

**Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab  
Administrasjon**

Generalsekretær: Kristian Overskaug, e-mail: kristian.overskaug@dknvs.no  
Visegeneralsekretær: Per Ottesen, e-mail: per-otte@online.no  
Førstekonsulent: Turid Fredagsvik, e-mail: turid.fredagsvik@dknvs.no  
Prosjektleder Byen, bygdene og kunnskapen:  
Bjørn Sæther, e-mail: bjorn.saether@vm.ntnu.no  
Redaktør jubileumsnettsted: Unn Kristin Daling, e-mail: unn.daling@hf.ntnu.no

Kontoradresse: Erling Skakkes gt. 47c  
Postadresse: Posttuttak 7491 Trondheim  
Telefon: 73 59 21 57/73 59 22 64  
Telefax: 73 59 58 95  
e-mail: postmaster@dknvs.no

URL: <http://www.dknvs.no>  
<http://www.dknvsjubileum2010.no>

**The Royal Norwegian Society of Sciences and Letters  
Administration**

Secretary General: Kristian Overskaug  
Higher Executive Officer: Turid Fredagsvik  
Visiting address: Erling Skakkesgt. 47c  
Postal address: NO-7491 Trondheim, Norway  
Telephone: +47 73 59 21 57/+47 73 59 22 64  
Telefax: +47 73 59 58 95  
e-mail: postmaster@dknvs.no

URL: <http://www.dknvs.no>  
<http://www.dknvsjubileum2010.no>

ISBN 82-471-6060-9  
ISSN 0803-1983

**Det Kongelige Norske  
Videnskabers Selskab**

**Årbok 2008**

for  
DKNVS Akademiet

og  
DKNVS Stiftelsen



**DKNVS  
TRONDHEIM**

# Bør vi bruke mer oljepenger? <sup>1</sup>

Lars-Eirik Borge

## Sammen drag av meddelelse i DKNVS Akademiet 10. november 2008

Innledningsvis er det nødvendig med en presisering av spørsmålet i tittelen. Mer i forhold til hva? Det er naturlig å ta utgangspunkt i dagens politikk for bruk av oljepenger, den såkalte handlingsregelen. Jeg vil derfor bruke en del tid på å gjøre rede for handlingsregelen og bakgrunnen for denne. Deretter vil jeg diskutere om det er fornuftig å bruke mer enn det som følger av handlingsregelen.

### *Veien fram mot handlingsregelen*

Med oppdagelsen av betydelige oljeforekomster i Nordsjøen rundt 1970 ble Norge en rikere nasjon. Og utover 1970-årene økte verdien av oljeformuen på grunn av kraftig økning i oljeprisen (OPEC I og OPEC II). I tillegg har teknologiske framskritt gjort det mulig å utvinne en større del av det enkelte felt og å utvinne felter som tidligere var vanskelig tilgjengelig. Men i den første fasen var ikke oljeformuen like synlig som i dag. Det skyldes at netto kontantstrøm fra oljevirkksomheten var negativ, noe som igjen hadde sammenheng med beskjeden produksjon og store investeringer knyttet til utbygging av nye felt. Rikdommen materialiserte seg ikke i store overskudd på statens hånd. Bruk av oljepenger var heller ikke noe stort tema i den offentlige debatt. Motkonjunkturpolitikken på slutten av 1970-tallet, som i noen grad ble begrunnet med oljeformuen, ble raskt upopulær da den bidro til underskudd i offentlige budsjetter og utenriksøkonomi.

Men det var klart at oljevirkksomheten etter hvert vil gi positiv netto kontantstrøm og en mer synlig rikdom. Statens petroleumsfond ble opprettet i 1990 for å sikre en langsiktig forvaltning av oljeinntektene. Fondets inntekter er statens netto kontantstrøm fra oljevirkksomheten og avkastningen av fondets formue, mens utgiftene er overføringer til statsbudsjettet for å dekke

<sup>1</sup> Som i den populære debatt betyr det begrepet oljepenger og oljeinntekter, selv om det strengt tatt er bruk av petroleumsinntekter (olje og gass) det er snakk om.

det oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Petroleumsfondet kan betraktes som en konstruksjon som kanaliserer oljeinntektene utenom statsbudsjettet. Allerede ved opprettelsen av fondet ble det lagt til grunn at fondet i sin helhet skulle plasseres i utlandet.

Forvaltningen av fondet (eller bruken av oljepenger) tok utgangspunkt i at inntektene er et resultat av uttapping av en ikke-fornybar naturressurs som også framtidige generasjoner bør ha glede av. Da er det ikke naturlig at oljeformuen bare skal konsumeres av de generasjoner som lever i den tidsperioden oljen pumpes opp. Petroleumsfondet gjør det mulig å frakoble årlig bruk av oljepenger og løpende inntekter fra oljevirkksomheten. Det ble imidlertid ikke etablert en klar regel for bruk av oljepenger. Realiteten er at opprettelsen av petroleumsfondet først og fremst var en strategi for å begrense bruken av oljepenger. Det ble henvisning til at innenlandsk bruk av oljepenger svekker grunnlaget for tradisjonelle konkurranseutsatte næringer (i hovedsak industri) og at det var nødvendig å sette av midler til en sterkt aldrende befolkning fra 2020. Et annet poeng er at det var smått med midler i fondet, de første innbetalingene fant ikke sted før i 1996.

På slutten av 1990-tallet vokste fondet kraftig, og ved årtsensskiftet utgjorde fondskapitalen mer enn 20 prosent av bruttonasjonalproduktet. Det var særlig høy oljepris som ga en større fondsoppbygging enn antatt. Samtidig var norsk økonomi inn i en høykonjunktur, og det var en politisk utfordring å forklare at det var nødvendig med en stram finanspolitikk. Det ble også reist faglige innvendinger mot politikken som ble ført: Er det riktig å vente til 2020 med å bruke av oljepengene uansett hvor stort fondet blir? Og skal vi ha noe glede av oljepengene, må de brukes selv om det har uheldige konsekvenser for tradisjonelle konkurranseutsatte næringer. Kombinasjonen av politisk press og faglige argumenter ledet til etableringen av den såkalte handlingsregelen.

#### *Handlingsregelen*

Handlingsregelen, som har vært retningsgivende fra 2002, er en strategi for bruk av oljepenger. Statsbudsjettet skal som hovedregel gjøres opp med et strukturert, oljekorrigeret underskudd tilsvarende forventet realavkastning av fondskapitalen. Forventet realavkastning ble satt til 4 % per år, derav kallenavnet 4 %-regelen. Handlingsregelen legger opp til en gradvis innfasing av oljeinntektene i og med at bruken av oljeinntekter øker i takt med de årlige

kontantstrømmer som legges til fondskapitalen. Når det legges opp til en slik gradvis innfasing, er det mindre sannsynlig at det oppstår en situasjon hvor det er nødvendig å redusere bruken av oljepenger. Dette er en attraktiv egenkap fordi det ikke er ønskelig å havne i en situasjon hvor tradisjonelle konkurranseutsatte næringer må bygges opp igjen, noe som erfaringsmessig er mye vanskeligere enn å bygge dem ned.

Fra 2002 til 2009 har handlingsregelen gitt rom for en tredobling i bruken av oljepenger. Statsbudsjettet for 2009 er gjort opp med strukturert, oljekorrigeret underskudd på 92 mrd. kroner, noe som utgjør bortimot 10 prosent av de samlede offentlige utgifter. Fordi økt bruk av oljepenger svekker grunnlaget for tradisjonelle konkurranseutsatte næringer, ble det ved etableringen av handlingsregelen lagt til grunn at tiltak å styrke vekstevnen i norsk økonomi skulle prioriteres. Det skulle settes på lavere skatter for å stimulere sysselsettingen, utbygging av infrastruktur og økte bevilgninger til FoU, snarere enn velferdstiltak. Men siden utbygging av infrastruktur og satsing på FoU er fortsatt er populære argumenter for økt bruk av oljepenger, kan det se ut til at velferden har vunnet budsjettkampen.

#### *Er handlingsregelen for forsiktig?*

Handlingsregelen tar hensyn til framtidige generasjoner ved at vi ikke bruker av fondskapitalen, bare realavkastningen. Det kan likevel argumenteres for at handlingsregelen er vel forsiktig i bruken av oljepenger. En regel om å bruke 4 % av hele oljeformuen, dvs. petroleumsfondet pluss verdien av gjenværende olje under havets bunn, ville heller ikke bety at vi lever på framtidige generasjoner. Denne alternative regelen ville gitt grunnlag for en tredobling av bruken av oljepenger i 2008. Ett problem med den alternative regelen er at bruken av oljepenger påvirkes av oljeprisen, siden oljeprisen bestemmer verdien på gjenværende reserver. Og dersom regelen hadde blitt implementert på et tidlig stadium av oljealderen, ville Norge bygd opp en betydelig utenlandsgjeld og sårbarheten for oljeprisfall ville vært stor.

#### *Bør vi bruke mer oljepenger?*

Handlingsregelen gir grunnlag for bortimot en fordobling av bruken av oljepenger fra 2008 til 2015, til 155 mrd. kroner (i faste 2009-priser). I stedet for å spørre om vi bør bruke enda mer, bør vi kanskje heller spørre om det på grunn av sterkt økende offentlige utgifter etter fra 2020 heller kan være

fornuftig å bruke mindre. I tillegg bør det fokuseres på hvordan vi skal få mest mulig ut av den økte pengebruken. Hvordan sørge for at "vekst" blir prioritert denne gangen, og hvordan unngå at økt tilgang på oljepenger blir en sovepute i forhold til å effektivisere og omstille offentlig sektor? Betydningen av effektivisering og omstilling kan illustreres gjennom et eksempel: I dag utgjør bruken av oljepenger om lag 10 prosent av de offentlige utgifter. Dersom bruken av oljepenger har redusert effektiviteten i offentlig sektor med 1 %, så har vi i realiteten ikke fått noe igjen for pengene. Vi kan få stor glede av de oljepenger som skal fases inn i norsk økonomi, men det forutsetter et sterkt fokus på verdiskapning i privat sektor og effektivisering og omstilling i offentlig sektor. Hvis ikke, risikerer vi at oljeinntektene blir en forbannelse og ikke en velsignelse.

#### *Hva med rente og inflasjon?*

Det er kanskje litt overraskende for mange at foredraget ikke har handlet om hvordan økt bruk av oljepenger leder til rente- og inflasjonspress i økonomien. I den politiske debatten er det jo dette som framheves som de tyngste argumentene mot økt bruk av oljepenger. Men dette er ikke tungtveidende argumenter. Poenget er at økt bruk av oljepenger svekker grunnlaget for tradisjonelle konkurransutsatte næringene, og høyere inflasjon og/eller rentetøkning er nødvendig for å få til den næringsomstilling som følger av økt bruk av oljepenger. Bruk av oljepenger handler først og fremst om fordeling mellom generasjoner, men det er mulig at rente- og inflasjonspress er mer håndfaste negative konsekvenser som fungerer bedre som politisk salg av "forsiktig bruk av oljepenger".

#### **English summary**

*The discovery of oil and gas in the North Sea made Norway a rich country. The petroleum wealth gradually became more visible as production and revenues increased. In 1990 the Petroleum Fund was established in order to transform oil and gas to financial wealth abroad. It was basically a strategy to limit the use of the petroleum wealth. However, in the late 1990s it was politically difficult to run a tight fiscal policy (due to a booming economy) when the fund increased faster than expected (due to high oil prices). Since 2002 the use of the petroleum wealth has been guided by the so called 4 % fiscal rule. The rule implies that the non-oil structural deficit should be equal to the expected real return*

*(assumed to be 4 %) of the fund. It could be argued that the rule is conservative since oil and gas in the ground is not taken into account. On the other hand, expenditures on pensions and health care will increase sharply from 2020 due to ageing of the population. And it might be reasonable to save more now to avoid large tax increases down the road. Moreover, a gradual increase in the use of the petroleum wealth (as implied by the 4 % rule) is likely to give more efficient use of public resources.*

*Forfatter/ author:*

*Professor Lars-Erik Borge*

*Institutt for samfunnsøkonomi, NINU*

*E-mail: Lars.Erik.Borge@SVT.NINUNO*