

Bakgrunnstekst 3

Finanspolitikken 2020–2022

Teksten oppsummerer kort hovedtallene for finanspolitikken i perioden 2019–2022, basert på *kapittel 3.1 Budsjettpolitikken* i Nasjonalbudsjettet 2022. Budsjettallene for 2022 er oppdatert etter fremleggelsen av Prop. 51 S (2021–2022) som inkluderer Stortingets vedtak og regjeringens forslag til nye tiltak i møte med koronapandemien og ekstraordinært høye strømpriser til og med 14. januar 2022 (se også avsnitt 3.1 nedenfor). Etter fremleggelsen av Prop. 51 S (2021–2022) har Stortinget vedtatt ytterligere påplussinger som sammen med regjeringens forslag fremmet i Prop. 55 S (2021–2022) og i Prop. 56 S (2021–2022), løfter oljepengebruken med rundt 3,5 mrd. kroner. Det er ikke hensyntatt i budsjettallene for 2022 i dette notatet.

1 Overordnede tall

I det opprinnelige budsjettforslaget for 2022 som ble lagt frem av Solberg-regjeringen i Prop. 1 S (2021–2022) i fjor høst, ble det lagt opp til en oljepengebruk¹ på 322,4 mrd. kroner. Aktiviteten i norsk økonomi hadde tatt seg raskt opp etter hvert som smitteverntiltakene ble avvirket, og aktiviteten var langt på vei tilbake til det normale. Det lå an til en avvikling av de aller fleste midlertidige økonomiske tiltakene i løpet av annet halvår i fjor og en normalisering av finanspolitikken.

Oljepengebruken ble holdt uendret i Støre-regjeringens tilleggsnummer og etter stortingsforhandlingene høsten 2021 (saldert 2022-budsjett)² sammenlignet med regjeringen Solbergs budsjettforslag. Endringene i saldert 2022-budsjett ble finansiert gjennom omprioriteringer på utgiftssiden og økte inntekter, herunder blant annet høyere anslått utbytte fra Statkraft. Endringer i anslåtte utbytter fra statens direkte eierskap i selskaper slår fullt ut i bruken av oljepenger, målt ved det strukturelle underskuddet, fordi disse inntektene ikke blir korrigert for svingninger slik for eksempel statens skatteinntekter blir. Det innebærer at dersom den anslåtte økningen i utbytte ikke er permanent, vil bruk av økte utbytter alt annet likt bidra til å svekke handlingsrommet i fremtidige budsjetter i den grad det er brukt til å finansiere varige utgiftsøkninger.

Smitteøkningen som følge av den nye virusvarianten omikron ledet til nye smitteverntiltak i desember. For å motvirke de negative virkningene på økonomien av smitteverntiltakene ble det på nytt også innført omfattende økonomiske tiltak. I tillegg har Stortinget vedtatt betydelige tiltak for å skjerme husholdningene for høye strømpriser. Samlet sett ledet tiltakene vedtatt og foreslått til og med fremleggelsen av Prop. 51 S (2021–2022) den 14. januar 2022 til en økning av den planlagte oljepengebruken i 2022 med 32,7 mrd. kroner sammenlignet med saldert budsjett for 2022. Av økningen i oljepengebruken er 22,4 mrd. kroner relatert til pandemien og 10,2 mrd. kroner knyttet til tiltak for å skjerme for høye

¹ *Oljepengebruken* måles ved det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet.

² *Saldert budsjett* er det statsbudsjettet Stortinget vedtar i desember som skal gjelde fra 1. januar det påfølgende året. Budsjettallene for året før oppdateres i *nysalderingen* av statsbudsjettet i desember.

strømpriser. Redusert elavgift med 2,6 mrd. kroner bokført er ikke regnet med i tallet på 10,2 mrd. kroner, siden dette var en del av saldert budsjett. Samlet sett utgjør tiltak for å skjerme for høye strømpriser nær 13 mrd. kroner. Strømtiltakene er i likhet med koronatiltakene i all hovedsak midlertidige.

Oljepengebruken, målt ved det strukturelle oljekorrigerte underskuddet, ble i Nasjonalbudsjettet 2022 anslått til å øke fra 7,7 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i 2019 til 9,5 prosent i 2022. Ytterligere påplussinger har løftet pengebruken til over 10 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i 2022, se tabell 1. Uttaksprosenten i 2022 anslås nå til 2,9 prosent av fondskapitalen i Statens pensjonsfond utland (SPU) ved inngangen til 2022. Fondsverdien ved inngangen av året var om lag i tråd med det som ble anslått i Nasjonalbudsjettet 2022. Det oljekorrigerte underskuddet er anslått lavere enn det strukturelle oljekorrigerte underskuddet i 2022. Det innebærer at de automatiske stabilisatorene³ anslås å virke innstrammende på økonomien i 2022, noe som gjenspeiler at skatteinntektene er anslått å ligge over sitt langsiktige trendnivå.

Tabell 1 Nøkkeltall for statsbudsjettet.¹ Mrd. kroner der ikke annet er angitt. Løpende priser

	2019	2020	2021	2022
Oljekorrigert underskudd	227,6	370,5	412,8	332,8
Strukturelt oljekorrigert underskudd	235,8	364,9	397,2	355,1
% av trend-BNP Fastlands-Norge	7,7	11,5	12,1	10,4
% av fondskapitalen i Statens pensjonsfond utland ²	2,9	3,6	3,6	2,9
Budsjettimpuls (prosentenheter) ³	0,4	3,8	0,6	-1,7
Underliggende utgiftsvekst (prosent) ⁴	1,7	8,8	1,0	-1,3

Memo:

Strukturelt oljekorrigert underskudd (faste 2022-priser) 253,0 385,8 406,8 355,1

¹ Slik det ble anslått i Nasjonalbudsjettet 2022. For 2022 er det inkludert endringer t.o.m. forslagene i Prop. 51 S (2021–2022) lagt frem for Stortinget 14. januar 2022. Etter fremleggelsen av Prop. 51 S (2021–2022) har Stortinget vedtatt ytterligere påplussinger som sammen med regjeringens forslag fremmet i Prop. 55 S (2021–2022) og i Prop. 56 S (2021–2022), løfter oljepengebruken med rundt 3,5 mrd. kroner. Det er ikke hensyntatt i budsjettallene for 2022 i dette notatet.

² Ved inngangen til året.

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.

⁴ Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst er en indikator på utgiftsveksten i statsbudsjettet fra ett år til det neste, korrigert for prisendringer. Statsbudsjettets utgifter til petroleumsvirksomhet, renter og dagpenger til arbeidsledige holdes utenfor beregningen av denne indikatoren. For å gjøre utgiftene fra ett år til det neste sammenlignbare, justeres det i tillegg for enkelte ekstraordinære endringer og regnskapsmessige forhold.

Kilde: Finansdepartementet.

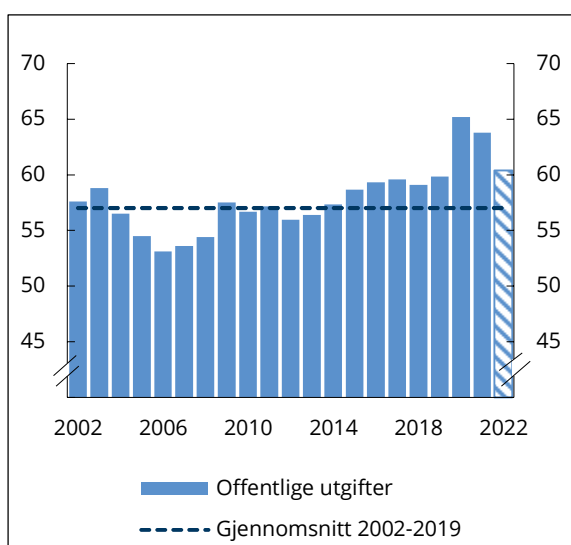
Budsjettimpulsen måler endringen i oljepengebruken som andel av trend-BNP for fastlandsøkonomien fra ett år til det neste, og anslås til -1,7 prosent for 2022. Både den negative budsjettimpulsen og den negative underliggende utgiftsveksten må ses i sammenheng med den kraftige økningen i oljepengebruken i 2020 og 2021. Beregninger fra KVARTS til Nasjonalbudsjettet 2022 tydet på at den samlede virkningen på verdiskapingen i

³ Automatiske stabilisatorer betegner endringer i det oljekorrigerte budsjettunderskuddet som skyldes at skatteinntektene enten øker i høykonjunktur eller reduseres i lavkonjunktur, og at dagpengeutbetalinger synker i høykonjunktur og øker i lavkonjunktur.

fastlandsøkonomien i 2022 fra budsjettene i perioden 2020–2022 er positiv, selv om budsjettopplegget for 2022 slik det forelå da isolert sett bidro til å dempe aktiviteten.⁴

1.1 Utgifter i offentlig forvaltning

Etter forliket i Stortinget høsten 2021 er offentlige utgifter anslått til 60,4 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2022. Det er lavere enn i 2020 og 2021, men fortsatt høyere enn før krisen, se figur 1. Vedtatte og foreslåtte økonomiske tiltak etter saldert 2022-budsjett i møte med pandemien og ekstraordinært høye strømpriser har økt utgiftsandelen ytterligere, men nye anslag fra Finansdepartementet vil først foreligge i Revidert nasjonalbudsjett 2022. Fra 2013 til 2019 økte offentlige utgifters andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien fra 56,4 til 59,9 prosent.



Figur 1 Utgifter i offentlig forvaltning.¹ Prosent av BNP for Fastlands-Norge

¹ Statsforvaltningen utgjør sammen med kommuneforvaltningen offentlig forvaltning.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

2 Dekomponering av oljepengebruken

Oljepengebruken kan fordeles etter hvorvidt den er knyttet til krisetiltak, herunder korona- og strømrelatert oljepengebruk, eller ikke, se tabell 2 og figur 2A. Panel B i figur 2 viser oljepengebruken justert for krisetiltak på endringsform og er i det følgende omtalt som «øvrig oljepengebruk».

⁴ Budsjetteffektberegningene er omtalt i boks 3.3 i Nasjonalbudsjettet 2022.

Tabell 2 Dekomponering av oljepengebruken målt ved strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd.¹ Mrd. 2022-kroner

	2019	2020	2021	2022
Oljepengebruk	253,0	385,8	406,8	355,1
<i>Herav:</i>				
<i>Koronarelatert oljepengebruk</i>	-	128,6	110,0 ²	28,3 ³
<i>Strømrelatert oljepengebruk</i>	-	-	0,4	13,1 ³
<i>Øvrig oljepengebruk</i>	253,0	257,2	296,4	313,7

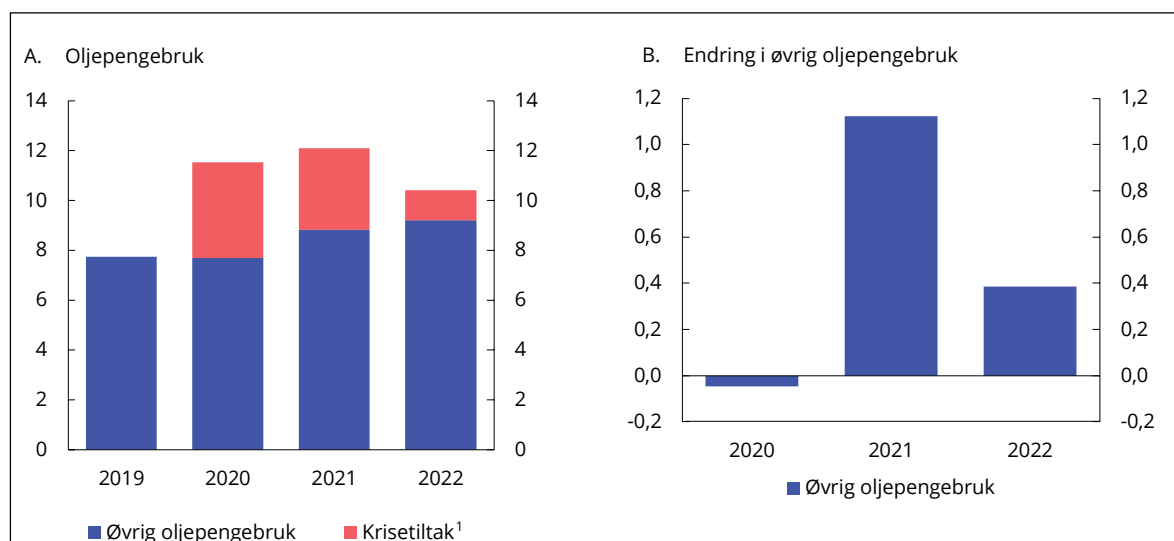
¹ Statsregnskapet for 2020 viste et ekstraordinært samlet mindreforbruk på 9,7 mrd. kroner i 2020, som er overført til 2021.

Dette er hensyntatt i beregningen av oljepengebruken.

² Slik det ble anslått i Nasjonalbudsjettet 2022. Etter Stortingets behandling av nysaldert budsjett for 2021 er anslaget nedjustert til 91,1 mrd. 2021-kroner (93,3 mrd. 2022-kroner). Siden budsjettallene for 2022-budsjettet bygger på anslagene fra Nasjonalbudsjettet 2022 er det dette som er oppgitt i tabellen, se avsnitt 3.1.

³ Inkludert økonomiske krisetiltak vedtatt eller foreslått t.o.m. forslagene i Prop. 51 S (2021–2022), som ble lagt frem for Stortinget 14. januar 2022. Etter fremleggelsen av Prop. 51 S (2021–2022) har Stortinget vedtatt ytterligere påplussinger som sammen med regjeringens forslag fremmet i Prop. 55 S (2021–2022) og i Prop. 56 S (2021–2022), løfter oljepengebruken med rundt 3,5 mrd. kroner. Det er ikke hensyntatt i denne tabellen.

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 2 Oljepengebruk i perioden 2019–2022.^{2,3,4} Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

¹ Krisetiltak i møte med koronapandemien og ekstraordinært høye strømpriser.

² Tallene for 2022 inkluderer endringer t.o.m. forslagene i Prop. 51 S (2021–2022) lagt frem for Stortinget 14. januar 2022. Etter fremleggelsen av Prop. 51 S (2021–2022) har Stortinget vedtatt ytterligere påplussinger som sammen med regjeringens forslag fremmet i Prop. 55 S (2021–2022) og i Prop. 56 S (2021–2022), løfter oljepengebruken med rundt 3,5 mrd. kroner. Det er ikke hensyntatt i budsjettallene for 2022 i dette notatet.

³ Oljepengebruk målt ved det strukturelle oljekorrigert budsjettunderskuddet.

⁴ Statsregnskapet for 2020 viste et ekstraordinært samlet mindreforbruk på 9,7 mrd. kroner i 2020, som er overført til 2021.

Dette er dette hensyntatt i beregningen av oljepengebruken.

Kilde: Finansdepartementet.

2.1 Nærmere om koronarelatert oljepengebruk

Økonomiske tiltak i møte med koronapandemien løftet oljepengebruken kraftig i årene 2020 og 2021. Målt i 2022-kroner er det blitt foreslått og bevilget rundt 267 mrd. kroner i økonomiske tiltak i møte med pandemien for 2020–2022, se tabell 3. I det opprinnelige 2022-budsjettet var koronatiltakene i all hovedsak faset ut, med unntak av blant annet utgifter til vaksiner på i overkant av 3 mrd. kroner. Den nye virusvarianten omikron og smitteoppblomstring mot slutten av året gjorde at regjeringen på nytt innførte smitteverntiltak og nye økonomiske koronatiltak. For 2022 er det vedtatt eller foreslått tiltak på til sammen 28,3 mrd. 2022-kroner, inkludert forslagene i Prop. 51 S (2021–2022).

Tabell 3 Samlede økonomiske koronatiltak i 2020, 2021 og 2022.^{1,2} Mrd. 2022-kroner

Formål	2020	2021	2022 ³	Totalt
Næringslivet	71,2	35,8	7,2	114,2
Husholdninger	19,6	20,5	4,5	44,6
Samfunnskritiske sektorer mv.	42,1	38,9	15,0	96
Kultur, idrett og frivillighet	5,9	4,1	1,7	11,7
Totalt ⁴	138,8	100,0	28,3	267,1

¹ Omfatter vedtatte og foreslåtte tiltak. Lånetransaksjoner og garantifullmakter mv. er ikke medregnet i tabellen.

² Totalbeløpet på 138,8 mrd. kroner for 2020 i 2022-kroner tilsvarer 131,3 mrd. kroner i 2020-kroner. Totalbeløpet på 100 mrd. kroner for 2021 i 2022-kroner tilsvarer 97,7 mrd. kroner i 2021-kroner. Anslaget for 2021 er slik det ble anslått i Nasjonalbudsjettet 2022. Etter Stortingets behandling av nysaldert budsjett for 2021 er anslaget nedjustert til 91,1 mrd. 2021-kroner (93,3 mrd. 2022-kroner). I tabellen oppgis tall for 2021 fra Nasjonalbudsjettet 2022, se avsnitt 3.1.

³ T.o.m. forslagene i Prop. 51 S (2021–2022) lagt frem for Stortinget 14. januar 2022.

⁴ Totalbeløpene for koronatiltak i 2020 og 2021 i denne tabellen skiller seg fra det som oppgis i tabell 2 fordi overføringen på 9,7 mrd. kroner fra 2020 til 2021 ikke hensyntas i oppstillingen i denne tabellen.

Kilde: Finansdepartementet.

2.2 Nærmere om øvrig oljepengebruk

Oljepengebruken utenom koronatiltak har også økt under pandemien. Mesteparten av strømtiltakene er i likhet med koronatiltakene midlertidige. Økningen i den øvrige pengebruken har kommet i både 2021- og 2022-budsjettet. En grov beregning av budsjettimpulsen justert for krisetiltak (korona og strøm) for 2021 gir en budsjettimpuls på vel 1 prosent,⁵ mens en tilsvarende beregning for 2022 tilsier en impuls på rundt 0,4 prosent, se figur 2B.

Økningen i den øvrige oljepengebruken i 2021-budsjettet må blant annet ses i sammenheng med stortingsbehandlingen av budsjettet høsten 2020 (budsjettforhandlinger med FrP) med økte bevilgninger til blant annet forsvar, prosjektet for fangst, transport og lagring av CO₂ (kalt Langskip), barnetrygden og bortfall av midlertidige klimavoteinntekter. I tillegg økte bevilgninger til alderspensjon og deltakelse i EU-programmer siden årsskiftet 2020/2021.

⁵ Bevilgningsregnskapene gir ikke nøyaktig informasjon over hvor mye av de bevilgede midlene til koronatiltak som er benyttet. Det innebærer at når den samlede oljepengebruken ble nedjustert i statsregnskapet for 2020 sammenlignet med tidligere anslag (vedtatt nysaldert 2020-budsjett), ble ikke nedjusteringen dekomponert på koronatiltak og øvrig oljepengebruk.

Den øvrige oljepengebruken økte også i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2021 (RNB21), blant annet som følge av anslagsendringer i folketrygden og fjerning av avgiften på alkoholfrie drikkevarer i forbindelse med stortingsbehandlingen av RNB21.

I 2022-budsjettet må den økte oljepengebruken, justert for korona- og strømtiltak, blant annet ses i sammenheng med forslag om økte bevilgninger til kommunesektoren, reduserte ferjetakster på riks- og fylkesveinettet, klimatiltak over bistandsbudsjettet og tilleggsavtale med jordbruket.

Departementet har ikke dekomponert utgiftsøkningene i hva som skyldes nye satsinger, anslagsendringer, kostnadsvekst utover den samlede budsjettdeflatoren eller forhold som er regelstyrt.

3 Tilleggsinformasjon

3.1 Nysaldert budsjett for 2021

Det er laget oppdaterte budsjettall for 2021 i forbindelse med regjeringens forslag til nysaldert budsjett for 2021, lagt frem 3. desember 2021. I tabeller og figurer tidligere i dette notatet er likevel tallene for 2021 presentert slik de ble anslått i Nasjonalbudsjettet 2022. Det skyldes at budsjettallene for 2022 bygger på anslagene for 2021 i Nasjonalbudsjettet 2022. Budsjettallene for 2022 er derfor ikke konsistente med de oppdaterte budsjettallene for 2021. Endelige regnskapstall for 2021 vil innarbeides i budsjettallene i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2022.

I etterkant av forslaget til nysaldert budsjett har regjeringen fremmet en egen proposisjon som foreslår en økning i oljepengebruken i 2021 med 118 mill. kroner til økt bostøtte (som tiltak mot høye strømpriser). I tillegg forpliktet regjeringspartiene og SV i forbindelse med budsjettavtalen for 2022-budsjettet seg til å øke bevilgningene til fylkeskommunene med 250 mill. kroner i 2021.

Etter Stortingets behandling av nysaldert budsjett for 2021 kan det strukturelle oljekorrigerte underskuddet for 2021 anslås til 380,5 mrd. kroner, som er 16,8 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2022 (397,2 mrd. kroner). Pengebruken utgjør 11,6 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge. Den store reduksjonen i underskuddet skyldes blant annet økte utbytteinntekter og mindre bruk av koronarelaterte ordninger. Samlet anslås de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien nå å utgjøre 91,1 mrd. kroner i 2021, ned fra anslaget for 2021 på 97,7 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2022. Budsjettimpulsen anslås til 0,1 prosent i 2021. I Nasjonalbudsjettet 2022 ble budsjettimpulsen for 2021-budsjettet anslått til 0,6 prosent.