

HANDLINGSREGELEN FOR BRUKEN AV OLJEINNTEKTER

Av Øystein Olsen og Arent Skjæveland*

I mars 2001 ble det trukket opp nye retningslinjer for den økonomiske politikken i Norge. Det ble etablert en handlingsregel for bruken av oljeinntektene over statsbudsjettet, og det ble innført et inflasjonsmål for pengepolitikken. Dette kapitlet går nærmere inn på bakgrunnen for disse endringene. Hovedfokuset ligger på en drøfting av hva som er en forsvarlig bruk av oljeinntekter i norsk økonomi, og på de langsiktige konsekvensene for norsk økonomi av å følge den nye handlingsregelen for budsjettpolitikken. Handlingsregelen viser at spørsmålet ikke er om oljeinntektene skal brukes, men når. Denne regelen kan betraktes som en avveining av de utfordringene vi står overfor både når det gjelder å unngå ustabilitet på kort sikt og å sikre at langsiktige hensyn knyttet til fallende oljeinntekter og økende pensjonsutgifter ivaretas på en god måte. Samtidig er handlingsregelen basert på et intuitivt og forholdsvis enkelt prinsipp.

1 Bakgrunn



Figur 1. Avisoppslag om bruk av oljepenger

en del av disse midlene. Samtidig kom det fra fagøkonomisk hold kritikk mot analysene i nasjonalbudsjettene, blant annet fordi begrunnelsen for den økonomiske politikken kunne gi et inntrykk av at oljeinntektene aldri skulle brukes. Flere økonomer, blant dem professorene Asbjørn Rødseth og Erling Steigum og forskningsdirektør Ådne

Høsten 2000 var det høy temperatur i debatten i Norge om bruken av oljeinntektene. Figur 1 viser noen av overskriftene som da sto i dagsavisene. Oljeprisen lå mer enn tre ganger så høyt som halvannet år tidligere. Inntektene på statsbudsjettet for 2000 lå an til å bli rundt 100 mrd. kroner høyere enn tidligere forutsatt. Petroleumsfondet vokste derfor raskt, og utsiktene for

årene fremover pekte i samme retning. I denne situasjonen oppsto et sterkt press om å bruke i hvert fall

* Henholdsvis ekspedisjonssjef og avdelingsdirektør i Økonomiavdelingen i Finansdepartementet. Takk til Knut Moum og Per Mathis Kongsrud for kommentarer til tidligere utkast.

Cappelen, mente at tiden nå var inne for å åpne opp for en viss økning i bruken av oljeinntektene.

Analysen av budsjettpolitikken i budsjettokumentene har to ankerfester – et kortsiktig knyttet til stabilisering av konjunktorene og et langsiktig knyttet til fallende oljeinntekter og økende pensjonsutgifter. Analysene av de langsiktige budsjettutfordringene er gjennomgående grundigere i de norske budsjettokumentene enn i de fleste andre land. Det blir blant annet presentert langsiktige fremskrivninger utarbeidet ved hjelp av makroøkonomiske modeller. Hensikten med disse analysene er å få bedre innsikt i sammenhengen mellom den budsjettpolitikken som føres i dag, og hvilke utfordringer som reises for den økonomiske politikken noen tiår frem i tid. Samtidig har det i Norge siden 1996 blitt presentert beregninger av generasjonsregnskap. Dette regnskapet belyser hvorvidt dagens budsjettpolitikk er langsiktig opprettholdbar og hvilke generasjonsmessige fordelingsvirkninger den skaper.

Det er gode grunner til å ha et sterkt fokus på langsiktige utfordringer i arbeidet med de årlige budsjettene. I likhet med mange andre vestlige industriland står Norge foran en periode med en økende andel eldre i befolkningen. Spesielt etter 2020 vil statens utgifter til pensjoner og andre omsorgsutgifter øke sterkt. Samtidig vil innbetalingene fra oljevirkksomheten avta markert fra dagens høye nivå. Dette tilsier at en stor del av de innbetalingene vi vil få fra oljevirkksomheten de nærmeste årene, bør settes til side. Dette er bakgrunnen for de store innbetalingene som nå finner sted i Statens petroleumsfond.

Regjeringens tilråding til Stortinget har tatt utgangspunkt i – og vært begrunnet med – begge de to ankerfestene for budsjettpolitikken. Men i den politiske debatten har likevel fokuset oftere vært på konjunkturmessige forhold. Det er flere grunner til dette:

- Det er lang tradisjon i Norge for å bruke finanspolitikken aktivt til å stabilisere den økonomiske utviklingen. Med pengepolitikken innrettet mot å holde kronkursen stabil, ble spesielt siden siste halvdel av 1980-tallet ansvaret for stabiliseringspolitikken langt på vei overlatt til finanspolitikken.
- I den politiske behandlingen av budsjettet i regjering og Storting trenger man et klart og konsist tall – *en krittstrek* – for hvor balansen bør ligge. I mange land vil nettopp *balanse* i budsjettet over en konjunktursykel være et naturlig styringsmål. For andre land, som har opparbeidet stor statsgjeld, kan det være behov for strengere krav til størrelsen på budsjettunderskuddet for å unngå en for stor belastning i form av renteutgifter. Maastricht-kriteriene er et eksempel på dette. Med statens store petroleumsinntekter er ikke et krav til balanse i budsjettet tilstrekkelig til å disiplinere finanspolitikken i Norge. Hos oss har i stedet den såkalte olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren spilt en sentral rolle. Kort fortalt er dette en indikator som sier noe om impulsen fra budsjettpolitikken på resten av økonomien. Indikatoren er tett knyttet opp mot den faktiske budsjettbalansen. I praksis ble det derfor slik at regjeringen ga Stortinget en tilråding om hvor budsjettbalansen burde ligge med utgangspunkt i denne

indikatoren. Forhandlingene i finanskomiteen tok som regel utgangspunkt i dette nivået, og det har de senere årene sjelden vært store avvik mellom regjeringens tilråding på dette punktet og Stortingets vedtak.

- Det er ikke lett å trekke klare og entydige konklusjoner om nøyaktig hvor krittstreken for budsjettbalansen bør ligge med utgangspunkt i langsiktige økonomiske analyser, herunder modellfremskrivninger eller generasjonsregnskap. Slike beregninger er svært avhengig av de forutsetningene som legges inn, bl.a. om oljepris, realrente og vekst i økonomien.

Frem til 2000 pekte både stabiliseringsmessige og langsiktige hensyn i samme retning – det var et klart behov for en stram budsjettpolitikk. Den kraftige økningen i oljeprisen gjennom 2000, kombinert med en avtakende veksttakt i fastlandsøkonomien, endret til en viss grad dette bildet. I denne situasjonen var det behov for en klarere uttrykt strategi for hvor mye oljepenger som kunne benyttes over statsbudsjettet, basert på vurderinger av langsiktige utviklingstrekk. Det var behov for retningslinjer for budsjettpolitikken som både kunne fungere godt som en krittstrek i den løpende budsjettprosessen, og som samtidig ga en jevn og langsiktig forsvarlig innfasing av oljeinntektene. *Handlingsregelen* var resultatet av denne vurderingsprosessen. Den går ut på at statsbudsjettet, når en holder inntektene fra oljevirkksomheten utenom, kan ha et underskudd tilsvarende forventet realavkastning (tallfestet til 4 pst.) av kapitalen i Statens petroleumsfond ved inngangen til budsjettåret. Gjennom denne handlingsregelen ble det lagt opp til en gradvis økning i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet.

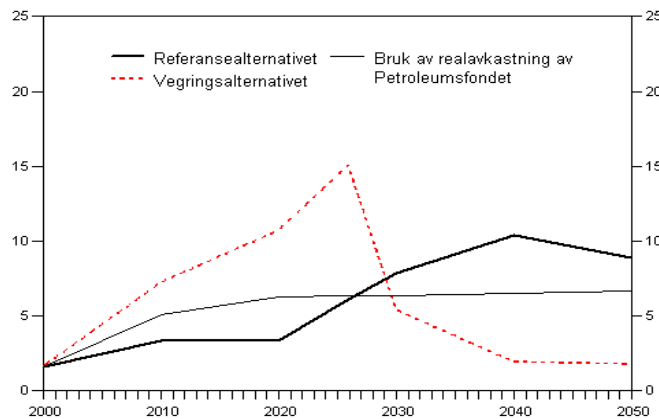
Samtidig måtte man ta hensyn til den nære sammenhengen mellom budsjettpolitikken og pengepolitikken. I en situasjon der budsjettpolitikken skulle gis en mer eksplisitt langsiktig forankring, var det samtidig et behov for å gi pengepolitikken en klarere rolle i stabiliseringspolitikken. Inflasjonsmålet som Norges Bank nå har fått for sin rentesetting – en årlig vekst i konsumprisene på rundt 2,5 pst. – innebærer at pengepolitikken har fått en slik rolle. I de fleste situasjoner vil det være godt samsvar mellom det å sikre en lav og stabil inflasjon og å bidra til at aktivitetsnivået i økonomien holder seg noenlunde stabilt. En slik klargjøring av pengepolitikkens rolle er nødvendig når en i budsjettpolitikken legger opp til økt bruk av oljeinntekter. Gjennom dette har budsjettpolitikken fått et mer langsiktig siktemål, mens pengepolitikken har overtatt noe av budsjettpolitikkens ansvar for å stabilisere den økonomiske utviklingen.

Den nye målformuleringen for pengepolitikken er godt i tråd med hvordan pengepolitikken er lagt opp i mange andre land. Den samme gjelder forskyvningen i arbeidsdelingen i stabiliseringspolitikken. I dette kapitlet skal vi imidlertid konsentrere oss om handlingsregelen for bruken av oljeinntektene, mens vi i mindre grad vil gå inn på arbeidsdelingen i stabiliseringspolitikken.

Det er imidlertid viktig å minne om at handlingsregelen er en av de to pilarene i de nye retningslinjene for budsjettpolitikken. Den andre er at budsjettpolitikken fortsatt skal bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Hensynet til stabiliteten i økonomien har

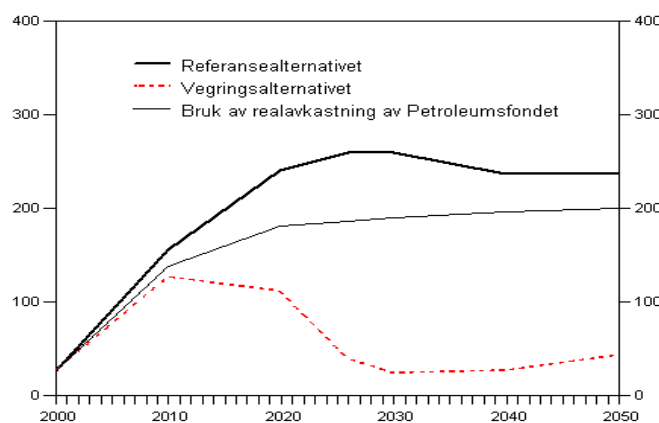
hatt betydelig innvirkning på hvordan handlingsregelen er blitt utformet som operativt styringsmål, noe vil drøfte i avsnitt 5. I tillegg vil det kunne oppstå situasjoner der en aktiv budsjettpolitikk er nødvendig, enten fordi arbeidsledigheten øker kraftig, eller motsatt – fordi kapasitetsutnyttelsen er svært høy. Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 7.

2 Tre ulike baner for bruk av oljeinntekter



Figur 2. Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

langsigte nivå på 135 2001-kroner pr. fat, og olje- og gassproduksjonen er antatt å nå toppen i årene 2002-2005, for deretter gradvis å falle. Det er videre forutsatt at skattesystemet og regelverket i folketrygden holdes uendret. Det samme gjelder omfanget av brukerbetaling for offentlige tjenester. Siden stadig flere vil ha opptjent



Figur 3. Statens petroleumsfond. Prosent av BNP

Figur 2 viser bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet i tre forskjellige langsiktige fremskrivinger hentet fra Langtidsprogrammet 2002-2005 og St.meld. nr. 29 (2000-2001). Denne figuren sto sentralt i arbeidet med den nye handlingsregelen for bruken av oljeinntektene. Hvordan bruken av oljeinntekter måles i figuren, skal vi komme tilbake til i avsnitt 5.

Noen sentrale *forutsetninger* er felles for de tre fremskrivingene. Oljeprisen er forutsatt å avta gradvis til et Noen sentrale *forutsetninger* er felles for de tre fremskrivingene. Oljeprisen er forutsatt å avta gradvis til et full tilleggspensjon, samtidig som andelen eldre øker kraftig, kan pensjonsutgiftene i folketrygden bli fordoblet frem til 2030. Samtidig vil veksten i arbeidsstyrken så godt som stoppe opp etter 2010. I alle tre fremskrivingene er det forutsatt at løpende forbruk over tid ikke kan baseres på å trekke på formuen. Dette innebærer at statens formue stabiliseres på lang sikt, noe som er illustrert i figur 3.

De tre fremskrivingene i figur 2 kan kort beskrives ved følgende:

- *Referansealternativet*

I dette alternativet holdes skattenivået samt standarder og dekningsgrader i det

offentlige tjenestetilbudet tilnærmet konstant frem til 2050. Det siste innebærer at man faser inn vedtatte reformer og handlingsplaner (bl.a. eldreplan, psykiatrireform, somatiske sykehus, samt målet om full barnehagedekning), samt bygger ut omsorgstilbudet i takt med at andelen eldre i befolkningen øker. Det er beregningsteknisk lagt til grunn at det ut over dette ikke gjennomføres en eneste ny velferdsreform som krever økte ressurser fra nå av og frem til 2050. Dette kan synes som en svært streng, og mange vil mene urealistisk, forutsetning. På den annen side understreker dette alternativet den utfordringen man står overfor dersom vi ikke klarer å gjennomføre tiltak for å begrense den sterke veksten i pensjonsutgiftene, eller ikke får til innsparinger ved at offentlig tjenesteproduksjon blir mer effektiv.

- *Vegringsalternativet*

Vegringsalternativet skiller seg fra Referansealternativet på ett punkt: Veksten i antall offentlig sysselsatte er forutsatt å vokse i samme takt i årene fremover som gjennomsnittet på 1990-tallet, dvs. med ca. 1,6 prosent pr. år. Beregningene viser at underskuddet i de offentlige finansene da vokser seg så stort at en omlegging etter hvert vil tvinge seg frem. I beregningen er det forutsatt at politikken legges om midt på 2020-tallet. Da er underskuddet i de offentlige finansene nesten oppe på samme nivå som i Sverige tidlig på 1990-tallet, da svenskene måtte gjennomføre en kraftig snuoperasjon. Konsekvensene for Norge blir også dramatiske. Offentlig sysselsetting blir i dette alternativet redusert med nær 400 000 personer det påfølgende tiåret. Alternativt kunne en konsolidering av offentlige budsjetter vært oppnådd med en økning av skattene eller ved å kutte i overføringer. Behovet for en så kraftig omlegging av politikken oppstår fordi man i dette alternativet *vegrer* seg for å ta de nødvendige tilpasningene tidligere.

- *Handlingsregelen*

I dette alternativet fases oljeinntektene inn i økonomien i samsvar med handlingsregelen om å bruke forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Frem til rundt 2025 gir dette en noe høyere bruk av oljeinntekter enn i Referansealternativet, mens det er omvendt i årene deretter. Over tid krever altså den nye handlingsregelen tiltak for å begrense utgiftsveksten eller øke inntektene, for eksempel en demping av veksten i pensjonsutgiftene, eller tiltak for å effektivisere ressursbruken i offentlig sektor. Men behovet for budsjetttiltak i dette tilfellet er vesentlig mindre enn i Vegringsalternativet.

De tre fremskrivningene i figur 2 avdekker flere sentrale poeng.

For det første får figuren tydelig frem at spørsmålet ikke er *om* vi skal bruke oljeinntektene, men *når*. Alle de tre banene gir en økning i bruken av oljeinntekter, men i forskjellig omfang i ulike perioder. En strategi basert på at bruken av oljeinntekter ikke skulle øke i årene framover (mange oppfattet nok den tidligere retningslinjen for budsjettpolitikken slik) er således mer restriktivt enn alle alternativene som er analysert i Langtidsprogrammet og St.meld. nr. 29. En slik strategi ville innebære en gradvis nedbygging av det etablerte offentlige velferdstilbudet i perioden frem til 2010, med

mindre tjenesteproduksjonen ble vesentlig mer effektiv. Dette følger av at Referansealternativet, som er basert på en opprettholdelse av dagens velferdssystem, også gir en økning i bruken av oljeinntekter i årene framover.

For det andre, hvis man betrakter figuren og stiller spørsmålet: ”Hvilken kurve gir den jevneste innfasingen av oljeinntektene over tid?”, så peker den i midten seg ut. Handlingsregelen innebærer en forholdsvis jevn økning i bruken av oljeinntekter fordelt over mange tiår fremover. Referansealternativet gir en moderat økning i bruken av oljeinntekter de nærmeste 20 årene. Deretter øker bruken meget bratt. Dette vil medføre betydelige omstilling for norsk økonomi. Vegringsalternativet gir på den annen side en sterk økning i bruken av oljeinntekter frem til nærmere 2020, med deretter oppstår det som nevnt et behov for en kraftig reversering av politikken.

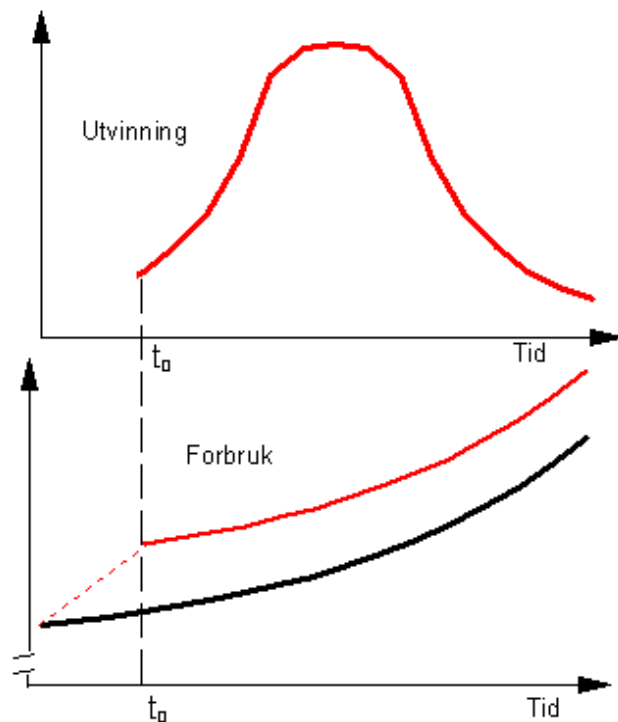
For det tredje gir handlingsregelen et svar på hva man skal gjøre dersom oljepriser eller petroleumsproduksjonen blir lavere eller høyere enn forventet. Da sier handlingsregelen at man må justere bruken av oljeinntekter tilsvarende realavkastningen på den mindre- eller meravsetningen som har funnet sted i Petroleumsfondet. På denne måten etableres en mekanisme som sørger for at budsjettpolitikken tar hensyn til den store usikkerheten i oljeinntektene.

Handlingsregelen gir en bane for bruken av oljeinntekter som er forholdsvis lett å kommunisere. Handlingsregelen er dessuten knyttet direkte til tallene i statsbudsjettet på en måte som gjør den operativ ved budsjettdrøftinger i regjering og Storting. Før vi går nærmere inn på hvordan handlingsregelen virker i praksis, skal vi bruke litt plass på økonomisk teori og på andre lands erfaringer når det gjelder bruk av en naturressursrikdom.

3 Lærdommer fra økonomisk teori og andre lands erfaringer

Forut for beslutningen om å introdusere den nye handlingsregelen for budsjettpolitikken ble det foretatt en grundig faglig gjennomgang av erfaringer mht. å håndtere naturressursrikdommer. Hva kan økonomisk teori si om egnede handlingsregler for budsjettpolitikken i et land som oppdager rike naturressurser? Hvordan har andre land håndtert slike kilder til rikdom?

La oss starte med det helt grunnleggende. Olje og gass er ikke-fornybare ressurser. De store innbetalingene fra oljevirkosomheten til statskassen er derfor ikke inntekter i vanlig forstand. Disse innbetalingene representerer snarere en omforming og synliggjøring av nasjonens felles formue. Spørsmålet om en fornuftig bruk av inntektene fra oljevirkosomheten er derfor først og fremst et spørsmål om en god formuesforvaltning.



Figur 4. Utvinning og forbruk av petroleumsformuen

Figur 4 illustrerer et grunnleggende trekk ved formuesforvaltning – bruken av inntektene må skilles fra opptjeningen. Den øverste delen i figur 4 viser en typisk, klokkeformet produksjonsprofil. Den nederste får frem at formuen gir grunnlag for en varig økning i forbruket (offentlig eller privat), forutsatt at en stor del av de løpende innbetalingene spares. Som nasjon kan vi bare spare på to måter; i realkapital innenlands, eller finansielt. Når det gjelder sistnevnte, må denne oppsparingen skje i utlandet. Dette er hovedformålet med Petroleumsfondet, jf. nærmere drøfting i kapittel 5 og 6 i denne boken. Avkastningen av de oppsparte midlene vil komme alle fremtidige generasjoner til gode.

I tidligere offentlige utredninger har det vært lansert ulike handlingsregler for bruk av oljeinntektene:

- En mulighet er å bruke "permanentinntekten" fra oljevirkosomheten, dvs. bruke beregnet realavkastning av petroleumsformuen (dvs. både reservene i bakken og Petroleumsfondet), slik Steigum-utvalget foreslo i 1988 (NOU 1988:21). En slik strategi er basert på at realverdien av formuen skal holdes uendret over tid.
- Alternativt kan en bruke realavkastningen av Petroleumsfondet, dvs. å legge opp til en bruk av oljeinntekter basert på et avkastningsfond, slik det ble drøftet av Tempoutvalget i 1983 (NOU 1983:27). En slik retningslinje for bruken av oljeinntekter i Norge ble også foreslått av Cappelen (2000).

I et arbeidsnotat fra IMF med tittelen *Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries* (Valdes og Engel, 2000) avledes permanentinntektsregelen på bakgrunn av en omfattende teoretisk modell for avveining av forbruk "i dag" mot forbruk "i morgen". Det pekes imidlertid på flere svakheter ved denne handlingsregelen:

- Permanentinntektsregelen tar ikke hensyn til *fremtidige økte utgiftsforpliktelser i form av utgifter til pensjoner og eldreomsorg* som følge av endret aldersstruktur i befolkningen. Dette bør en justere for ved å bruke mindre enn permanentinntekten i dag. Ellers ville en om noen år kunne bli tvunget til å bygge ned igjen et allerede etablert velferdstilbud.
- Den tar heller ikke hensyn til *usikkerheten i oljeinntektene*. Permanentinntektsregelen tilsier at man låner for øke konsumet når oljeressursene er oppdaget, men før de selges, dvs. gjøres om til penger. Med permanentinntektsregelen er (anslag på) petroleumsreserver i bakken like mye

verdt som "oljepenger i banken". At en slik strategi kan være risikofylt, erfarte Norge i 1986 da anslagene på fremtidige oljeinntekter ble kraftig nedjustert som følge av oljeprisfallet. Usikkerheten i oljeinntektene tilsier at en bør legge seg på en mer forsiktig bruk av oljeinntektene enn det som følger av permanentinntektsregelen.

- Permanentinntektsregelen tar ikke hensyn *kostnader ved endringer i næringsstrukturen* ved rask innfasing av oljeinntektene. Dette bør en justere for ved eventuelt gradvis å tilpasse bruken av oljeinntektene til størrelsen på permanentinntekten.
- Det tas heller ikke hensyn *til kostnader ved opp- og nedskalering av det offentlige velferdstilbudet*. Erfaringene fra mange land er at det er svært vanskelig å bygge ned et allerede etablert velferdstilbud.

Dersom en i Norge skulle bruke permanentinntektsregelen som rettesnor budsjettpolitikken, ville dette lede til en meget kraftig økning i bruken av oljeinntekter. Statens andel av permanentinntekten fra oljevirkksomheten ble i Nasjonalbudsjettet 2002 anslått til 86 mrd. kroner. Å følge permanentinntektsregelen innebærer således en opptrapping av bruken av oljeinntekter på drøyt 55 mrd. kroner. På kort sikt ville dette innebære en økning i bruken av oljeinntekter som er langt sterkere enn i Vegringsalternativet i figur 2. Det ville gi et tilsvarende større behov for innstramminger etter hvert som pensjonsutgiftene øker.

Det andre forslaget, å *bruke realavkastningen av Petroleumsfondet*, fremstår som en vesentlig mer nøktern strategi. Med en slik handlingsregel vil det bare være olje og gass som allerede er hentet opp og solgt, som bestemmer den løpende bruken av oljeinntekter. Dette innebærer en mer forsiktig bruk av oljepenger sammenliknet med det å bruke permanentinntekten av hele petroleumsformuen. En slik strategi innebærer flere fordeler:

- Denne regelen betyr at bruken av oljeinntekter baseres på den formuen vi har "på bok" (en fugl i hånden), ikke på usikre, fremtidige inntekter basert på olje "i bakken" (ti fugler på taket).
- Det gir en gradvis innfasing av oljeinntektene, noe som innebærer at kostnadene ved å justere næringsstrukturen blir vesentlig redusert.
- Ved en mer gradvis innfasing reduseres risikoen for at det skal bli nødvendig med en fremtidig reversering av etablerte offentlige velferdsordninger.

Handlingsregelen om å bruke forventet realavkastning av Petroleumsfondet gir en innfasing av oljeinntektene som et stykke på vei tar høyde for fremtidig vekst i pensjonsutgiftene, men ikke fullt ut. Basert på forutsetningene i Langtidsprogrammet leder handlingsregelen til at bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet øker sterkere enn i Referansealternativet frem til 2020. Etter 2020 er det omvendt – da er det Referansealternativet som gir den sterkeste økningen i bruken av oljeinntekter, jf. figur 2. Årsaken til dette ligger i den sterke veksten i utgiftene til pensjoner og eldreomsorg som følger av aldringen av befolkningen og at flere får rett på tilleggspensjon i Folketrygden. Dette illustrerer at på lengre sikt medfører handlingsregelen et behov for

å sette i verk tiltak for dempe den sterke veksten i offentlige utgifter som følger av de etablerte velferdsordningene. Det er en betydelig innstramning som her må finne sted. Økningen i bruken av oljeinntekter i Referansealternativet er på om lag 8 pst. av BNP for Fastlands-Norge fra 2020 til 2040, mens handlingsregelen bare gir grunnlag for en økning på opp mot 2 pst. Eksempler på tiltak som kan dempe veksten i utgiftene, er endringer i pensjonssystemet eller tiltak for å effektivisere offentlige sektor. Hvis slike endringer ikke gjennomføres, og en heller ikke setter i verk tiltak for å øke inntektene, medfører handlingsregelen at det oppstår samme type omstillingsproblemer knyttet til reversering av politikken som i Vegringsalternativet i Langtidsprogrammet, bare i noe mindre målestokk.

Selv om retningslinjen om å bruke realavkastningen av Petroleumsfondet fremstår som vesentlig mer forsiktig enn permanentinntektsregelen, har det vært reist spørsmål om også denne regelen er for ekspansiv, spesielt i forhold til fremtidige utgiftsforpliktelse. Holden (2001) stiller spørsmål ved om vi skyver "ubetalte regninger" foran oss, men konkluderer med at handlingsregelen gir en fornuftig balanse i budsjettpolitikken. Rødseth (2001c) trekker samme konklusjon. IMF (2001) peker på at handlingsregelen vil bli satt under press dersom det i Norge ikke gjennomføres reformer i pensjonssystemet:

"Absent an early pension reform, a desire to maintain the current share of non-pension public spending in GDP in the future—let alone to allow it to rise in line with the demands of demography—would force Norway to violate the fiscal rule and could thus result in the exhaustion of the fund before mid-century.

Exhaustion of oil wealth would violate the admirable Norwegian principle of solidarity across generations. Indeed, if this implication were to be fully recognized, many Norwegians would find it unsettling that their children and grandchildren would not benefit much from the oil windfall."

Den klare advarselen fra IMF må ses på bakgrunn av andre lands erfaringer. Det er få eksempler på land som har klart å håndtere så store naturressursrikdommer som Norge har, til varig glede. Det er mange eksempler på det motsatte. Mangel på budsjett disiplin, dårlig formuesforvaltning og for liten oppmerksomhet mot tiltak som får økonomien til å fungere bedre, er åpenbare fallgruber. Det vises til grundig drøfting av disse problemstillingene i kapittel 2 og 3 i denne boken.

I lys av sitatet fra IMF, vil vi likevel peke på følgende poeng: Å bruke realavkastningen av Petroleumsfondet, slik den nye handlingsregelen sier, innebærer at vi aldri tærer på oljeformuen – vi bruker bare realavkastningen. Vi kjenner ikke eksempler på land som har satt til side sine naturressursinntekter og nøydt seg med bare å bruke avkastningen av den finansielle formuen som da bygger seg opp. Handlingsregelen fremstår dermed som en forholdsvis forsiktig og ansvarlig – men også ambisiøs – forvaltning av vår naturressursrikdom. Den kan ses på som en pragmatisk avveining av de utfordringene vi står overfor både når det gjelder å unngå ustabilitet på kort sikt og å sikre at langsiktige hensyn knyttet til fallende oljeinntekter og økende pensjonsutgifter ivaretas

på en god måte. Samtidig er handlingsregelen basert på et intuitivt og forholdsvis enkelt prinsipp.

Som påpekt av IMF, vil det i årene fremover være behov for å gjennomføre endringer i pensjonssystemet i Norge, slik mange andre land allerede har gjort, samt sette i verk tiltak for å få en mer effektiv offentlig sektor. Over tid er det ikke bærekraftig å overføre så stor andel av inntektene i økonomien til pensjonsformål, uten at en større del av kostnaden bæres av den enkelte selv. Det er heller ikke bærekraftig å øke tjenesteproduksjonen i offentlig sektor dersom en ikke får mer ut av de ressursene som settes inn. En politikk basert på den nye handlingsregelen for bruken av oljeinntekter innebærer at slike endringer gradvis tvinger seg frem.

4 Tidligere offentlige utredninger om innfasing av oljeinntektene

Problemstillingen knyttet til en forsvarlig innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi har vært behandlet i flere offentlige utredninger. **Tempoutvalget** (NOU 1983:27), som fremla sin innstilling i 1983, er kanskje den utredningen som mest eksplisitt har drøftet dette spørsmålet. Utvalget, som ble ledet av Hermod Skånland, diskuterte to hovedspørsmål: Hva er et forsvarlig utvinningsnivå av olje- og gassressursene, og hvordan bør inntektene fra denne virksomheten fases inn i norsk økonomi? Tempoutvalgets analyser og konklusjoner når det gjelder bruken av oljeinntekter, kan kort oppsummeres slik:

- Utvalget la avgjørende vekt på at *bruken av oljeinntektene må skilles fra opptjeningen*. Den viktigste grunnen er den store variasjonen fra år til år i oljeinntektene pga. svingninger i oljeprisen. Dersom bruken av oljeinntektene og opptjeningen ikke holdes adskilt, kan en få store realøkonomiske forstyrrelser og unødig sterke endringer i næringsstrukturen. I tillegg kommer hensynet til at olje- og gassproduksjonen en gang tar slutt.
- Utvalget anbefalte at det skulle opprettes et petroleumsfond for å jevne ut svingninger i statens tilgang på oljeinntekter. Man så for seg at et slikt *bufferfond* kunne øke noe i størrelse over tid, men likevel slik at fondet ville være relativt lite i forhold til størrelsen på de årlige oljeinntektene.
- Utvalget drøftet også muligheten av å etablere et *avkastningsfond* med en vesentlig større kapital. Et avkastningsfond betyr at alle oljeinntekter går inn i et fond, og at man løpende bare bruker avkastningen av dette fondet. Utvalget mente imidlertid at dette var lite aktuelt og så bort fra dette alternativet som en mulig strategi.
- Utvalget tegnet opp flere mulige *utviklingsbaner for bruken av oljeinntektene*. Som det framgår av figur 4, var bruken av oljeinntekter (målt ved det strukturelle budsjettunderskuddet) på det tidspunktet Tempoutvalget la frem sin utredning på om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge, dvs. mer enn det dobbelte av dagens nivå. Den laveste fremskrivningen utvalget presenterte innebar viss nedgang i bruken av oljeinntekter (anslagsvis et drøyt prosentpoeng målt som andel av BNP for Fastlands-Norge) frem til 2000, mens det høyeste alternativet innebar en kraftig økning (mer enn en dobling).

- Utvalget drøftet i liten grad den sterke økningen i pensjons- og omsorgsutgifter som følger av en aldrende befolkning.

Om mulighetene for å etablere et *avkastningsfond*, sa utvalget bl.a. følgende:

”En har foran (...) vist at det i prinsippet vil være mulig – gjennom et meget betydelig fondsopplegg – å skaffe seg løpende renteinntekter av en slik størrelse at man unngår begrensninger i innenlandsk etterspørsel når statens inntekter en gang begynner å falle. En har der også pekt på at en slik strategi kan være vanskelig å gjennomføre. ...Utvalget vil legge til grunn som en hovedforutsetning at *over tid vil en ta sikte på i hovedsaken å anvende den inntekt som opptjenes til innenlandsk etterspørsel etter varer og tjenester.*” (vår kursivering)

For å begrunne dette viste Tempoutvalget til at strukturendringer av den type som nedtrappingen av oljevirkksomheten vil føre med seg, ikke skiller seg vesentlig fra andre typer strukturomstillinger som har fulgt av uttapping av naturressurser (f.eks. gruvedrift, hvalfangst, fiske av sild og andre fiskeslag). Arbeidskraften og kapitalen må da finne sine anvendelser innen annen næringsvirksomhet. Forskjellen er at de omstillingene som følger av nedtrappingen av oljevirkksomheten, vil bli vesentlig større, selv om nedtrappingen vil komme gradvis og over lang tid.

En viktig forskjell mellom tradisjonelle strukturendringer i næringslivet og det som følger av en nedtrapping av oljevirkksomheten, er imidlertid det varige inntektsbortfallet for staten som nedtrappingen vil innebære. Tempoutvalget sa om dette:

”Det første har vi historiske erfaringer for at vi kan greie, det andre har historien få paralleller til. Det nærmeste en kan komme synes å være Spania på 1500-tallet under Filip II, da en først fikk en oppblomstring som følge av det sølv og gull som ble tilført fra oversjøiske områder, og deretter en tilstramming da disse kildene tørket inn. Som kjent var Spanias storhetstid da forbi. Framtidens økonomiske tilpasninger til en slik situasjon vil selvfølgelig teknisk sett være anderledes enn det man foretok seg i tidligere tider. Men menneskenes ønske om å beskytte seg selv mot virkningene av at tidene blir trangere er ikke vesentlig anderledes i dag enn for 400 år siden, og de vil neppe være anderledes noen generasjoner fra nå. Virkningene av tilstrammingen skapes like mye av disse reaksjoner som av selve inntektsnedgangen.”

Tempoutvalget pekte på at det i prinsippet er mulig å beskytte fremtidige generasjoner mot nedtrappingen av oljevirkksomheten ved å la være å bruke en del av inntektene og sette dem til side i et fond. På denne måten kan man senere kan ha en tilsvarende inntekt fra avkastningen av den fondet som da skapes. Utvalget tvilte imidlertid på om det vil være mulig å skape politisk oppslutning om en slik strategi:

”Ut fra de holdninger vi kjenner både i det politiske miljø og generelt i befolkningen, er det vanskelig å tenke seg at hundretalls av milliarder blir plassert som fordringer i utlandet, samtidig som en står overfor udekkede behov innenlands og kanskje også sviktende sysselsetting som nære og påtrengende problemer. De politiske organer må selv ta stilling til om en fondsoppbygging for å unngå framtidig

inntektsnedgang er realistisk. Utvalget velger for sin del ikke å bygge på en slik forutsetning.”

Avsnittene ovenfor viser at Tempoutvalget la forholdsvis liten vekt på hensynet til at finanspolitikken skulle være opprettholdbar i et langsiktig perspektiv. Utvalget drøftet imidlertid ikke konsekvensene av den sterke veksten i pensjons- og omsorgsutgiftene som følger av en aldrende befolkning. Dette lå langt frem i tid da utvalget la frem sin innstilling. Dermed fikk man heller ikke belyst størrelsen på de omstillingskostnadene for norsk økonomi som følger av en strategi der oljeinntektene i større grad brukes etter hvert som de tjenes opp, jf. f.eks. Vegringsalternativet i figur 2 og 3.

I rapporten fra **Steigum-utvalget** fra 1988 (NOU 1988:21) ble det lagt betydelig vekt på at en måtte se den samlede formuen i form av petroleumsressurser og finansiell formue under ett. På basis av dette burde en fastsette forsvarlige handlingsregler for forvaltning av den samlede formuen. Et hovedbudskap var at innbetalingene fra oljevirkosomheten først og fremst måtte ses som en omplassering av formue, og ikke som en inntekt i vanlig forstand – og at formuesomplusseringen i seg selv således ikke gir rom for å bruke mer over de offentlige budsjettene. Steigum-utvalget konkluderte, som vi allerede har vært inne på, med at man ikke bør bruke mer enn den såkalte *permanentinntekten fra oljevirkosomheten*, dvs. den beregnede avkastningen på gjenværende petroleumsreserver pluss avkastningen i Petroleumsfondet, regnet reelt. Med en slik regel ville man unngå å havne i en situasjon hvor bruken av oljeinntektene øker så mye at man tærer på formuen.

I 1988 da Steigum-utvalget la frem sin innstilling, innebar en slik regel et behov for vesentlig innstramning i budsjettpolitikken. Etter oljeprisfallet i 1985/86 var oljeinntektene kraftig redusert sammenliknet med første del av 1980-tallet, og bruken av oljeinntekter var vesentlig større enn de løpende oljeinntektene. Problemstillingen knyttet til økt innfasing av oljeinntekter var således lite aktuell. Problemet var snarere motsatt; gjennom 1980-tallet var en gått for langt i retning av å øke bruken av oljeinntektene.

Dette var også en hovedproblemstilling da **Sysselsettingsutvalget** (NOU 1992:26) la frem sin innstilling i 1992. Hovedproblemet i norsk økonomi på dette tidspunktet var en historisk høy arbeidsledighet. Det fremsto imidlertid ikke som noe alternativ for utvalget at bruken av oljeinntekter kunne økes for å redusere ledigheten. Til det var underskuddet både i statsbudsjettet og utenriksøkonomien for stort. Strategien for å styrke sysselsettingen og redusere arbeidsledigheten var snarere basert på lønnsmoderasjon og en aktiv arbeidsmarkedspolitik.

Holden-utvalget (NOU 2000:21) presenterte de langsiktige makroøkonomiske fremskrivningene som er reflektert i Referansealternativet og Vegringsalternativet i figur 2. En hovedkonklusjon i utvalgets rapport er at handlingsrommet for videreutvikling av offentlig sektor først og fremst bestemmes av strukturelle tiltak for å dempe utgiftsveksten i overføringsordningene og effektivisere ressursbruken i de

offentlige tjenestene. Utvalget pekte på at uten slike strukturelle tiltak vil det ikke være finansielt grunnlag for annet enn å opprettholde standarder og dekningsgrader i de velferdsordningene som allerede er etablert, jf. Referansealternativet i figur 2 og 3.

5 Handlingsregelen som operativt styringsmål

Den nye handlingsregelen er i utgangspunktet enkel å forklare; man kan bruke realavkastningen av Petroleumsfondet. Men når dette skal gjøres operasjonelt for budsjettvedtak i regjering og Storting, er det behov for en del presiseringer. I tilleggsproposisjonen fra Bondevik II-regjeringen heter det:

”Den løpende anvendelsen av handlingsregelen for budsjettpolitikken er basert på følgende rettesnor:

- For det enkelte budsjettår skal det *strukturelle*, oljekorrigerede budsjettunderskuddet om lag tilsvare *forventet* realavkastning av Petroleumsfondet ved *inngangen* til budsjettåret.
- Forventet *realavkastning* av Petroleumsfondet anslås med utgangspunkt i *en rate på 4 pst.*
- Ved *særskilt store endringer* i fondskapitalen eller i faktorer som påvirker det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet fra et år til det neste, *vil endringen i innfasingen av oljeinntekter bli fordelt over flere år*, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen av Petroleumsfondet noen år fram i tid.”

Presiseringene ligger i ordene vi har satt i kursiv. La oss prøve å forklare disse:

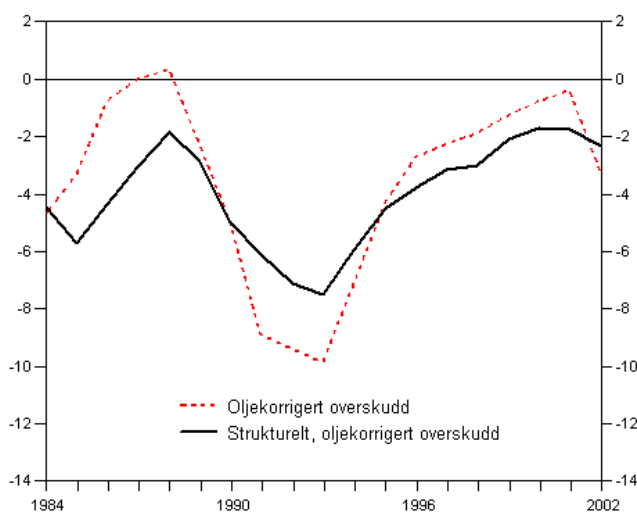
a) Hvorfor det *strukturelle*, og ikke det *faktiske*, underskuddet ?

Forskjellen mellom strukturelt og faktisk underskudd ligger i tre forhold. Det første har med konjunktursituasjonen å gjøre. I en høykonjunktur er skatteinntektene høye og utgiftene til arbeidsledighetstrygd lave. I en lavkonjunktur er det motsatt. Slike konjunkturmessige utslag på budsjettbalansen må en korrigere for når en skal vurdere innretningen av budsjettpolitikken. Dette innebærer at man lar de såkalte automatiske stabilisatorene få virke. Hvis ikke tvinges man til å stramme inn på andre poster i budsjettet når arbeidsledigheten øker, og omvendt når arbeidsledigheten går ned. En slik budsjettpolitikk ville bidra til å forsterke konjunktursvingningene.

For at de automatiske stabilisatorene skal få virke, må innfasingen av oljeinntektene knyttes opp mot et mål på budsjettbalansen som er rensert for virkningene av at konjunktursituasjonen avviker fra det normale. Aktivitetskorreksjonene bygger på detaljerte beregninger av hvordan avgifter, skatteinntekter og arbeidsledighetstrygd varierer med konjunkturutviklingen. Det gjøres separate beregninger for de ulike skattegrunnlagene (lønninntekt, forbruk og vareinnsats som er underlagt merverdiavgift, bilkjøp, investeringer underlagt investeringsavgift og skatt på etterskuddspliktige) og for ledighetstrygden. Beregningene er beskrevet kort i en egen boks i nasjonalbudsjettdokumentene. En grundigere beskrivelse finnes i et eget dokumentasjonsnotatet på Finansdepartements internettside. Aktivitetskorreksjonene

samsvarer godt med tilsvarende korreksjoner som utføres av OECD, EU, IMF og en rekke enkeltland. I Norge har man foretatt denne typen beregninger siden 1986.

Den andre forskjellen mellom strukturelt og faktisk underskudd er knyttet til rene regnskapsmessige omlegginger, som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen. For 2002 er f.eks. en utgiftspost på 18 mrd. kroner trukket ut ved beregningene av den strukturelle budsjettbalansen. Posten er knyttet til at staten nedbetaler gjeld som fylkeskommunene har tatt opp til utbygging av sykehusene. Dette har sammenheng med at staten overtok ansvaret for sykehusene fra og med januar 2002. Inntektsrammene for fylkeskommunene kuttes med et beløp tilsvarende det som ville ha vært nødvendig for å betjene sykehusgjelden slik at fylkeskommunene verken kommer bedre eller dårligere ut.



Figur 5. Oljekorrigert budsjettbalanse og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

kraftig reduksjon i overføringene fra Norges Bank, slik det ligger an til i 2002 og 2003 etter et unormalt høyt nivå i 2001, nødvendiggjort et utgiftskutt eller en inntektsøkning av tilsvarende størrelse. I tillegg til korreksjonen i overføringene fra Norges Bank, gjennomføres tilsvarende korreksjoner for rentebetalinger mellom staten og Norges Bank, og mellom staten og utlandet.

Disse korreksjonene bidrar til at det strukturelle underskuddet blir mer stabilt over tid enn de faktiske tallene for det oljekorrigerte underskuddet, jf. figur 5.

Den tredje forskjellen er knyttet til enkelte inntekts- og utgiftsposter som varierer kraftig fra år til år, men som ikke påvirker aktiviteten i norsk økonomi. Den største og viktigste er overføringer fra Norges Bank til statsbudsjettet. Denne overføringen, som stammer fra overskudd i Norges Bank, har variert fra nær null til over 10 mrd. kroner pr. år. For disse postene korrigerer en for forskjellen mellom et anslått normalnivå og de faktiske inntekts- og utgiftstallene. Det betyr at den strukturelle budsjettbalansen ikke påvirkes av variasjoner i disse overføringene fra år til år. I motsatt fall ville f.eks. en

b) Hvorfor forventet avkastning av Petroleumsfondet, og hvorfor en rate på 4 pst.?

Den løpende avkastningen i Petroleumsfondet kan variere kraftig fra år til år, avhengig av utviklingen i aksje- og obligasjonskurser. Det ville skapt betydelig ustabilitet i norsk økonomi om bruken av oljeinntekter skulle variere i takt med dette. Ved å basere politikken på forventet realavkastning av Petroleumsfondet, skapes større stabilitet. Anslaget på 4 pst. er basert på historiske erfaringer, men antas også relevant for årene framover. En realavkastningsrate på 4 pst. er for øvrig blitt brukt av Finansdepartementet i Langtidsprogrammet og nasjonalbudsjettene i mange år.

c) Hvorfor verdien av Petroleumsfondet ved inngangen til budsjettåret?

Grunnen til at inngangen til budsjettåret er fastsatt som måletidspunktet, er først og fremst hensynet til å forenkle beslutningsprosessen når regjering og storting skal vedta et budsjett. Formuen ved inngangen til budsjettåret kan anslås med større sikkerhet enn aktuelle alternativer, som f.eks. gjennomsnittlig formuesverdi i budsjettåret.

d) Hvorfor har man valgt realavkastning?

Den løpende avkastningen av Petroleumsfondet kan deles i to – en del som skal kompensere for den årlige prisstigningen, og realavkastningen. Dersom man hadde lagt opp til å bruke hele (den nominelle) avkastningen, ville fondets reelle verdi blitt redusert over tid. Slik handlingsregelen nå er utformet, opprettholdes realverdien av fondskapitalen, selv når tilførselen til fondet stopper opp.

e) Glatting av store endringer

Det siste kulepunktet beskriver en mekanisme som kan komme til anvendelse ved store endringer i kapitalen i Petroleumsfondet, f.eks. som følge av et kraftig aksjekursfall eller en dramatisk nedgang i oljeprisen. Tilsvarende kan en oppleve at anslaget på det strukturelle underskuddet endres kraftig uten at dette har sammenheng med vedtatte endringer i budsjettet. I slike situasjoner skal konsekvensene for bruken av oljeinntekter kunne fordeles over flere år. Dette samsvarer med grunnidéen bak handlingsregelen – politikken skal innrettes mot en jevn innfasing av oljeinntektene i økonomien.

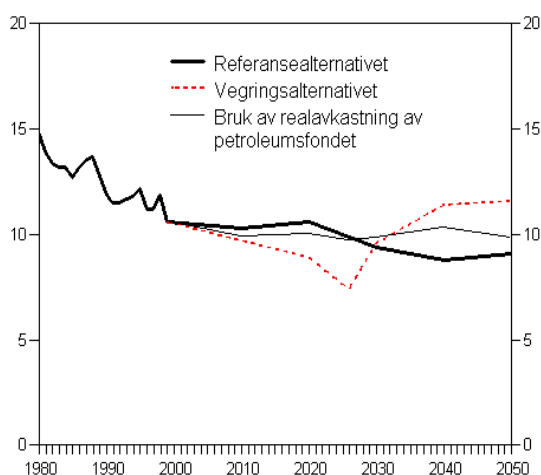
6 Nærmere om konsekvensene for strukturen i norsk økonomi på lang sikt

Av figur 5 framgår det at nivået på det strukturelle budsjettunderskuddet var forholdsvis høyt både tidlig på 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet. Sammenliknet med situasjonen i disse periodene fremstår den økte innfasing av oljeinntekter i årene framover som forholdsvis forsiktig. Det er således ingen grunn til å dramatisere handlingsregelens konsekvenser for næringsstrukturen.

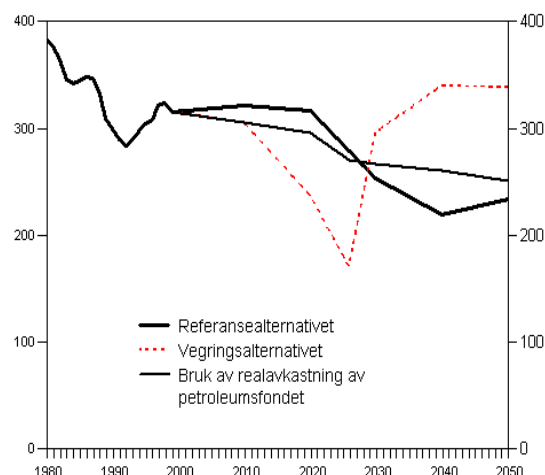
På den annen side kan vi ikke få glede av oljeinntektene uten at det får konsekvenser for strukturen i norsk økonomi. Økt bruk av oljeinntekter vil påvirke forholdet mellom sektorer som er utsatt for internasjonal konkurranse (k-sektor) og mer skjermede sektorer (s-sektor). Oljeinntektene kan kun brukes til å kjøpe varer og tjenester direkte fra utlandet. Hvis vi i tillegg vil øke forbruket av produkter som vanskelig kan kjøpes i

utlandet, må norske ressurser overføres fra eksport- og importkonkurrerende næringer til skjermet virksomhet. Utviklingen i sysselsettingen i k-sektor vil langt på vei være et speilbilde av den økte sysselsettingen i s-næringer som følger av økt offentlig eller privat forbruk etter hvert som bruken av oljeinntekter øker.

Petroleumsformuen *er* der. Og, som vi har påpekt tidligere – problemstillingen er egentlig *når* og i hvilket tempo avkastningen av denne formuen skal tas inn i økonomien. Derfor er det alt for enkelt å si at handlingsregelen om å bruke realavkastningen av Petroleumsfondet gir redusert sysselsetting i konkurranseutsatt sektor. Spørsmålet er i forhold til hva?



Figur 6. Bruttoprodukt i industrien.
Prosent av nominelt BNP



Figur 7. Sysselsetting i industrien. 1000
personer

Figur 6 og 7 viser utviklingen i sysselsetting og produksjon i *industrien* i de samme tre beregningsalternativene som vi studerte i figur 2. Med utgangspunkt i disse figurene kan en bl.a. trekke følgende konklusjoner:

- På kort sikt vil *Vegringsalternativet* gi den sterkeste nedgangen i sysselsettingen i k-sektor. På virkelig lang sikt (etter 2030) er det derimot omvendt – da er det behov for en større sysselsetting i k-sektor enn i de to andre alternativene rett og slett fordi Petroleumsfondet er brukt opp. Dette resonnementet understreker at de ulike fremskrivningene snarere bør tolkes som kravanalyser enn som prognoser. I praksis kan det være problematisk å få bygget opp en tilstrekkelig stor og slagkraftig industrisektor igjen, dersom en gjennom flere år først har bygget den kraftig ned, slik som *Vegringsalternativet* beskriver.
- *Referansealternativet* vil gi den minste nedgangen i sysselsettingen i k-sektor på kort sikt, men etter 2020 skjer det en kraftig nedbygging av k-sektor som følge av en kraftig opptrapping i bruken av oljeinntekter i økonomien. På lang sikt gir dette alternativet den største nedbyggingen av k-sektor, noe som reflekterer at en ender opp med et stort Petroleumsfond. Avkastningen på fondet kan dermed brukes til å

finansiere et større underskudd på handelsbalansen, og følgelig kan en greie seg med en mindre k-sektor.

- Fremskrivningen basert på *å bruke realavkastningen av Petroleumsfondet* ligger midt mellom disse to alternativene, både på kort og lang sikt. Endringen i sysselsettingen i k-sektor blir relativt beskjeden sammenliknet med endringen i Referansealternativet.

Svaret på hvilket alternativ som gir de sterkeste endringene for k-sektor, er dels avhengig av tidshorizonten og dels av hva en sammenlikner med. Diskusjonen av dette spørsmålet må ta hensyn til at vi før eller senere skal bruke oljeinntektene. En politikk der bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet aldri øker vil selvsagt gi en mindre nedgang i sysselsettingen i konkurranseutsatt sektor. En slik politikk gir imidlertid i et langsiktig perspektiv lite mening – da vil Petroleumsfondet bygges opp uten at vi noen gang får noen glede av det.

Hovedutfordringen knyttet til hvordan oljeinntektene vil påvirke norsk økonomi, ligger i at fokuset kan bli flyttet fra de grunnleggende forholdene som bestemmer vekstevnen i økonomien til en ensidig opptatthet av bruken av oljeinntektene. Vi har sett klare tendenser til dette i den offentlige debatten. I denne sammenheng er det trolig en fordel med en klar og forståelig handlingsregel for hvordan oljeinntektene skal brukes. Fokuset i den politiske debatten kan flyttes tilbake på de sentrale sammenhengene, som at det over tid er veksten i fastlandsøkonomien som vil være bestemmende for utviklingen i privat og offentlig velstand.

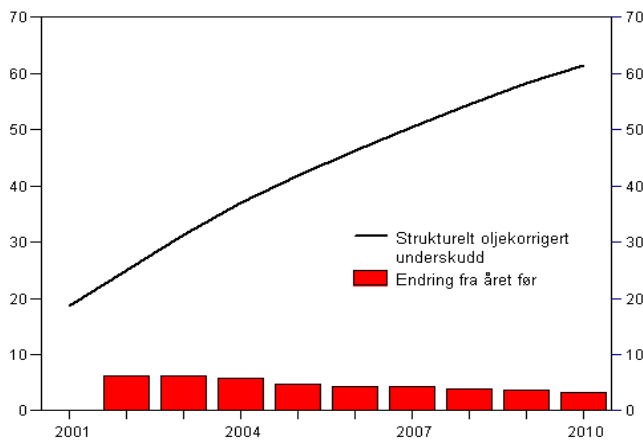
Utviklingen i k-sektor, og mer generelt i hele økonomien, påvirkes i et langsiktig perspektiv først og fremst av den samlede mengden tilgjengelig arbeidskraft og av vår evne til å bruke innsatsfaktorene arbeidskraft og kapital på en effektiv måte. En mer effektiv offentlig sektor gir grunnlag for å videreutvikle de offentlige velferdsordningene uten at antall ansatte trenger å øke like mye. Tiltak for å styrke vekstkraften i bedrifter og øke effektiviteten gir på samme måte grunnlag for en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor.

7 Kan vi ikke bruke mer av oljeinntektene?

Handlingsregelen gir en jevn økning i bruken av oljeinntektene de nærmeste 10-15 årene. Økningen fra år til år vil trolig utgjøre rundt 6 mrd. 2001-kroner kroner de første årene, fallende til 3 mrd. kroner mot slutten av dette tiåret, jf. figur 8. Over tid blir dette betydelige beløp. Likevel vil det kunne oppstå press i retning av å bruke mer av oljeinntektene. Slike ønsker vil f.eks. kunne være begrunnet med at pengene skal brukes til:

- å kjøpe varer og tjenester i utlandet som ikke gir virkninger på aktiviteten i norsk økonomi,
- å senke skatter og avgifter for å stimulere til verdiskaping,

- å investere i veier i en situasjon hvor det er ledig kapasitet i anleggsnæringen,
- å investere i infrastruktur eller forskning som øker vekstevnen i norsk økonomi, eller
- å stimulere aktiviteten i økonomien fordi vekstutsiktene er svakere enn tidligere.



Figur 8. Strukturelt, oljekorrigert underskudd.
Mrd. 2001-kroner

Med oppbygging av et betydelig Petroleumsfond er det selvsagt *mulig* å øke bruken av oljeinntektene i dag. Men det betyr ikke nødvendigvis at det er fornuftig politikk. Når en vurderer spørsmålet om hvor mye oljeinntekter en skal bruke i økonomien, står en overfor ulike avveininger. Noen av disse er drøftet i dette kapitlet. Uansett bør en skille mellom spørsmålet om *hvordan* offentlige penger bør brukes og *hvor mye* som skal brukes. Handlingsregelen for bruken av oljeinntektene svarer bare på det

siste av disse spørsmålene. Etter Finansdepartementets beste faglige skjønn, og med bred politisk tilslutning, har man funnet at forventet realavkastning av Petroleumsfondet gir en fornuftig tidsprofil for bruken av oljepengene. Handlingsregelen ivaretar blant annet hensynet til kommende generasjoner på en balansert måte. I denne sammenheng betyr en krone mer brukt i dag tilsvarende mindre ”i morgen”. Og dette gjelder uavhengig av hva pengene brukes til. Analysene som lå bak de nye retningslinjene, viser også at en vesentlig økning i bruken av oljeinntektene gir raskere og mer omfattende næringsomstillinger, og dette vil særlig gjelde arbeidsvilkårene for konkurranseutsatt næringsliv i Norge. En sterk økning i bruken av oljeinntektene de nærmeste årene vil heller ikke være opprettholdbar over tid – en slik politikk vil før eller senere måtte bli reversert.

Innenfor det handlingsrommet som angis av handlingsregelen, er det selvsagt viktig hvordan oljeinntektene anvendes. En reduksjon av skatter og avgifter kan ha positive effekter på tilbudssiden i økonomien. Tilsvarende kan en satsning på investeringer i infrastruktur eller økt forskningsinnsats påvirke vekstevnen på en positiv måte. Det kan – med rette – hevdes at *lønnsomme investeringer* av denne typen bør gjennomføres uavhengig av hvor mye oljeinntekter som brukes. Beslutningsprosessen rundt statsbudsjettene bør sørge for at de utgiftsformål som gir størst samfunnsøkonomisk avkastning, faktisk blir prioritert.

I en situasjon der en sikter mot å øke bruken av oljeinntekter betydelig over det neste tiåret, er det likevel særlig viktig å prioritere tiltak som kan styrke vekstkraften i økonomien. Omstillingsproblemene som økt bruk av oljeinntekter fører med seg, vil dermed kunne bli dempet.

Det første og siste spørsmålet ovenfor omhandler *finanspolitikkenes rolle i å stabilisere økonomien*. Her er det verdt å minne om at de nye retningslinjene for budsjettpolitikken består av to deler: Handlingsregelen for bruken av oljeinntektene gir et ankerfeste ut fra langsiktige hensyn. I tillegg skal også budsjettpolitikken bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi på kort sikt. Man kan således avvike handlingsregelen i enkeltår dersom konjunkturutsiktene tilsier det. Men også her står en overfor avveininger.

For det første må en ta hensyn til at budsjettpolitikken og pengepolitikken virker sammen for å skape en stabil utvikling i økonomien. Stimuleres økonomien gjennom budsjettpolitikken, innebærer dette behov for en strammere pengepolitikk. Som nevnt innledningsvis, innebærer de nye retningslinjene en forskyvning i retning av at pengepolitikken må bidra til å stabilisere den økonomiske utviklingen. Dette betyr ikke at det ikke kan oppstå situasjoner der en aktiv bruk av finanspolitikken er påkrevet, enten fordi arbeidsledigheten øker, eller motsatt – at kapasitetsutnyttelsen er svært høy. Dersom rentenivået i utgangspunktet er relativt høyt, er det imidlertid rimelig at det i første omgang er pengepolitikken som bør reagere dersom utsiktene for økonomien svekkes.

Dersom en avviker fra handlingsregelen i retning av å bruke mer oljeinntekter, har dette også en annen side – hensynet til *troverdigheten* i budsjettpolitikken. Er det troverdig at vi klarer å vende tilbake det nivået på bruk av oljeinntekter som følger av handlingsregelen dersom en går langt i retning av å legge bruken av oljeinntekter på et høyere nivå? Et viktig siktemål med den økonomiske politikken i Norge siden 1986 har vært å redusere norsk økonomis følsomhet overfor raske skiftninger i de løpende innbetalingene fra oljevirkosomheten. Etter en krevende tilpasningsperiode gjennom slutten av 1980-tallet og inn på 1990-tallet, har vi langt på vei lyktes med dette. Forsiktigheten har gjort at vi nå har handlefrihet i budsjettpolitikken og derfor kan legge opp til gradvis, forsiktig økt bruk av oljeinntekter. Våre egne historiske erfaringer, og erfaringer fra andre land, viser imidlertid at det er lett å øke pengebruken over offentlige budsjetter, mens det er vanskeligere å stramme inn igjen. Denne asymmetrien innebærer at en i budsjettpolitikken bør være forsiktige med å gå for raskt fram med å øke bruken av oljeinntektene. Slike overveielser sto sentralt da en etablerte den nye handlingsregelen for bruken av oljeinntektene.

Referanser:

Cappelen, Ådne (2000): *Om bruk av oljeinntekter innenlands*, 6. november 2000 (fra Statistisk sentralbyrås internettside).

Holden, Steinar (2001): Oljepenger og ”ubetalte regninger”, *Økonomisk Forum* nr. 8/2001.

IMF (2001): *Norway 2001 Article IV Consultation - Concluding Statement of the Mission*, December 6, 2001 (fra Finansdepartementets og IMF's internettsider).

Innst.S.nr.229 (2000-2001) *Innstilling fra finanskomiteen om retningslinjer for den økonomiske politikken*.

NOU 1983:27 *Petroleumsvirksomhetens framtid* (Tempo-utvalget).

NOU 1988:21 *Norsk økonomi i forandring* (Steigum-utvalget).

NOU 1992:26 *En nasjonal strategi for sysselsettingen i 1990-årene* (Kleppe-utvalget).

NOU 2000:21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping* (Holden-utvalget).

Rødseth, Asbjørn (2001a) Bruken av oljeformuen og offentlig sparing, *Økonomisk Forum* nr. 1 2001.

Rødseth, Asbjørn (2001b) *Bruken av oljeinntekter og utfordringer i stabiliseringspolitikken*, innlegg på seminar i Finansdepartementet, 30. januar 2001 (hentet fra Rødseths internettside)

Rødseth, Asbjørn (2001c) *The new guideline for spending petroleum revenues – A problem for stabilisation policy?* Innlegg på høstkonferansen til Samfunnsøkonomenes Forening, 30. oktober 2001 (hentet fra Rødseths internettside)

Steigum, Erling (2000) Overbelastet finanspolitikk, *Økonomisk Forum* nr. 7 2000.

St.meld. nr. 29 (2000-2001) *Retningslinjer for den økonomiske politikken*.

St.meld. nr. 30 (2000-2001) *Langtidsprogrammet 2002-2005*.

St.meld. nr. 1 (2002-2003) *Nasjonalbudsjettet 2002*.

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002) *Om endringer i St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002*.

Valdes, Rodrigo O. og Engel, Eduardo (2000): *Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries*, *IMF Working Paper* No. 00/118.