Avgifter på oljeutvinning	5 110	5 189	5 194	5 400	5 900
Andre produksjonsskatter	102 244	105 888	110 678	107 763	102 754
Trygde- og pensjonspremier	331 755	341 082	357 923	378 104	369 173
Fra arbeidstakere	137 633	139 488	145 282	151 542	152 831
Fra arbeidsgivere	194 122	201 593	212 641	226 562	216 341
<i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner</i> ...	194 738	202 945	213 577	220 244	212 816
Skatt på inntekt og formue.....	182 453	189 334	199 372	205 497	198 016
Produksjonsskatter	12 285	13 611	14 205	14 747	14 800
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i>	1 210 785	1 284 747	1 404 018	1 427 317	1 236 892
Skatter som andel av BNP.....	39,1	39,0	39,8	40,3	36,8
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.....	43,3	43,0	43,2	43,0	42,0

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.14 Finanspolitiske indikatorer

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner.....	359,8	311,7	225,0	113,0	148,6	257,4	276,7	-123,8
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner....	-116,5	-160,0	-185,3	-208,4	-222,8	-218,5	-227,6	-479,6
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner.....	-132,7	-159,1	-185,2	-213,2	-229,0	-225,1	-245,2	-419,6
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	-5,5	-6,3	-7,1	-7,8	-8,0	-7,6	-8,0	-13,1
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før	2,5	3,1	2,8	2,6	1,9	0,7	1,7	12,1
Utgiftsdeflator statsbudsjettet.....	3,3	3,0	2,3	2,5	2,1	2,9	3,0	1,3
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner.....	327,6	270,8	187,4	125,8	164,8	276,7	226,9	-207,9
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP.	10,7	8,6	6,0	4,1	5,0	7,8	6,4	-6,2
Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP Fastlands-Norge	-5,6	-6,9	-7,1	-7,2	-8,0	-7,7	-8,3	-16,7
Påløpte skatter. Prosent av BNP.....	40,0	38,9	38,6	39,1	39,0	39,8	40,3	36,8
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	43,2	42,7	43,2	43,4	43,1	43,3	43,1	42,1
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	44,4	46,3	49,3	51,5	50,5	49,2	51,8	60,4
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	56,4	57,3	58,7	59,3	59,6	59,7	60,3	67,8
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ¹	200,2	242,7	279,5	285,1	302,8	274,9	326,8	349,6
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	169,3	210,7	246,2	249,3	264,7	240,2	292,3	313,3
Offentlig gjeld. Prosent av BNP	29,7	27,2	31,8	35,5	36,1	39,4	39,6	..
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	25,4	25,5	25,5	27,4	27,2	28,2	28,3	..

¹ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.15 Indikatorer for kommuneøkonomien

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kommunalt konsum. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	13,7	13,8	14,0	14,2	14,4	14,5	14,5	15,3
Inntekter i kommunesektoren. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.....	17,8	17,7	18,1	18,7	19,0	18,8	18,7	19,4
Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet	17,1	17,0	17,1	17,5	17,7	17,8	17,7	17,9
Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet	19,2	19,1	19,3	19,5	19,6	19,6	19,5	19,7
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,1	0,9
Kommunal deflator. Prosent endring	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2	1,4
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter	74,2	73,4	72,7	72,6	72,2	71,6	71,4	72,1
Frie inntekter, reell endring fra året før ¹	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,1	1,2
Aktivitetsendring i prosent fra året før	2,4	1,2	2,6	2,7	1,6	2,3	2,8	1,2
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter....	13,2	13,4	13,5	14,2	13,8	14,6	14,6	14,6
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekasser...	1,3	1,3	3,0	4,0	3,6	2,5	1,6	..
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekonsern	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	..
Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter ..	-5,0	-5,5	-3,1	-2,6	-2,4	-3,7	-5,3	-6,3
Netto gjeld. Prosent av inntekter ²	29,8	31,8	29,3	26,8	24,0	26,7	26,2	..
Netto gjeld uten pensjonsreserver. Prosent av inntekter	41,7	46,1	44,9	44,1	43,6	44,1	47,9	..

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

² Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	2018	2019	2020
Inntekter	468 133	465 781	346 801
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	250 959	256 915	97 801
– Renteinntekter og utbytte mv.....	217 174	238 866	249 000
Utgifter	225 514	228 564	479 628
– Overføring til statskassen.....	225 514	228 564	479 628
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	242 619	267 216	-132 827
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi ¹	8 243 409	10 086 229	10 260 000

¹ Medregnet netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten på 9,1 mrd. kroner, som overføres til Statens pensjonsfond utland.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2018	2019	2020
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland....	1 350 591	1 407 407	1 235 004
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.....	273 513	283 245	125 801
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	117 287	140 379	39 801
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	156 226	142 866	86 000
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet.....	114 510	97 376	44 800
– Renteinntekter	3 096	2 759	2 600
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd.....	23 636	22 674	22 900
– Andre petroleumsinntekter.....	14 984	20 057	15 700
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	1 077 078	1 124 162	1 109 203
Skatter fra Fastlands-Norge	986 440	1 030 890	1 011 660
– Skatt på inntekt, formue og kapital	582 341	616 753	622 900
– Produksjonsavgifter	404 099	414 138	388 760
Overført fra Norges Bank.....	14 333	14 798	19 706
Renteinntekter.....	14 409	14 000	13 332
Andre inntekter	61 896	64 473	64 505
B Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland	1 318 145	1 378 115	1 616 831
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	22 555	26 331	28 000
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet.....	22 555	26 331	28 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet.....	0	0	0
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 295 590	1 351 785	1 588 831
Kjøp av varer og tjenester	218 699	226 495	233 927
– Sivile formål.....	162 389	167 158	173 676
– Forsvarsformål	56 309	59 337	60 251
Overføringer	1 076 892	1 125 290	1 354 904
– Til kommuneforvaltningen	238 000	243 777	262 528
– Renteutgifter.....	10 675	9 888	10 704
– Til private og utlandet.....	828 217	871 625	1 081 672
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland	32 446	29 292	-381 827
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet.....	250 959	256 915	97 801
C.2 Oljekorrigert overskudd	-218 513	-227 623	-479 628
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	225 514	228 564	479 628
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	7 001	941	0
D Lånetransaksjoner, netto	-56 120	72 137	74 474
1 Utlån	-100 019	8 036	74 474
2 Gjeldsavdrag.....	43 899	64 101	0
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3)	-63 122	71 195	74 474

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	2018	2019
<i>Sum eiendeler</i>	396	469	937	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152	6 403	7 769	8 844	9 026	10 061	9 767	11 656
60. Kontantbeholdning	98	93	85	110	160	148	147	138	137	82	131	89	116	101	147	162	188	188
61. Spesielle beholdninger, forsikringer mv.	2	8	421	1 418	1 908	2 154	2 404	2 887	3 321	3 543	4 076	5 308	6 626	7 671	7 736	8 743	8 504	10 374
<i>hvorav: Statens pensjonsfond utland</i>	0	2	387	1 390	1 783	2 018	2 280	2 642	3 081	3 308	3 825	5 032	6 431	7 461	7 510	8 484	8 243	10 086
<i>Statens pensjonsfond Norge</i>	0	0	12	12	107	117	88	117	135	129	145	168	186	198	212	240	239	269
62. Verdipapir	9	11	53	93	93	97	159	365	364	301	277	226	150	151	157	176	179	179
<i>hvorav: Obligasjoner med fortrinnsrett</i>	0	0	0	0	0	0	46	240	224	160	133	81	0	0	0	0	0	0
63. Utlån og utestående fordringer	145	182	191	222	227	238	255	274	305	332	387	445	489	481	487	479	481	507
<i>hvorav: Utlån til Statsbankene</i>	140	153	170	192	196	203	213	225	238	250	265	285	300	314	325	339	353	367
64. Ordinære fond	0	0	8	51	67	88	97	122	132	133	55	77	106	151	197	196	129	130
65. Forskudd	1	1	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
66. Kapital i statsbankene	6	8	3	2	1	1	1	3	3	3	1	1	1	1	1	1	0	0
68. Fast kapital i forvaltningsbedrifter	128	168	176	148	155	160	165	180	185	190	197	213	227	233	233	238	239	244
<i>hvorav: SDØE</i>	55	113	151	129	134	139	143	151	154	158	163	176	193	193	192	195	193	195
69. Egenbeholdning statspapirer	0	0	0	14	15	14	41	36	48	41	45	60	64	68	82	78	59	42
70-72. Mellomværender	8	6	0	-10	-7	-9	-5	-7	-6	-4	-2	-4	-1	-3	-4	-3	-5	-4
77. Overkurs/underkurs statspapirer	0	-3	0	-4	-3	-3	-2	-1	-1	-3	-7	-8	-9	-10	-10	-9	-7	-5
78. Kurs og tryggingselement	0	-5	-1	0	0	0	-5	-13	-10	-8	-7	-4	0	0	0	0	0	0

Tabell 1.18 fortsetter

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
<i>Sum gjeld og egenkapital</i>	396	469	937	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152	6 403	7 769	8 844	9 026	10 061	9 767	11 656	
80. Statsgjelden.....	165	291	286	334	269	265	350	628	653	557	617	604	485	483	516	522	524	511	
81. Kontolån fra ordinære fond.....	3	3	10	56	73	95	103	129	140	142	64	86	116	162	208	208	141	141	
82. Virksomheter med særskilte fullmakter	0	0	1	8	9	9	10	10	11	12	13	14	16	17	18	19	20	20	
84. Deposita og avsetninger..	6	13	16	7	18	18	41	31	9	1	13	-1	6	-8	6	3	-6	4	
85. Utstedte gjeldsbrev, grunnfond statsbanker	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
87. Overførte ubrukte bevilgninger	7	15	9	7	10	9	7	12	11	44	13	14	12	11	14	15	17	16	
99. Avslutningskonto (egenkapital)	211	147	615	1 631	2 235	2 492	2 747	3 172	3 654	3 853	4 432	5 685	7 133	8 180	8 266	9 294	9 072	10 964	
<i>Memo:</i>																			
Egenkapital utenom Statens pensjonsfond.....	209	139	206	215	330	342	347	390	439	416	462	485	517	521	544	570	589	609	
Korrigert for kontolån ²	211	178	285	326	345	356	379	413	439	416	462	485	517	521	544	570	589	609	

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 2019. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner

	1.	2.	3.	4.	5.	6=5-1
	Saldert	Nysaldert				Memo:
	budsjett	Endring	budsjett	Endring	Regnskap	Endring
						fra
						saldert
A. Inntekter utenom petroleumsinntekter	1 119 406	2 270	1 121 676	2 486	1 124 162	4 756
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	1 032 098	-1 743	1 030 356	535	1 030 890	-1 208
Renteinntekter	15 051	-1 115	13 936	64	14 000	-1 051
Overføringer fra Norges Bank	12 000	2 798	14 798	0	14 798	2 798
Andre inntekter	60 256	2 329	62 586	1 888	64 473	4 217
B. Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	1 351 900	-1 660	1 350 240	1 545	1 351 785	-116
Renteutgifter	10 570	-569	10 002	-114	9 888	-682
Dagpenger	10 338	-1 213	9 125	269	9 394	-944
Andre utgifter	1 330 992	121	1 331 113	1 389	1 332 502	1 510
C. Oljekorrigert overskudd (A-B)	-232 494	3 930	-228 564	941	-227 623	4 872
D. Kontantstrøm fra petroleums- virksomhet	285 822	-31 321	254 501	2 414	256 915	-28 907
E. Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D)	53 328	-27 391	25 937	2 414	28 350	-24 977
F. Overskudd før lånetransaksjoner (C+D-E)	0	0	0	941	941	941
G. Rente og utbytteinntekter Statens pensjonsfond	225 700	11 000	236 700	10 754	247 454	21 754
H. Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F+G)	279 028	-16 391	262 637	14 109	276 746	-2 282

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.20 Nøkkeltall Revidert nasjonalbudsjett 2020. Prosentvis volumendring fra året før der ikke annet er angitt

	2018	2019	2020	2021
<i>Realøkonomien</i>				
Privat konsum	1,9	1,7	-8,5	..
Offentlig konsum.....	1,4	1,7	3,2	..
Bruttoinvestering i fast kapital, offentlig forvaltning	7,5	6,9	2,7	..
Bruttonasjonalprodukt.....	1,3	1,2	-2,0	..
Herav: Fastlands-Norge	2,2	2,3	-4,0	4-7
<i>Arbeidsmarkedet</i>				
Sysselsetting, vekst i personer	1,6	1,7	-1,0	..
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)	3,8	3,7	5,1	..
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå)	2,5	2,2	5,9	..
<i>Priser og lønninger. Prosentvis endring fra året før</i>				
Årslønn	2,8	3,5	1,5	..
KPI	2,7	2,2	1,0	..
Råoljepris, kroner per fat (løpende priser)	582	564	331	..
<i>Rente og valutakurs</i>				
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ¹	1,1	1,6	0,9	..
Importveid kursindeks, årlig endring i pst. ²	0,1	2,9	10,1	..
<i>Nøkkeltall for statsbudsjettet:</i>				
Oljekorrigert underskudd, mrd. kroner.....	218,5	227,6	479,6	..
Strukturelt oljekorrigert underskudd, mrd. kroner.....	225,1	245,2	419,6	..
Prosent av fondskapitalen	2,7	3,0	4,2	..
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge.....	7,6	8,0	13,1	..
Budsjettimpuls, prosentenheter ³	-0,4	0,4	5,1	..
Reell, underliggende utgiftsvekst, pst.....	0,7	1,7	12,1	..

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

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

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 05/2020

