



# Representantforslag 105 S

(2011–2012)

fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen, Christian Tybring-Gjedde og Jørund Rytman

Dokument 8:105 S (2011–2012)

## Representantforslag fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen, Christian Tybring-Gjedde og Jørund Rytman om et nytt ankerfeste for den økonomiske politikken

Til Stortinget

### Bakgrunn

Olje- og gassressursene på norsk sokkel har skapt et enestående industrieventyr for nasjonen. I over 40 år har Norge høstet fra naturens rikdom, og levert betydelige mengder energi til både nordmenn og det store utland. En klok og offensiv oljepolitikk over mange tiår har skapt en lønnsom og innovativ næringsklynge. Oljepolitikken har både skapt store statlige oljeselskaper og invitert inn private oljeselskaper for best å utvinne olje og gass på en miljøvennlig og kostnadseffektiv måte. Staten har sikret at verdiene av naturressursene i stor grad har tilfalt det norske folk.

Salg av olje og gass har gitt nasjonen betydelige inntekter. Det er viktig at disse inntektene forvaltes på en slik måte at den kommer også fremtidige generasjoner til gode. En generasjon skal ikke forbruke naturressurser på bekostning av fremtidige generasjoner. Samfunnet må derfor vokte seg vel for å tillegge seg en livsstil med vaner og forventninger som ikke kan finansieres uten høye oljeinntekter.

For over ti år siden ble dagens handlingsregel for oljepenger vedtatt. Handlingsregelen hadde som formål å sikre at oljeinntektene kommer fremtidige generasjoner til nytte og bidra til en stabil innfasing av oljepenger i vekstfremmende tiltak og unngå press i økonomien.

I den økonomiske debatten har dessverre nivået på oljepengebruken blitt det fremste symbolet på om man fører en ansvarlig økonomisk politikk, og med betydelig redusert oppmerksomhet på hvordan oljeformuen disponeres. Oljepenger brukt til investering i realkapital vurderes som likeverdig med penger brukt til forbruk, selv om det er åpenbart at begge deler ikke kan sies å stimulere verdiskaping og produksjon. I tillegg er det skapt et falskt inntrykk av at man i statsbudsjettet inkluderer og prioriterer alle oljekroner som skal tilføres norsk økonomi på ett år. Enhver oljepengebruk som overstiger regjeringens forslag til oljepengebruk omtales derfor som uansvarlig, uavhengig av hva pengene brukes til. Dette skjer til tross for at det utvilsomt fases inn titalls milliarder oljekroner utenfor handlingsregelen, gjennom blant annet investeringer i oljevirkosomhet på norsk sokkel, kraftinvesteringer, kjøp av aksjer i flyselskap, egenkapitalinnskudd i bank, omgåelse av NO<sub>x</sub>-fondet, og penger brukt gjennom såkornfond.

Forslagsstillerne mener handlingsregelen for bruk av oljepenger ikke møter nasjonens behov for å stimulere til effektivisering av offentlig sektor, investeringer i produksjonsfremmende virksomhet og forskning, samt i utbygging av samfunnsøkonomisk lønnsom infrastruktur. Dette representantforslaget tar derfor sikte på å belyse svakhetene med dagens handlingsregel og foreslår at det bør etableres et nytt ankerfeste for den økonomiske politikken, slik at man bedrer vekstevnen i norsk økonomi, forvalter oljeformuen bedre og unngår at offentlig sektor vokser på bekostning av privat næringsliv.

### Handlingsregelens begynnelse og intensjon

Handlingsregelen for oljepengebruk har vært i funksjon siden 2001 da den ble vedtatt etter behandling av St.meld. nr. 29 (2000–2001) og Innst. S. nr.

229 (2000–2001). Regjeringen Stoltenberg I la i meldingen vekt på vekstfremmende tiltak og skrev:

«Regjeringen legger derfor vesentlig vekt på at handlingsrommet som økt bruk av oljeinntekter gir, skal brukes på en måte som også vil styrke vekstevnen til norsk økonomi. Lavere skatter og avgifter kan gi næringslivet bedre arbeidsvilkår, slik at konkurranseevnen styrkes. Tilsvarende vil tiltak for en bedret infrastruktur, samt tiltak for å bringe fram ny kunnskap gjennom forskning og utvikling, bidra til å styrke vekstevnen. Styrket vekstevne og høyere arbeidstilbud vil i seg selv trygge grunnlaget for de offentlige velferdsordningene.»

Flertallet i Stortingets finanskomité, med unntak av Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, sluttet seg til dette og uttalte:

«Det må legges avgjørende vekt på tiltak som fremmer verdiskaping og økt produktivitet i både offentlig og privat sektor. Flertallet mener derfor at en økning i bruken av petroleumsinntekter bør rettes inn mot tiltak som kan øke produktiviteten, og dermed vekstevnen, i resten av økonomien.»

En samlet komité pekte videre på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning er viktig for å få en mer velfungerende økonomi.

En samlet komité understreket også at en slik regel for bruk av petroleumsinntekter ikke kunne være statisk, og at det var viktig med kontinuerlig vurdering for å fange opp ny informasjon og eventuelle utilsiktede virkninger. I debatten 15. mai 2001 uttalte Per Kristian Foss (Høyre):

«Handlingsregelen må vurderes fortløpende for å fange opp utilsiktede virkninger og ny informasjon.»

Forslagsstillerne mener tiden er moden for at regelen vurderes grundig i lys av erfaringer gjort de siste 11 årene.

### Avkastning på 4 pst.

I St.meld. nr. 29 (2000–2001) var man bekymret for at store svingninger i avkastningen av fondet fra år til år skulle forplante seg til fastlandsøkonomien gjennom endringer i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. For å motvirke slike svingninger mente man den forventede realavkastningen av oljefondet, og ikke den faktiske, skulle danne utgangspunkt for innfasingen av oljeinntektene. Ved beregning av den forventede realavkastningen var det lagt til grunn en realrente på 4 pst. Statsminister Jens Stoltenberg har i ettertid innrømmet at man beregnet forventet realavkastning til 4,75 pst., men rundet ned til 4 pst.

En tillatt oljepengebruk på ca. 4 pst. av inntektene på fondet ved inngangen til budsjettåret reduserer

svingningene i oljepengebruken, men det gir en kraftig økning i hva som er «tillatt» bruk ettersom fondets markedsverdi vokser. Det viser følgende tabell:

(Mrd. kr)	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året i løpende priser	4 pst.
2001	386,6	-
2002	619,3	24,8
2003	604,6	24,2
2004	847,1	33,9
2005	1011,5	40,5
2006	1390,1	55,6
2007	1782,8	71,3
2008	2018,5	80,7
2009	2279,6	91,2
2010	2642,0	105,7
2011	3080,9	123,2
2012	3115,0	124,6
2013	3542,8	141,7

En kraftig økning i oljefondets utenlandske verdi-papir vil øke grensen for hvor mye oljepenger som kan tilføres norsk økonomi, uavhengig av om norsk økonomi har økt kapasiteten til å håndtere kapitalen. Per i dag ser det imidlertid ut som om det blir meget vanskelig å oppnå en realavkastning på 4 pst. Sentralbanksjef Øystein Olsen hevdet i sin årstale 16. januar 2012 at 3 pst. nok var en mer sannsynlig realavkastning, Yngve Slyngstad leder for Norges Bank Investment Management (NBIM), sin mente også, ifølge et oppslag i Aftenposten 23. mars 2012, at handlingsregelen burde justeres til 3 pst. Fondets realavkastning siden oppstart er nå rundt 2,8 pst. Spørsmålet blir da om regjeringen selv legger opp til å følge handlingsregelens intensjoner om forventet realavkastning, når man tviholder på 4 pst.?

### «Ansvarlig pengebruk»

Den til enhver tid sittende regjering kobler konsekvent sin pengebruk i tilknytning til handlingsregelen som fasiten på ansvarlig økonomisk styring. Dette er en tvilsom øvelse, blant annet fordi handlingsregelen ikke skiller mellom kostnader og investeringer, ei heller mellom lønnsomme og ulønnsomme investeringer. Oljepengebruken er altså ikke strengt koblet til om den bidrar til å øke fremtidig verdiskaping og velstand, eller om den primært brukes til å gjøre hverdagen mer behagelig her og nå.

Det er også verdt å merke seg at ansvarlig bruk av oljepenger fremkommer ved beregning av det «strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet», mens regjeringen så langt har nektet å gi innsyn i hvordan anslaget er beregnet eller hvordan sensitiviteten i be-

regningene er ved større endringer i norsk økonomi, for eksempel ved endringer i forventede investeringer på norsk sokkel. Det vises blant annet til at regjeringen ikke kan tallfeste hvordan en opp- eller nedjustering av oljeinvesteringer med 50 mrd. kroner vil påvirke bruken av oljepenger i statsbudsjettet for at «presset i norsk økonomi» skal være uendret.

Tenketanken Civita presenterte i 2011 et jubileumsnotat «10 år med handlingsregelen: Etterleves dens intensjoner?» (Civita-notat nr. 5/2011). Her heter det:

«Det er den sittende regjerings privilegium, og ansvar, å definere hva som er ansvarlig oljepengebruk. Dette er mer en utøvelse av kunst, enn vitenskap. Det er derfor ingen fasit i hva som er riktig, eller ansvarlig størrelse på oljepengebruken.»

Videre skriver de:

«Handlingsregelen er ikke en regel for ansvarlig økonomisk politikk. Det er primært en regel for å sluse vår felles petroleumsformue inn i økonomien.»

Når man hører den politiske debatten rundt statsbudsjettet, får man et helt annet inntrykk. Da er handlingsregelen og 4-pst.-grensen et udiskutabelt mål på ansvarlighet. Interessant er det da at avkastningsbanen da man utarbeidet handlingsregelen lå nærmere 5 pst. Statsminister Jens Stoltenberg røpet dette i forbindelse med sin middagstale etter sentralbanksjef Olsens årstale for 2012. Det konkrete avkastningstallet som skulle legges til grunn for handlingsregelen var 4,75 pst., men man rundet ned til 4 pst.. Det er altså 4,75 pst. som burde være ansvarlighetsgrensen etter handlingsregelen om man skulle forholdt seg til de beregninger som ble gjort før handlingsregelen først ble vedtatt. Følgende tabell viser tillatt oljepengebruk etter handlingsregelen også med 4,75 pst. som avkastning, samt differansen:

(Mrd. kr)	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året i løpende priser	4 pst.	4,75 pst.	Differanse
2001	386,6	-	-	-
2002	619,3	24,8	29,4	4,6
2003	604,6	24,2	28,7	4,5
2004	847,1	33,9	40,2	6,3
2005	1011,5	40,5	48,0	7,5
2006	1390,1	55,6	66,0	10,4
2007	1782,8	71,3	84,7	13,4
2008	2018,5	80,7	95,9	15,2
2009	2279,6	91,2	108,3	17,1
2010	2642,0	105,7	125,5	19,8
2011	3080,9	123,2	146,3	23,1
2012	3115,0	124,6	148,0	23,4
2013	3542,8	141,7	168,3	26,6

## Handlingsregelens «finjustering»

Finansminister Sigbjørn Johnsen hevder at regjeringens oljepengebruk er nøyaktig tilpasset slik at den ikke skaper press i økonomien, og at regjeringen tar hensyn til hele aktivitetsnivået i norsk økonomi når de vurderer den totale oljepengebruken. Mye taler for at det ikke er tilfelle.

For eksempel sier finansminister Johnsen at regjeringen tar hensyn til oljeindustriens investeringsnivå når de vurderer hvor mye oljepenger som kan brukes. Men regjeringen endret ikke planlagt oljepengebruk med en eneste krone da oljeindustrien høsten 2011 økte investeringsanslaget for 2012 med flere milliarder kroner. Like fullt hevdet regjeringen at en økning av oljepengebruk i statsbudsjettet ville skape inflasjonsdrivende press i norsk økonomi. Det fremstår som underlig å påstå at en milliard oljekroner investert til mer veier skaper inflasjon, mens en milliard kroner mer investert på norsk sokkel er uproblematisk.

Tilsvarende ble det i debatten om statsbudsjettet for 2011 hevdet at oljepengebruk utover regjeringens forslag ville skape økt inflasjon og høyere renter. Men da Stortinget få uker senere, den 15. desember 2010, behandlet nysaldert budsjett for 2010, fant regjeringen det helt uproblematisk å tilføre Statkraft 14 mrd. kroner i økt egenkapital, penger som utvilsomt ville tilføres økonomien gjennom investeringer og lønninger. Det er uortodoks økonomisk teori å hevde at investeringer i vindmøller ikke skaper økonomisk aktivitet, mens investering i veier og jernbane slår rett inn på prisnivået i et land.

## Alle utgifter regnes ikke med i handlingsregelen

Regjeringen hevder gang på gang at «alle utgifter må regnes med» når man diskuterer oljepengebruken. Forslagsstillerne er enige i at man skal være åpne på hvordan staten prioriterer og bruker skattebetalernes penger. Ut fra en argumentasjon om «press i økonomien», henger handlingsregelen likevel ikke sammen når regjeringen fastholder et gitt nivå på oljepengebruk i statsbudsjettet, men samtidig forsvarer at store oljepengebeløp kan komme inn i økonomien omdefinert som «formueomplussing».

Et eksempel på slik «formueomplussing» er tilførsel av oljepenger til statlige selskaper. Dagens praksis indikerer at regjeringen mener økt oljepengebruk er ansvarlig dersom pengene forvaltes av et statlig bedriftsstyre, men «uansvarlig» dersom pengene forvaltes av Stortinget.

Statkrafts tilførsel av egenkapital i 2010 er i så måte et godt eksempel på hvordan et gitt oljepengebeløp kan være både uansvarlig og ansvarlig, avhengig av hvilken rute man velger for å tilføre pengene fra oljeformuen og inn i Statkraft. Statkraft ble som kjent tilført 14 mrd. oljekroner i egenkapital. Statkraft hadde primært bedt om å få beholde sitt over-

skudd, det vil si redusere sine utbytter til staten. I den foregående treårsperioden hadde selskapet betalt utbytte til staten tilsvarende 22 mrd. kroner. Selskapet manglet altså ikke kontantstrøm, problemet var skyhøy utbytteprosent. For statsbudsjettet ville redusert utbytte medføre behov for tilsvarende kutt i statsbudsjettets utgiftsside, med mindre man tilførte statsbudsjettet tilsvarende mye oljepenger. En slik operasjon ville likevel vært et brudd på handlingsregelen og derfor uansvarlig økonomisk politikk. Alternativt kunne man bruke prinsippet om «formueomplassing», og føre beløpet rett fra oljefondet og inn i stats-selskapet, noe som teknisk sett var i tråd med handlingsregelen og derfor ansvarlig. Én løsning med «reduert utbytte/oljepenger-til-statsbudsjettet» ville vært et brudd med handlingsregelen og derfor uansvarlig økonomisk politikk. En løsning er ansvarlig, en annen er uansvarlig. Resultatet er likevel det samme – oljefondet har 14 mrd. kroner mindre, statsbudsjettet har uendret balanse, og Statkraft har 14 mrd. kroner mer. Eksempelet med Statkraft viser klart at handlingsregelen ikke kan brukes som en fasit for ansvarlig økonomisk politikk.

Ser man bort fra hvordan regjeringen dekker over hvordan oljepenger brukt til «formueomplassing» faktisk tilfaller økonomien ikke så ulikt penger brukt i statsbudsjettet, så er det svært fornuftig at man kan investere oljepenger i Norge med mål om at avkastningen er bedre enn oljefondets investeringer i utlandet. Men her blir det også underlig når det er ansvarlig forvaltning av oljeformuen når Tyskland kan låne oljepenger til 1,8 pst. rente for at det skal bygges motorveier. Samfunnsøkonomisk lønnsomme vei- og jernbaneprosjekter i Norge er derimot ekskludert fra oljefondets muligheter til «formueomplassing», uavhengig av lønnsomhet.

### **Dagens handlingsregel fører til uklok ressursallokering**

Forslagsstillerne mener samfunnsøkonomisk lønnsomme infrastrukturinvesteringer må kunne betegnes og behandles som «formueomplassing» på linje med for eksempel kjøp av aksjer i SAS, Aker og egenkapitalinskudd i Den Norske Bank Asa (DNB). Bygging av vei og jernbane gir samfunnet langvarige verdier, som kommer både dagens og morgendagens generasjoner til gode. Dersom slike investeringer beregnes å gi en samfunnsmessig avkastning større enn oljefondets investeringer i utlandet, så bør de prioriteres. Gjennomføringstidspunktet bør defineres av mulighetene til å realisere prosjektene uten å drive opp prisene og fordyre prosjektet.

En beregning fra Oslo Economics, omtalt i Dagens Næringsliv (DN) 29. mars 2012, viser at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved Intercity-prosjektet rundt Oslo vil øke med 22 mrd. kroner, til

hele 70 mrd. kroner, dersom man fremskynder prosjektet med 20 år. Tilsvarende finnes mange beregninger som viser at kø på norske veier koster milliarder av kroner årlig. Faktum er at mange infrastrukturprosjekter handler om å fjerne flaskehals i økonomien, som dermed øker potensialet for fremtidig verdiskaping og produktivitet. Økt oljepengebruk på slike prosjekter vil dermed redusere presset i norsk økonomi når anleggsperioden er ferdig, og burde realiseres raskere så lenge kapasiteten i entreprenør- og byggebransjen tilsier at det er fornuftig.

Professor ved Norges Handelshøyskole (NHH), Røgnvaldur Hannesson, skrev i DN 25. januar 2012 at politikerne har vært forholdsvis flinke til å holde igjen på oljepengebruken, men:

«[v]erre er det at de ikke synes å ha noen god kontroll over hva de offentlige utgifter går til.»

Professoren trekker frem at Samferdselsdepartementets utgifter til samferdselsinvesteringer har stått nær sagt på stedet hvil siden 1990-tallet (når bompengefinansiering ikke inkluderes). Han skriver videre:

«Det er vanskelig å unngå den konklusjon at sporingen i Oljefondet har foregått på bekostning av investeringer i infrastruktur, mens trygdeutgifter og sykepenger har fått løpe løpsk.»

Han spør retorisk om ikke Norge burde investere mer i veier?

«Det er antakelig mange veiprosjekter som oppnår bedre avkastning enn hva oljefondet kan få på sine utenlandsinvesteringer i den stagnasjonsperiode vi nu er gått inn i.»

Tidligere konsernøkonom i DnBNOR, Nils Terje Furunes, har også ved flere anledninger tatt til orde for en gjennomgang av handlingsregelen og økte innenlands investeringer i veier og annen infrastruktur, samt utdanning, forskning og innovasjon.

I en artikkel i Forskerforum 1/2008 mener professor i petroleumsøkonomi ved Handelshøyskolen BI, Øystein Noreng, at Finansdepartementet har en historisk mangel på helhetssyn, og at departementet derfor svikter i sin forvaltning av ledige pengerressurser. Øystein Noreng har gjort en studie: «Hva gjør vi med pengene? Behov, investeringer og risiko», som gir et utsyn over bruken av oljefondet. Professoren mener at:

«[m]ens landet har behov for å gjøre investeringer i infrastruktur og kunnskapsutvikling som kan sikre et bredere grunnlag for sysselsetting og inntekt, betrakter Finansdepartementet alle bevilgninger som konsum. Dette av hensyn til makroøkonomisk finstyring og egen handlefrihet.»

Finansdepartementets påholdenhet har i årevis vært selve bremseklossen i oppbyggingen av infrastrukturen i Norge, ifølge studien. Frem til 2005 påla byråkratene samferdselsinvesteringer et avkastningskrav på åtte prosent, et lønnsomhetskrav dobbelt så høyt som avkastningskravet til Statens pensjonsfond utland. Dette førte blant annet til at Svinesundbroen gikk i minus i Norge, mens den på svensk side av sundet gikk i pluss. Kalkulasjonsrenten er nå på 4 pst.

Professor Noreng betrakter det mangelfulle skillet mellom utgifter til løpende forbruk og utgifter til investeringer som en oppskrift på handlingslammelse og en sperre for nytenkning i økonomisk politikk. Professor Øystein Noreng viser til at handlingsregulens tillatte pengebruk, ettersom fondet vokser på sikt, vil føre til et forbruk som er prisdrivende dersom man ikke gjør investeringer i realkapital og kunnskapskapital i Norge.

### Kjøp fra utlandet

Norge er et lite land med en åpen økonomi. Landet har en betydelig grad av import og eksport. Professor Øystein Noreng viser til at import av utstyr fra utlandet, støtte til studieopphold ved utenlandske læresteder og forskningsinstitutter ikke vil øke prispresset innenlands. Fremskrittspartiets representanter har illustrert dette poenget ved å tallfeste et utenlandsbudsjett i sine alternative statsbudsjetter for nettopp å synliggjøre at man kan gjøre mange fornuftige grep uten å skape press i norsk økonomi. Selvsagt vil import medføre noe arbeidskraft og service innenlands, men dette vil i mange tilfeller ikke være vesentlig. Hele poenget er en fornuftig anvendelse av oljeinntekter som legger til rette for fremtidig vekst og verdiskaping i Norge uten å ødelegge norsk økonomi.

### Konklusjon

Dagens handlingsregel er moden for en revisjon, og bør erstattes av et nytt ankerfeste for den økonomiske politikken. Oljeformuen har gitt nasjonen et betydelig handlingsrom til å skape økonomisk vekst og velstand også for fremtiden. Da må man være bevisst på hvordan oljeformuen forvaltes i utlandet av NBIM og hvordan oljepenger investeres i Norge.

Penger skal ikke brukes bare fordi de finnes, og man skal unngå å tillegge seg vaner lavere oljeinntekter ikke kan finansiere. Man bør derfor skille forbruk og investeringer i statsbudsjettet. Det bør legges en begrensning på statens forbruksvekst, og investeringer BØR besluttes på grunnlag av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og tilgjengelig kapasitet i økonomien. Samfunnet må i større grad stimulere arbeidsinnsats, stimulere investeringer og fjerne flaskehals i økonomien.

### Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å erstatte dagens handlingsregel for bruk av oljeinntekter med et nytt ankerfeste for den økonomiske politikken, som skal legge vekt på følgende:

- Definere samfunnsøkonomiske, lønnsomme investeringer i blant annet infrastruktur, større utstyrsanskaffelser m.m. som formueomplussing – dette i tillegg til dagens muligheter for formueomplussing.
- Muliggjøre langt større grad av samfunnsøkonomisk nyttige investeringer ved at samfunnsøkonomisk lønnsomhet legger til grunn en kalkulasjonsrente som bedre harmonerer med forventet avkastning fra oljefondets plasseringer i utlandet.
- Begrense veksten i oljepengebruken som går til varig statlig forbruk, med den hensikt at statens forbruk ikke skal vokse raskere enn bruttonasjonalproduktet (BNP).
- Legge til rette for vekst, produktivitet og verdiskaping for nålevende og fremtidige generasjoner ved at man primært vektlegger summen av bruttonasjonalproduktet (BNP) og oljefondets verdier fremfor å se på oljefondets verdi alene.
- Legge vekt på produktivitetsfremmende satsing innen infrastruktur, utdanning, forskning og mer konkurransedyktig skatte- og avgiftspolitik.

25. april 2012





