

Innst. S. nr. 229

(2000-2001)

Innstilling fra finanskomiteen om retningslinjer for den økonomiske politikken

St.meld. nr. 29 (2000-2001)

Til Stortinget

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

Regjeringens hovedmål for den økonomiske politikken er arbeid for alle, en rettferdig fordeling, å videreutvikle det norske velferdssamfunnet og å bidra til en bærekraftig utvikling. Regjeringen vil videreføre den økonomiske politikken basert på Solidaritetsalternativet, som sprang ut av arbeidet til Sysselsettingsutvalget. Gjennomføringen av Solidaritetsalternativet har gitt gode resultater, med økt sysselsetting og redusert arbeidsledighet. Budsjettpolitikken må bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Regjeringen legger vekt på å videreføre den inntektspolitiske samarbeidet, hvor partene i arbeidslivet gjennom moderate lønnsoppgjør skal bidra til å sikre en sterk konkurranseutsatt sektor. Pengepolitikken skal understøtte budsjettpolitikken og inntektspolitikken i å sikre en stabil økonomisk utvikling. For å bidra til en stabil valutakurs, er det nødvendig med lav inflasjon og en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. En videreføring av disse sentrale elementene i Solidaritetsalternativet skal bidra til å sikre arbeid for alle og en sterk konkurranseutsatt sektor. De ulike delene av den økonomiske politikken må virke sammen for å nå disse målene.

Norsk økonomi har de siste årene vært inne i en høykonjunktur med lite ledig kapasitet. Samtidig står en overfor krevende utfordringer i budsjettpolitikken, fordi utgiftene til pensjoner, pleie og omsorg etter hvert vil øke kraftig, samtidig som petroleumsinntektene vil avta. Både kortsiktige og langsiktige hensyn har derfor gjort det nødvendig å føre en stram budsjettpolitikk.

Inntektene fra petroleumsproduksjonen har blitt betydelig høyere de siste to årene enn tidligere lagt til grunn. Dette har gitt store avsetninger til Statens petroleumsfond, og økt rom for bruk av avkastningen av disse midlene. Det forventes at fondet vil fortsette å vokse betydelig også i årene framover. Dette har økt

handlefriheten i budsjettpolitikken. Regjeringen mener på denne bakgrunn at det er behov for en klar, langsiktig strategi for bruken av oljeinntektene. I meldingen vises det i denne forbindelse til dens kapittel 2.

Samtidig er det etter Regjeringens syn behov for en klarere forankring av pengepolitikken rolle i å støtte opp om en stabil økonomisk utvikling. På denne bakgrunn ble retningslinjene for pengepolitikken endret 29. mars 2001 ved at det ble fastsatt ny forskrift om pengepolitikken med hjemmel i sentralbankloven § 2 tredje ledd og § 4 annet ledd. I meldingen vises det til dens kapittel 3, der forskriften er inntatt.

De nye retningslinjene for pengepolitikken, sammen med de retningslinjene for budsjettpolitikken som nå trekkes opp, vil legge et godt grunnlag for fortsatt stabilitet i valutakursen, lav inflasjon og en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Erik Dalheim, Grethe G. Fossum, Britt Hildeng, Ottar Kaldhol, Torstein Rudihagen og Signe Øye, fra Kristelig Folkeparti, Valgerd Svarstad Haugland, Lars Gunnar Lie og Ingebrigt S. Sørfohn, fra Høyre, Børge Brende, Per-Kristian Foss og Kjellaug Nakkim, fra Fremskrittspartiet, Siv Jensen, Per Erik Monsen og Kenneth Svendsen, fra Senterpartiet, Odd Roger Enoksen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Venstre, Borghild Tenden, og representanten Steinar Bastesen, slutter seg til Regjeringens hovedmål for den økonomiske politikken om arbeid for alle, en rettferdig fordeling, videreutvikling av det norske velferdssamfunnet og å bidra til en bærekraftig utvikling. Komiteen vil også understreke at et sterkt

og konkurransedyktig næringsliv er en forutsetning for å nå disse målene, og at en politikk for økt produktivitet i offentlig og privat sektor vil være avgjørende for videreutvikling av velferdssamfunnet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at Regjeringen vil videreføre den økonomiske politikken basert på Solidaritetsalternativet, under henvisning til resultatene denne strategien har gitt. Flertallet er enig i at det er mange positive trekk i den økonomiske utviklingen det siste tiåret, men vil også peke på at det de siste årene har skjedd en bekymringsfull nedbygging av industrien, både når det gjelder sysselsetting og som andel av den samlete verdiskaping. Denne utviklingen skyldes blant annet at kostnadsveksten i Norge de siste årene har vært høyere enn hos våre handelspartnere.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, mener at alle delene av den økonomiske politikken må virke sammen for å sikre målene om høy og stabil økonomisk vekst.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre mener at alle deler av den økonomiske politikken må virke sammen for å sikre målene om stabil økonomisk utvikling.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener finanspolitikken må bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Videre er finanspolitikken avgjørende for å bestemme størrelsen på offentlig og privat, herunder konkurranseutsatt, sektor. Flertallet mener finanspolitikken over tid bør sikte mot å gi rom for en konkurranseutsatt sektor om lag av samme omfang som i dag. Partene i arbeidslivet skal gjennom moderate lønnsoppgjør sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor og holde arbeidsledigheten lav. Pengepolitikken skal understøtte finanspolitikken og inntektspolitikken i å sikre en stabil økonomisk utvikling.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at Regjeringen går inn for en langsiktig strategi for bruken av oljeinntektene, der det legges opp til å bruke den årlige forventede realvækstningen av Statens petroleumsfond. Flertallet støtter grunntanken i en slik strategi.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, viser til at fondering av folketrygden skal utredes av den pensjonskommisjonen som nylig er satt ned. Det vises for øvrig til avsnitt 2.2.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og representanten Steinar Bastesen mener det bør gjennomføres en reform i folketrygden, der deler av folketrygdens pensjonsforpliktelser fondsbaseres. Det vises til avsnitt 2.2.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, tar videre til etterretning at Regjeringen har endret retningslinjene for pengepolitikken, og viser til nærmere omtale under avsnitt 3.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet tar avstand fra Regjeringens uambisiøse og pessimistiske vekststrategi for norsk økonomi. Regjeringen Stoltenberg legger opp til at vi bør ha lav økonomisk vekst de nærmeste årene for å forhindre "overoppheting", et "for stramt arbeidsmarked" og "tapt konkurransevne". Også den forrige Arbeiderpartiregjeringens langtidsprogram la opp til svært lav økonomisk vekst langt inn i dette århundre. Hvis denne lave vekstbanen blir realisert, vil Norge gå fra å være et av verdens rikeste land, målt i BNP pr. innbygger, til et land som ligger på jumboplass i OECD-sammenheng.

Ifølge OECDs rapport om norsk økonomi fra februar 2001 var Norge i 1999 det tredje rikeste landet i OECD-området, målt i BNP pr. innbygger. BNP pr. innbygger er 3,5 ganger så høyt i Norge som i Mexico. Ifølge Regjeringens fornyelsesalternativ vil BNP pr. innbygger vokse i Norge med 1 pst. pr. år i snitt frem til 2050. Hvis Mexico vokser med 3,4 pst. i snitt frem til 2050, noe som ikke er urealistisk høyt, vil Mexico bli rikere pr. innbygger enn Norge. De ny-rike asiatiske landene hadde en vekstrate på 5,1 pst. i snitt pr. år fra 1982 til 2001 ifølge IMF's World Economic Outlook May 2000. Hvis fremtiden blir som Regjeringen legger opp til i fornyelsesalternativet kan Norge bli det fattigste landet i OECD i 2050.

Disse medlemmer mener finanspolitikken bør legge til rette for økt økonomisk vekst. Fremskrittspartiet vil ha en politikk for økonomiens tilbudsside som gir økt vekst i BNP. Høyere vekst i BNP medfører økte private og offentlige forbruksmuligheter. Dette gir folk et høyere velferdsnivå. Det høyere velferdsnivået vil synliggjøres gjennom høyere disponible inntekter for husholdningene, og et langt bedre offentlig tjenestetilbud. Disse medlemmer mener det er uansvarlig av Regjeringen ikke å legge frem et langtidsprogram som kan bidra til å snu denne trenden. Regjeringen legger i stedet til grunn en økonomisk politikk som varsler en fortsatt politikk som vil dempe sysselsettingen, øke ledigheten, øke ineffektiviteten og holde veksten nede.

Videre unnlater Regjeringen å ta opp de reelle underliggende problemer i norsk økonomi. Det legges alt for mye vekt på budsjettbalansen og hvorvidt budsjettet virker nøytralt på etterspørselen. Det er en for ensidig fokusering på økonomiens etterspørselsside og rammevilkårene for tradisjonell fastlandsindustri. Økonomisk vekst fremmes av politikk som stimulerer folk til å arbeide, og av politikk som gjør at produktiviteten

øker. Produktiviteten vil øke ved at det legges til rette for økt investering i norsk økonomi, og at den kapitalen og arbeidskraften som er tilgjengelig brukes på en mer effektiv måte. Studier har vist at det er enorme effektivitetstap i norsk økonomi på grunn av politisk styrt sløsing med ressurser.

Videre tar disse medlemmer avstand fra den type økonomisk tenkning - korporativ keynesianisme - som preger den norske økonomiske debatten og som ligger til grunn for regjeringens økonomiske politikk. Korporativ keynesianisme kjennetegnes ved ensidig fokus på økonomiens etterspørselsside og overdreven vektlegging av den sektoren i økonomien hvor de største organisasjonene i arbeidslivet - LO og NHO - har sin basis, tradisjonell fastlandsindustri.

Hvis det legges til grunn en målsetting på 2,5 pst. BNP-vekst pr. innbygger, vil BNP i 2050 være 4 202 mrd. kroner. En vekstrate på 2,5 pst. er fullt oppnåelig. England hadde en vekstrate på 2,4 pst. pr. år i perioden 1982-2001. De syv rikeste landene i OECD hadde en rate på 2,1 pst. Øvrige OECD-land hadde en gjennomsnittlig rate på 3 pst. Regjeringens alternativ gir et BNP i 2050 på 2 375 mrd. kroner.

Disse medlemmer vil legge om den økonomiske politikken slik at vi minst klarer å oppnå en vekstrate på 2,1 pst. pr. innbygger i perioden frem til 2050. Det er heller ikke urealistisk. Det er et moderat anslag på hva en aktiv vekstorientert politikk kan generere av økt velstand. OECD-landene har hatt en vekstrate i BNP pr. innbygger på 2,3 pst. fra 1982 frem til 2001 (se IMF's rapport). Med Fremskrittspartiets velstandsalternativ vil Norge få et BNP pr. innbygger i 2050 som er ca. 770 000 kroner. Regjeringens fornyelsesalternativ vil medføre et BNP pr. innbygger på ca. 450 000 kroner i 2050. Gevinsten av å øke den årlige vekstraten pr. innbygger fra 1,05 pst. til 2,1 pst. er nesten en fordobling av levestandarden i 2050.

Disse medlemmer mener at tæring må settes etter næring, også for staten. Stabil og lav inflasjon er en forutsetning for et konkurransedyktig næringsliv og en sunn økonomisk utvikling. Derfor må finanspolitikken innrettes slik at den bidrar til lav pris- og kostnadsvekst. Offentlig virksomhet må avkreves balanse mellom utgifter og inntekter.

Disse medlemmer ser maktkonsentrasjon hos det offentlige som en trussel mot den enkeltes frihet og går derfor inn for at staten og andre offentlige organer skal konsentrere seg om oppgaver som enkeltmennesker, organisasjoner og bedrifter ikke kan løse selv. Det offentlige forbruk må effektiviseres og reduseres, særlig gjelder dette overføringer til private, fordi dette bidrar til å skape statsavhengighet. Fremskrittspartiet vil gradvis redusere det offentlige andel av BNP.

Disse medlemmer mener at norsk økonomi tåler en relativt høy etterspørselsvekst når etterspørselen retter seg mot importerte varer og tjenester eller mot innenlandsproduserte varer og tjenester i markeder hvor leverings- og produksjonskapasitet finnes. Etterspørselsskapt inflasjon oppstår når den økte etterspørsel retter seg etter varer og tjenester som ikke kan

leveres i et omfang som tilsvarer etterspørselen. Den norske tradisjon med sterk vektlegging av å begrense etterspørselsveksten for å sikre lav pris- og kostnadsvekst har ikke lyktes og vil ikke lykkes. Hovedtiltaket for å begrense etterspørselsveksten består tradisjonelt i å øke skatter og avgifter. Erfaringen er at økte skatter og avgifter gir økte kostnader for bedriftene og dermed både høyere inflasjon og lavere lønnsomhet, samt større fare for unndragelser og omgørelser.

Disse medlemmer legger derfor vekt på å skape rammebetingelser for næringslivet - økonomiens tilbudsside - som gjør det mulig å effektivisere produksjonen og utvikle nye produkter. Samtidig vil Fremskrittspartiet effektivisere og begrense offentlig sektor slik at kapasitet - kapital og arbeidskraft - skapes for lønnsom produksjon.

Disse medlemmer viser også til at den norske stat er i en økonomisk svært gunstig situasjon og har over tid bygget opp en enorm petroleumsformue som er saltet ned i utlandet. Samtidig er det mange områder i Norge som bør styrkes og forbedres, men fordi Regjeringen og Finansdepartementet har en fastlåst holdning til hvordan penger kan brukes i Norge, og til en hver tid skaper et feilaktig bilde om økt prisstigning og rente hvis vi bruker mer av vår formue til å forbedre og effektivisere ulike deler av norsk økonomi, kan det være hensiktsmessig å vise at økt statlig pengebruk ikke nødvendigvis betyr økt statlig pengebruk i Norge.

Disse medlemmer viser for øvrig til Innst. S. nr. 230 (2000-2001) Langtidsprogrammet 2002-2005.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti understreker at konkurranseutsatt sektor er viktig for å sikre Norge internasjonal kjøpekraft som gjør det mulig for oss å kjøpe internasjonalt varer og tjenester utlandet produserer mer effektivt enn vi. Men en stor konkurranseutsatt sektor er ikke et mål i seg sjøl. I dagens situasjon med rekordhøye overskudd på utenriksregnskapet, er ikke mangel på internasjonal kjøpekraft blant landets alvorligste problemer. Det er derimot mangelen på arbeidskraft, og dette medlemmer mener derfor en viss forskyvning fra konkurranseutsatt til skjermet sektor kan aksepteres. Det er viktig at økt ressurstilgang i skjermet sektor ikke primært brukes til økt privat forbruk, men snarere til sikring av sentrale velferdsgoder og til tiltak som kan gi norsk økonomi bærekraftighet på lang sikt. Det henvises i denne sammenheng til merknader i Innst. S. nr. 230 (2000-2001) Langtidsprogrammet 2002-2005.

2. RETNINGSLINJER FOR BUDSJETT-POLITIKKEN

2.1 Sammendrag

2.1.1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken

I tråd med Regjeringens langtidsprogram for 2002-2005 må den økonomiske politikken ivareta følgende hovedhensyn, som er utdypet i avsnitt 2.1 i meldingen:

- Den økonomiske politikken må bidra til en stabil økonomisk utvikling, hvor en unngår unødige sterke konjunkturutslag.
- Den økonomiske politikken må være opprettholdbar over tid, slik at det ikke etter noen år blir nødvendig med store politikkomlegginger som kan svekke grunnlaget for velferden.
- Den økonomiske politikken må bidra til en effektiv utnyttelse av ressursene både i offentlig og privat sektor.

2.1.2 Det langsiktige handlingsrommet i budsjettpolitikken

Norsk økonomi har siden 1993 vært inne i en høykonjunktur. Sterk økonomisk oppgang førte til en situasjon med lite ledig kapasitet. Budsjettpolitikken ble strammet til for å motvirke en tiltakende pris- og kostnadsvekst. Samtidig står en overfor langsiktige utfordringer i budsjettpolitikken, fordi utgiftene til pensjoner, pleie og omsorg vil øke kraftig, samtidig som petroleumsinntektene vil avta. Budsjettpolitikken må i tråd med dette være basert både på konjunkturmessige hensyn og mer langsiktige forhold.

Høye oljepriser har gitt klart høyere oljeinntekter for staten enn tidligere regnet med. Dette har gitt store avsetninger i Petroleumsfondet, og fondet forventes å vokse betydelig i årene framover. Dette gjør det nødvendig med en klar strategi for bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet de nærmeste årene. Hensynet til en jevn og stabil utvikling i norsk økonomi innebærer imidlertid at det er klare begrensninger på hvor raskt en økning i bruken av oljeinntekter kan fases inn. Størstedelen av de store overskuddene på statsbudsjettet som vi nå ser, bør derfor settes til side i Petroleumsfondet for å dekke økte utgifter vi vet kommer når veksten i antall alderspensjonister for alvor tiltar i perioden etter 2015. Et hovedformål med Petroleumsfondet er nettopp at vi på denne måten skiller bruken av inntektene fra petroleumsvirksomheten fra opptjeningen.

Utviklingstrekkene mht. befolkningssammensetning og pensjoner innebærer økte utgifter over offentlige budsjetter framover. I Langtidsprogrammet 2002-2005 presenteres en makroøkonomisk framskrivning, Referansealternativet, som illustrerer omfanget av de utfordringene en står overfor. Framskrivningen viser en forholdsvis svak økning i bruken av oljepenger, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet fram mot 2020, når hele perioden ses under ett. Underskuddet øker imidlertid sterkt i perioden fra 2020 til 2040 som følge av økningen i pensjonsutgiftene og andre aldersrelaterte utgifter. Det er i dette alternativet ikke rom for noen nye reformer eller velferdsforbedringer i offentlig sektor. Det vil derfor kunne oppstå et sterkt press i retning av økt etterspørsel etter private tilbud av bl.a. helsetjenester.

Referansealternativet illustrerer at dersom det ikke gjennomføres omlegginger av politikken som bidrar til å effektivisere offentlig sektor, eller styrke offentlige

budsjetter på annen måte, er det ikke rom for å bruke mer av petroleumsinntektene de nærmeste årene enn det som følger av vedtatte reformer. Dette resultatet samsvarer med at generasjonsregnskapet nå er om lag i balanse.

Grunnlaget for en styrking og videreutvikling av de offentlige velferdsordningene vil primært avhenge av vekstevnen i fastlandsøkonomien, at arbeidstyrken holdes på et høyt nivå, samt at en lykkes i å fornye offentlig sektor slik at en får mer velferd for gitt ressursinnsats. I meldingen vises til omtalen av Fornylsesalternativet i Langtidsprogrammet 2002-2005, samt til omtalen til slutt i kapittel 2 i meldingen.

I meldingen sammenholdes utviklingen i Referansealternativet med utviklingen i Vegringsalternativet og et alternativ der bruken av oljepenger over statsbudsjettet tilpasses forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Også disse beregningsalternativene presenteres i Langtidsprogrammet 2002-2005.

En handlingsregel basert på at bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet tilsvarende realavkastningen av Petroleumsfondet, ble bl.a. drøftet i rapporten fra Tempoutvalget fra 1983. Framskrivningen som presenteres i meldingen, innebærer en gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter fram til 2020. I framskrivningen har en lagt til grunn at dette benyttes dels til økt offentlig sysselsetting og dels til reduserte skatter.

I meldingen vises utviklingen i henholdsvis bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet og i offentlig sysselsetting. Noen hovedmekanismer knyttet til innfasingen av petroleumsinntektene er illustrert i meldingen:

- Ved å sette av tilstrekkelige midler i Petroleumsfondet til å møte den framtidige utgiftsveksten knyttet til aldringen av befolkningen og framtidige pensjonsutgifter, er det mulig å sikre en jevn utvikling i de offentlige velferdstilbudene uten å måtte stramme inn på andre områder, jf. utviklingen i Referansealternativet. Dette alternativet innebærer at bruken av petroleumsinntekter øker forholdsvis svakt de nærmeste 20 årene, for så å øke sterkt.
- Med en videreføring av veksten i offentlig sysselsetting som på 1990-tallet, vil det oljekorrigerede underskuddet stige raskt, og det vil tvinge seg fram en kraftig innstramming i offentlige finanser noe fram i tid, jf. utviklingen i Vegringsalternativet. En slik rask økning i bruken av petroleumsinntekter de nærmeste årene vil motsvares av økt reallønnsvekst og nedbygging av konkurranseutsatt næringsliv. Denne svekkelsen av konkurranseevnen vil senere måtte reverseres. Petroleumsinntektene er i dette tilfellet i stor grad brukt opp i løpet av de nærmeste 20 årene, og import av varer og tjenester til Norge må da igjen i hovedsak finansieres gjennom eksport fra fastlandsøkonomien.
- Bruk av forventet realavkastning av Petroleumsfondet gir en jevn innfasing av petroleumsinntektene. Dette alternativet sikrer at en ikke tærer på denne delen av statens formue. Samtidig gir det

rom for en viss utvikling av velferdstilbudet og/eller en viss reduksjon i skattenivået. Også med en slik innfasing må det imidlertid gjennomføres tiltak som bidrar til å begrense veksten i offentlig sektors utgifter, eller styrke inntektene. Omfanget av de nødvendige innstrammingene i dette alternativet blir imidlertid vesentlig mindre enn i Vegringsalternativet.

Som retningslinje for budsjettpolitikken har det så langt vært lagt til grunn at budsjettet i en normal konjunktursituasjon skal virke om lag nøytralt på økonomien. Dette innebærer at bruken av oljeinntekter målt ved den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen holdes uendret over tid. De tre beregningsalternativene som er illustrert i meldingen innebærer økt bruk av oljeinntekter. Dette illustrerer at en videreføring av en nøytral budsjettpolitikk, dvs. uendret bruk av oljeinntekter, vil være svært krevende i et langsiktig perspektiv.

Gjennomgangen i meldingen illustrerer at spørsmålet om hvor store oljeinntekter det er forsvarlig å bruke i årene framover, ikke er et spørsmål om det skal brukes mer av petroleumsinntektene over offentlige budsjetter, men når dette bør skje. I meldingen angis noen sentrale avveininger ved vurderingen av hvordan petroleumsinntektene skal fases inn i årene framover.

Etter Regjeringens vurdering må bruken av oljeinntektene baseres på at den økonomiske politikken skal gi en rimelig generasjonsmessig balanse, at det offentlige tjenestetilbudet skal kunne opprettholdes på lang sikt og at konkurranseutsatt sektor har et omfang som er nødvendig for å ha balanse i utenriksøkonomien over tid. Dette krever at en betydelig del av de store overskuddene en har nå, må settes til side for å dekke framtidige utgifter. Bruken av inntektene fra petroleumsvirksomheten må skilles fra opptjeningen, ved at mesteparten av de høye petroleumsinntektene i årene framover tilføres Petroleumsfondet. Usikkerheten om framtidige inntekter gjør det dessuten viktig ikke å legge opp til et nivå på bruken av inntektene som ikke er opprettholdbart ved et eventuelt oljeprisfall.

Regjeringen mener som nevnt at det er behov for en klar, langsiktig strategi for bruken av oljeinntektene.

Regjeringen har lagt vekt på at en retningslinje for bruken av oljeinntektene som ivaretar hensynene angitt i meldingen, samtidig må være forholdsvis enkel og bør kunne fungere som en rettesnor i det løpende budsjettarbeidet. Et nærliggende alternativ vil være å legge opp til en bruk tilsvarende om lag den forventede realavkastningen av Petroleumsfondet. En politikk basert på å bruke forventet realavkastning av Petroleumsfondet sikrer at realverdien av fondet ikke reduseres. Når alle inntektene fra petroleumsvirksomheten avsettes i Petroleumsfondet og en bare bruker avkastningen, vil fondet fortsette å vokse i årene som kommer. Samtidig baseres bruken på realiserte inntektsstrømmer fra oljevirksomheten, og ikke usikre framtidige inntekter.

Etter en samlet vurdering vil Regjeringen legge til grunn følgende som retningslinje for budsjettpolitikken:

- Det må legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.
- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien. Det legges til grunn en innfasing om lag i takt med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.

Basert på de anslagene som er lagt til grunn i Langtidsprogrammet, innebærer dette at en i 2010 vil bruke oljeinntekter i statsbudsjettet tilsvarende om lag 5H pst. av BNP for Fastlands-Norge. I 2001 er den tilsvarende andelen knapt 2 pst., målt ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Da har en på vanlig måte gjort korreksjoner som beskrevet i boks 2.2 i meldingen. Handlingsregelen tilsier ut fra dette en anslått økning i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet på om lag 0,4 pst. av BNP for Fastlands-Norge i hvert av årene fram til 2010. For 2002 innebærer handlingsregelen en økning i bruken av oljeinntekter på 4 mrd. kroner sammenliknet med en nøytral budsjettpolitikk.

Med en bruk av oljeinntekter i samsvar med forventet realavkastning i Petroleumsfondet, kan overskuddet i statsbudsjettet i 2010 anslås til 6 pst. av BNP, og kapitalen i Petroleumsfondet i 2010 vil øke til nær 130 pst. av BNP. Dette er illustrert i figur 2.2 i meldingen.

Verdien av Petroleumsfondet vil avhenge av oljeprisutviklingen og hvilken avkastning fondet oppnår. Det ville være uheldig om store svingninger i avkastningen i fondet fra år til år skulle forplante seg til fastlandsøkonomien gjennom endringer i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. For å motvirke slike svingninger bør den forventede realavkastningen av Petroleumsfondet, og ikke den faktiske, danne utgangspunktet for innfasingen av oljeinntektene. Ved beregning av den forventede realavkastningen er det lagt til grunn en realrente på 4 pst. Videre tar beregningene utgangspunkt i størrelsen på Petroleumsfondet ved inngangen til budsjettåret. Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet fra ett år til det neste, må endringen i bruken fordeles over flere år, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen av Petroleumsfondet noen år fram i tid.

Retningslinjene for bruken av oljeinntekter tar utgangspunkt i en normal konjunktursituasjon. I en situasjon med høy aktivitet i økonomien, bør en holde tilbake i budsjettpolitikken i forhold til dette, mens det ved et konjunkturtilbakeslag kan være behov for noe større bruk av oljeinntekter. Finanspolitikken må fortsatt ha et hovedansvar for å stabilisere utviklingen i norsk økonomi.

I meldingen vises det til Langtidsprogrammet 2002-2005 for en nærmere omtale av Regjeringens politikk for å styrke vekstevnen i økonomien.

2.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at det i meldingen beskrives flere utfordringer for norsk økonomi. Det er i dag høy kapasitetsutnyttelse og lite ledige ressurser. Særlig er det i mange sektorer knapphet på arbeidskraft. Videre står vi overfor store langsiktige utfordringer i budsjettpolitikken, med kraftig økte utgifter til pensjoner, pleie og omsorg som følge av en økende andel eldre i samfunnet. Det er usikkerhet knyttet til størrelsen på fremtidige petroleumsinntekter, en usikkerhet som blant annet understreker betydningen av at vi i Norge bevarer rom for en konkurranseutsatt sektor utenom petroleumssektoren. Det er også viktig å unngå store omveltninger i den økonomiske politikken på kort tid, blant annet fordi dette i seg selv kan gi store omstillingskostnader.

Flertallet understreker at både kortsiktige og langsiktige forhold dermed tilsier tilbakeholdenhet med vesentlig økt bruk av oljeinntektene i norsk økonomi, for å unngå skadevirkninger som på sikt kan være betydelig større enn de kortsiktige gevinstene en slik politikk vil kunne gi.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil også understreke at det på lang sikt er vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge, slik det også pekes på i meldingen. Uansett utvikling i petroleumspriser og produksjon vil verdiskapingen i Fastlands-Norge være langt høyere enn inntektene fra petroleumssektoren. Dette innebærer at 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.

Komiteen vil peke på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning er viktig for å få en mer velfungerende økonomi.

Komiteen mener det, utover en økt satsing, er avgjørende å sørge for en mest mulig effektiv bruk av de store ressursene som brukes både i offentlig og privat sektor i dag. Det må unngås at petroleumsformuen og -inntektene brukes som unnskyldning for å la være å foreta nødvendige systemreformer. De langsiktige fremskrivningene i Langtidsprogrammet 2002-2005 viser spesielt at det er en forutsetning for videre utvikling av velferdssamfunnet at produktiviteten i offentlig sektor forbedres. Komiteen viser til at fornyelsesprogrammet for offentlig sektor legger vekt på at tjenestene skal bli mer fleksible og tilpasset brukernes behov. Komiteen viser til innstillingen til Langtids-

programmet for en nærmere drøfting av konkrete tiltak når det gjelder fornyelse av offentlig sektor.

Komiteen viser til at Regjeringen mener den økonomiske politikken må ivareta hensyn til en stabil økonomisk utvikling som er opprettholdbar over tid og som bidrar til en effektiv utnyttelse av ressursene. Komiteen slutter seg til dette.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser videre til at Regjeringen foreslår en retningslinje for bruk av petroleumsinntektene i tråd med årlig forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Regjeringen gir videre uttrykk for at en i situasjoner med høy aktivitet i økonomien bør være mer tilbakeholden med bruken av petroleumsinntekter enn denne regelen tilsier, mens det ved konjunkturtilbakeslag kan være behov for en noe større bruk.

Flertallet mener en regel om å bruke petroleumsinntektene tilsvarende den årlige forventede realavkastningen av Statens petroleumsfond vil være et fornuftig utgangspunkt. Flertallet vil imidlertid understreke at bruken av realavkastningen må tilpasses konjunktursituasjonen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet, Venstre og representanten Steinar Bastesen vil peke på at det hadde vært en klar fordel om spørsmålet om fondsbasing av deler av Folketrygdens forpliktelser var avklart før en gjennomførte endringer i retningslinjene for bruk av petroleumsinntektene. Disse medlemmer viser til at den tidligere regjeringen Bondevik varslet en avklaring av dette spørsmålet i Langtidsprogrammet.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Venstre har merket seg at Regjeringen har lagt fram nye retningslinjer for innfasing av oljepenger i økonomien, og tar til etterretning at Regjeringen på svært kort tid har endret sin oppfatning av oljeinntektenes innvirkning på norsk økonomi. Det kan virke noe påfallende at Regjeringen legger til rette for bruk av avkastningen nå, da det kun er få måneder siden Regjeringen hevdet at økt bruk av oljepenger ville svekke grunnlaget for økonomien i fremtiden og medføre et dårligere velferdstilbud til oss alle.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, mener videre at en gradvis innfasing av petroleumsinntektene i norsk økonomi, kombinert med Regjeringens endrete pengepolitikk, setter særlige krav til strukturpolitikken for å sikre at bruken av oljeinntektene slår ut i økt velferd og ikke i økte kostnader. Særlig er det viktig at tilgangen på arbeidskraft bedres, gjennom tiltak på en bred front.

Komiteen vil understreke at en slik regel for bruk av petroleumsinntekter ikke kan være statisk, og at det

er viktig med kontinuerlig vurdering for å fange opp ny informasjon og eventuelle utilsiktede virkninger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil i denne sammenheng understreke betydningen av at finans-, penge-, struktur- og inntektspolitikken skal virke sammen for å nå målet om stabile rammevilkår for næringslivet og en sunn økonomisk utvikling. Finanspolitikken må brukes aktivt for å utjevne svingningene i økonomien og for å virke konjunkturstabiliserende. Flertallet mener samtidig at en bør være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken da dette over tid vil kunne føre til en styrket krone som igjen vil svekke konkurranseutsatt sektor.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre, Venstre og representanten Steinar Bastesen mener også det er viktig å ha en balanse i forholdet mellom privat og offentlig sektor i norsk økonomi. Både for å sikre fortsatt rom for et konkurranseutsatt næringsliv, og for å gi tilstrekkelige incentiver til økt produktivitet og effektivisering i offentlig sektor, mener disse medlemmer det må være en målsetting at veksten i offentlig sektor over tid ikke skal være høyere enn veksten i verdiskapingen i Fastlands-Norge. Disse medlemmer vil peke på at et slikt mål for omfanget av offentlig sektor ikke er i konflikt med retningslinjene for bruk av petroleumsinntekter, men at det gir føringer for hvordan disse inntektene skal anvendes i økonomien.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, mener det er viktig å opprettholde rom for en sterk konkurranseutsatt sektor, og mener derfor det må legges stor vekt på at videre utvikling av velferdssamfunnet og det offentlige tjenestetilbudet er basert på modernisering og effektivisering i offentlig sektor og tiltak for å øke tilgangen på arbeidskraft.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre og Venstre viser til at Regjeringen i St.meld. nr. 29 (2000-2001) foreslår en handlingsregel om å bruke petroleumsinntekter tilsvarende den årlige forventede realavkastningen av petroleumsfondet. I første omgang er det beregnet å kunne øke offentlige utgifter med 4 mrd. kroner utover en nøytral budsjettendring, men beløpet vil stige raskt for hvert år på grunn av forventede store avsetninger til Petroleumsfondet i de nærmeste årene.

Disse medlemmer mener det vil være positivt med en handlingsregel for å disiplinere styringen i en oljeøkonomi.

Disse medlemmer mener spørsmålet om innenlandsk bruk av oljeinntekter ikke er et spørsmål om å finne penger, men om å tilpasse etterspørselen til tilbudet av arbeidskraft. Det er derfor i første rekke nødvendig å rette oppmerksomheten mot en politikk for økt tilgang på arbeidskraft.

Disse medlemmer kan ikke se at Arbeiderparti-regjeringen gir svar på hvordan det økte behovet for arbeidskraft skal skaffes til veie. Uten økt tilgang på arbeidskraft vil økt bruk av oljepenger skape økt pris- og lønnspress, med økte renter og svekket norsk konkurranseutsatt næringsliv som resultat. Ingen innstramming rammer mer usosialt enn høye renter.

Disse medlemmer mener derfor en handlingsregel for bruk av oljeinntektene må ta hensyn til tilgangen på arbeidskraft og sammenhengen mellom veksten i statsbudsjettets utgifter og veksten i økonomien totalt sett, målt som BNP for Fastlands-Norge. Det er uansett en forutsetning at en opptrapping av bruken av realavkastningen av oljeinntektene må ses i sammenheng med konjunktursituasjonen.

Disse medlemmer mener finanspolitikken fortsatt skal ha et hovedansvar for å stabilisere utviklingen i etterspørselen etter varer og tjenester. Finanspolitikken må virke sammen med pengepolitikken, inntektspolitikken og strukturpolitikken for å nå målet om å føre en mest mulig stabil økonomisk politikk. Dette medfører at finanspolitikken må benyttes aktivt for å stabilisere konjunkturutviklingen og jevne ut svingninger i økonomien.

I en situasjon med høykonjunktur og hvor det fra før er en høy kapasitetsutnyttelse i økonomien, er det viktig at finanspolitikken er tilstrekkelig stram. Alternativet til en slik politikk er at priser og lønninger stiger og at nødvendige innstramminger foretas gjennom høyere rente. Det rammer både husholdninger og bedrifter, og er den mest usosiale form for innstramming. Et høyere nasjonalt rentenivå kan dempe investeringslysten i bedriftene, og kan særlig ramme mindre bedrifter og gründere, som i større grad er avhengige av å ta opp lån i Norge.

Komiteen viser til at Regjeringen den 30. mars 2001 nedsatte en pensjonskommisjon med representanter fra partiene på Stortinget og uavhengige eksperter som skal avklare hovedmålene og prinsippene for et samlet pensjonssystem. I mandatet for denne kommisjonen heter det at "Et spørsmål som må vurderes, er om en fondering av pensjonsytelsene kan bidra til å sikre et bærekraftig pensjonssystem på sikt."

Komiteen legger til grunn at pensjonskommisjonen vil kunne legge frem konkret forslag til en reform, blant annet basert på vurderingene i NOU 1998:19 Fondering av folketrygden? og NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, mener at en av de aller viktigste langsiktige utfordringene vil være finansieringen av våre fremtidige pensjonsforpliktelser. I denne sammenheng vises det til at den nylig nedsatte pensjonskommisjonen skal se på disse spørsmålene. Flertallet mener det er naturlig å se på eventuell fondering av folketrygden i denne sammenheng samt finne tiltak som gjør at flere arbeidstakere kan stå lenger i arbeid.

Til sammen vil dette kunne gi løsninger og innretninger av folketrygden som kan skape større tillit og trygghet hos folk til at de får den pensjonen de har krav på i fremtiden.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og representanten Steinar Bastesen mener det bør gjennomføres en reform av folketrygden, der hele eller deler av tilleggspensjonen fondsbaseres. Disse medlemmer mener videre en slik reform bør innebære at det åpnes for både statlig og privat fondsoppbygging, for å finansiere deler av det som i dag er Folketrygdens pensjonsforpliktelser. Disse medlemmer mener en slik reform vil bidra til å trygge befolkningens pensjonsrettigheter, gi bedre styring med statens fremtidige pensjonsforpliktelser, gi grunnlag for et mer balansert forhold mellom privat og offentlig sparing og eierskap og vitalisere det norske kapitalmarkedet. Ved endringer i opptjeningssystemene i et slikt fondert system vil pensjonsordningene også gi bedre incentiver til å motvirke den økende tendensen til tidligpensjonering. Disse medlemmer viser også til at Verdensbanken har anbefalt å fondsbasere pensjonsforpliktelsene, og at det blant annet i Sverige er gjennomført reformer i pensjonssystemet som går i denne retning.

Komiteens medlemmer fra Høyre og representanten Steinar Bastesen mener at det også ved reform av folketrygden vil være behov for retningslinjer for forvaltning av den øvrige petroleumsformue, selv om omfanget av denne blant annet vil avhenge av hvor mye en velger å fondere, den fremtidige utvikling i priser og produksjon for sokkelvirksomheten og hvilke former for overgangsordninger som velges. Disse medlemmer legger til grunn at Statens petroleumsfond videreføres som en generell statlig spareordning, og at petroleumsinntektene utover det som avsettes til de fondsbaserte pensjonsordningene fortsatt skal settes inn på Statens petroleumsfond.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at en vesentlig og delvis avgjørende vektlegging av etterspørselssiden og "finanspolitiske indikatorer" ved behandlingen av statsbudsjettet legger en klar begrensning på offentlige utgifter, og dermed på hvor mye penger staten tilsynelatende kan bruke. I dagens budsjettssystem regnes alle foreslåtte endringer av regjeringens forslag å ha tilnærmert nøyaktig samme finanspolitiske virkning, helt uavhengig av den reelle situasjonen. Dette er en åpenbar svakhet som både hindrer fornuftig pengebruk og en nyansert finanspolitisk debatt. Slik statsbudsjettet i dag er satt opp, skilles det ikke mellom kjøp av varer og tjenester fra utlandet og kjøp av varer og tjenester innenlands. For Norge er dette nå en betydelig hindring for en fornuftig disponering av den økonomiske velstand i et langsiktig perspektiv.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen legger opp til en enorm statlig finansiell sparing. Sparingen skal i all hovedsak, gjennom oljefondet, plasseres i utlandet. Oljefondets andel av den samlede forventede sparing er formidabel. Enda mer interessant for å illustrere ansvarligheten i å bruke mer av oljerikdommen, er det å se på om bruken av oljepenger i dag taper ut engangsnaturressurser, fremfor å spare eller omplassere formuen som ligger bundet i naturressursene.

Disse medlemmer erkjenner at en del av oljeinntektene - den såkalte oljerenten - i prinsippet er uttapping av ikke-fornybare ressurser, og at vi som nasjon, for å sikre den økonomiske utviklingen på lang sikt, ikke kan la forbruket følge de årlige svingninger i oljerenten. Fremskrittspartiet erkjenner også at offentlig finansiell sparing vil være nødvendig for å dekke forpliktelser det offentlige har med hensyn til fremtidige overføringer, overføringer som forventes å øke når oljerenten reduseres.

Det er oljerenten, ikke de samlede oljeinntektene, som er det korrekte målet på uttømming av ressursene i oljesektoren. Øvrige oljeinntekter, som skyldes at det brukes realkapital og arbeidskraft i oljesektoren, er fullt ut sammenlignbare med øvrig verdiskapning i Norge og kan i prinsippet forbrukes uten at grunnlaget for fremtidig verdiskapning reduseres. Det samme gjelder den årlige avkastningen på oljefondet. Fremskrittspartiet vil derfor legge oljerenten og ikke permanentinntekten til grunn som et ansvarlig mål for bruk av oljepenger til forbruk.

Disse medlemmer vil uansett påpeke at langsiktig ansvarlighet i finanspolitikken først og fremst dreier seg om å øke samlet verdiskapning. Sparing av oljeinntekter har ikke noen verdi i seg selv. Poenget er at vi sørger for størst mulig verdiskapning nå og i fremtiden. Grunnlaget for vekst i verdiskapning legges gjennom ansvarlig investering i ulike former for formue som gir avkastning, og ved å legge til rette rammevilkårene slik at ressursene blir brukt best mulig.

Etter disse medlemmers oppfatning bør store deler av oljeformuen brukes til å fondsbasere pensjonssystemet. Dette vil redusere risikoen knyttet til at det er budsjettprosessen som bestemmer hvor mye av oljeinntektene som hvert år havner i fondet, og ikke minst risikoen befolkningen står ovenfor hva gjelder retten til utbetalt pensjon. Staten bør dermed overføre verdier til befolkningen, og samtidig fondsbasere pensjonsutgiftene.

Disse medlemmer viser for øvrig til Innst. S nr. 230 (2000-2001) Langtidsprogrammet 2002-2005.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti understreker at det sentrale målet for den økonomiske politikken på kort og lang sikt er å sikre velferdsstatens framtid. Dette er av avgjørende betydning for den individuelle velferden til store grupper i det norske samfunnet, samtidig som tryggheten og de relativt mindre forskjeller dette gir er en sentral

verdi for alle nordmenn. For Sosialistisk Venstreparti er det et mål at alle skal få realisert sine evner til gagn for seg selv og samfunnet.

For å oppnå dette er det viktig at det føres en økonomisk politikk som er bærekraftig på lang sikt. Det innebærer at det må legges stor vekt på å stimulere til god utnyttelse av samfunnets menneskelige og kapitalmessige ressurser. Det må vises forsiktighet i bruken av fellesskapets ressurser - både når det gjelder petroleumsformuen og når det gjelder naturressurser og vårt felles miljø. Samtidig må man sikre en mer rettferdig fordeling av samfunnets ressurser.

Dette medlem er enig i en forsiktige bruk av oljeformuen. Hovedregelen om å bruke forventa realavkastning i økonomien, innebærer i realiteten at oljeformuen ikke røres. Realverdien av formuen vil opprettholdes, men omplasseres fra petroleum til finanskapital i et relativt høyt tempo. Og det er kun avkastningen av den delen av formuen som er omplassert til finansmarkedene man ønsker å bruke til økt velferd i norsk økonomi, mens kapitalen blir stående urørt. Dette medlem vil imidlertid understreke at Stortinget til enhver tid står fritt til å bruke de penger Stortinget finner riktig, og vil advare mot en skematisk forståelse av den foreslåtte tommelfingerregelen. Dette medlem støtter intensjonen i regelen, men vil forbeholde seg retten til å vurdere dette på fritt grunnlag fra budsjett til budsjett.

Dette medlem vil peke på at den økte ressursbruken bør kanaliseres til formål som gir framtidig vekst. Særlig bør tiltak som øker den menneskelige kapital - barn og unge, forskning og utdanning - og tiltak som gir en bærekraftig utvikling - kollektivtrafikk og miljøtiltak - prioriteres.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at Norges Bank har fått som mål for pengepolitikken at årsveksten i konsumprisene over tid skal være nær 2,5 pst. Omleggingen vil sannsynligvis ikke føre til store endringer av pengepolitikken i praksis, slik Norges Bank tolket valutaforskriften som var gjeldende fram til 29. mars 2001. Omleggingen kan likevel sees som et ledd i å tilpasse politikken til økt bruk av oljeinntekter. En slik politikk krever sterkere produktivitetsvekst i norske bedrifter enn i utlandet om ikke nedbyggingen av konkurranseutsatt sektor skal bli sterkere enn det som er ønskelig ut fra et langsiktig behov.

Når arbeidsmarkedet er stramt og finanspolitikken blir mer ekspansiv, blir det vanskelig å forhindre at den konkurranseutsatte delen av næringslivet presses ut stadig raskere av innenlandsk lønnsvekst. Dette medlem mener viser i den sammenheng til Norges Banks brev til Finansdepartementet av 27. mars 2001, gjengitt i St.meld. nr. 29 (2000-2001):

" Norges Bank vil for sin del legge til grunn at en gradvis innfasing av petroleumsinntektene om lag i takt med forventet realavkastning av Petroleumsfondet isolert sett vil kunne bidra til at vilkårene for konkurranseutsatt virksomhet svekkes."

Norges kostnadsmessige konkurranseevne er blitt svekket i hele perioden siden midt på 1990-tallet. I

perioden siden 1998 har det foregått en nedbygging av konkurranseutsatt næringsliv, utviklingen har vært særlig negativ innen industrien. Samtidig har offentlig sektor vokst mye sterkere enn forutsatt. I Regjeringens langtidsprogram forutsettes det at Norge skal greie å komme ned på samme kostnadsvekst som våre handelspartnere fra og med 2003, men det legges opp til at finanspolitikken vil virke i motsatt retning. På denne bakgrunn er det grunn til å vente betydelig nedbygging av konkurranseutsatt sektor i kommende fireårsperiode og dermed redusert sysselsetting. En slik forvitring av næringslivet er etter dette medlems oppfatning en uønsket utvikling. Det er behov for å opprettholde en mangfoldig konkurranseutsatt sektor for å kunne redusere vår oljeavhengighet på lengre sikt, og bl.a. for å bidra til kontinuerlig innovasjon og utvikling i norsk næringsliv.

Det er derfor ikke forsvarlig å øke bruken av oljepen-ger i norsk økonomi uten at det samtidig gjennomføres virkningsfulle tiltak for å øke tilgangen på arbeidskraft og utnytte arbeidskraften bedre.

Dette medlem vil spesielt peke på følgende sentrale tiltak:

- Både i overgangen fra utdanning til arbeid og i overgangen fra arbeid til pensjon, må det gjennomføres tiltak for å stimulere til yrkesaktivitet. Det må tas nødvendige grep for å bringe utgiftsveksten i trygdeutgiftene bedre under kontroll og hindre at mange i yrkesaktiv alder faller ut av arbeidsmarkedet. Blant annet må det sees på tiltakene i Sandman-utvalgets innstilling for å redusere de voksende utgiftene til uføretrygd og sykelønn. Det må legges til rette for betydelig økt arbeidsinnvandring til Norge.
- Ved økt bruk av oljeinntekter i norsk økonomi bør en stor del benyttes til å redusere skattenivået på arbeidsinntekt. Redusert inntektsskatt vil igjen bidra til å øke tilgangen på arbeidskraft og vil være en viktig del av en omlegging av skattesystemet til flattere skatt og økt bruk av grønne skatter. Redusert inntektsskatt bør først og fremst komme gjennom økning av bunnfradragene som gir god sosial fordeling og sterkest kommer dem med lave inntekter til gode.

Dette medlem mener videre det er viktig at økt bruk av oljeinntekter også brukes på framtidsrettede satsinger som styrker viktige samfunnsområder og samtidig legger grunnlaget for at vi skal ha et produktivt og konkurransedyktig næringsliv. Det er av spesiell betydning at det er attraktivt for bedrifter med høy lønnsomhet å drive sin virksomhet i Norge.

Dette medlem vil spesielt prioritere følgende satsningsområder:

- Økt satsing på forskning og utdanning spesielt gjennom å styrke høyere utdanning og den frie grunnforskningen, samt forskning og utvikling i næringslivet gjennom innføring av en ordning med skattereduksjon for slike investeringer.

- Styrket satsing på kollektivtrafikk og andre samfunnsøkonomisk lønnsomme samferdselsinvesteringer som kan øke framkommeligheten, redusere næringslivets kostnader og binde distriktene bedre sammen.
- Sikre internasjonalt konkurransedyktige betingelser for næringslivet slik at konkurranseutsatte bedrifter velger Norge som lokaliseringsland for sin virksomhet.

3. RETNINGSLINJER FOR Pengepolitikken

3.1 Sammendrag

3.1.1 Bakgrunn

I Norge har pengepolitikken tradisjonelt vært rettet inn mot å holde en fast eller stabil valutakurs. Erfaringer har vist at det er vanskelig å finstyre valutakursen. I utøvelsen av pengepolitikken har Norges Bank derfor fokusert på de grunnleggende forutsetningene for en stabil valutakurs, bl.a. inflasjonsutsiktene og konjunktursituasjonen.

Med en valutakursmålsetting for pengepolitikken er det begrenset hvor mye en kan tillate at inflasjonen i Norge kan avvike fra inflasjonen hos ankervalutaen. En stabil valutakurs mot euro krever således i utgangspunktet at inflasjonen over tid utvikler seg om lag på linje med euroområdet. Den europeiske sentralbanken har definert prisstabilitet som en prisstigning på 2 pst. eller lavere.

For en liten, åpen økonomi er det en nær og gjensidig sammenheng mellom valutakursutvikling og innenlandsk inflasjon. Stabil valutakurs kan bidra til forventninger om fortsatt lav inflasjon, som igjen har betydning for både pris- og lønnsfastsettingen. En stabil økonomisk utvikling, med moderat pris- og kostnadsvekst, vil samtidig være en forutsetning for en stabil valutakursutvikling over tid.

Da den tidligere valutakursforskriften ble fastsatt i 1994 ble det i revidert nasjonalbudsjett framhevet at en er avhengig av et vellykket samspill mellom de ulike områdene av den økonomiske politikken for å oppnå en stabil økonomisk utvikling, en stabil valutakurs og lav inflasjon. Denne vurderingen gjelder fortsatt.

Finanspolitikken har et hovedansvar for å stabilisere utviklingen i norsk økonomi. Pengepolitikken avlaster i noen grad finanspolitikken i å stabilisere økonomien, men en bør være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken.

I tilknytning til brev fra Norges Bank 19. oktober 2000 om den økonomiske politikken (referert i meldingen), uttales det i meldingen at Norge nå er i en periode hvor finanspolitikken skal tilpasses en gradvis og opprettholdbar økning i bruken av petroleumsinntektene i norsk økonomi. Dette må skje på en måte hvor en legger stor vekt på å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor, og slik at en får en langsiktig balansert utvikling i norsk økonomi.

I denne situasjonen er det etter Regjeringens syn behov for en klarere forankring av pengepolitikken

rolle i å støtte opp om en stabil økonomisk utvikling. Dette kan etter Regjeringens syn gjøres best ved at pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens verdi, nasjonalt og i forhold til våre handelspartnere. Pengepolitikken skal samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Den operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med dette rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet. Utøvelsen av pengepolitikken skal være framoverskuende og bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke kan sies å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

De nye retningslinjene for pengepolitikken medfører at Norges Bank skal utøve et saklig, avgrenset skjønn innenfor sitt mandat. De nye retningslinjene representerer en endring i bankens mandat, men bør ikke i seg selv innebære en vesentlig annerledes innretting av de pengepolitiske virkemidlene. Retningslinjene vil således innebære kontinuitet i utøvelsen av pengepolitikken, og vil legge et godt grunnlag for at Norges Bank kan videreføre en pengepolitikk som nyter tillit både i finansmarkedet og i samfunnet for øvrig. De nye retningslinjene for pengepolitikken, sammen med de retningslinjene for budsjettpolitikken som trekkes opp i denne meldingen, vil legge et godt grunnlag for fortsatt stabilitet i valutakursen.

3.1.2 Nye retningslinjer for pengepolitikken

Forskriften om nye retningslinjer for pengepolitikken er kommentert nærmere i punkt 3.2 i meldingen.

Ordinær høring i forkant av fastsettelse av forskriften ble ikke gjennomført. Norges Bank hadde anledning til å uttale seg før forskriften ble fastsatt, og uttalelsen er vedlagt meldingen.

Kommentar til forskriftens § 1 første ledd: Over tid vil det normalt være en klar og gjensidig sammenheng mellom utviklingen i kronens kjøpekraft i Norge og utviklingen i kronens verdi målt i forhold til våre handelspartnere. Stabil valutakurs kan bidra til forventninger om fortsatt lav inflasjon, som igjen har betydning for både pris- og lønnsfastsettingen. En stabil økonomisk utvikling, med moderat pris- og kostnadsvekst, vil samtidig være en forutsetning for en stabil valutakursutvikling over tid.

Kommentar til forskriftens § 1 tredje ledd: Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet for prisstigningen. Bestemmelsen skal forstås slik at avvik mellom den faktiske prisutviklingen og målet i en periode ikke skal kompenseres i en senere periode. Dersom prisstigningen i en periode avviker vesentlig fra målet, skal Norges Bank sette renten med sikte på at konsumprisveksten gradvis bringes tilbake til målet, slik at en unngår unødige svingninger i produksjon og sysselsetting.

Kommentar til forskriftens § 1 fjerde ledd: Norges Banks rentesetting skal være framoverskuende og ta

tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger. Den skal ta hensyn til at det kan ta tid før politikkendringer får effekt, og den bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten. Pengepolitikken skal således i utgangspunktet ikke reagere på direkte effekter på prisenivået som skyldes endringer i rentenivået, skatter, avgifter og særskilte, midlertidige forstyrrelser.

Kommentar til forskriftens § 2: Norges Bank offentliggjør i dag tertialsvis rapporter, som departementet antar er tilstrekkelig. Departementet legger til grunn at Norges Bank også redegjør for hvorfor den eventuelt ikke har nådd det målet som er satt. I sitt brev av 27. mars 2001 skriver banken:

"Dersom det oppstår vesentlige avvik mellom den faktiske prisutviklingen og målet for pengepolitikken, vil banken redegjøre for årsakene til dette i årsberetningen. Det vil her bli lagt særlig vekt på eventuelle avvik utenfor intervallet på +/- 1 prosentpoeng."

Departementet merker seg dette, og legger samtidig til grunn at det etter omstendighetene kan være aktuelt med en slik redegjørelse også ved andre anledninger enn i årsberetningen.

3.1.3 Andre spørsmål

Norges Bank omtaler i sitt brev av 27. mars 2001, gjengitt i vedlegg 2 til meldingen, også forholdet til finanspolitikken og konkurranseutsatt virksomhet.

Regjeringen mener at en handlingsregel om å bruke forventet realavkastning av Petroleumsfondet gir et troverdig og langsiktig ankerfeste for budsjettpolitikken. Dette innebærer en jevn og forsiktig bruk av petroleumsinntektene, og bidrar således til en balansert utvikling i norsk økonomi. Regjeringen legger samtidig til grunn at det i budsjettpolitikken fortsatt må legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien. Finanspolitikken må fortsatt ha et hovedansvar for å stabilisere økonomien.

Handlingsregelen om å bruke realavkastningen av innebærer at en legger stor vekt på hensynet til en sterk konkurranseutsatt sektor og hensynet til å unngå store omstillinger i økonomien.

Samtidig legger Regjeringen stor vekt på tiltak for å styrke vekstevnen i norsk økonomi, både i privat og offentlig sektor. Satsingen på arbeidslinjen, fornyelse av offentlig sektor, og mer vekstkraftige bedrifter, vil legge grunnlag for en økning i produksjonen i alle deler av økonomien, også i industrien.

3.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det ved Kronprinsregentens resolusjon av 29. mars 2001 er fastsatt nye retningslinjer for pengepolitikken, og tar dette til etterretning.

Flertallet viser til at pengepolitikken i Norge tradisjonelt har vært rettet inn mot å holde en fast eller stabil valutakurs, og at en de senere årene i økende grad har fokusert på de grunnleggende forutsetningene for dette. Erfaringene har vist at det er vanskelig å fin-

styre valutakursen, samtidig som det i en liten åpen økonomi som den norske er en nær og gjensidig sammenheng mellom valutakursutvikling og inflasjon.

Flertallet er enig i at pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens verdi, nasjonalt og i forhold til våre handelspartnere, og samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting.

Flertallet viser til at Regjeringen i samsvar med dette har fastsatt at den operative gjennomføringen av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon.

Flertallet viser videre til at dette er definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst., og at det forventes at konsumprisveksten som hovedregel vil ligge innefor et intervall +/- 1 prosentpoeng rundt dette målet.

Flertallet har merket seg at en målsetting om en årsvekst i konsumprisene på 2,5 pst. innebærer at en legger opp til en noe høyere prisvekst enn det man sikter mot i euroområdet. Samtidig er imidlertid en slik målsetting på linje med for eksempel Storbritannia, og i tråd med den gjennomsnittlige prisstigning i Norge på 90-tallet.

Flertallet har videre merket seg at de nye retningslinjene ikke i seg selv bør innebære en vesentlig annerledes innretting av de pengepolitiske virkemidlene, og at det dermed ligger til rette for kontinuitet i utøvelsen av pengepolitikken.

Flertallet viser for øvrig til at Norges Bank i brev av 27. mars 2001 legger til grunn at en gradvis innfasing av petroleumsinntektene i takt med forventet realavkastning av Petroleumsfondet isolert sett vil kunne bidra til at vilkårene for konkurranseutsatt virksomhet svekkes.

Flertallet mener dette understreker betydningen av tiltakene omtalt i denne innstillingens avsnitt 2.2, der det blant annet legges vekt på effektivisering av offentlig sektor, tiltak for å styrke vekstevnen i norsk økonomi, tiltak for å bedre tilgangen på arbeidskraft og et konkurransedyktig skatte- og avgiftsnivå. Flertallet viser til at det er ulike synspunkter på hva som er kravene til et konkurransedyktig skatte- og avgiftsnivå, og viser til de enkelte fraksjoners merknader i innstillingen til St.meld. nr. 30 (2000-2001) Langtidsprogrammet 2002-2005.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og representanten Steinar Bastesen mener endringen i retningslinjene for pengepolitikken gjør det aktuelt å gjennomføre en gjennomgang av loven om Norges Bank, blant annet for å vurdere om det er behov for endringer i sentralbankens stilling i forhold til blant annet regjering og storting. Disse medlemmer ber Regjeringen ta initiativ til en slik gjennomgang.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil hevde at inflasjon er et monetært fenomen, og skyldes at tilbudet av penger, som blir kontrollert av Norges Bank, vokser hurtigere enn etterspørselen etter

penger. Etterspørselen etter penger - hvor mye husholdninger og bedrifter ønsker å plassere av sin formue i likvide midler - avhenger blant annet av den økonomiske veksten. Økt økonomisk vekst vil medføre økt etterspørsel etter penger. For gitt tilbud av penger, som blir bestemt av Norges Bank, vil dette medføre lavere inflasjon. Fremskrittspartiets økonomiske opplegg vil således i seg selv medføre lavere inflasjon og derfor lavere rente.

Disse medlemmer vil vise til at Fremskrittspartiet gjennom mange år har foreslått at Norges Bank får operativ uavhengighet fra finansdepartementet, og at Norges Bank gis i oppdrag å holde inflasjonen på et lavt og stabilt nivå. Norges Bank som sentralbank har nødvendige og tilstrekkelige virkemidler til å kontrollere utviklingen i prisnivået innenfor et visst intervall. Videre har Fremskrittspartiet gjennom mange år ment at pengepolitikken burde legges om til inflasjonsmål med en uavhengig sentralbank. Regjeringens omlegging av pengepolitikken slik at Norges Bank nå skal styre etter et eksplisitt inflasjonsmål, er derfor gledelig fordi Norges Bank ikke har virkemidler til både å sørge for lav og stabil inflasjon og samtidig sørge for at kronen etter hvert vender tilbake til kursleiet.

Etter disse medlemmers oppfatning er det viktig at aktører i finansmarkedet og økonomien for øvrig er klar over at Norges Bank ikke under noen omstendigheter vil inflatere økonomien. Derfor er det viktig at mandatet for pengepolitikken nå eksplisitt er lagt om i samsvar med Fremskrittspartiets anbefalinger over lang tid.

Disse medlemmer vil også bemerke at heller ikke rentenivået blir bestemt av Norges Bank. I vår åpne økonomi, må vi tilpasse oss den realrente som blir bestemt på det globale kapitalmarked, av samspillet mellom sparing og investering. Norsk finanspolitikk kan ikke påvirke den globale realrenten. Det norske nominelle rentenivået er internasjonal realrente med et tillegg for forventet inflasjon og risiko for forventet inflasjon. Norges Bank kan styre nominell rente, gitt realrenten, ved å påvirke inflasjonsforventningene gjennom tilførselen av penger fra sentralbanken. Trygghet for at banken ikke vil inflatere økonomien, vil medføre at nominelt rentenivå synker ned mot internasjonal realrente.

Disse medlemmer viser for øvrig til Innst. S nr. 230 (2000-2001) Langtidsprogrammet 2002-2005.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti påpeker at Solidaritetsalternativet har lagt rammene for en vellykket økonomisk politikk gjennom 90-tallet. Den har bestått av moderate lønnsoppgjør mellom partene i arbeidslivet der konkurranseutsatt sektor har fått bestemme rammene for lønnsutviklingen, en ansvarlig finanspolitikk som ikke har

bidratt til å øke temperaturen i økonomien, og en pengepolitikk som har opprettholdt en stabil valutakurs. På denne måten har man klart å holde arbeidsledigheten lav, samtidig som inflasjonen er holdt på et lavt nivå og den økonomiske utviklingen for landet stort sett har vært god.

Dette medlem ser ikke noen grunn for en omlegging av denne vellykkede politikken. Endringene innebærer sterkere fokus på inflasjon på bekostning av arbeidsløshet som mål for den økonomiske politikken. I gitte økonomiske situasjoner er det en avveining mellom disse. Dette medlem understreker betydningen av at dette blir et valg som foretas av Stortinget, ikke av Norges Bank. Forslaget fra Regjeringen medfører en klarere definering av sentralbanksjefens rolle som overdommer i den økonomiske politikken. Der som partene i arbeidslivet eller Stortinget opptrer uansvarlig etter Norges Banks oppfatning, vil pengepolitikken brukes til å stramme inn. Sjøl om et flertall på Stortinget skulle ønske å føre en mer ekspansiv politikk for å redusere antall arbeidsløse, kan vi med den foreslåtte ansvarsfordelingen oppleve at dette motarbeides av Norges Bank gjennom pengepolitikken.

Finanspolitikken kan i større grad rettes direkte mot de sektorer i samfunnet der det er behov for inngrep, enten det måtte være stimulering eller innstramming. Pengepolitikken virker indirekte, og i like stor grad på alle sektorer. Dette medlem er uenig i forskyvningen av fokus i den økonomiske politikken i retning av mindre presise virkemidler.

Hvis Norge opplever stagflasjon - en situasjon med høy arbeidsledighet og høy inflasjon samtidig, for eksempel som følge av plutselig sterk økning i prisen på viktige innsatsfaktorer - vil pengepolitikken med nye retningslinjer bidra til å forsterke problemene. Finanspolitisk motkonjunkturpolitikk kan i slike tilfeller mer effektivt hindre høy arbeidsløshet. Må man i en slik krisesituasjon endre valutaforordningen, vil dette redusere troverdigheten til norsk pengepolitikk, med varig høye renter som resultat. Sjøl om dette ikke ser ut til å være en sannsynlig utvikling på kort sikt, mener dette medlem vi bør føre en politikk som kan fungere også i krisetilfeller.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til meldingen og til det som står i foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 29 (2000-2001) - om retningslinjer for den økonomiske politikken - vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 10. mai 2001

Dag Terje Andersen
leder

Per Kristian Foss
ordfører

Siv Jensen
sekretær