

**NORGES HANDELSHØYSKOLE**  
**Bergen, høsten 2006**

**Utredning i fordypnings-/spesialfagsområdet: Samfunnsøkonomi**  
**Veileder: Professor Øystein Thøgersen**

## Utilstrekkelige virkemidler?

*- En studie av Handlingsregelen og Loven om Statens pensjonsfond og betydningen disse har for statlig budsjettprosess og samfunnsdebatt*

av

Jon Magnus Høegh-Omdal

Denne utredningen er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomisk-administrative fag ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen inntår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

## *Sammendrag*

Denne masterutredningen ser på handlingsregelen for bruken av de norske petroleumsinntektene og deler av loven om Statens pensjonsfond. Jeg diskuterer om de to finanspolitiske virkemidlene er hensiktsmessig utformet i forhold til å nå det langsiktige målet om å kun bruke realavkastningen av Statens pensjonsfond - Utland. I tillegg diskuterer jeg virkemidlenes betydning for samfunnsdebatt og politisk valgkamp.

Analyser av historiske budsjettdata for statlige inntekter og utgifter peker delvis i retning av at myndighetene, gitt dagens lover og regler, på sikt vil bruke mer enn realavkastning av Statens pensjonsfond - Utland.

Basert på teori og betraktninger rundt politiske prosesser argumenterer jeg for at dagens lover og regler gir store spillerom for opportunistiske politikere, noe som vil kunne virke hemmende for kvaliteten på politisk debatt og valgkamp.

Som løsning på de mulige problemene foreslår jeg blant annet at Statens pensjonsfond ikke lenger bør ha rollen som finansieringskilde for statens budsjettunderskudd.

## *Forord*

Bruken av petroleumsinntektene er et viktig tema i den norske finanspolitikken. Hvor mye av inntektene som skal brukes det enkelt år og hvor mye som bør spares til senere generasjoner er sentrale spørsmål til stadig diskusjon. Som løsning og svar på disse spørsmålene har flertallet av politikerne blitt enige om en handlingsregel for bruken av petroleumsinntektene. Denne regelen gir et klart svar på hvor mye som skal brukes over tid samtidig som den gir myndighetene finanspolitisk fleksibilitet i den løpende budsjettpolitikken. På sikt skal den årlig bruken av petroleumsinntektene omtrent tilsvare realavkastningen på Statens pensjonsfond – Utland.

Handlingsregelen<sup>1</sup> og loven om Statens pensjonsfond kan vurderes som virkemidlene for å nå det langsiktige målet om nivået på bruken av petroleumsinntekten. Denne masterutredningen ser på disse virkemidlene og om de er hensiktsmessig utformet i forhold til å nå det nevnte målet. Videre ser jeg på hvilken betydning utformingen av virkemidlene kan ha for samfunnsdebatten og den politiske kampen om velgerne. Til slutt foreslår jeg et alternativ system for å styre bruken av petroleumsinntektene.

I begynnelsen av arbeidet med denne oppgaven hadde jeg også tenkt å vurdere selve nivået på den vedtatte bruken av petroleumsinntektene. Videre ønsket jeg å diskutere den nye pensjonsreformen, som er interessant å se på i sammenheng med både handlingsregelen og loven om Statens pensjonsfond. Dette viste seg riktignok å bli for omfattende innenfor rammen av en masterutredning.

Å skrive denne utredningen har vært en lang og omfattende prosess. Ikke minst har mye tid gått med til å modne egne tanker og forståelse. Store mengder teori og informasjon har blitt gjennomgått. Spesielt måtte jeg opparbeide meg større kunnskap om statlig

---

<sup>1</sup> Når jeg i resten av oppgaven noe upresist refererer til ”Handlingsreglen” mener jeg denne norske handlingsreglen for bruken av statens petroleumsinntekter.

budsjettprosess og det norske politiske systemet. Det viste seg å være overraskende vanskelig å finne nødvendig data til mine analyser.

Jeg har lært mye av å arbeide med denne masterutredningen, og jeg har oppdaget flere nye interesseområder. I stor grad har jeg dratt nytte av kunnskapen jeg har opparbeidet meg fra mine spesialiseringsfag. Gjennom arbeidet med denne utredningen og sammen med min øvrige utdanning fra Norges Handelshøyskole mener jeg å ha opparbeidet meg bred forståelse innen det samfunnsøkonomiske fagfeltet.

Jeg vil rette en stor takk til Øystein Thøgersen for verdifull veiledning underveis.

# *Innholdsfortegnelse*

|  |    |
|--|----|
| 1. Innledning .....  | 6  |
| 2. Fakta.....  | 10 |
| 2.1 Statens petroleumsfond.....  | 10 |
| 2.2 Handlingsregelen for bruken av statens petroleumsinntekter .....                                   | 12 |
| 2.3 Statens pensjonsfond.....  | 15 |
| 3. Teori.....  | 19 |
| 3.1. Introduksjon .....  | 19 |
| 3.2. Dynamisk optimal beskatningsteori.....  | 22 |
| 3.3. Konjunktursykler og verdien av stabiliseringspolitikk .....                                       | 24 |
| 3.4. Konjunkturstyring og rolledelingen mellom finans- og pengepolitikken.....                         | 27 |
| 3.5. Politiske konjunktursykler .....  | 29 |
| 3.6. Politiske budsjett sykler .....   | 31 |
| 3.7. Nyere teori om makroøkonomisk politikk.....   | 32 |
| 3.8. Politikkestyrende regler eller diskresjonær politikk? .....                                       | 34 |
| 4. Hypotese 1 .....  | 39 |
| 4.1 Overordnede analyser .....   | 40 |
| 4.1.1 Avvik fra handlingsregelen.....  | 40 |
| 4.1.2 Korrelasjoner.....   | 43 |
| 4.1.3 Internasjonale sammenligninger .....   | 44 |
| 4.2 Hovedanalyse.....  | 46 |
| 4.2.1 Det statlige budsjettarbeidet.....   | 47 |
| 4.2.1.1 Overordnede prinsipper og regler .....   | 47 |
| 4.2.1.2 Selve budsjettprosessen .....  | 48 |
| 4.2.2 Metode .....   | 49 |
| 4.2.3 Resultatene.....   | 51 |
| 4.2.3.1 Endringer i løpet av budsjettprosessen .....   | 51 |
| 4.2.3.2 Korrelasjonsanalyser mellom budsjettendringer og petroleumsinntekter.....                      | 56 |
| 4.2.3.3 Budsjettprosess og sammenligninger mellom ulike politiske forhold.....                         | 58 |
| 4.3 Kommentarer .....  | 60 |
| 5. Hypotese 2 .....  | 64 |
| 5.1. Insentiver til å bruke opportunistiske strategier i politisk debatt og valgkamp .....             | 65 |
| 5.2. Medias rolle .....  | 68 |
| 5.3. Kan opportunistiske strategier være gjeldende i debatten om bruken av petroleumsinntektene? ..... | 68 |
| 5.4. Kan endringer i dagens lover og regler gi gevinster for samfunnet?.....                           | 71 |
| 5.5. Forslag til analyser for å belyse Hypotese 2 .....  | 72 |
| 6. Diskusjon .....   | 73 |
| 6.1. Pensjonsfondets rolle som direkte finansieringskilde for statens budsjettunderskudd .....         | 74 |
| 6.2. Et tidsinkonsistensproblem? .....   | 75 |
| 6.3. Enøyd fokus på avvik fra handlingsregelen? .....  | 75 |

|   |    |
|---|----|
| 6.4. Hva kan gjøres?.....                       | 76 |
| 6.5. Et alternativ.....                         | 79 |
| 6.6. Er det egentlig grunn til bekymring? ..... | 80 |
| 7. Konklusjon.....                              | 82 |
| 8. Referanseliste.....                          | 84 |

## Vedlegg

|   |       |
|---|-------|
| I. Overordnede analyser for Hypotese 1 .....                                    | ii    |
| II. Kommentarer til grunnlagstallene brukt i hovedanalysen for Hypotese 1 ..... | v     |
| III. Grunnlagstallene brukt i hovedanalysen for Hypotese 1 .....                | vii   |
| IV. Flere resultater fra analysen av den statlige budsjettprosessen.....        | xii   |
| V. Korrelasjonsanalyser mellom budsjettendringer og petroleumsinntektene .....  | xviii |
| VI. Budsjettprosess og sammenligninger mellom ulike politiske forhold .....     | xxvii |

# *1. Innledning*

Den norske stat har gjennom inntektene fra petroleumssektoren opparbeidet seg en betydelig finansformue. Med mål om blant annet økt forutsigbarhet og et mer langsiktig fokus i finanspolitikken ble handlingsregelen for bruken av petroleumsinntektene introdusert i 2001. Siden da har den faktiske bruken av petroleumsinntektene ligget rundt det dobbelte av det nivået som handlingsregelen foreslår <sup>2</sup>.

Nivået på hvor mye som skal brukes av petroleumsinntekten opptar en stor del av den politiske debatten i samfunnet. Flere politikere bruker også dette temaet aktivt i sin kamp om velgere.

Bakgrunnen for denne oppgaven er et ønske om å finne svar på noen spørsmål som har opptatt meg lenge:

- Er handlingsregelen og loven om Statens Pensjonsfond optimalt utformet i forhold til å nå det langsiktige målet rundt nivået på bruken av petroleumsinntektene?
- Kan handlingsregelen være uklar og lite forståelig for mange velgere? Vil i så tilfelle den politiske debatt og valgkamp bli skadelidende av denne uklarheten hos velgerne?

Jeg vil postulere følgende to hypoteser som utgangspunkt for videre analyser og diskusjon:

- Hypotese 1: Uten endringer eller tillegg til eksisterende lover og regler vil myndighetene over tid tillate større oljekorrigerte underskudd enn det handlingsregelen gir rom for <sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Se avsnitt 4.1.1 for mer informasjon og analyser rundt avviket fra handlingsregelen.

<sup>3</sup> Med dette mener jeg at de oljekorrigerte underskuddene i snitt vil overstige realavkastningen på Statens pensjonsfond – Utland. Se avsnitt 2.2 for mer informasjon om handlingsregelen.

- Hypotese 2: Handlingsregelen og loven om Statens pensjonsfond er ikke optimalt utformet i forhold til å oppnå en effektiv samfunnsdebatt <sup>4</sup>. Dette fordi de to finanspolitiske virkemidlene gir store muligheter for politikere som ønsker å utnytte eventuelle velgeres manglende kjennskap eller forståelse av argumentene rundt diskusjonen om bruken av petroleumsinntektene.

Den første hypotesen dreier seg altså om myndighetenes økonomiske politikk, mens den andre hypotesen dreier seg om samfunnsdebatt, valgkamp og sannsynligheten for at velgerne baserer sine politiske beslutninger på fakta og rasjonell forståelse av konsekvenser.

Både handlingsregelen og loven om Statens pensjonsfond er forholdsvis unge prosjekter, og det er følgelig vanskelig å teste de nevnte hypotesene med omfattende analyser av empiriske data. Hypotese 1 diskuteres i kapittel 4 ved blant annet å se på om den statlige budsjettprosessen har endret seg gjennom de siste tiårene. En åpenbar svakhet i analysen er at dagens situasjon kun sammenlignes med perioder med begrensede virkemidler for styring av bruken av petroleumsinntektene. Hypotesen utfordrer dagens virkemidler med spørsmålet om det er mulig å utarbeide et bedre alternativ, altså en ny handlingsregel og/eller lov for Statens pensjonsfond. Alternativet uten regler diskuteres ikke da jeg antar dette som en dårligere løsning enn den vi har i dag. Dagens situasjon vurderes altså opp mot et alternativ jeg anser som mindre attraktivt, noe som reduserer muligheten for å komme med klare konklusjoner. Hypotese 2 diskuteres med utgangspunkt i teori samt egne tanker og observasjoner. Noen gode kvalitative undersøkelser ville gitt et bedre utgangspunkt for diskusjonen. Slike undersøkelser er riktignok ikke prioritert da det ville gjort oppgaven for omfattende.

Jeg begynner i neste kapittel med noen innledende fakta. Deretter gjennomgår jeg i kapittel 3 relevant teori. I etterfølgende kapittel diskuterer jeg hypotese 1. I kapittel 5

---

<sup>4</sup> Med en effektiv samfunnsdebatt menes (i denne oppgaven) en samfunnsdebatt som blant annet sikrer at velgerne blir presentert tilstrekkelig informasjon til å kunne gjøre nyttemaksimerende politiske valg. En effektiv samfunnsdebatt må videre gi rom for åpen og tilstrekkelig diskusjon av alle relevante viktige saker som opptar og/eller påvirker/ vil påvirke samfunnet, uten å sløse bort unødig ressurser.



gjennomgår jeg hypotese 2. Til slutt presenterer jeg et alternativ til dagens system for behandling av petroleumsinntektene.

## 2. Fakta

### 2.1 Statens petroleumsfond

Da inntektene fra petroleumssektoren for alvor begynte å strømme inn i statskassen fra begynnelsen av 80-tallet oppstod spørsmålet om noen av disse inntektene etter hvert burde inngå i et sparefond for senere bruk. Et slikt fond samt behovet for klare og langsiktige retningslinjer for bruken av inntektene ble blant annet foreslått av det offentlige utnevnte ”Tempo-utvalget”, se NOU 1983:27.

Statens petroleumsfond ble opprettet i 1990 ved lovvedtak, Inst. O. 32 (1989-90).

I regjeringens forslag til lov om Statens petroleumsfond, Ot.prp. nr. 29 (1989-90), står det blant annet:

*”Bakgrunnen for å etablere et petroleumsfond er petroleumsinntektenes særegne karakterer sammenliknet med statens øvrige inntekter. Det vises særlig til tre forhold: For det første den usikkerhet som er knyttet til den framtidige utviklingen i statens inntekter fra petroleumsvirksomheten. For det andre at inntektene fra oljevirkosomheten ikke har den samme inndragende effekten i forhold til innenlandsk etterspørsel som andre statlige inntekter. For det tredje at petroleumsinntektene motsvares av en nedbygging av petroleumsformuen.”*

Med det nye fondet ønsket man å redusere noe av den usikkerheten som svingende petroleumsinntekter førte med seg. Gitt tilgjengelige fondsmidler kunne statens årlige inntekter på statsbudsjettet bli mer forutsigbare ved at petroleumsfondet ble brukt som et slags bufferfond, med sparing i år med høye inntekter og tæring på fond i år med lave inntekter.

Videre ønsket man å spre bruken av eventuelt store årlige inntektsstrømmer over en lenger periode for å unngå midlertidig overoppheting av den norske økonomien. Det ble blant annet pekt på at en rask økning i statens utgifter kunne føre til en nedbygging av konkurranseutsatt sektor og påfølgende store omstillingskostnader når oljeinntektene etter

hvert tok slutt. Erfaringer fra Spania på 1500- og 1600-tallet<sup>5</sup> og Nederland i 1960- og 70 årene<sup>6</sup> ble brukt som eksempler man ikke ville følge.

Et annet sentralt argument for opprettingen av fondet var at man burde spare deler av eventuelt store inntektsstrømmer fra petroleumsvirksomheten fordi disse faktisk skyldes en uttømming av nasjonalformuen i Nordsjøen. For å unngå at den samlede nasjonalformuen skulle reduseres for mye måtte man bygge opp andre deler av formuen. Solidaritet til senere generasjoner ble blant annet brukt som argument.

Videre står det i lovforslaget at,

*”En begrunnelse for å etablere et petroleumsfond er således at det kan bli enklere å følge et finanspolitisk opplegg etter langsiktige retningslinjer når petroleumsinntektene plasseres i og må hentes fra et særskilt fond. En ordning med et fond vil dermed kreve særskilte bevilgningsvedtak når bruken av petroleumsinntektene skal fastlegges. Slik budsjettvedtak vil måtte begrunnes og følgelig bidra til økt oppmerksomhet omkring de langsiktige hensyn som bør påvirke overføringenes størrelse.”*

Den nye loven skulle med andre ord bidra til mer fornuftig finanspolitikk, fordi fondet (og måten midlene ble overført til statsbudsjettet på) ville tvinge politikerne og samfunnet generelt til økt oppmerksomhet rundt de langsiktige mål og utfordringer landet stod overfor.

Overføringene fra Petroleumsfondet skulle brukes til å dekke statsbudsjettets underskudd før petroleumsinntekter (oljekorrigert underskudd)<sup>7</sup>. I 1995 oversteg nettokontantstrømmen fra petroleumsinntektene statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd med knappe 2 milliarder NOK. Dette ble første året med reell fondsoppbygging. Avsetningene til fondet tok seg snart opp, og i løpet av år 2000 nærmet

---

<sup>5</sup> Som følge av de enorme inntektene fra koloniene i Latin-Amerika ble spanjolene vant med lite arbeid og et høyt forbruk av luksusgoder. Når disse inntektene etter hvert tok slutt gikk Spania fra å være en av de rikeste til å bli en av de fattigste statene i Europa.

<sup>6</sup> Nederland opplevde i denne perioden en sterk kostnadsvekst og påfølgende nedbygging av konkurranseutsatt sektor. De fleste antar at dette kom som en følge av for rask bruk av landets store gassinntekter. “The Dutch disease” refererer til de smertefulle omstillinger som fulgte når gassinntektene gikk mot slutten.

<sup>7</sup> Faktisk overføring skulle tilsvare oljekorrigert underskudd slik det blir vedtatt av Stortinget i nysaldert budsjett.

fondet seg 400 milliarder NOK. Når petroleumsfondet byttet navn til Statens pensjonsfond - Utland i januar 2006 var verdien på fondet nær 1400 milliarder NOK.

Finansdepartementet hadde det overordnede ansvaret for Statens petroleumsfond, mens den operative forvaltningen ble overlatt til Norges Bank.

Det ble bestemt at fondet i sin helhet skulle plasseres i utlandske aksjer og obligasjoner. Årsaken til at midlene ikke ble investert i Norge ble begrunnet i flere forhold. For det første ville fondets rolle som buffer mot myndighetenes svingende inntekter vanskelig kunne bli tilfredsstillende dersom midlene var investert i Norge. Dette fordi et betydelig budsjettunderskudd på statsbudsjettet blant annet ville ført til at man måtte reversere store investeringer i norsk økonomi. For det andre ble det pekt på at investeringer innenlands ville kunne føre til press i økonomien og en mindre konkurransedyktige eksportsektor. For det tredje mente man at man ved å spre plasseringene på forskjellige land og regioner ville redusere fondets risiko. I tillegg var det viktig å redusere landets sårbarhet for oljeprisen. Dette ville man i liten grad oppnå dersom man investerte fondets midler i norske bedrifter, siden de fleste av disse mer eller mindre var påvirket av aktivitetsnivået i Nordsjøen. Videre så man det som sannsynlig at fondets avkastning ville bli skadelidende ved å investere midlene i Norge fordi det ville bli vanskelig å finne lønnsomme investeringer innenlands etter hvert som fondets størrelse økte. Se Sandmo et. al (2004) for en mer dyptgående utredning av argumentene for å plassere petroleumsfondets midler i utlandet.

## **2.2 Handlingsregelen for bruken av statens petroleumsinntekter**

Rundt tusenårsskiftet viste de faktiske petroleumsinntektene seg å bli betydelig høyere enn myndighetene tidligere hadde lagt til grunn, jfr. St. meld. nr. 29 (2000-2001).

Man forstod at petroleumsfondets verdi kunne komme til å overstige alle tidligere anslag, og diskusjonen rundt nivået på petroleumsfondets årlige overføringer til statsbudsjettet opptok en stadig større del av den politiske debatten.

Behovet for en klar og langsiktig strategi for bruken av inntektene ble mer og mer åpenbar.

Stortinget ble i 2001 enige om nye retningslinjer for den økonomiske politikken. En ny handlingsregel skulle styre bruken av petroleumsinntektene. Samtidig ble det etablert et inflasjonsmål i pengepolitikken.

Handlingsregelen er fortsatt gjeldende som den overordnede retningslinjen for finanspolitikken.

Handlingsregelen går ut på at petroleumsinntektene gradvis fases inn i økonomien ved at den årlige overføringen til statsbudsjettet omtrent tilsvarende den forventede realavkastningen på midlene i Statens Pensjonsfond – Utland. Basert på historiske erfaringer er forventet realavkastning i snitt beregnet til 4 % per år. Utgangspunkt for beregningen av det enkelte års overføring skal være verdien på fondets midler i begynnelsen av året. Ved å kun bruke realavkastningen vil fondets reelle verdi opprettholdes, også når petroleumsinntektene en gang tar slutt.

For at de årlige overføringene ikke skal virke forsterkende (medsyklisk) på konjunktursvingningene sier handlingsregelen at forventet realavkastning skal tilsvare det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet er lik det oljekorrigerede underskuddet med visse justeringer, bl.a. for virkninger av konjunktursvingninger på skatter og trygdeoverføringer<sup>8</sup>. Dette betyr at overføringene til statsbudsjettet i følge handlingsregelen normalt ligger høyere enn realavkastningen på 4 % i nedgangstider (når skatteinntektene er lave og trygdeutgiftene høye) og lavere ved høykonjunktur.

Det er verdt å bemerke at det ikke er faktisk realavkastning som styrer den årlige overføringen, men snarere den snittforventede realavkastningen på (antatt) 4 %. Dersom faktisk realavkastning hadde vært brukt ville de årlige overføringene svingt i takt med aksje- og obligasjonsprisene, noe som ville virket forstyrrende på økonomien. Det er også viktig å nevne at handlingsregelen er kun en regel som skal styre nivået på de årlige overføringene til statsbudsjettet. Den sier ingenting om hva pengene skal brukes til.

---

<sup>8</sup> I tillegg justeres det for avvik fra normalnivå på overføringer fra Norges Bank og på statens netto renteutgifter, samt regnskapsmessige omlegginger og endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune.

Flere av argumentene som ble brukt for opprettelsen av petroleumsfondet var også viktig for innføringen av handlingsregelen. Dette gjaldt spesielt hensynet til kommende generasjoner, samt behovet for å spare deler av inntektene for å unngå overoppheting av økonomien og påfølgende nedbygging av industri og annen konkurranseutsatt sektor. Handlingsregelen kan sånn sett bli sett på som et ytterligere verktøy i å ivareta de langsiktige hensynene i budsjettpolitikken.

Handlingsregelen er også viktig av andre grunner. Med et stadig voksende fond tilsier handlingsregelen en gradvis økning i statens bruk av petroleumsinntektene. Dette antas å være fornuftig fordi det vil gjøre det lettere å møte den framtidige veksten i statens utgifter som følger av at befolkningen eldes i tiårene framover. I tillegg vil den forholdsvis forsiktige innfasingen av petroleumsinntektene sikre at nødvendige omstillinger i næringsstrukturen kan skje gradvis over flere år. Videre reduseres risikoen for at det blir nødvendig å reversere offentlige velferdsordninger i fremtiden.

Handlingsregelen gir en strategi for stabil utvikling i bruken av oljeinntekter. Dette er viktig fordi store endringer i offentlig etterspørsel fra år til år kan virke destabiliserende på fastlandsøkonomien. Handlingsregelen bidrar også til større forutsigbarhet rundt den økonomiske politikken. Dette er viktig for å sikre stabile forventninger hos markedsaktørene, spesielt i penge- og valutamarkedene. Videre sørger handlingsregelen for at budsjettpolitikken hensyntar den store usikkerheten i petroleumssektorens fremtidig produksjonsvolumer og priser ved at de årlige overføringene automatisk justeres for endringer i de oppsparte midlene. Dersom oljeprisen for eksempel blir høyere enn forventet sier handlingsregelen at man må justere bruken av petroleumsinntektene tilsvarende den meravkastningen som har funnet sted i fondet. Et annet viktig poeng er at det er enkelt å måle avvik fra handlingsregelen. Til slutt kan det tenkes at handlingsregelen til en viss grad har bidratt til å skape en mer effektiv debatt rundt nivået på de årlige overføringene til statsbudsjettet, både mellom politikerne og i media.

Handlingsregelen er ikke bindende. Politikerne har full fleksibilitet til å bryte regelen dersom de ser dette hensiktsmessig. Dette begrunnes blant annet i at finanspolitikken trenger nødvendig fleksibilitet for å kunne stabilisere svingningene i økonomien. Videre

kan det ved store endringer i fondets verdi være hensiktsmessig å fordele de påfølgende konsekvensene for avkastningen over flere år.

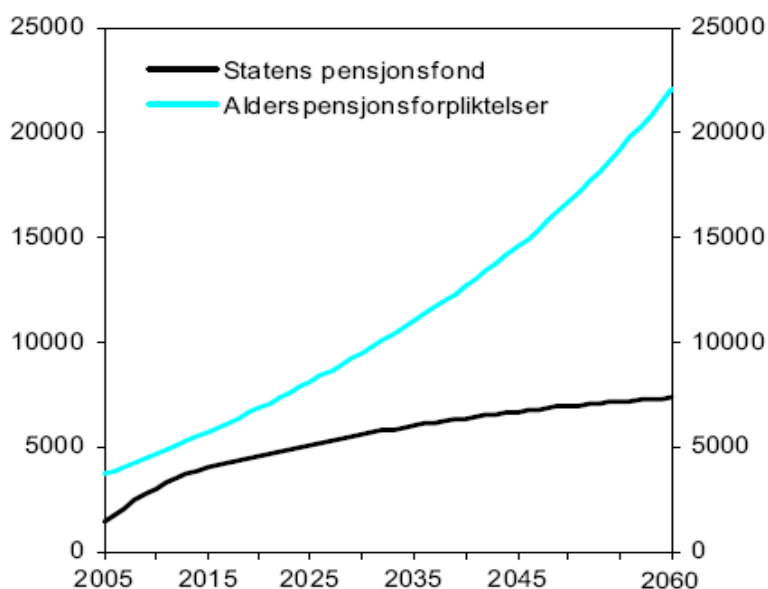
Selv om pengepolitikken med de nye retningslinjene for den økonomiske politikken tok over noe av finanspolitikken tidligere ansvar for å stabilisere den økonomiske utviklingen åpner handlingsregelen for at oljeinntektene kan brukes til å stimulere produksjon og sysselsetting. Man kan altså avvike fra handlingsregelen i det enkelte år dersom konjunktursituasjonen tilsier det.

Handlingsregelen har bred politisk støtte, men kritikken har på ingen måte vært fraværende. Noen kritiserer regelen for å være for restriktiv fordi den ikke gir rom for større årlige overføringer, spesielt når store deler av petroleumsformuen fortsatt ligger i bakken. Andre kritiserer regelen for å være for lite bindende og peker på at regelen har blitt brutt i alle år siden den ble innført.

## **2.3 Statens pensjonsfond**

Norges befolkning eldes og stadig flere vil ha krav på pensjonsutbetalinger. Samtidig reduseres tiden befolkningen sitter i arbeid. I følge Finansdepartementet ventes antall eldre å øke fra i overkant av 20 per 100 i yrkesaktiv alder i dag til nærmere 40 i 2050 (Revidert nasjonalbudsjett 2006). Et av de største spørsmålene som disse framtidsutsiktene impliserer er hvordan staten i framtiden skal klare å håndtere de voksende pensjonsforpliktelsene. I nasjonalbudsjettet for 2006 ble statens forpliktelser til alderspensjoner ved utgangen av 2005 beregnet til rundt 3700 milliarder kroner. Med statens alderspensjonsforpliktelser menes verdien av rettighetene til framtidige pensjonsutbetalinger som allerede er opparbeidet i Folketrygden. Gitt dagens pensjonssystem har Finansdepartementet beregnet seg frem til hvordan pensjonsforpliktelsene vil øke i tiden framover, gjengitt i figur 2.1. hentet fra Revidert nasjonalbudsjett for 2006.

## Pensjonsforpliktelse og Pensjonsfondet



Figur 2.1. Statens pensjonsfond og statens alderspensjonsforpliktelser i folketrygden.

Mrd. 2005-kroner

Kilde: Finansdepartementet

Den offentlig utnevnte pensjonskommissjonen foreslo i sin sluttrapport<sup>9</sup> fra januar 2004 en pensjonsreform som blant annet sikrer at staten bygger opp betydelige finanser i årene framover. Dette for å unngå en altfor sterk økning i skattene til de yrkesaktive i framtiden. Et av forslagene til pensjonskommissjonen var å slå sammen daværende Folketrygdfondet og Statens petroleumsfond til Statens pensjonsfond.

Statens pensjonsfond ble opprettet 1. januar 2006. Fondet består av to deler, ”Statens pensjonsfond – Norge” (tidligere Folketrygdfondet) og ”Statens pensjonsfond – Utland” (tidligere Statens petroleumsfond). I loven om Statens pensjonsfond av 21. desember 2005 nr. 123 står det blant annet at, ”Statens pensjonsfond skal understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter”.

<sup>9</sup> NOU 2004: 1 ”Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida”



Figur 2.1. viser, i tillegg til statens pensjonsforpliktelser, Finansdepartementets anslag på utviklingen i pensjonsfondet <sup>10</sup>. Anslagene indikerer at det kan være behov for ytterligere reformer i pensjonssystemet, noe som også ble foreslått av Pensjonskommisjonen.

Statens pensjonsfond – Utland skal drives på samme måte som Statens petroleumsfond. Fondets inntekter er avkastningen på fondets midler samt statens nettokontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Overføringene fra fondet skal fortsatt dekke statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd. Fondets midler er med andre ord ikke direkte øremerket til pensjonsformål <sup>11</sup>. Handlingsregelen for bruken av petroleumsinntektene er heller ikke endret <sup>12</sup>. For finanspolitikken kan det sånn sett sies at sammenslåingen av de to tidligere fondene ikke har hatt andre konsekvenser enn de administrative grepene som følger av en navnendring <sup>13</sup>.

Til tross for at etableringen av pensjonsfondet i seg selv ikke sikrer økt statlig sparing, anså man den nye loven som viktig fordi den bedre tydeliggjør de langsiktige utfordringene i offentlige forpliktelser. I forslag til lov om Statens pensjonsfond, Ot.prp. nr. 2 (2005-2006), står det blant annet at etableringen av fondet vil ”*bidra til å understøtte og tydeliggjøre behovet for en økonomisk politikk hvor det i årene framover settes av betydelige midler som kan bidra til å finansiere de framtidige pensjonsutbetalingene i folketrygden*”.

Pensjonskommisjonen understreker i sin rapport at ”*etableringen av et pensjonsfond i seg selv ikke gjør pensjonssystemet mer bærekraftig. (...) Et pensjonsfond vil imidlertid kunne gjøre det lettere å få oppslutning om en langsiktig finanspolitikk hvor det settes tilstrekkelig midler til side de nærmeste årene. Erfaringen fra en rekke land er at det ikke er lett for staten å bygge opp finansiell formue – det oppstår lett et sterkt press for å*

---

<sup>10</sup> Utviklingen av pensjonsfondet er basert på Finansdepartementets anslag for oljepris og produksjonsvolum og at handlingsregelen for bruken av fondets midler videreføres.

<sup>11</sup> Folketrygden videreføres som et ”pay-as-you-go” system.

<sup>12</sup> I forslag til lov om Statens Pensjonsfond, Ot. Prp. Nr 2 (2005-2006), ble det uttrykkelig presisert at handlingsregelen bør videreføres som den operative retningslinjen i finanspolitikken.

<sup>13</sup> I Revidert nasjonalbudsjett for 2006 la Finansdepartementet fram forslag til ny forskrift for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge. Disse avviker noe fra de gamle reglene vedrørende administrasjonen av Folketrygdfondet. Forskriften trer etter planen i kraft fra 1. januar 2007.

*bruke av midlene. Dette kan bli lettere å motstå dersom midlene plasseres i et pensjonsfond.”*

Igjen er det viktig å bemerke at Statens pensjonsfond ikke er et pensjonsfond i vanlig forstand da det ikke er øremerket pensjonsformål. Hva var så poenget med å skifte navn til Statens pensjonsfond? Både i rapporten fra pensjonskommissjonen og i forslaget til loven om Statens pensjonsfond blir det pekt på at navndringen i seg selv kan ha verdi fordi det vil kunne gjøre det lettere for samfunnet å bli enige om at pengene må spares til senere bruk.

## ***3. Teori***

### **3.1. Introduksjon**

Jeg vil i dette kapittelet beskrive den teori og debatt som er grunnlaget for at stadig flere land har innført politiske handlingsregler og på annen måte har prøvd å begrense maktområdet til sittende myndigheter.

Vi hører ofte om land som har problemer med å betjene statsgjelden sin. Dette gjelder for en rekke av dagens u-land, men også rikere land kan havne i slikt uføre. I de mest dramatiske tilfellene makter ikke staten en gang å betjene rentekostnadene på lånene sine. Uten internasjonal hjelp blir resultatet betalingsunntatelse og påfølgende krise. En slik krise kan resultere i store kostnader, ikke bare for landet selv men også for dets långivere, jfr. Obstfeld og Rogoff (1996).

Selv om et land makter å betjene statsgjelden sin kan nivået på denne likevel være altfor høyt. Vi kan som eksempel se for oss myndigheter som låner penger til et ufornuftig stort forbruk i en periode for så å måtte spare til kniven i årene som følger. Dette er dårlig politikk ut fra en forutsetning om at land og dets befolkning ønsker å glatte konsum og velferd over tidshorisonten <sup>14</sup>. Se Persson (1985) for et teoretisk rammeverk vedrørende standard forutsetninger om konsum- og spreatferd og hvordan gjeldsakkumulering omallokerer velferd fra fremtidige til dagens generasjoner.

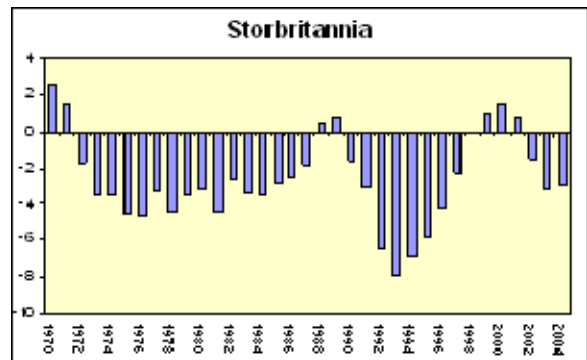
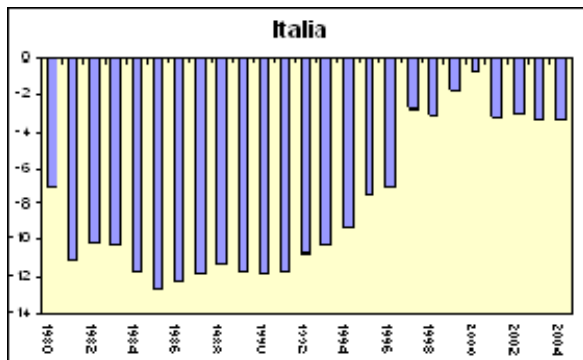
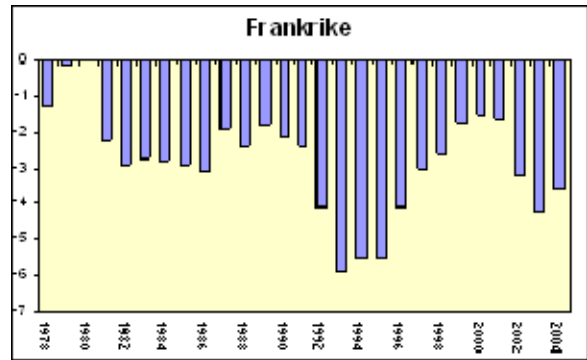
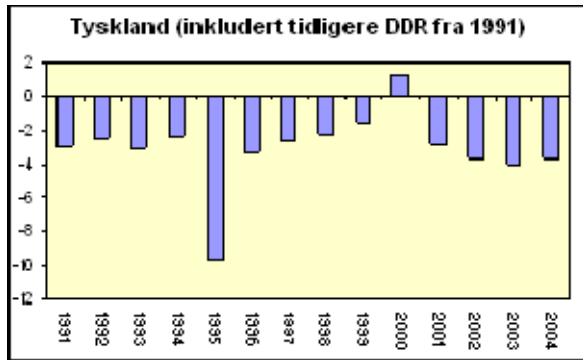
Et lands gjeldsakkumulering trenger selvfølgelig ikke alltid være uheldig. En stat kan ha behov for opplåning i en periode for å bygge ut visse områder som kan skape verdi på et senere tidspunkt. Dette kan for eksempel være utbygging av infrastruktur, statlig industri eller helse- og utdanningstilbud.

---

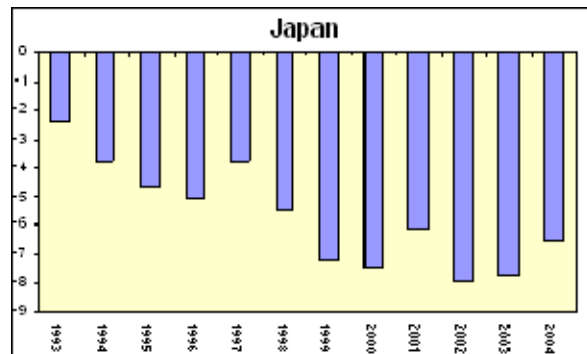
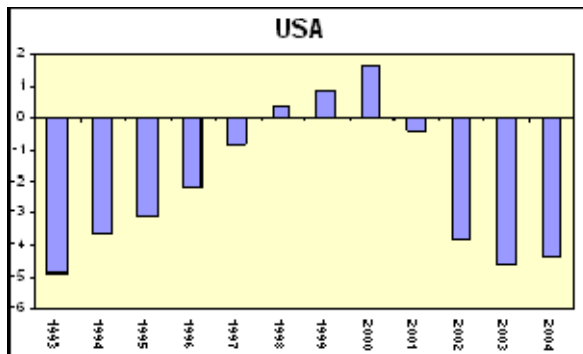
<sup>14</sup> Denne forutsetningen vil jeg gjøre gjennom hele oppgaven.

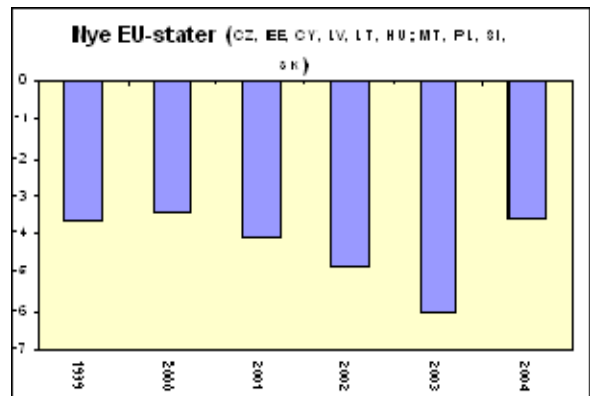
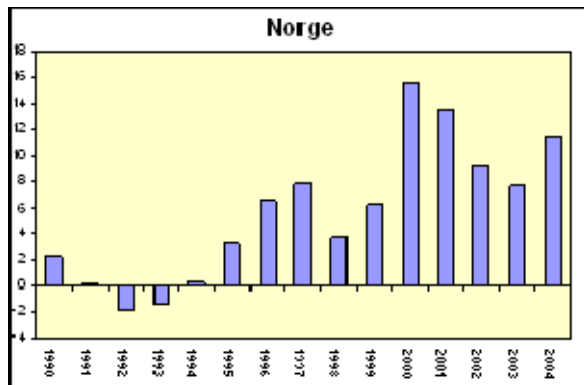
Ut fra forutsetningen om rasjonelle aktører og velmenende myndigheter kan vi forvente at land i en oppbyggingsfase øker statsgjelden sin, mens ”ferdigutviklede” nasjoner i ”normalperioden” nedbetaler sin gjeld eller holder den relativt konstant. En slik forventning ser ut til å stemme overens med faktisk utvikling når vi vurderer data for OECD-landene i etterkrigstiden frem til rundt 1970, jfr. Barro (1986). De fleste landene bygde ned sin relativt store statsgjeld fra 2. verdenskrig med tilsvarende overskudd i statsregnskapet. Men, fra 70-tallet går utviklingen i motsatt retning for de fleste land, med sterk akkumulering av statsgjelden.

**Nettofinansinvestering, offentlig sektor, prosent av BNP:**



Tallene for Italia fra 80-96 er kun estimerte





Tabell 3.1.

Kilde: Eurostat

Tabellen over viser offentlig sektors nettofinansinvestering<sup>15</sup> for flere OECD-land. Med unntak av Norge har de fleste OECD-landene opplevd vedvarende underskudd og følgelig akkumulering av offentlig gjeld.

Mange samfunnsøkonomer mener at denne utviklingen ikke alene kan forklares av rasjonelle og velmenende investeringsbeslutninger i offentlig sektor. Det må også finnes andre årsaker til denne tilsynelatende negative trenden i lands statsregnskaper.

Vi skal under se på alternative teorier som kan brukes til å forklare en historie med tilsynelatende lite fornuftig gjeldsakkumulering i flere land. Empirien og teorien som beskrives danner igjen deler av grunnlaget for ideen om regelstyring i politikken som vi skal se nærmere på mot slutten av dette kapittelet.

Skattutjevningmodellen til Barro (1979) er en naturlig norm for hvordan finanspolitikken bør føres over tid. Teorien bak denne vil derfor først diskuteres. Deretter vil jeg diskutere makroøkonomiske konjunkturer og problemer knyttet til store svingninger i økonomien. Med dette som bakgrunn vil jeg diskutere myndighetenes mulighet til å drive effektiv stabiliseringspolitikk. Deretter vil jeg med utgangspunkt i aktuell teori belyse hva som kan gi politiske konjunktursykler og ufornuftige, gjerne vedvarende budsjettunderskudd. Til slutt vil jeg legge frem teorien rundt politiske handlingsregler.

<sup>15</sup> Nettofinansinvestering tilsvarer differansen mellom offentlig sektors totale inntekter og kostnader, altså årlig underskudd(-)/overskudd(+).

## 3.2. Dynamisk optimal beskatningsteori

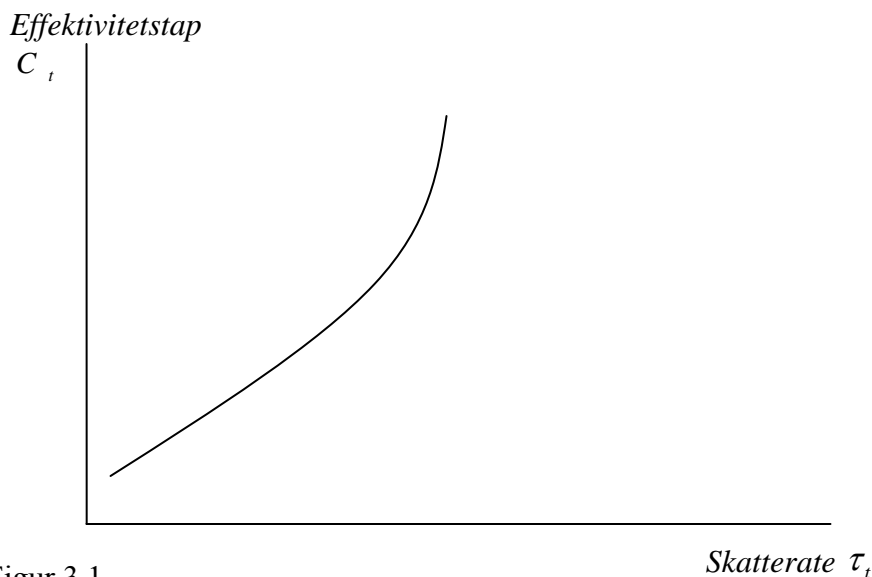
Dynamisk optimal beskatningsteori tar for seg effektivitetstapet som følger av skatteinnkreving og viser hva som er optimal skatteløsning for et land med en forholdsvis stabil offentlig sektor.

Driften av enhver stat krever ressurser. Jo flere oppgaver staten skal beskjeftige seg med jo større blir finansieringsbehovet. Hovedinntektskilden er skatter. Skatter gir effektivitetstap, også når man ser bort fra de opplagte administrasjonskostnadene ved å betjene et skattesystem. Dette effektivitetstapet får vi fordi skatter typisk fører til vridninger i markedsaktørens tilpasninger. Vridninger kan for eksempel skje i individenes arbeidstilbud og konsum, eller i bedriftenes investerings- og lokaliseringsbeslutninger. Det er denne kostnaden ved skattesystemet som vurderes i dynamisk optimal beskatningsteori. Den eneste måten å unngå slike effektivitetstap er å innføre såkalte "lump-sum" skatter. Lump-sum skatt er skatt som aktørene må betale uavhengig av hvilke valg de gjør. Slike skatter gir ingen effektivitetstap<sup>16</sup> og er derfor ønskelig ut fra et rent økonomisk synspunkt. Det har riktignok vist seg vanskelig å introdusere slike skatter, i hovedsak fordi det typisk strider mot ideen om sosial utjevning. Alle aktuelle skattesystem vil derfor ha noe grad av effektivitetstap fordi aktørene tilpasser seg annerledes enn de ville gjort med lump-sum skatter.

Skattutjevningsmodellen til Barro tar utgangspunkt i at størrelsen på samfunnets effektivitetstap i en periode er en stigende og konveks funksjon av skattesatsen i perioden, slik vist i figur 3.1.

---

<sup>16</sup> Administrasjonskostnadene blir ikke borte ved å gå over til et skattesystem med lump-sum skatter, i alle ikke fullstendig.



Figur 3.1.

Siden effektivitetstapet er en eksponentielt stigende funksjon av skattesatsen vil en økning i skattene når skattesatsen allerede er høy gi ekstra store effektivitetstap. Skatteutjevningmodellen konkluderer med at en midlertidig økning i offentlig utgifter bør finansieres med økt offentlig gjeld, som gradvis reduseres som følge av en liten permanent skatteøkning. Dette kan vises med følgende modell:

- Effektivitetstapet,  $C_t$ , er en funksjon av skatteraten,  $C_t = f\left(\frac{T_t}{Y_t}\right) \times Y_t$
- $f\left(\frac{T_t}{Y_t}\right)$  er lik effektivitetstapet per enhet verdiskapning
- $f\left(\frac{T_t}{Y_t}\right)$  er en stigende og konveks funksjon ( $f' > 0$ ,  $f'' > 0$ )

Dersom myndighetenes ønsker å gjøre det samlede effektivitetstapet så lite som mulig må de løse følgende minimeringsproblem:

$$\text{MIN}_{T_0, T_1, \dots} \sum_{t=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^t} \times Y_t \times f\left(\frac{T_t}{Y_t}\right)$$

gitt følgende intertemporale budsjettskranke:

$$\sum_{t=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^t} \times T_t = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^t} \times G_t + D_0$$

Budsjettskranken sier at nåverdien av de framtidige skattene må være lik nåverdien av offentlige utgifter( $G_t$ ) pluss offentlig gjeld i periode 0 ( $D_0$ ).

I modellen antar vi at  $G_t$  er eksogent gitt,  $r$  er realrenten.

Minimeringsproblemet kan løses ved hjelp av Lagrange-metode:

$$L = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^t} * Y_t * f' \left( \frac{T_t}{Y_t} \right) - \lambda \left[ \sum_{t=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^t} * T_t - \sum_{t=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^t} * G_t - D_0 \right]$$

Vi deriverer uttrykket med hensyn på  $T_t$  og setter lik null. Dette gir følgende førsteordensbetingelse:

$$\lambda = f' \left( \frac{T_t}{Y_t} \right) \quad \forall t$$

det vil si at:

$$f' \left( \frac{T_0}{Y_0} \right) = f' \left( \frac{T_1}{Y_1} \right) = f' \left( \frac{T_2}{Y_2} \right) = \dots = f' \left( \frac{T_t}{Y_t} \right)$$

For at førsteordensbetingelsen skal være oppfylt må følgelig skatteratene være konstante over tid:

$$\frac{T_0}{Y_0} = \frac{T_1}{Y_1} = \frac{T_2}{Y_2} = \dots = \frac{T_t}{Y_t}$$

Optimal finanspolitikk er altså den som frembringer den langsiktige konstante skatteraten som er konsistent med det forventede langsiktige finansieringsbehovet gitt statens totale formuesposisjon. Dette kan selvfølgelig være utfordrende så lenge regjeringer stadig byttes ut og disse har ulike preferanser i forhold til innholdet i og omfanget av statens oppgaver.

### 3.3. Konjunktursyklus og verdien av stabiliseringspolitikk

I dette avsnittet vil jeg kort presentere debatten rundt makroøkonomiske konjunktursyklus samt myndighetenes mulighet til å drive effektiv stabiliseringspolitikk.



Samfunnsøkonomien svinger. Til tider kan veksten være meget sterk, andre ganger går det roligere for seg, eller veksten kan være negativ. Noen land kan ha enorm vekst samtidig som andre sliter i motgang. Den makroøkonomiske veksten påvirkes både av faktorer spesielle for det enkelte land, men også av ytre forhold som hvordan det går med verdensøkonomien generelt eller økonomien til viktige handelspartnere.

Økonomien i de aller fleste land vokser over tid. Historisk ser vi en klar oppadgående trendutvikling for de fleste land, som ikke er veldig volatil men faktisk forholdsvis lineær over tid. For land i den rike delen av verden vil fluktuasjonene ytterst sjelden representere mer enn 2-5 % av gjennomsnittlig BNP fra bunn til topp (Burda & Wyplosz, 2001).

Riktignok kan selv små konjunktursvingninger være uønsket. I tillegg til de individuelle belastningene konjunktursykler kan medføre, som arbeidsledighet og tap på investeringer og inntekt, kan den økonomiske effektiviteten bli hemmet fordi usikkerheten knyttet til en svingende økonomi kan påvirke markedsaktørenes investeringsbeslutninger. Politikerne kan derfor ønske å jevne ut svingningene i økonomien. Dette er sannsynligvis også i tråd med preferansene til majoriteten av velgerne. Det er riktignok knyttet stor uenighet rundt muligheten til slik stabiliserende politikk. Noen samfunnsøkonomer mener at konjunktursykler faktisk kan være bra fordi disse sikrer nødvendige omstillinger i økonomien. Det kan for eksempel tenkes at lavkonjunktur fører til at utdaterte bedrifter går konkurs og at den frigitte arbeidskraften danner grunnlag for ny og mer fremtidsrettet virksomhet.

Et sentralt spørsmål rundt debatten om makroøkonomisk konjunkturer er om den makroøkonomiske trenden er deterministisk eller stokastisk. Dør de eksterne sjokkene ut over tid eller har de permanente virkninger på økonomien? Uenigheten rundt disse spørsmålene er interessant fordi den enkeltes oppfatning er avgjørende for hvor stor verdi man legger i aktiv stabiliseringspolitikk. Dersom trenden er stokastisk er fremtiden naturlig nok usikker. Med en slik verden er det vanskelig og antageligvis umulig å drive effektiv stabiliseringspolitikk. Faren er stor for å gjøre vondt verre, fordi politikernes konjunkturstyring vel så ofte kan frembringe sykler framfor å stabilisere dem. Nyere forskning foreslår at trenden kan være mer eller mindre stokastisk.

Analogt med debatten om trenden er stokastisk eller deterministisk har vi flere konkurrerende teorier rundt årsakene til konjunkturer og igjen effektiviteten i stabiliseringspolitikken. Fokuset internasjonalt har endret seg mye over tid. Keynes (1936) la på mange måter grunnlaget for den aktive konjunkturpolitikken. Han mente at etterspørselssjokk var den drivende årsaken til svingninger i økonomien. Siden samfunnets etterspørsel kan påvirkes av myndighetene hadde Keynes stor tro på mulighetene for stabilisering av den økonomiske utviklingen. Trenden ble vurdert som forholdsvis deterministisk. En følge av denne teorien ble for flere land, inklusive Norge, en intensiv bruk av makroøkonomiske planleggingsmodeller i de første tiårene etter andre verdenskrig. Keynes teori stod meget sterkt i perioden fra 2. verdenskrig og frem til rundt 1970. I senere år har den fått mindre betydning.

Mot slutten av 60-årene kom monetaristene inn på banen, med Milton Friedman som frontfigur. Disse fokuserte på pengemengdesjokk som hovedårsak til ustabilitet i økonomien. De hadde liten tro på politisk finstyring, da de mente stabiliseringspolitikken virket med lange og varierende etterslep. De fokuserte mer på forventningsdannelse og introduserte begrepet adaptive forventninger. I en verden med adaptive forventninger vil markedsaktørene, som er begrenset rasjonelle og har kort hukommelse, forvente at de nærmeste årene vil ligne på de siste foregående årene. Phillipskurven ble av monetaristene ansett som loddrett og vurdert som å definere den naturlig ledighetsraten på lang sikt.

Samtidig som monetaristene kom med sine teorier introduserte Robert Lucas sine rasjonelle forventninger. Phillipskurven bryter nå sammen og fokus blir alene på forventningsdannelse. Lucas mente at markedsaktørene ikke gjør systematiske feil og at man derfor burde ha lave ambisjoner til stabiliseringspolitikken. På samme tid, og påvirket av Lucas, kom ideen om regelstyring som alternativ til den diskresjonære politikk. I avsnitt 3.8 vil jeg diskutere denne teorien nærmere.

Debatten har utviklet seg mye de siste 20 årene. De mest dominerende teoriene er Ny-keynesiansk teori og teorien om Real Business Cycles (RBC). Ny-keynesiansk teori fokuserer på prisstivheter og koordineringsproblemer. Forventningsdannelse er også viktig. Stabiliseringspolitikken har fortsatt verdi, men ikke i like stor grad som før. Fokus

ligger både på etterspørsels- og tilbudssidesjokk. RBC-teorien forklarer konjunkturer i dynamiske vekstmodeller basert på rasjonelle forventninger og full markedsklarering. Teknologisjokk vurderes som den viktigste impulsen til svingninger i økonomien, og trenden er fullstendig stokastisk. Denne teorien er forholdsvis kontroversiell, spesielt i Europa, men får stadig sterkere innflytelse.

Se blant annet Romer (2001) for ytterligere beskrivelse av disse teoriene.

Politikernes oppfatninger rundt konjunkturer og stabiliseringspolitikk er naturligvis avgjørende for hvordan de vurderer behovet for handlingsregler. Disse oppfatningene styrer igjen sannsynligheten for at slike blir innført. En politiker som legger stor verdi i konjunkturstyring kan være skeptisk til handlingsregler fordi dette reduserer fleksibiliteten og handlingsrommet i politikken. En politiker som har liten tro på stabiliseringstiltak kan være mer positiv til handlingsregler fordi dette reduserer motstandernes muligheter til uheldig konjunkturstyring. Begge typer politikere kan være skeptisk til handlingsregler dersom de av egoistiske grunner er opptatt av sin personlige maktinnflytelse.

### **3.4. Konjunkturstyring og rolledelingen mellom finans- og pengepolitikken**

Både finans- og pengepolitikk kan brukes som virkemidler for å stabilisere svingninger i økonomien. Finanspolitikken bestemmer størrelsen på statens utgifter samt hvordan forbruket skal finansieres. Pengepolitikken påvirker økonomiens monetære størrelser som pengemengde, inflasjon og rente.

Det er knyttet stor uenighet rundt hvilke av de to virkemiddelgruppene som bør spille hovedrollen i stabiliseringspolitikken. Mange mener pengepolitikk er betydningsløs fordi denne kun styrer monetære størrelser og følgelig ikke har realøkonomiske virkninger. De fleste samfunnsøkonomer og politikere (i alle fall i Europa) er enige om at pengepolitikken kan ha realøkonomiske virkninger på kort sikt. Dette henger først og fremst sammen med at man kan ha lønns- og prisstivheter på kort sikt, noe som vil bety at

nominelle endringer (i for eksempel renten) vil få reelle konsekvenser. De fleste tror riktignok at pengepolitikken er uvesentlig på lenger sikt. Mange mener derfor at pengepolitikken passer godt som stabiliseringsvirkemiddel da denne også kun skal virke kortsiktig. På lang sikt gir ”den usynlige hånd” det beste utfallet og vi har ingen konjunkturvolatilitet. Burda & Wyplosz (2001) gir en god fremstilling av hvordan finans- og pengepolitikken kan brukes i konjunkturstyring og på hvilken måte ulike tiltak påvirker økonomien. Se Steigum (2000) for en bredere diskusjon rundt samspillet og rollefordelingen mellom pengepolitikken og finanspolitikken.

Pengepolitikken og finanspolitikken skiller seg fra hverandre på flere måter. Det kan sies at pengepolitikken har kortere beslutningslags, mens finanspolitikken sannsynligvis virker raskere på makroøkonomien. Hovedproblemet med pengepolitikken er den store usikkerheten rundt transmisjonsmekanismen, det vil si hvordan virkemiddelet (f.eks. renten) påvirker de andre makroøkonomiske variablene (f.eks. inflasjon, realøkonomi, valutakurser). Et av de største problemene knyttet til finanspolitikken er at denne kan gi uheldige effektivitetsvirkninger og/eller at den låser offentlig pengebruk på prosjekter som ikke lar seg reversere.

I denne oppgaven vil jeg først og fremst fokusere på finanspolitikken. Noen ord om pengepolitikken er likevel på sin plass. Den norske pengepolitikken styres i dag av et fleksibelt inflasjonsmål på 2,5 prosent. Norges Bank styrer pengepolitikken på mandat fra Stortinget, jfr. Lov om Norges Bank og pengevesenet av 29. mars 2001, og har ingen insentiv til å gjøre annet enn sitt ytterste for å nå dette (fleksible) målet. Målet er fleksibelt fordi Norges Bank også skal ta konjunktursyn når renten settes. Sentralbanken er i praksis uavhengig fra politikerne i sitt arbeid med å nå det pengepolitiske målet, noe som ansees som helt nødvendig for at banken skal ha troverdighet hos markedsaktørene. Siden pengepolitikken er utenfor politikernes rekkevidde på kort sikt og sentralbanken ikke har noe annet insentiv enn å nå det pengepolitiske målet ansees sannsynligheten for uheldig og/eller opportunistisk politikk som lav. Sentralbankens konkrete mandat og politikernes begrensede mulighet til å styre

pengepolitikken kommer i stor grad som et resultat av teorien om regelstyring i politikken.

### **3.5. Politiske konjunktursykler**

Kalecki (1943) introduserte begrepet politiske konjunktursykler, men det er først på midten av 70-tallet med bidrag fra bl.a. Nordhaus (1975), Lindbeck (1976) og MacRae (1977) at teorien fikk internasjonal oppmerksomhet. Politiske konjunktursykler oppstår som resultat av myndighetenes valg. Det kan være flere årsaker til slike sykler. Man kan for eksempel få konjunkturer som følge av opportunistisk atferd fra politikere eller byråkraters side. Videre kan man få konjunkturer av at maktpersoner rett og slett gjør de gale valgene. Jeg har tidligere nevnt at myndighetenes forsøk på å stabilisere konjunkturer i seg selv kan skape konjunkturer. Konjunkturer kan også oppstå fordi regjeringsmakten skifter mellom ulike politiske partier med ulike politiske preferanser. Nedenfor skal vi se på noen av de forskjellige teoretiske modellene.

#### Oppportunismemodellen:

Utgangspunktet for denne modellen er at man får konjunkturoppgang i valgår og at dette bevisst skapes av sittende regjering fordi denne ønsker å signalisere sin kompetanse for velgerne. Nordhaus foreslår at valgresultatet er signifikant påvirket av den økonomiske situasjonen i nuet. Han antar at velgerne har ingen eller kort hukommelse og at de meget sterkt vektlegger den økonomiske situasjonen ved valget. Denne modellen forutsetter egoistiske politikere med gjenvalg som dominerende mål for øye.

#### Partisanmodeller:

Partisanmodellene sier at konjunkturer skifter etter valg fordi politiske partier har ulike preferanser i forhold til offentlig pengebruk og monetære størrelser som inflasjon og renter. Phillipskurven er utgangspunktet for disse modellene.

Den vanligste måten å forklare partisanmodellene på er å ta utgangspunkt i de to amerikanske partiene, Republikanerne og Demokratene. Det antas at de to partiene skiller

seg fra hverandre ved at Republikanerne er opptatt av lav inflasjon mens Demokratene vektlegger sysselsettingen. Denne preferanseforskjellen skaper konjunkturer etter valg så lenge det er usikkerhet rundt hvilket av de to partiene som vil vinne valget.

Valgusikkerheten skaper lavkonjunktur dersom Republikanerne vinner og høykonjunktur dersom Demokratene går av med seieren. Amerikanske data i perioden fra 1945 til 1989 støtter delvis disse konklusjonene, jfr. Tabell 3.2.

| REGJERING                           | AR     |       |        |        |
|-------------------------------------|--------|-------|--------|--------|
|                                     | Første | Andre | Tredje | Fjerde |
| <b>Demokratene</b>                  |        |       |        |        |
| Truman                              | 0,5    | 8,7   | 8,3    | 3,7    |
| Kennedy                             | 2,6    | 5,8   | 4,0    | 5,3    |
| Johnson                             | 6,0    | 6,0   | 2,7    | 4,6    |
| Carter                              | 5,5    | 5,0   | 2,8    | -0,3   |
| Gjennomsnitt                        | 3,7    | 6,4   | 4,5    | 3,3    |
| Gjennomsnitt første / andre halvdel | 5,0    |       | 3,9    |        |
| <b>Republikanerne</b>               |        |       |        |        |
| Eisenhower I                        | 3,8    | -1,2  | 6,7    | 2,1    |
| Eisenhower II                       | 1,8    | -0,4  | 6,0    | 2,2    |
| Nixon I                             | 2,8    | -0,2  | 3,4    | 5,7    |
| Nixon II                            | 5,8    | -0,6  | -1,2   | 5,4    |
| Reagan                              | 2,5    | -2,1  | 3,7    | 6,8    |
| Gjennomsnitt                        | 3,3    | -0,9  | 3,7    | 4,4    |
| Gjennomsnitt første / andre halvdel | 1,2    |       | 4,0    |        |

Tabell 3.2.

Kilde: Sachs & Larrain (1993)

Det gjøres et skille mellom den tradisjonelle og den rasjonelle partisanmodellen. I den tradisjonelle partisanmodellen er markedsaktørenes forventninger statiske og bakoverskuende. Modellen forklarer deler av empirien, men ikke hvorfor forskjellene mellom de to partiene kun gjelder for de første to årene av en valgperiode. I den rasjonelle partisanmodellen er aktørenes forventninger rasjonelle.

Inflasjonsforventningene oppdateres en stund ut i valgperioden, og vi får skift i phillipskurven (som er påvirket av forventet inflasjon). Selv om den rasjonelle partisanmodellen forklarer empirien bedre enn den tradisjonelle modellen kan også denne kritiseres. Modellen vil for eksempel falle sammen dersom man antar at lønnsforhandlingene skjer etter at valgresultatet er klart. En svakhet med begge partisanmodellene er at de ikke er godt nok egnet til å forstå sykler i fattige land hvor

høyre-venstre dimensjonen er mindre tydelig. Se blant annet Alesina m fl. (1997) for en utdypende analyse av partisanmodellene.

Forskjellen mellom partisanmodellene og opportunistmemodellen er at partisanmodellene fokuserer på situasjonen etter at valget har funnet sted, mens i opportunistmemodellen inntreffer den ekspansive politikken før valget. Man har sterke empiriske indikasjoner på at ekspansiv politikk finner sted før valg, noe som er grunnlaget for teorien om politiske budsjettcykler.

### **3.6. Politiske budsjettcykler**

I den senere tid har fagmiljøets fokus gått fra politiske konjunktursykler til politiske budsjettcykler. Forskere har funnet ut at det trolig ikke er en tett og umiddelbar kobling mellom økonomisk politikk og økonomisk utfall, noe som gjør det vanskelig å teste den realøkonomiske effekten av politiske valg. Samtidig kan det sies at dette er mindre relevant i dag ettersom sentralbankene i mange land har fått klare mandat og er blitt mer uavhengig. Derfor tester man nå i større grad om det finnes en sammenheng mellom valgår og budsjettunderskudd, som er en variabel myndighetene har kontroll over. Nyere modeller tar utgangspunkt i at politikere med makt ønsker gjenvalg. Høyre-Venstre dimensjonen i politikken ansees som mindre relevant.

Empiriske funn viser at budsjettcykler forekommer både i rike og fattige land. Økningen i budsjettunderskudd i forbindelse med et valgår er ofte betydelig. Et annet typisk trekk ved offentlig pengebruk i valgår er at utgiftene gjerne skifter fra investeringer til offentlig konsum, som er mer synlig for velgerne. Budsjettcykler ser ut til å være sterkere i fattige enn i rike land.

#### Public choice

Politiske budsjettcykler tar utgangspunkt i teorien om ”public choice”. I denne teorien maksimerer politikere og byråkrater egennytte framfor å gjøre det de tror er best for

landet. Resultatet blir typisk politikere som ikke holder sine valgkampløfter og byråkrater som maksimerer sine budsjett for å oppnå mer innflytelse.

Public choice gir en interessant forklaring på budsjettunderskudd og annen uheldig finanspolitikk, men den har blitt utsatt for en del kritikk. Kritikken dreier seg i første rekke om at teorien i stor grad bygger på at velgerne er irrasjonelle og at de har kort hukommelse. I tillegg kritiseres antagelsen om at politikerne kun er opptatt av egennytte.

### 3.7. Nyere teori om makroøkonomisk politikk

I nyere teori om makroøkonomisk politikk kombineres generell makroøkonomi med spillteori, teori om public choice og statsvitenskap. Her presenteres økonomiske modeller som tar hensyn til at politiske partier kan ha ulike preferanser og at partier ofte må samarbeide i koalisjon for å danne regjering. Hovedbudskapet er at fremoverskuende politikere ofte agerer strategisk og at dette kan gi avvik fra samfunnsøkonomisk optimum. Resultatet er typisk politisk polarisering og ustabilitet, som igjen gir grunnlag for vedvarende budsjettunderskudd. En antatt løsning på problemet er å innføre institusjonelle bindinger som reduserer det politiske handlingsrommet og konsekvensene av den strategiske kampen mellom partiene.

Et viktig teoribidrag gis av Tabellini & Alesina (1990). Forfatterne antar en 2-periodemodell med null diskontering og realrente. Det er to typer offentlige goder,  $M$  og  $N$ . Myndighetene i periode 1 (Regjering 1) velger nivået på de to godene i periode 1,  $M_1$  og  $N_1$ . Myndighetene i periode 2 (Regjering 2) velger  $M_2$  og  $N_2$ . Det er mulig å ta opp gjeld ( $D$ ) i periode 1 men dette må tilbakebetales i periode 2.

Man antar at  $M_t \geq 0$  og  $N_t \geq 0$  i alle perioder. Videre antas at  $-W \leq D \leq W$ , der  $W$  er lik skatteinngangen. Dette gir følgende to budsjettstranker:

$$1) \quad M_1 + N_1 = W + D$$

$$2) \quad M_2 + N_2 = W - D$$



Preferansene til velger  $i$  er gitt ved

$$V_i = E \left( \sum_{t=1}^2 a_t U(M_t) + (1 - a_t) U(N_t) \right) \text{ der } 0 \leq a_i \leq 1 \text{ og } U'(\bullet) > 0, U''(\bullet) < 0$$

$a_i$  angir hvordan velger  $i$  venter gode  $M$  i forhold til gode  $N$ .

Så lenge realrente og diskontering er lik null vil velgerne ønske en flat konsumprofil, det vil si når  $M_1 = M_2$  og  $N_1 = N_2$ . Dersom  $W$  er lik i begge perioder vil optimal politikk følgelig være å sette  $D=0$ .

Tabellini og Alesina antar at individenes preferanser vil være faste, men at deres deltakelse i politiske valg er tilfeldig. Regjering 1 har preferanser som følger av medianvelgerens  $a$ -verdi,  $a_1^{med}$ . Regjering 2 kan ha andre preferanser. Regjering 1 tar dette i betraktning og vil derfor vurdere å agere strategisk. Det underliggende er at medianvelgerens preferanser skifter over tid på grunn av stokastisk valgdeltakelse ( $a_1^{med} \neq a_2^{med}$ ).

Hvis tilpasningen til regjering 2 influeres av tilpasningen til regjering 1 kan det være rom for strategisk atferd. Opplåning i periode 1 setter begrensninger på de politiske prosjektene til regjering 2 fordi gjelden må tilbakebetales. Videre kan regjering 1 starte prosjekter som ikke lar seg reversere.

Anta for enkelhetens skyld at det kun er to typer velgere. Den ene typen ønsker kun  $M$ -goder ( $a=1$ ) mens den andre typen ønsker kun  $N$ -goder ( $a=0$ ). Regjering 1 har preferanser lik  $a_1^{med}=1$ . I periode 2 vil enten medianvelgeren være uendret (Regjering 1 fortsetter med subjektiv sannsynlighet  $\pi$ ) eller medianvelgeren endres og regjeringen med preferanser lik  $a_2^{med}=0$  overtar (med subjektiv sannsynlighet  $(1-\pi)$ ). Dette scenarioet gir følgende optimeringsproblem for regjering 1:

$$\text{MAX}_D U(M_1) + \pi * U(M_2) + (1 - \pi) * U(0)$$

Gitt at

$$M_1 = W + D \text{ og } M_2 = W - D$$

Løsningen på optimeringsproblemet gir følgende førsteordensbetingelse:

$$U'(M_1) = \pi * U'(M_2)$$

som også kan uttrykkes på følgende måte:

$$U'(W + D) = \pi * U'(W - D)$$

Hvis regjering 1 er sikre på gjenvalg ( $\pi = 1$ ) vil  $M_1 = M_2$  og vi får ingen gjeldsopptak ( $D=0$ ). Dersom  $\pi < 1$  vil  $M_2$  være lavere enn  $M_1$  og vi vil følgelig ha gjeldsopptak i periode 1 ( $D>0$ ). Jo lavere sannsynligheten er for  $a_2^{med} = 1$  jo større vil gjeldsopptaket (underskuddet) i periode 1 være.

Roubini og Sachs (1989) fant en klar tendens mot større underskudd i land med kortlevde myndigheter og et stort antall partier i regjeringskoalisjoner. Lignende resultater ble gitt av Grilli, Masciandaro og Tabellini (1991).

### **3.8. Politikkestyrende regler eller diskresjonær politikk?**

Nordmannen Finn Kydland og hans amerikanske kollega Edward Prescott fikk på slutten av 70-tallet stor internasjonal oppmerksomhet med sin artikkel "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans" (1977). Forfatterne hevder at diskresjonær politikk ikke alltid vil kunne gi samfunnsoptimale resultat, heller ikke med velvillige og uegoistiske politikere. Løsningen er større bruk av bindende regler i politikken<sup>17</sup>.

Forfatterne kritiserer antagelsen om at optimal kontrollteori<sup>18</sup> er beste verktøy i økonomisk politikkplanlegging, fordi denne antar at dagens samfunnsutfall og økonomiens bevegelser kun er avhengig av den nåværende situasjonen, i tillegg til dagens og fortidige politiske beslutninger. I mer realistiske økonomiske system vil

---

<sup>17</sup> Regelstyring i politikken ble først introdusert av Friedman (1948). Han foreslo å binde pengepolitikken ved å innføre regel om utvidelse av pengemengden med en fast årlig prosent.

<sup>18</sup> Optimal kontrollteori er et felt innen matematikken som brukes til å løse kontinuerlige tidsopptimeringsproblemer.

markedsaktørenes beslutninger også være avhengig av deres forventninger til fremtidige politiske tiltak <sup>19</sup>. En underliggende forutsetning er rasjonelle markedsaktører med rasjonelle forventninger.

Vi kan ha både pengepolitiske og finanspolitiske politikkregler (handlingsregler). Eksempler kan være regler som setter føringer for budsjettprosessen i parlamentet eller regler for hvordan pengepolitikken skal føres. Handlingsregelen for bruken av petroleumsinntektene er den mest omtalte norske politikkregelen. Eksempler fra utlandet er US Budget Enforcement Act som krever budsjettbalanse for flere av de amerikanske delstatene og Stabilitetspakten i EU som gir maksimalgrenser for medlemslandenes budsjettunderskudd og bruttogjeld.

La oss se på ideene til Kydland & Prescott mer i detalj. Forfatterne skiller altså mellom regelstyring og diskresjonær politikk. Med regelstyring menes en politikk som følger gitte vedtatte regler og strategier som det er vanskelig for politikerne å bryte. Det følges en diskresjonær linje når myndigheten fritt kan iverksette politikktiltak som det passer. Vi har tidligere vært inne på teori der politikerne er opportunistiske individer med gjenvalg som eneste mål for øye. Med slike politikere er det ikke vanskelig å forstå behovet for regler i politikken. Men, hva om myndighetene er velmenende aktører som kun ønsker befolkningens beste? Kydland & Prescott hevder at regler også i denne situasjonen er best, i alle fall dersom markedsaktørene har rasjonelle forventninger. For myndighetene kan det være rasjonelt å binde seg til masten, gi fra seg handlefriheten, for derved å skape troverdighet om en gitt politisk handlingsplan. Troverdighet rundt den økonomiske politikken er nødvendig på grunn av tidsinkonsistensproblemet.

Tidsinkonsistensproblem har vi når det fra politikernes ståsted er optimalt å bryte løfter som de tidligere har fått markedsaktørene til å tro at de skal holde. Problemet ligger i at rasjonelle aktører forutser det framtidige løftebruddet og gjør sine valg deretter. Disse

---

<sup>19</sup> Ideen om at markedsaktørene endrer tilpasning ettersom forventninger om myndighetenes valg endres ble først introdusert av Lucas (1976).

valgene gir videre et uheldig samfunnsøkonomisk resultat. I litteraturen nevnes flere eksempler på slike tidsinkonsistensproblemer.

Kydland & Prescott og senere mer eksplisitt formulert av Barro & Gordon (1983) viser tidsinkonsistensproblemer i diskresjonær pengepolitikk. Utgangspunktet er Phillipskurven. Etter at markedsaktørene er ferdig med sine lønnsforhandlinger kan politikerne ha insentiver til å øke inflasjonen utover det de på forhånd har annonsert for å redusere arbeidsledigheten. Det framtidige løftebruddet blir riktignok forventet av markedsaktørene som derfor setter høyere lønnskrav enn det som er forenlig med lav inflasjon. Poenget er at markedsaktørenes forventninger i seg selv gjør det umulig å oppnå troverdighet rundt lav inflasjon.

Acocella (1998) viser tidsinkonsistensproblemer i myndighetenes industripolitikk. Tidshorisonten er to perioder. Myndighetene ønsker høyere vekstrate i produksjonen og tenker å nå dette målet gjennom politikk som fremmer innovasjon. I håp om å stimulere teknologisk utvikling kan myndighetene love at forskere vil bli gitt retten til eksklusivt å utnytte sine oppfinnelser (patent). Men, så snart nyvinningen har funnet sted (man antar at dette skjer i slutten av periode 1) vil samfunnet tjene mer dersom alle får tilgang til patentet, gitt at monopolløsningen er ineffektiv. En politikk med patentbeskyttelse vil derfor være tidsinkonsistent, det vil si den vil være optimal i periode 1 men ikke i periode 2 når private agenter som er interessert i å forske på nyvinninger allerede har gjort sine valg. Rasjonelle aktører vil forutse dette, og vil følgelig ikke være særlig interessert i å satse på forskning.

Se blant annet Persson (1989) for modell og en mer utdypende diskusjon rundt tidsinkonsistensproblemet.

Kydland og Prescott viser at tidsinkonsistensproblemer kan løses med innføring av a priori regler som tvinger myndighetene til å holde det de lover, også etter at markedsaktørene har gjort sine valg. Forfatterne poengterer videre at en slik regel må være fast, det vil si at den gir utelukkende en handling og ikke er avhengig av spesielle forhold eller ny informasjon i framtiden.

Handlingsregler kan også løse problemer som følger av generasjonsmotsetninger eller av tidsinkonsistente preferanser. Vi snakker om generasjonsmotsetninger når for eksempel nålevende generasjoner overfører forbruksmuligheter fra fremtidige generasjoner gjennom opptak av offentlig gjeld. Tidsinkonsistente preferanser har vi når dagens behov fremstår som spesielt viktige, og forskjellen mellom i år og neste år oppfattes som større enn forskjellen mellom to påfølgende år i fremtiden.

Forkjemperne for større regelstyring i politikken har også flere andre argumenter som stiller seg støttende til bruken av regler. For det første kan lengden og variabiliteten i tiden fra politikk til samfunnsøkonomisk resultat tilsi at diskresjonær politikk kan føre til sykliske trender. For det andre kan ekspansiv diskresjonær politikk (i alle fall pengepolitikk) utover kort sikt ansees som ineffektiv og kun produsere inflasjon. Videre er regler som oftest enkle å håndtere og krever mindre administrasjon enn diskresjonær politikk. Samtidig kan regler skape mer stabile forventninger hos markedsaktørene.

Med tiden har man sett en økende politisk vilje til å sette regler på den økonomiske politikken. Disiplinering ansees ofte som nødvendig for å oppnå fornuftig politikk på lang sikt. Spørsmålet ligger i hvor langt man bør gå, både i antall regler og hvor absolutte disse skal være. Her er det knyttet stor uenighet.

Det mest opplagte argumentet mot regelstyring er behovet for at myndighetene har mulighet til å reagere fleksibelt i en verden i stadig endring. Dette ble også nevnt av Kydland og Prescott. Buitier (1981) mener å demonstrere at diskresjonær politikk med fleksible regler alltid er bedre enn faste regler dersom det er usikkerhet rundt framtidige makroøkonomiske utfall. Beskrankningen som politikregler gir kan medføre store samfunnsøkonomiske byrder dersom uventede sjokk inntreffer (for eksempel fall i verdenssetterspørselen). I slike tilfeller vil muligheten til å agere fleksibelt kunne gi større fordeler enn å være bundet til masten gjennom ufravikelige regler (Fischer, 1990; Bernanke og Mishkin, 1992). Et i utgangspunktet ønsket mål kan med andre ord miste sin attraktivitet med tidens gang. En mulig løsning er å innføre mer fleksible betingede regler som er avhengig av den økonomiske situasjonen.

Acocella (1998) nevner at tidsinkonsistens ikke nødvendigvis er negativt. Dessverre mangler vi et referansegrunnlag til å kunne skille mellom god og dårlig tidsinkonsistens.

Følgelig vil det alltid være en risiko at positiv tidsinkonsistent politikk blir omgjort til forpliktende regler med støtte fra politiske aktører med skjulte agendaer og mål som ikke er forenlig med samfunnets interesser. Hva som er best av regler eller diskresjon kan derfor til en viss grad være avhengig av den enkeltes preferanser. De som for eksempel er sterkt opptatt av monetær stabilitet vil være i favør av regler som reduserer myndighetenes makt i pengepolitikken, mens de som frykter fall i etterspørsel og ledighet vil kunne argumentere for at regler begrenser myndighetenes mulighet til å utføre vellykkede konjunkturtiltak.

## ***4. Hypotese 1***

Hypotese 1 sier at myndighetene med dagens lover og regler over tid vil tillate større oljekorrigerte underskudd enn det handlingsregelen gir rom for. Logikken bak Hypotese 1 og de mulige årsakene til denne blir mer utførlig diskutert i kapittel 6. Her vil jeg også presentere et forslag som vil kunne redusere risikoen for resultatet som hypotesen predikerer, uten at dette gir myndighetene mindre fleksibilitet i finanspolitikken. I dette kapittelet vil jeg undersøke om analyser av historiske data kan bidra til å belyse hypotesens gyldighet.

Handlingsregelen og loven om Statens pensjonsfond er virkemidlene som er opprettet for å styre bruken av petroleumsinntektene. Loven om Statens pensjonsfond påvirker bruken av petroleumsinntektene gjennom ideen om at Statens pensjonsfond - Utland skal finansiere statens budsjettunderskudd. Dette ble vedtatt i 1990 med loven om Statens petroleumsfond. Loven ble riktignok først synlig i 1995, som var første år med nettosparing i petroleumsfondet. Det langsiktige nivået på den årlige bruken av petroleumsinntektene ble vedtatt med handlingsregelen i 2001. Grunnlaget for mine analyser er følgelig basert på et meget begrenset antall år <sup>20</sup>.

Som hovedanalyse har jeg gjennomført en omfattende studie av budsjettforslag og regnskap for statens inntekter og utgifter de siste 25 årene. Jeg har i tillegg utarbeidet flere mindre overordnede analyser. Alle analysene er utarbeidet for å belyse Hypotese 1. De overordnede analysene gjennomgås i avsnitt 4.1, mens hovedanalysen blir grundig utredet i avsnitt 4.2.

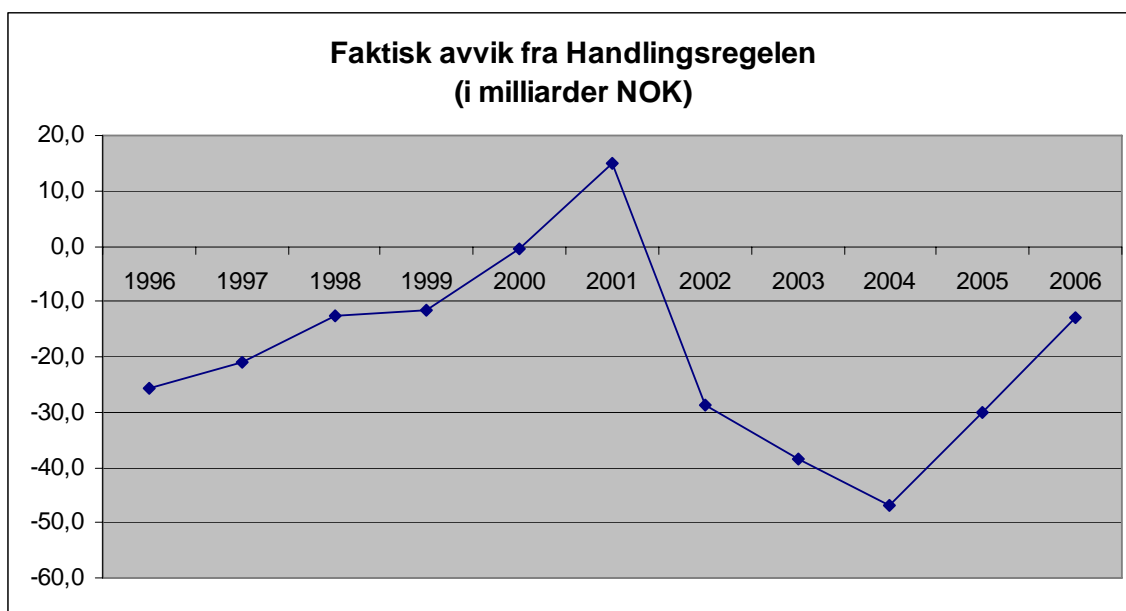
---

<sup>20</sup> Jeg anser tidsperioden som for kort til å kunne gjøre helt bastante konklusjoner om hypotesen kan bekreftes eller avkreftes

## 4.1 Overordnede analyser

### 4.1.1 Avvik fra handlingsregelen

Handlingsregelen har blitt brutt hvert eneste år siden den ble innført.



Kilde: Norges Bank, Stortingsbøker og egne analyser

\* Tall for 2006 er anslag på regnskap hentet fra Revidert Nasjonalbudsjett 2006

Figur 4.1 - Avvik mellom faktisk underskudd og underskudd gitt av handlingsregelen

Handlingsregelen var ikke gjeldende før budsjettåret for 2002. Det kan derfor synes rart å måle avvik fra denne for årene 1996 til 2001. Figur 4.1 er likevel interessant fordi den viser at det absolutte avviket faktisk ble større etter at regelen ble innført.

|   | 96-01    | 02-06 |
|---|----------|-------|
| Årlig avvik fra handlingsregelen (i milliarder NOK) | -9,4     | -31,4 |
| Faktisk overføring i % av fondets totalstørrelse    | 15,6 % * | 8,1 % |

Kilde: Norges Bank, Stortingsbøker og egne analyser

\* Gjennomsnitt 1997-2001

Tabell 4.1.

Tabell 4.1 viser at gjennomsnittlig avvik fra handlingsregelen (i NOK) økte betraktelig etter at handlingsregelen ble innført. Riktignok ligger overføringene til statsbudsjettet



som prosent av fondets totale størrelse høyere for årene før regelen ble innført. Dette henger sammen med en relativ lav fondsverdi i årene før tusenårsskiftet.

Årsaken til at politikerne har tillatt såpass store avvik fra en regel som de selv har blitt enige om begrunnes i flere forhold. For det første førte nedgangen i verdens aksjemarkeder til negativ fondsavkastning i 2001 og 2002. Dette ga rom for noe avvik fra handlingsregelen <sup>21</sup>. En annen kjent begrunnelse for avvik fra handlingsregelen var behovet for konjunkturpolitikk. For at økonomien skulle komme seg opp igjen fra lavkonjunktoren som fulgte etter årtusenskiftet var det nødvendig med ekstra innsprøyting av oljepenger. Dette er argumenter som mange vil se seg i alle fall delvis enige i. Likevel er det naturlig å spørre om det var nødvendig med så store avvik.

I perioden 1997-2006 har pensjonsfondet hatt en årlig avkastning (målt i norske kroner) på 7,14 % <sup>22</sup>. Fra 2002 til 2006 har avkastningen ligget på 5,5 %. Målt i realavkastning blir tilsvarende tall 5,32 % for perioden 97-06 og 4,00 % for perioden 02-06 <sup>23</sup>.

Begrunnelsen om avvik fra handlingsregelen på grunn av unormal avkastning blir følgelig et svakt argument dersom man ser på de to periodene hver for seg og samlet. Selv om argumentene kan brukes for årene 2002-04 vil det kun forklare en liten del av det faktiske avviket i disse årene. Med enkle beregninger kan verdien på Statens pensjonsfond - Utland per 1.1.2006 beregnes til 1 381 milliarder gitt faktisk inflasjon og en årlig realavkastning på 4 % fra og med 1996. La oss kalle dette scenarioet for standardscenarioet. Faktisk verdi på Statens pensjonsfond - Utland per 1.1.2006 var 1 399, altså 18 milliarder høyere enn standardscenarioet. Gjennomsnittlig avvik fra handlingsregelen for perioden 97-01 ville vært -6,8 milliarder NOK med standardscenarioet mens det faktisk lå på -6,1 milliarder NOK. For perioden 02-06 ville gjennomsnittlig årlig avvik fra handlingsregelen med standardscenarioet vært -28,5 milliarder NOK mens det faktisk var 31, 4 milliarder NOK. En liten del av avviket fra handlingsregelen i denne perioden kan følgelig forsvares med unormal fondsavkastning.

---

<sup>21</sup> Som nevnt i avsnitt 2.2 kan det ved store endringer i fondsverdien være hensiktsmessig (og i tråd med handlingsregelen) å fordele de påfølgende konsekvensene for fondets avkastning over flere år.

<sup>22</sup> Kilde: Norges Bank

<sup>23</sup> I beregningene av realavkastningen brukes inflasjonstall for harmonisert totalindeks, kilde: SSB.

Et interessant spørsmål til argumentet om behovet for konjunkturpolitikk er om den ekstra pengeinnsprøytingen hadde blitt like stor dersom landet ikke hadde hatt et stort petroleumsfond å tære på.

|   | <b>02-06</b> |
|---|--------------|
| Reduksjon i formue (i milliarder NOK)             | -157,1       |
| Reduksjon i formue per innbygger (i NOK)          | -33 786 *    |
| Årlig lavere realavkastning (i milliarder NOK)    | -6,3         |
| Årlig lavere realavkastning per innbygger (i NOK) | -1351 *      |

*Kilde: Norges Bank, Stortingsbøker og egne analyser*

*\* Basert på folketallet ved utgangen av 2. kvartal 2006*

*Tabell 4.2.*

Tabell 4.2 viser reduksjonen i verdien<sup>24</sup> på Statens Pensjonsfond som følger av at politikerne ikke har holdt seg til handlingsregelen. Jeg lar leseren selv avgjøre dramatikken i avvikene. Mitt poeng med disse enkle beregningene er å belyse muligheten for at avvikene fra handlingsregelen ikke alene kan forklares av rasjonelle politiske beslutninger, gitt troen på at handlingsregelen er den langsiktige finanspolitiske linjen å følge.

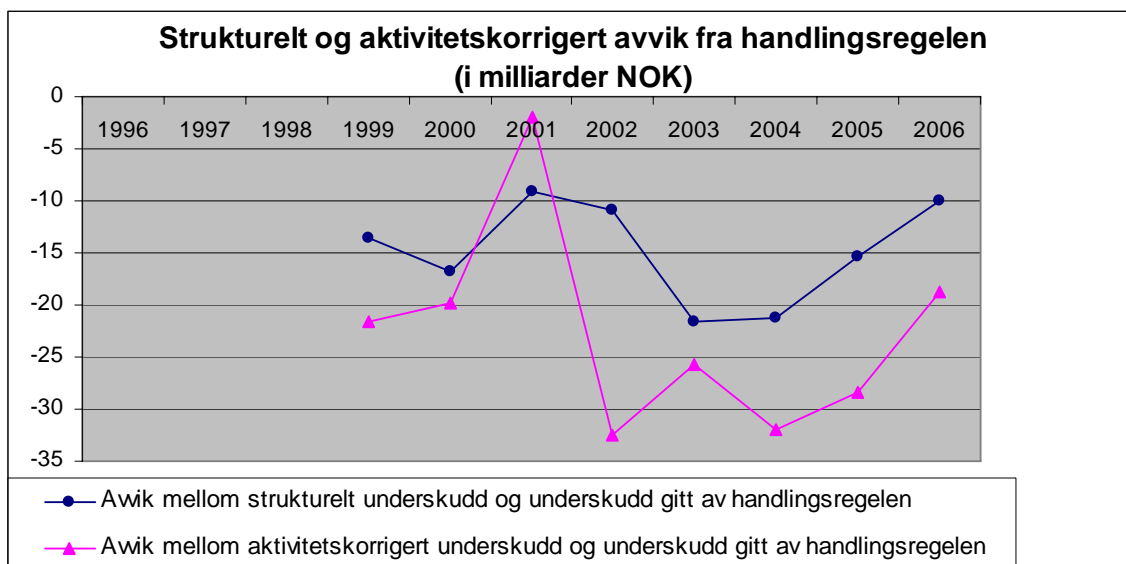
Siden handlingsregelen kan brytes på kort sikt av hensyn til konjunktorene er det mer hensiktsmessig å vurdere denne opp mot det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet<sup>25</sup>. Dette underskuddet beregnes hvert år av Finansdepartementet<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Avkastningen på fondsreduksjonen er ikke inkludert i disse beregningene

<sup>25</sup> Det strukturelle oljekorrigerte underskuddet ble beskrevet i kapittel 2.

<sup>26</sup> Strukturelle underskudd beregnes også i flere andre land, samt i EU og i OECD. Beregningsmetodene kan riktignok være noe forskjellig mellom land og organisasjoner.



Kilde: Norges Bank, Stortingsbøker og egne analyser

Figur 4.2 - Strukturelt avvik fra Handlingsregelen og Aktivitetskorrigert avvik fra Handlingsregelen

Også figur 4.2 viser et formidabelt avvik fra handlingsregelen, både før og etter at denne ble innført.

|  | 99-01 | 02-06     |
|--|-------|-----------|
| Årlig strukturelt avvik fra handlingsregelen (i milliarder NOK)    | -13,2 | -15,8     |
| Årlig strukturelt avvik gitt standardscenarioet                    | -13,4 | -12,9     |
| Strukturelt oljekorrigert underskudd i % av fondets totalstørrelse | 9,9 % | 6,0 %     |
| Reduksjon i formue (i milliarder NOK)                              |       | -78,9     |
| Reduksjon i formue per innbygger (i NOK)                           |       | -16 969 * |
| Årlig lavere realavkastning (i milliarder NOK)                     |       | -3,16     |
| Årlig lavere realavkastning per innbygger (i NOK)                  |       | -679 *    |

Kilde: Norges Bank, Stortingsbøker og egne analyser

\* Med utgangspunkt i folketallet ved utgangen av 2. kvartal 2006

Tabell 4.3.

## 4.1.2 Korrelasjoner

Jeg har utført flere korrelasjonsanalyser for å se om politikernes tilbøyelighet til å godta avvik fra handlingsregelen kan være påvirket av forhold som oljepris, petroleumsfondets totalverdi eller statens petroleumsinntekter. Se vedlegg I for figurer.

De faktiske avvikene fra handlingsregelen ser ikke ut til å være påvirket av nivået på petroleumsfondet<sup>27</sup>. Faktiske petroleumsinntekter eller oljepris ser heller ikke ut til å påvirke avvikene. Derimot ser det ut som det er en negativ sammenheng mellom avvikene og fjorårets oljepris (Figurvedlegg I-VI), altså at høy oljepris gir lavere avvik. Tilsvarende sammenheng finner vi for fjorårets petroleumsinntekter (Figurvedlegg I-IV) og årets forventede petroleumsinntekter (Figurvedlegg I-II).

### 4.1.3 Internasjonale sammenligninger

Jeg hadde i utgangspunktet tenkt at deler av hovedanalysen skulle bestå av sammenligninger mellom den norske budsjettpolitikken og budsjettpolitikken i andre land. Etter hvert fant jeg ut at det ville bli vanskelig å undersøke mine hypoteser med slike analyser. Dette skyldes hovedsakelig at Norge av flere grunner er lite sammenlignbar med andre land. For det første går den norske staten årlig med store overskudd mens de fleste andre land, med ellers sammenlignbare politiske forhold og institusjoner, går med underskudd. De fleste land med tilsvarende store ressursrikdommer<sup>28</sup> er u-land med politiske forhold og institusjoner som avviker sterkt fra de Norge har. Videre er det meget vanskelig å finne sammenlignbare data for ulike land grunnet blant annet forskjeller i budsjett- og regnskapsprinsipper. Den internasjonale analysen blir derfor holdt på et overordnet nivå.

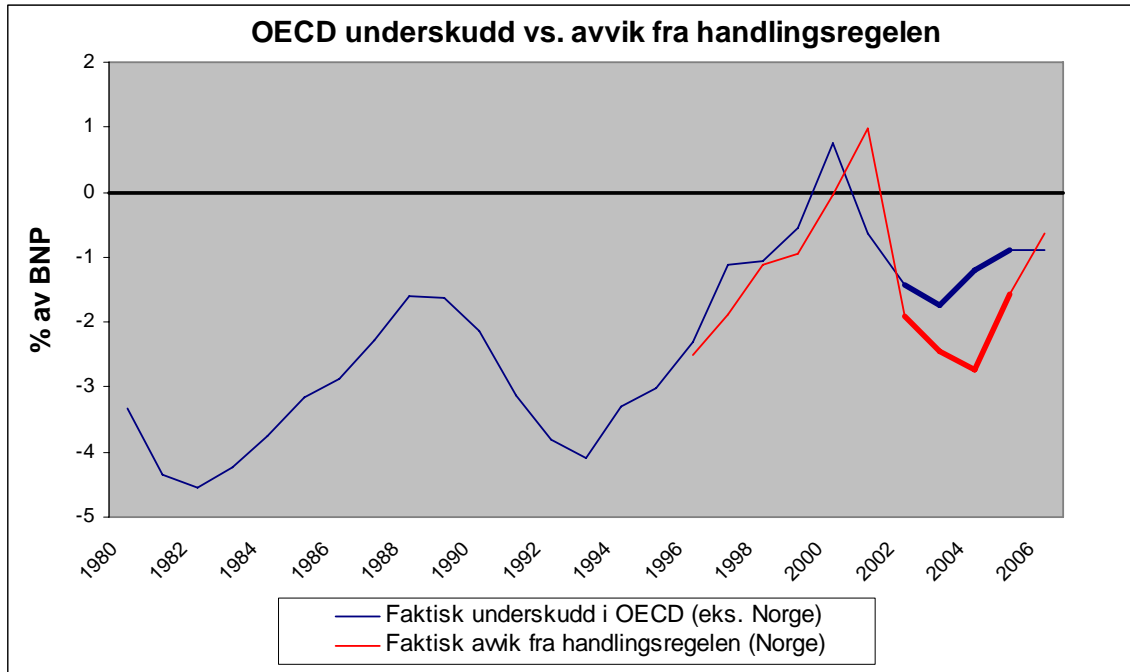
Jeg ønsker å vurdere hvor disiplinerte norske myndigheter er i sin finanspolitikk sammenlignet med myndighetene i andre land. For å finne ut av dette har jeg tatt følgende forutsetninger:

- Norske myndigheter ønsker på sikt å oppnå et underskudd på statsregnskapet lik det underskuddet som gis av handlingsregelen for petroleumsinntektene
- Alle andre land har som mål at statsbudsjettet over tid skal gå i null

---

<sup>27</sup> Der 2006 tall inkluderes i analyser med Statens petroleumsfond brukes verdier for Statens Pensjonsfond – Utland.

<sup>28</sup> Se avsnitt 6.6 i kapittel 6 for ytterligere diskusjon om andre land med store ressursrikdommer



Kilde: IMF, Revidert nasjonalbudsjett for 98-06, Norges Bank og egne beregninger

Figur 4.3 - Faktisk underskudd i offentlig sektor for OECD (gjennomsnitt, ekskludert Norge) sammenlignet med faktisk avvik fra handlingsregelen for Norge

Figur 4.3 viser gjennomsnittlig underskudd (som % av BNP) i offentlig sektor for landene i OECD ekskludert Norge. Som figuren viser har de ulike lands myndigheter i snitt redusert sine underskudd betraktelig i de senere år. Dette skyldes blant annet omfattende budsjettreformer og nye politiske retningslinjer (handlingsregler) i flere land. Figuren viser også det faktiske avviket fra handlingsregelen i det norske statsregnskapet. De to kurvene kan delvis vurderes mot hverandre dersom man tar utgangspunkt i de to forutsetningene nevnt over.

Perioden fra 2002 til 2005 (uthevede kurver) er spesielt interessant <sup>29</sup>. I denne perioden var avviket fra handlingsregelen i gjennomsnitt på 2,2 % av BNP, mens OECD-landenes underskudd i snitt lå på 1,3 % av BNP. Dette bildet peker i retning av at norske myndigheter har vært mindre disiplinerte enn snittet av de andre OECD-landene etter at handlingsregelen ble innført.

Vi skal naturligvis være meget forsiktige med å dra sterke konklusjoner fra den enkle analysen over. Det er flere grunner til dette. For det første kan det være mulig at OECD

<sup>29</sup> Dette fordi 2006-tallene kun er anslag og fordi handlingsregelen først var gjeldende fra budsjettåret 2002.

landene i snitt har ambisjon om overskudd i sine regnskaper på grunn av et ønske om nedbetaling av gjeld. For det andre kan det være mulig at Norge hadde behov for sterkere konjunkturpolitiske impulser i denne perioden enn resten av OECD-området. For det tredje er data for fire år et meget begrenset utvalg å dra slutninger fra. Videre kan det være lite sammenlignbart å vurdere tall for den norske statsforvaltningen opp mot tall for hele offentlig sektor i de andre OECD-landene. I tillegg kan det være visse definisjonsforskjeller mellom beregningsmetoden som brukes av IMF og mine beregninger for Norge. Dette gjelder blant annet mulige forskjeller i periodisering av inntekter og utgifter.

## 4.2 Hovedanalyse

Som hovedanalyse har jeg studert den statlige budsjettprosessen i Norge for de siste 25 årene. Med utgangspunkt i tall fra statsbudsjett og -regnskap har jeg blant annet sett på følgende forhold:

- Politikernes tilbøyelighet til å tillate underskudd i løpet av budsjettåret
- Politikernes tilbøyelighet til å tillate tilleggsbevilgninger i løpet av budsjettåret
- Myndighetenes disiplin mot budsjett

Hvordan skal så en slik analyse hjelpe til med å avgjøre gyldigheten av hypotese 1?

Handlingsregelen og loven om Statens pensjonsfond skal bidra til å sikre en budsjettpolitikk som ivaretar det langsiktige målet om å kun bruke realavkastningen på Statens pensjonsfond – Utland. Derfor er det naturlig å vurdere om budsjettpolitikken faktisk ser ut til å gjøre dette. De overordnede analysene rundt avvik fra handlingsregelen var et steg på veien. I dette avsnittet går jeg dypere inn i selve prosessen fra budsjett til regnskap.

Før jeg gjennomgår resultatene av analysen vil jeg gi en oversikt over gangen i den statlige budsjettprosessen.

## 4.2.1 Det statlige budsjettarbeidet

### 4.2.1.1 Overordnede prinsipper og regler

Statsbudsjettet gir en samlet oversikt over påfølgende års planlagte ressursbruk for all statlig virksomhet, samt behovet for finansiering.

Bevilgningsreglementet legger føringer for budsjettets utforming og for gangen i budsjettprosessen<sup>30</sup>. Ettårsprinsippet sier at Stortinget ikke kan pålegge skatter og avgifter for mer enn ett år av gangen. Dette prinsippet gjelder i hovedsak også for bevilgninger<sup>31</sup>. Budsjettet skal utformes etter bruttoprinsippet. Ved bruk av bruttoprinsippet skal alle inntekter og utgifter føres med hver for seg<sup>32</sup>. Budsjettet skal føres etter kontantprinsippet. Dette betyr at alle inntekter og utgifter tas med i budsjettet den budsjetterminen da de skal betales. Det er med andre ord ingen periodisering av utgifter og inntekter. Bruttoprinsippet og kontantprinsippet gjelder også for statsregnskapet.

I 2001 ble det vedtatt en ny budsjettreform etter en prøveperiode siden 1997. Den viktigste endringen som ble introdusert var et rammebudsjettssystem som medfører at Stortinget tidlig i budsjettprosessen skal vedta de beløpsmessige hoveddrammene for de ulike fagområdene i budsjettet. Dette danner så utgangspunktet for det videre arbeidet med budsjettet i de ulike fagkomiteene. Rammebudsjetteringsprinsippet er innført for bedre å ivareta de langsiktige hensyn i budsjettprosessen ved at det gir bedre kontroll over de samlede utgiftene og inntektene på statsbudsjettet.

---

<sup>30</sup> Et nytt bevilgningsreglement ble innført i januar 2006. Dette overtok for det tidligere reglementet fra 1959.

<sup>31</sup> 5 prosent av driftsbevilgningene kan overføres til neste budsjettår. I tillegg kan Stortinget gi regjeringen fullmakt til å pådra staten framtidige forpliktelser.

<sup>32</sup> Det finnes noen unntak fra dette prinsippet. Det skal blant annet benyttes nettobudsjettering for statens forretningsdrift.

#### 4.2.1.2 Selve budsjettprosessen

Første forslag til statsbudsjett utarbeides av regjeringen og presenteres for Stortinget i begynnelsen av oktober før budsjettåret. Forslaget legges frem i Stortingsproposisjon nr. 1 (St.prp.nr.1) og er kjent som ”gul bok”. Fram til 10. november kan regjeringen fremme tillegg til dette budsjettforslaget.

Etter at regjeringen har kommet med sitt budsjettforslag utarbeider de ulike politiske partiene på Stortinget sine alternative budsjett. Balansen skal tydelig komme fram i disse forslagene. Innen 20. november avgir finanskomiteen på Stortinget Budsjettinnstilling S.I. Denne inneholder blant annet de ulike forslagene til rammevedtak. Innen en uke skal de ulike forslagene behandles i Stortinget. Fordelingene mellom de ulike rammeområdene fastsettes til slutt i et samlet vedtak. Dette vedtaket er bindende for det videre budsjettarbeidet som gjøres i fagkomiteer bestående av representanter for de ulike stortingspartiene.

De ulike fagkomiteenes budsjettinnstillinger skal være ferdigbehandlet innen 15. desember. Fagkomiteene gir forslag til disponeringer innenfor den vedtatte rammen. Dersom komiteen foreslår økte utgifter må dette dekkes med tilsvarende utgiftskutt eller økning i inntektene innenfor samme området komiteen har ansvaret for. Budsjettinnstillingene blir til slutt behandlet i plenum i Stortinget og her fattes endelig vedtak for hvert område og post. Det vedtatte budsjettet blir samlet i et dokument kalt saldert budsjett eller ”blå bok”.

Stortinget kan i løpet av budsjettperioden vedta tilleggsbevilgninger utover det som er vedtatt i statsbudsjettet i desember. Kongen i statsråd kan på siden av dette gi samtykke til ytterligere tilleggsbevilgninger av begrenset størrelse <sup>33</sup>.

I forbindelse med fremleggingen av revidert nasjonalbudsjett i mai samles påløpte omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet som allerede er vedtatt samt regjeringens forslag til ytterligere endringer. Stortinget behandler forslagene og gjør vedtak av budsjettendringer på siste stortingsmøte før sommerferien.

---

<sup>33</sup> Kongen kan riktignok vedta større beløp dersom det er helt nødvendig å pådra utgifter før Stortinget kan samles for vedtak.



Behandlingen av tilleggsbevilgningene i løpet av budsjettåret er ikke styrt av et rammesystem slik det er på høsten før budsjettåret. Det er heller ikke krav om et samlet vedtak over forslagene. For mindretallsregjeringer kan dette bety godkjenning av flere saker fordi de kan skifte mellom partiene om politisk støtte fra sak til sak.

Innen midten av oktober skal alle regjeringens forslag til tilleggsbevilgninger i 2. halvår være meldt inn til Stortinget. I begynnelsen av desember legger regjeringen fram forslag til ny saldering av årets budsjett. Denne behandles så av Finanskomiteen. Endelig vedtak i Stortinget gjøres på siste møte før juleferien. I nysaldert budsjett skal alle endringer i statsbudsjettet oppsummeres.

Første versjon av statsregnskapet fremlegges Stortinget om våren etter budsjettåret. I løpet av våren året deretter legger Riksrevisjonen frem sin revisjon av statsregnskapet.

#### **4.2.2 Metode**

Jeg vurderer budsjettall fra 1980 til 2006 slik de fremkommer gjennom budsjettprosessen, fra ”gul bok” til saldert budsjett til revidert nasjonalbudsjett og nysaldert budsjett.

Budsjettallene sammenlignes videre med det endelig statsregnskapet.

Med denne analysen ønsker jeg å besvare følgende spørsmål:

- Kan vi se noen endringer i myndighetenes tilbøyelighet til å vedta tilleggsbevilgninger etter at loven om Statens petroleumsfond ble introdusert?
- Kan vi se noen endringer i myndighetenes tilbøyelighet til å vedta tilleggsbevilgninger etter at handlingsregelen ble introdusert?
- Kan vi se noen endringer i myndighetenes disiplin mot budsjett etter at loven om Statens petroleumsfond ble introdusert?
- Kan vi se noen endringer i myndighetenes disiplin mot budsjett etter at handlingsregelen ble introdusert?

- Er tilbøyelighetene til å overholde budsjett og ilegge tilleggsbevilgninger påvirket av andre faktorer som oljepris, antatt nettokontantstrøm fra petroleumsaktiviteten, politiske parti i regjering, o.s.v.?

Det har vært en overraskende vanskelig prosess å finne nødvendig data til analysene. Ulik rapportering og beregningsmetode fra år til år har ført til at jeg har brukt betydelig ressurser på å validere dataenes sammenlignbarhet. For å være sikker på tallenes riktighet har jeg brukt budsjettokumentene slik de opprinnelig har blitt presentert for Stortinget. Dette har medført et kildemateriale på nesten 100 Stortingsbøker. Se Vedlegg II for mer informasjon om datagrunnlaget i analysen.

Mine analyser tar utgangspunkt i følgende oppdeling av inntekter, kostnader og underskudd på statsbudsjettet:

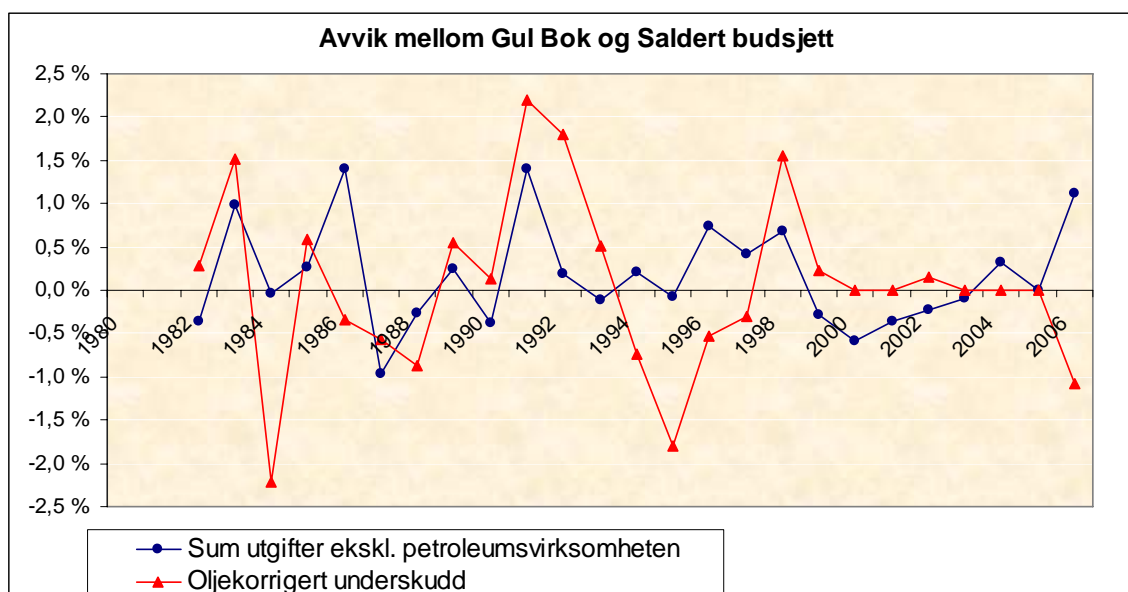
|  |
|--|
| Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten               |
| Renter på statsgjeld   |
| Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              |
| Overføringer, Kommuneforvaltningen   |
| Overføringer, Andre overføringer   |
| Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     |
| Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    |
| Faktisk, oljekorrigert underskudd  |
| Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter |
| Overskudd før lånetransaksjoner  |
| Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |
| Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  |

De fleste resultatene presenteres ved hjelp av grafer samt enkle gjennomsnittsberegninger for å kunne vurdere perioder opp mot hverandre. Se vedlegg III for en oversikt over tallgrunnlaget.

## 4.2.3 Resultatene

### 4.2.3.1 Endringer i løpet av budsjettprosessen

Positive avvik i grafene under betyr en økning i størrelsen som vurderes. For eksempel vil et positivt avvik i oljekorrigert underskudd bety en økning i underskuddet. En endring i en inntekt eller en utgift vises som prosent av vedkommende størrelse. En endring i underskudd vises som prosent av totale inntekter ekskludert petroleumsvirksomheten.



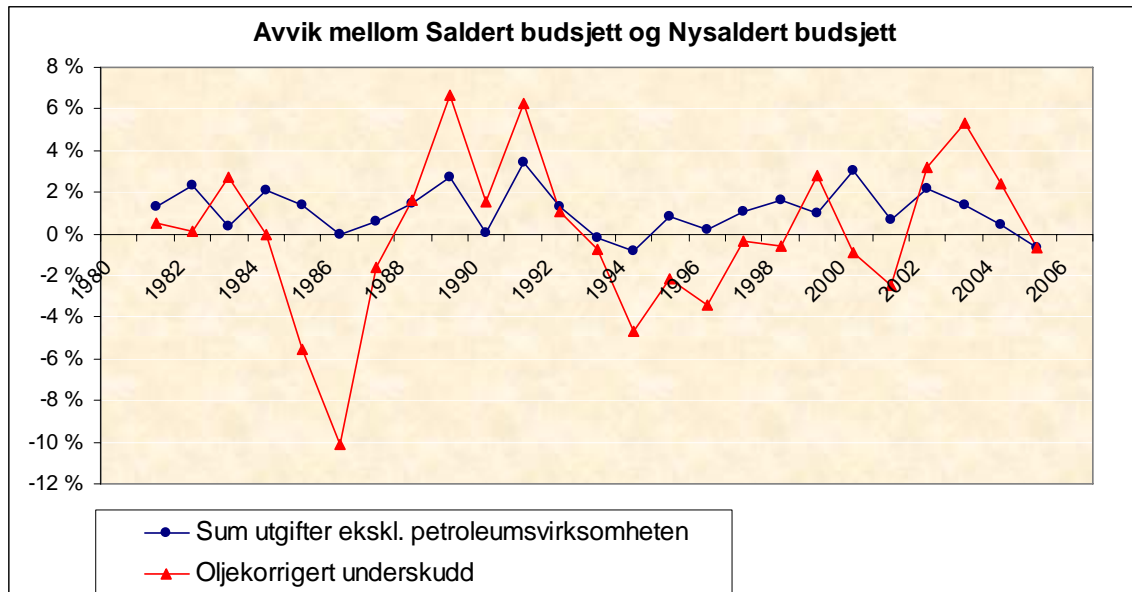
Figur 4.4 - Avvik mellom Gul bok og saldert budsjett

| ENDRING FRA GUL BOK TIL SALDERT BUDSJETT | 1982-   | 1982-  | 1982-         | 1991-   | 1991-         | 1995-   | 1995-   | 2002-          |
|--|---------|--------|---------------|---------|---------------|---------|---------|----------------|
|  | 90      | 94     | 06            | 01      | 06            | 01      | 06      | 06             |
| <b>Totale utgifter eks. petro</b>        | 0,10 %  | 0,20 % | <b>0,17 %</b> | 0,20 %  | <b>0,21 %</b> | 0,07 %  | 0,14 %  | <b>0,23 %</b>  |
| <b>Totale inntekter eks. petro</b>       | 0,23 %  | 0,02 % | <b>0,16 %</b> | -0,03 % | <b>0,12 %</b> | 0,21 %  | 0,31 %  | <b>0,44 %</b>  |
| <b>Oljekorrigert underskudd</b>          | -0,10 % | 0,22 % | <b>0,04 %</b> | 0,26 %  | <b>0,12 %</b> | -0,12 % | -0,15 % | <b>-0,18 %</b> |

Tabell 4.4.

Figuren og tabellen over viser at de totale utgiftene i snitt øker noe fra regjeringens første budsjettforslag til det budsjettet som vedtas i Stortinget. Det samme gjør inntektene. Etter

at loven om Statens petroleumsfond ble introdusert i 1990 har størrelsen på utgiftsendringen i snitt økt noe (fra 0,10 % i perioden 82-90 til 0,21 % i perioden 91-06).

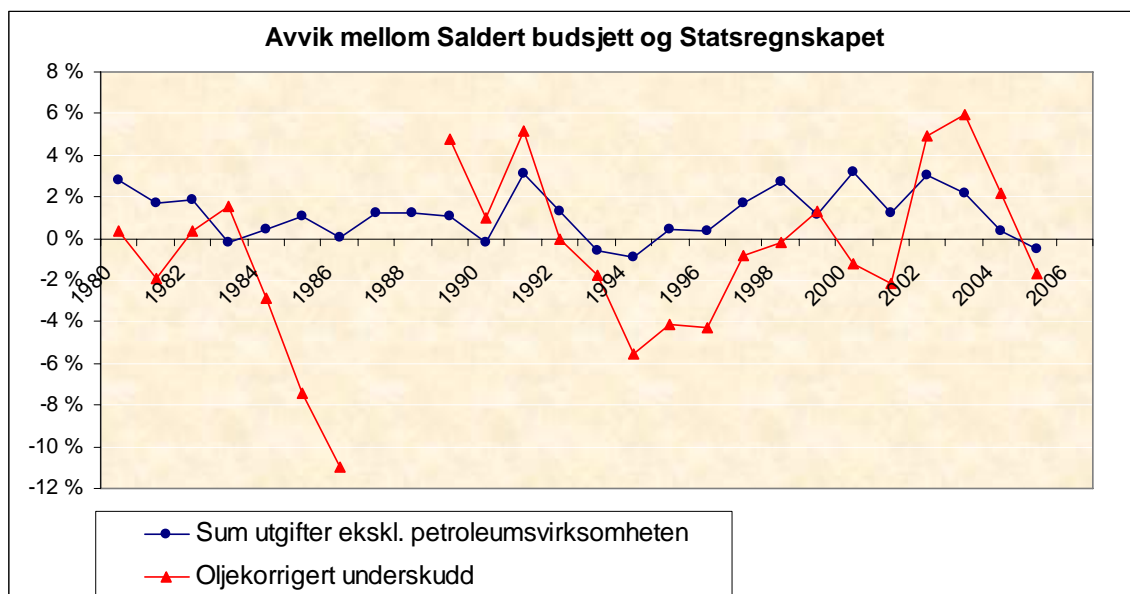


Figur 4.5 - Avvik mellom saldert og nysaldert budsjett

|                                    | ENDRING FRA SALDERT BUDSJETT TIL NYSALDERT BUDSJETT |         |               |         |               |         |         |                |
|------------------------------------|---|---------|---------------|---------|---------------|---------|---------|----------------|
|                                    | 1981-90   | 1981-94 | 1981-05       | 1991-01 | 1991-05       | 1995-01 | 1995-05 | 2002-05        |
| <b>Totale utgifter eks. petro</b>  | 1,23 %  | 1,14 %  | <b>1,11 %</b> | 1,10 %  | <b>1,03 %</b> | 1,21 %  | 1,07 %  | <b>0,84 %</b>  |
| <b>Totale inntekter eks. petro</b> | 1,76 %  | 1,43 %  | <b>1,17 %</b> | 1,66 %  | <b>0,77 %</b> | 2,26 %  | 0,83 %  | <b>-1,68 %</b> |
| <b>Oljekorrigert underskudd</b>    | -0,42 %   | -0,17 % | <b>0,04 %</b> | -0,46 % | <b>0,35 %</b> | -0,99 % | 0,30 %  | <b>2,57 %</b>  |

Tabell 4.5.

Endringen fra saldert til nysaldert budsjett er interessant fordi den viser vedtatte tilleggbevilgninger gjennom budsjettåret. Figur 4.5 viser at Stortinget i snitt øker utgiftene med i overkant av 1 prosent. For hele perioden sett under ett har en økning i budsjetterte utgifter blitt besvart med en økning i budsjetterte inntekter. I den første perioden etter etableringen av loven om Statens petroleumsfond (1991-2001) økte budsjetterte inntekter mer enn budsjetterte kostnader. Etter at handlingsregelen ble innført har dette bildet snudd og vi har fått en årlig snittøkning i budsjettert oljekorrigert underskudd på 2,57 %. Økningen i totale budsjetterte utgifter har gått noe ned etter at loven om Statens petroleumsfond ble introdusert (fra 1,23 % i perioden 81-90 til 1,03 % i perioden 95-05).

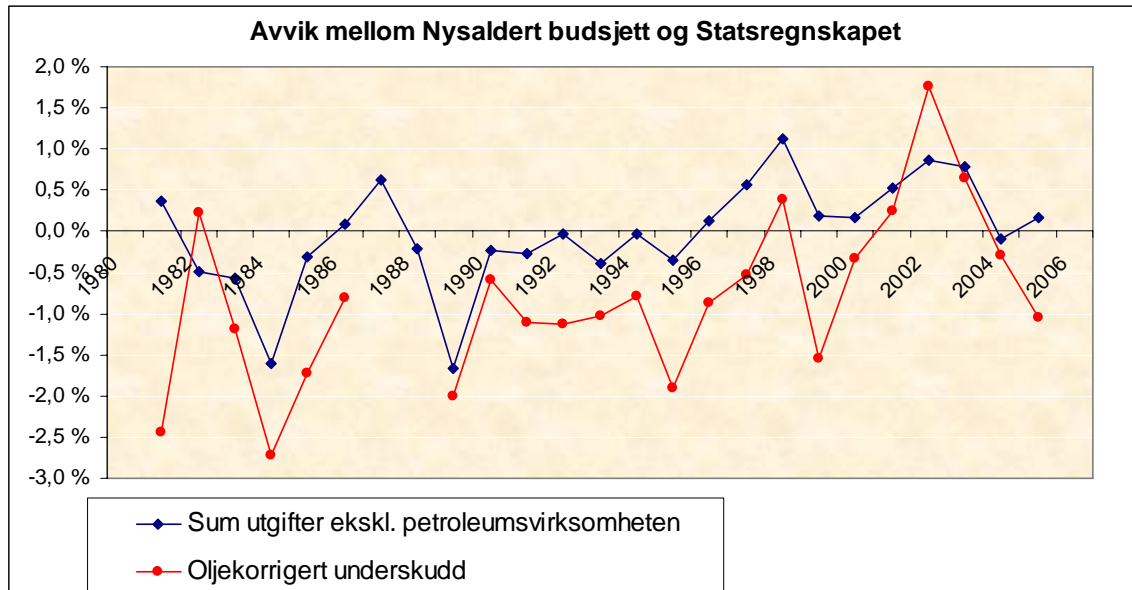


Figur 4.6 - Avvik mellom saldert budsjett og statsregnskapet

| ENDRING FRA SALDERT BUDSJETT TIL STATSREGNSKAP |         |         |                |         |                |         |         |                |
|--|---------|---------|----------------|---------|----------------|---------|---------|----------------|
|  | 1980-90 | 1980-94 | 1980-05        | 1991-01 | 1991-05        | 1995-01 | 1995-05 | 2002-05        |
| <b>Totale utgifter eks. petro</b>              | 1,00 %  | 0,93 %  | <b>1,15 %</b>  | 1,25 %  | <b>1,26 %</b>  | 1,55 %  | 1,45 %  | <b>1,28 %</b>  |
| <b>Totale inntekter eks. petro</b>             | 2,78 %  | 2,35 %  | <b>1,98 %</b>  | 2,59 %  | <b>1,51 %</b>  | 3,27 %  | 1,55 %  | <b>-1,47 %</b> |
| <b>Oljekorrigert underskudd</b>                | -1,70 % | -1,34 % | <b>-0,74 %</b> | -1,25 % | <b>-0,16 %</b> | -1,65 % | -0,02 % | <b>2,83 %</b>  |

Tabell 4.6.

Når man sammenligner det første vedtatte budsjettet med det endelige regnskapet ser vi at utgiftene øker gjennom budsjettåret for så å si hele perioden fra 1980 til 2005. Statens inntekter har også vist seg å bli høyere enn i utgangspunktet budsjettet. Det oljekorrigerte underskuddet har i snitt endt noe lavere enn i opprinnelig budsjett. Men, etter at handlingsregelen ble etablert har underskudd endt betraktelig høyere enn budsjettet (2,83 %).



Figur 4.7 - Avvik mellom nysaldert budsjett og statsregnskap

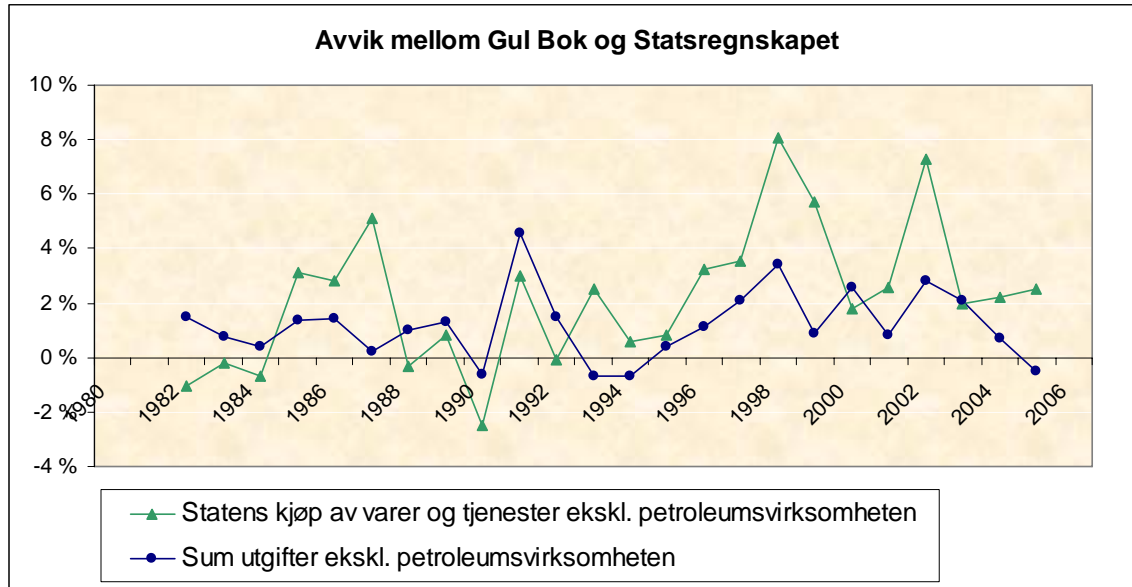
|                                    | ENDRING FRA NYSALDERT BUDSJETT TIL STATSREGNSKAP |         |                |         |                |         |         |               |
|------------------------------------|--|---------|----------------|---------|----------------|---------|---------|---------------|
|                                    | 1981-90  | 1981-94 | 1981-05        | 1991-01 | 1991-05        | 1995-01 | 1995-05 | 2002-05       |
| <b>Totale utgifter eks. petro</b>  | -0,40 %  | -0,34 % | <b>-0,03 %</b> | 0,15 %  | <b>0,22 %</b>  | 0,34 %  | 0,37 %  | <b>0,43 %</b> |
| <b>Totale inntekter eks. petro</b> | 0,79 %   | 0,79 %  | <b>0,75 %</b>  | 0,92 %  | <b>0,73 %</b>  | 0,99 %  | 0,71 %  | <b>0,21 %</b> |
| <b>Oljekorrigert underskudd</b>    | -1,40 %  | -1,28 % | <b>-0,82 %</b> | -0,78 % | <b>-0,50 %</b> | -0,65 % | -0,31 % | <b>0,27 %</b> |

Tall 4.7.

Forskjellen mellom nysaldert budsjett og statsregnskap er interessant fordi dette er beste målet på byråkratenes evne (eller vilje) til å holde seg til budsjett. Figur 4.7 viser en utvikling i negativ retning fra midten av 90-tallet, med betydelige utgiftssprekk i forhold til budsjett (fra -0,34 % for perioden 81-94 til 0,37 % for perioden 95-05).

Det er vanskelig å si så mye om myndighetenes budsjettpolitikk ved å kun se på endringer i totale utgifter og inntekter. Dette fordi store deler av disse er påvirket av aktivitetsnivået i samfunnet, som myndighetene har begrenset kontroll over. Derfor kan det være mer interessant å se på endringer i kjøp av varer og tjenester. Denne utgiftsposten er spesielt interessant fordi den blir direkte styrt av myndighetene. Dessverre har jeg ikke funnet godt nok datagrunnlag for oppdeling i kjøp av varer og tjenester for de siste årene i saldert og nysaldert budsjett. Derfor må jeg ta utgangspunkt i

regjeringens budsjettforslag (gul bok og revidert nasjonalbudsjett) framfor det som faktisk blir vedtatt i Stortinget.



Figur 4.8 - Avvik mellom gul bok og statsregnskap

|                                    | ENDRING FRA GUL BOK TIL STATSREGNSKAP |         |               |         |               |         |         |                |
|------------------------------------|---------------------------------------|---------|---------------|---------|---------------|---------|---------|----------------|
|                                    | 1982-90                               | 1982-94 | 1982-05       | 1991-01 | 1991-05       | 1995-01 | 1995-05 | 2002-05        |
| <b>Totale utgifter eks. petro</b>  | 0,82 %                                | 0,93 %  | <b>1,19 %</b> | 1,46 %  | <b>1,41 %</b> | 1,62 %  | 1,49 %  | <b>1,27 %</b>  |
| <b>Totale inntekter eks. petro</b> | 2,90 %                                | 2,19 %  | <b>1,93 %</b> | 2,57 %  | <b>1,48 %</b> | 3,50 %  | 1,68 %  | <b>-1,50 %</b> |
| <b>Kjøp av varer og tjenester</b>  | 0,80 %                                | 1,02 %  | <b>2,21 %</b> | 2,89 %  | <b>3,06 %</b> | 3,68 %  | 3,62 %  | <b>3,51 %</b>  |

Tabell 4.8.

Figur 4.8 og tabell 4.8 viser at tilbøyeligheten for tilleggsbevilgninger i posten "Kjøp av varer og tjenester" har økt fra 0,80 % i perioden 1982-90 til 3,06 % i perioden 1991-05. I perioden etter at handlingsregelen ble introdusert har tilleggsbevilgningene i snitt ligget på 3,51 %.

Se vedlegg IV for flere resultater fra analysen av den statlige budsjettprosessen.

#### **4.2.3.2 Korrelasjonsanalyser mellom budsjettendringer og petroleumsinntekter**

I tillegg til analysene av endringer i bevilgninger og underskudd gjennom budsjettprosessen har jeg undersøkt om det finnes forhold med petroleumsinntektene som påvirker størrelsen på tilleggsbevilgningene eller endringer i underskudd. De fleste resultatene vises figurativt i vedlegg V. De mest interessante resultatene gjennomgås nedenfor.

##### Forventet nettokontantstrøm fra petroleumssektoren

Forventet nettokontantstrøm fra petroleumssektoren ved budsjettstart ser ikke ut til å påvirke framtidige budsjettendringer i totale utgifter (Figurvedlegg V-I), bortsett fra en mulig liten positiv innvirkning i perioden 1981-94. Fra 1995 til 2005 kan det se ut til å være en viss positiv sammenheng mellom forventet nettokontantstrøm fra petroleumssektoren og endringer i oljekorrigert underskudd (Figurvedlegg V-II). For endringer i posten ”Kjøp av varer og tjenester” kan det se ut som det er en viss positiv sammenheng for hele perioden fra 1981-2005 sett under ett (Figurvedlegg V-III).

##### Faktisk nettokontantstrøm fra petroleumssektoren

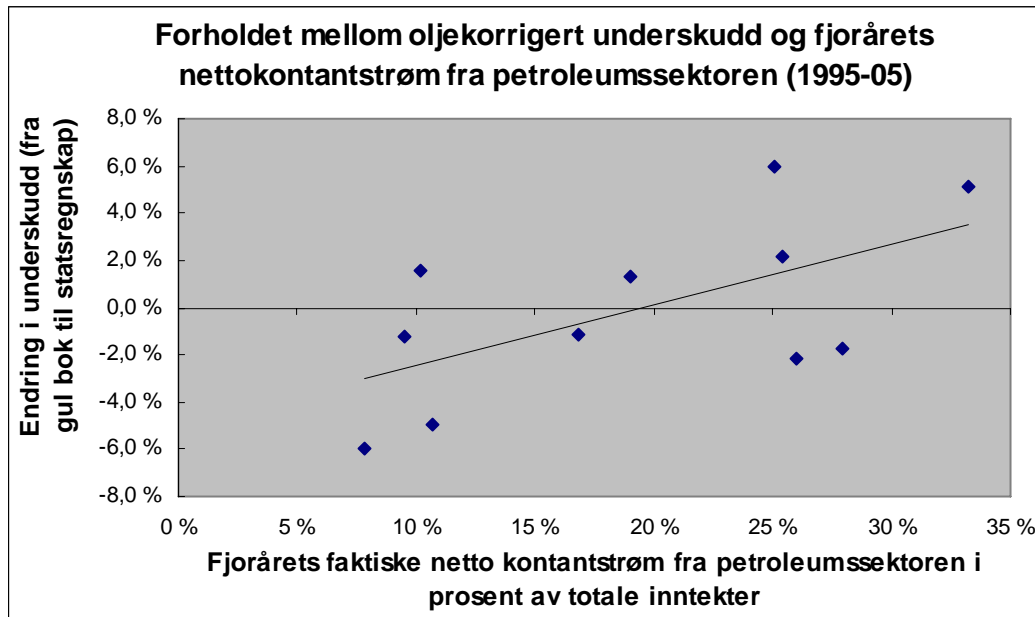
Det ser ikke ut til å være noen sammenheng mellom faktisk nettokontantstrøm fra petroleumssektoren og tilleggsbevilgninger eller endringer i underskudd etter 1995. For perioden 1981-94 kan det se ut som endringer i totale utgifter delvis korrelerer positivt med nettokontantstrømmen fra petroleumssektoren (Figurvedlegg V-IV). Endringer i posten ”Kjøp av varer og tjenester” ser delvis ut til å korrelere positivt med faktiske petroleumsinntekter for hele perioden sett under ett (Figurvedlegg V-V).

##### Fjorårets faktiske nettokontantstrøm fra petroleumssektoren

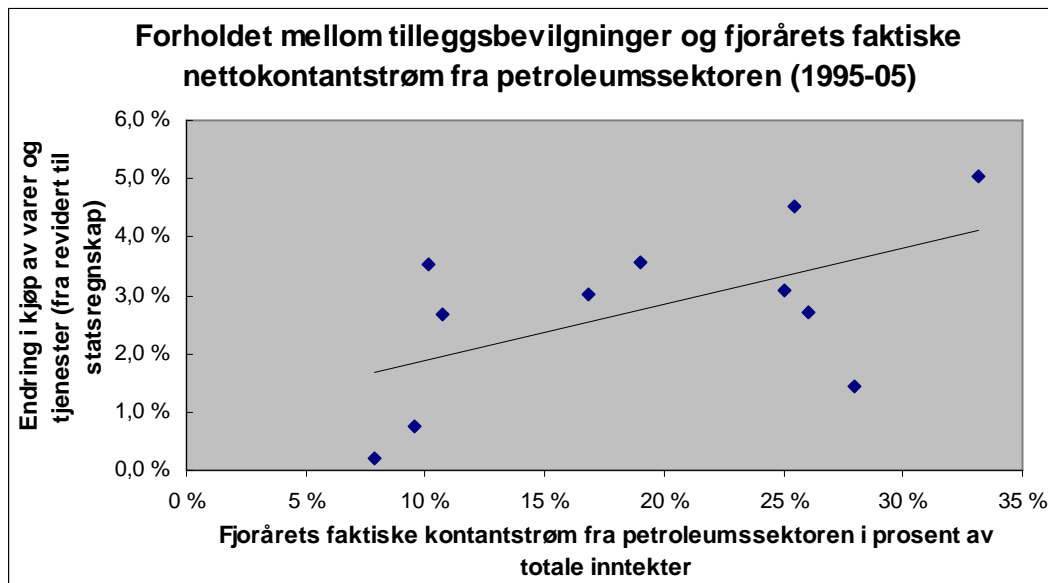
Fjorårets petroleumsinntekter ser ut til å påvirke (positivt) myndighetenes tilbøyelighet til å tillate endringer i oljekorrigert underskudd (Figur 4.9). Posten ”Kjøp av varer og tjenester” ser også ut til å bli påvirket positivt av fjorårets petroleumsinntekter (Figur 4.10). For perioden før 1994 ser det ut til å være ingen eller en svakt negativ sammenheng mellom fjorårets petroleumsinntekter og endringer i posten ”Kjøp av varer



og tjenester” (Figurvedlegg V-IX og Figurvedlegg V-XI). I samme periode ser det også ut til å være en tilsvarende negativ sammenheng mellom fjorårets petroleumsinntekter og endringer i oljekorrigert underskudd (Figurvedlegg V-XII). For totale utgifter er bildet motsatt. For perioden 1986-94 kan det se ut til å være en viss positiv sammenheng mellom fjorårets petroleumsinntekter (Figurvedlegg V-VI), men ikke etter 1995 (Figurvedlegg V-VII).



Figur 4.9.



Figur 4.10.

### Endringer i forventet nettokontantstrøm fra petroleumssektoren

Det kan se ut til at endringer i forventet nettokontantstrøm fra petroleumssektoren gjennom budsjettåret hadde en viss (positiv) innvirkning på budsjettendringer i totale utgifter og oljekorrigert underskudd for perioden før 1995 (Figurvedlegg V-XIII og Figurvedlegg V-XIV). Etter 1995 ser det riktignok ikke ut til å være noen sammenheng.

### Fjorårets oljepris

Det kan se ut til å være en liten positiv korrelasjon mellom fjorårets oljepris og endring i oljekorrigert underskudd gjennom budsjettåret (Figurvedlegg V-XV).

For posten "Kjøp av varer og tjenester" kan det se ut til å være en liten positiv sammenheng etter 2002, men negativ(!) sammenheng for årene før.

### Budsjettårets oljepris

Det kan se ut til å være en negativ(!) sammenheng mellom budsjettårets gjennomsnittlige oljepris og tilleggsbevilgninger eller budsjettendringer i oljekorrigert underskudd (Figurvedlegg V-XVI).

## **4.2.3.3 Budsjettprosess og sammenligninger mellom ulike politiske forhold**

Jeg har i analysene under valgt å sammenligne de to periodene 81-94 og 95-05. 1995 er et hensiktsmessig skille (for analysene i denne oppgaven) da dette er første år med nettofondoppbygging i Statens petroleumsfond. Se vedlegg VI for resultater.

### Valgår

For perioden 95-05 er tilbøyeligheten til å legge tilleggsbevilgninger overraskende lav i valgår. I år med valg ender det faktiske oljekorrigerte underskuddet i snitt lavere enn hva som budsjetteres i gul bok (-1,7 %), mens det øker i år uten valg (+0,5 %). For perioden

81-94 er det ingen nevneverdig forskjell mellom valgår og ikke valgår når det gjelder endringer i oljekorrigert underskudd. Tilleggsbevilgningene ligger riktignok noe høyere i valgår.

### Regjeringsskifte

Politikerne ser ut til å være mindre tilbøyelig til å tillate tilleggsbevilgninger og høyere underskudd i år med regjeringsskifte. Dette gjelder for begge de to periodene.

### Politisk parti i regjering

For perioden etter 1995 ser politikerne ut til å være mer tilbøyelige til å ilegge tilleggsbevilgninger når blå/borgerlige/sentrum partier sitter med regjeringsmakten. I år med røde regjeringer reduseres underskuddet gjennom budsjettprosessen (-5,5 %), mens det øker i år med blå/borgerlige/sentrum regjeringer (+3,2 %). Dette kan ha noe med at røde regjeringer i snitt legger fram større underskudd enn det blå/borgerlige/sentrum regjeringer gjør i det første budsjettforslaget (Gul Bok).

For årene før 1995 er bildet motsatt. Politikerne under røde regjeringer la fram større tilleggsbevilgninger ("Kjøp av varer og tjenester") og tillot større underskudd i løpet av budsjettperioden enn det de gjorde når blå/borgerlige/sentrum partier satt med regjeringsmakten.

### Koalisjonsregjering

For perioden 95-05 ser det ut til at tilbøyeligheten er større for å tillate tilleggsbevilgninger i år med koalisjonsregjeringer. Dette var ikke tilfellet i årene før 1995. I perioden før 1995 ble det oljekorrigerte underskuddet i snitt redusert i løpet av budsjettprosessen i år med koalisjonsregjeringer, mens det etter 1995 har økt betydelig (+2,4 %). I år med ettparti-regjeringer har underskuddet i snitt blitt redusert for perioden etter 1995 (-5,5 %). Etter 1995 har riktignok koalisjonsregjeringer foreslått lavere oljekorrigerte underskudd i Gul Bok enn det ettparti-regjeringer har gjort.

### 4.3 Kommentarer

Hensikten med analysene i dette kapittelet har vært å undersøke hypotese 1.

Vil myndighetene over tid bruke mer petroleumsinntekter enn det handlingsregelen tillater gitt dagens lover og regler?

De faktiske oljekorrigerte underskuddene etter at handlingsregelen ble innført peker delvis i retning av at hypotesen stemmer. For at hypotesen skal være feil bør myndighetene strengt tatt bruke mindre enn handlingsregelen gir rom for i noen ikke altfor fjerne framtidige perioder, tilsvarende nåverdien av de avvikene som ble skissert i figur 4.1. Dette er for så vidt nevnt av både Finansdepartementet, Statistisk Sentralbyrå og visse politikere. Spørsmålet er om framtidige myndigheter vil ha tilstrekkelig insentiv til å gjennomføre en slik politikk, gitt dagens lover og regler.

Det kunne kanskje vært naturlig å tro at avvikene fra handlingsregelen ville øke med størrelsen på Statens petroleumsfond/ Statens pensjonsfond - Utland. Figur I-I i vedlegg I viser at dette ikke stemmer.

Figurvedlegg I-V viser, noe overraskende, at avvikene fra handlingsregelen har blitt holdt relativt lave etter år med høy oljepris. Avvikene fra handlingsregelen ser også ut til å bli lavere dersom myndighetene forventer store petroleumsinntekter ved begynnelsen av budsjettåret (Figurvedlegg I-II). Dette kan henge sammen med at høy oljepris og store petroleumsinntekter ofte betyr gode tider for norsk næringsliv. Dette gir større inntekter for staten, samtidig som politikerne av konjunkturhensyn kan bli ekstra forsiktige i sine bevilgningsvedtak.

Den internasjonale analysen i avsnitt 4.1.3 viste, gitt visse forutsetninger, at norske myndigheter har vært mindre disiplinerte i sin budsjettpolitikk enn gjennomsnittet av de andre OECD-landene i årene etter at handlingsregelen ble introdusert. Om dette er en bekreftelse av hypotese 1 kan selvfølgelig diskuteres. Men, det er naturlig å anta at myndigheter må være relativt disiplinerte i sin budsjettpolitikk for å klare å oppnå ansvarlige finanspolitiske mål.

I hovedanalysen undersøkte jeg flere forhold rundt den statlige budsjettprosessen og hvordan denne har utviklet seg de siste 25 årene. Jeg ønsket blant annet å se om politikernes tilbøyelighet til å tillate tilleggsbevilgninger og endringer i underskudd i løpet av budsjettåret har endret seg etter at loven om Statens petroleumsfond og handlingsregelen ble etablert. Videre ønsket jeg å undersøke myndighetenes evne til å overholde vedtatte budsjett.

Det første jeg merket meg var at nivået på totale tilleggsbevilgninger gjennom budsjettåret i snitt ligger på over 1 %, betraktelig høyere enn jeg i utgangspunktet hadde forventet. Enda mer overraskende var det å se at de faktiske inntektene prosentvis øker mer enn utgiftene. Dette kan ikke alene skyldes at skattene økes underveis i budsjettperioden. Mye tyder på at myndighetene er og har vært for forsiktige i sine anslag av den økonomiske utviklingen. Som følge av de store økningene i statens inntekter har det oljekorrigerede underskuddet i snitt blitt redusert i løpet av budsjettåret. Etter at handlingsregelen ble etablert har riktignok dette bildet snudd, med en økning i underskuddet på nesten 3 % i snitt.

Når det gjelder myndighetenes evne til å overholde vedtatte budsjett viser figur og tabell 4.7 et skift i negativ retning på midten av 90-tallet. Det er interessant å merke seg at dette skjer samtidig som de første årene med netto fondsoppbygging. En mulig årsak til dette kan være en tankegang blant byråkrater at det ikke er så farlig å bryte budsjett da landet uansett har så mye penger å ta av. En slik holdning bør, dersom den stemmer, tas meget alvorlig.

Tilbøyeligheten til å øke bevilgningene innenfor posten "Kjøp av varer og tjenester" ser ut til å ha blitt betraktelig større i den senere tid, spesielt etter 1995. Endringene er riktignok ikke så store fra Gul Bok til Revidert Nasjonalbudsjett. Dette betyr at utgiftsøkningene skjer i form av tilleggsbevilgninger i løpet av siste halvdel av budsjettperioden eller på grunn av at byråkratene ikke klarer å holde seg til vedtatte budsjetter.

Oppsummert kan det sies at budsjettpolitikken ser ut til å ha blitt gradvis mindre disiplinert siden loven om Statens petroleumsfond ble introdusert, spesielt rundt midten

av 90-tallet da petroleumsfondet begynte sin oppbygging. Etableringen av handlingsregelen ser ikke ut til å ha ført til noen forbedring, snarere tvert i mot. Selv om bildet som de ulike analysene skisserer verken stiller handlingsregelen eller loven om Statens petroleumsfond/ Statens pensjonsfond i spesielt godt lys er det viktig å bemerke at dette ikke nødvendigvis betyr at disse er årsakene til den negative utviklingen. Det er mer sannsynlig at oppbyggingen av et sparefond har ført til økt press om å bruke mer penger og følgelig gjort det vanskeligere å unngå tilleggsbevilgninger og å overholde budsjett. Uansett, situasjonen ser ut til å ha blitt forverret. Det opplagte spørsmålet blir om det er mulig å gjøre noen grep som kan snu denne utviklingen.

Fra avsnitt 4.2.3.2 så vi hvordan fjorårets petroleumsinntekter kan se ut til å påvirke både endringer i underskudd og endringer i posten "Kjøp av varer og tjenester" i løpet av budsjettperioden <sup>34</sup>. Dette kan, i motsetning til korrelasjonsanalysene mellom petroleumsinntektene og avvik fra handlingsregelen, tyde på at store petroleumsinntekter fører til økt press om å bruke mer penger og en mindre disiplinert budsjettprosess.

Fra avsnitt 4.2.3.3 så vi at tilbøyeligheten til å ilegge tilleggsbevilgninger har vært lavere i valgår for perioden 95-05. Dette kan komme av at regjeringer ikke ønsker å gi inntrykk av at de frembringer politiske budsjett sykler eller fordi opposisjonspartiene på Stortinget blir mer restriktive i sine budsjettvedtak. En annen grunn kan være at politikerne med regjeringsmakt blir mer måteholdne i sine bevilgninger mot valgår i frykt for å stimulere sentralbankens rentebeslutninger. Rentenivået har i senere år vært et sentralt tema i politisk valgkamp.

Selv om utvalget blir for begrenset til at vi kan dra noen klare konklusjoner viser analysene mellom budsjettprosess og politiske forhold at det er flere forhold som kan påvirke den statlige budsjettprosessen. Tallene etter 1995 viser for eksempel at tilleggsbevilgningene gjennom budsjettperioden har vært ekstra store når flere partier har samarbeidet om regjeringsmakten. Siden koalisjonsregjeringer har vært spesielt vanlig de

---

<sup>34</sup> Store petroleumsinntekter ser ut til å øke både utgiftene og det oljekorrigerede underskuddet i løpet av budsjettperioden

siste årene blir det naturlig å stille spørsmål om det er disse som er årsaken til den mindre disiplinert budsjettprosessen, framfor et fravær av effektive politikkregler.

Vi kan åpenbart ikke konkludere med at handlingsregelen og loven om Statens pensjonsfond ikke påvirker budsjettpolitikken i positiv retning. Når man inkluderer petroleumsinntektene i statsregnskapet ser man at staten årlig har gått med store overskudd. Uten handlingsregelen og loven om Statens petroleumsfond/ Statens pensjonsfond kunne disse overskuddene vært betraktelig lavere. Dette betyr riktignok ikke at det ikke finnes bedre alternativer til dagens system for styring av bruken av petroleumsinntektene.

## 5. Hypotese 2

Hypotese 2 sier at handlingsregelen og loven om Statens pensjonsfond ikke er optimalt utformet i forhold til å oppnå en effektiv samfunnsdebatt <sup>35</sup>. Dette begrunnes i at handlingsregelen og loven om Statens pensjonsfond gir store spillerom til politikere som ønsker å utnytte en velgers manglende kjennskap eller forståelse for de ulike argumentene rundt diskusjonen om bruken av petroleumsinntektene.

Hypotese 2 antar altså at det finnes velgere som ikke har den fulle forståelse for alle relevante argumenter rundt debatten om bruken av petroleumsinntektene og at det kan finnes politikere som ønsker å utnytte dette. En naturlig konsekvens av et slikt samfunnsbilde er at noen velgere kan mene noe annet om bruken av petroleumsinntektene enn de ville gjort dersom de hadde vært bedre informert. En mer uheldig konsekvens er at de kan komme til å velge et annet politisk parti enn de ellers ville gjort. Dette er negativ da man kan risikere å få politiske valgresultat som ikke maksimerer velgernes egentlige preferanser.

La oss anta følgende scenario:

- Mange velgere har ikke tilstrekkelig kjennskap eller forståelse av de ulike argumentene rundt diskusjonen om bruken av petroleumsinntektene. Majoriteten av disse velgerne mener at politikerne bør bruke mer oljepenger.
- Et stort flertall på Stortinget er enig i at nivået på bruken av petroleumsinntektene som gis av handlingsregelen bør følges på sikt.
- Politikere kan vinne velgere ved å si at de ønsker å bruke mer oljepenger enn det handlingsregelen gir rom for.

For politikere som ønsker å maksimere sin politiske makt kan det være fristende å si at de ønsker å bruke mer oljepenger, selv også om de personlig ser seg enig i at en politikk som følger handlingsregelen vil være bedre for samfunnet <sup>36</sup>. For at en politiker skal kunne

---

<sup>35</sup> Se kapittel 1 for definisjon av en effektiv samfunnsdebatt

<sup>36</sup> Se avsnitt 6.2: Et tidsinkonsistensproblem?



velge en slik opportunistisk strategi <sup>37</sup> må ønsket om politisk makt være større enn behovet for å føre en redelig valgkamp.

Det er verdt å bemerke at jeg verken påstår at det finnes opportunistiske politikere i Norge eller at det er uansvarlig å bruke mer enn det handlingsregelen gir rom. Jeg prøver kun å skissere hvordan opportunistiske strategier fra politikeres side kan få negative konsekvenser for samfunnsdebatt og valgkamp. Basert på erfaringer fra Norge og andre land er det riktignok ikke vanskelig å anta at det eksisterer eller vil komme til å eksistere norske politikere som lar personlige motiv gå foran et best mulig samfunnsresultat.

### **5.1. Incentiver til å bruke opportunistiske strategier i politisk debatt og valgkamp**

Scenarioet som ble brukt i avsnittet over kan generaliseres til å gjelde mer enn bare bruken av petroleumsinntekter. La oss si at det finnes to løsninger på en politisk sak, en god og en dårlig. På grunn av asymmetrisk informasjon tror en del av velgerne at den dårlige løsningen faktisk er den gode løsningen. I tillegg er det mange velgere som er usikre på hva de skal mene om den aktuelle saken. Anta videre at antall usikre velgere eller velgere som tror på den dårlige løsningen stiger med kompleksiteten i den politiske saken. Politikerne sitter på sin side med tilstrekkelig informasjon til å kunne skille mellom god og dårlig løsning. Si at alle bortsett fra en av disse er ansvarlige politikere som vil foreslå den gode løsningen i sine partiprogram. For den siste politikeren, la oss kalle denne for "Opportunisten", kan det være fristende å gå inn for den dårlige løsningen. Opportunisten vil med en slik strategi vinne alle velgerne som tror på den dårlige løsningen. I tillegg er det sannsynlig at han (eller hun) vil klare å overbevise noen av de usikre velgerne. Fristelsen for å velge den opportunistiske strategien blir større jo lavere andelen av velgerne som tror på den gode løsningen er. Ved å tilpasse sine

---

<sup>37</sup> Merk at en politiker som genuint mener at det bør brukes mer oljepenger selvfølgelig ikke kan beskyldes for å være opportunistisk når den uttrykker denne oppfatningen i politisk debatt og valgkamp.

argumenter på en slik måte at den dårlige løsningen fremstår som den gode løsningen vil Opportunisten prøve å vinne de usikre velgerne.

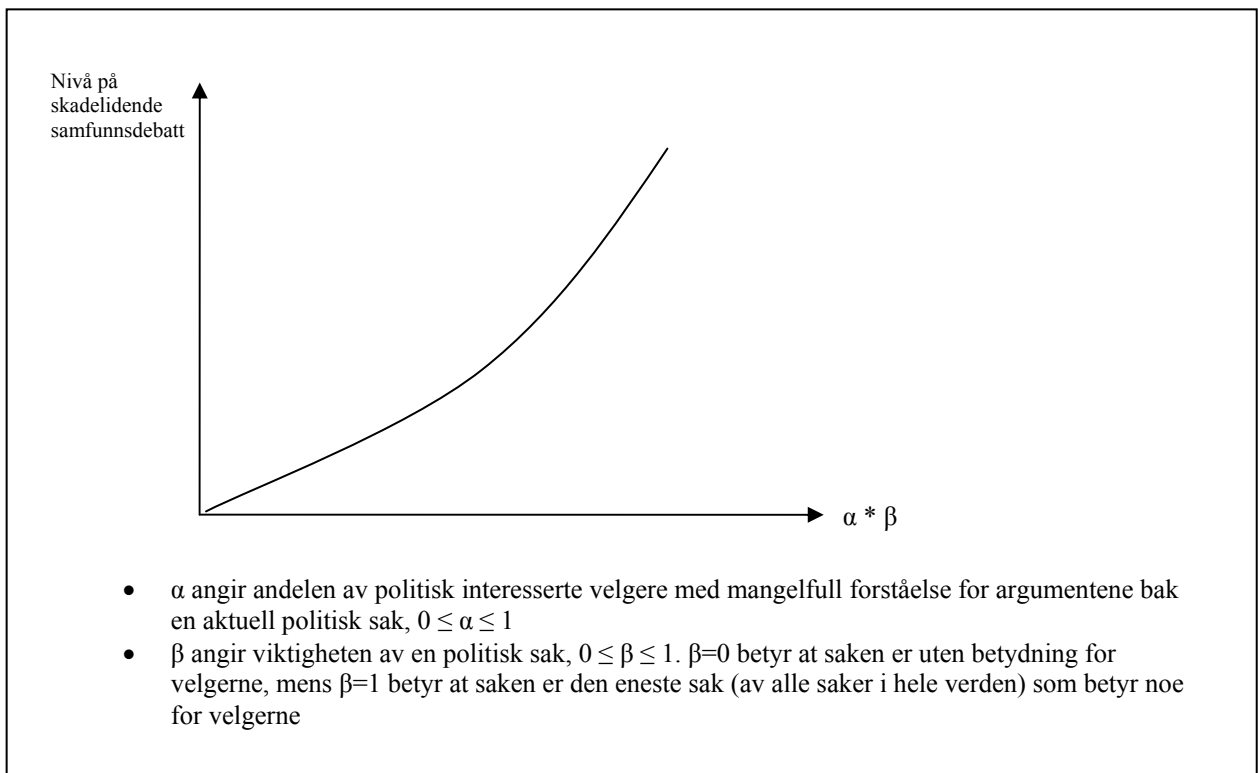
La oss se på et eksempel med bensinpriser og hvordan tilstedeværelsen av opportunistiske politikere kan føre til en skadelidende samfunnsdebatt.

Si at myndighetene i et land i utgangspunktet subsidier bensin. Anta så at forskere forteller politikere at det er samfunnsøkonomisk mer fornuftig politikk å skattlegge bensin fordi forbruket har negative eksterne virkninger på miljøet. Si at alle politikere får med seg disse argumentene og at de personlig ser seg enig i dem. Vi kan så anta at alle politiske partier bortsett fra ett foreslår å skattlegge bensin. Dersom det siste partiet kun er ute etter å sanke stemmer og de antar at velgerne ikke sitter inne med samme forståelse eller informasjon om de relevante argumentene kan de ha insentiv til å kritisere de andre partienes forslag. For å maksimere effekten av en slik strategi vil de utvikle enkle argumenter som velgerne vil identifisere seg med. De kan for eksempel si at en politikk med skattlegging av bensin vil få katastrofale konsekvenser for næringslivet eller de kan si at den vil gå hardest utover fattige barnefamilier. Slike argumenter er opportunistiske så lenge politikere som kommer med dem egentlig mener at skattlegging av bensin er bra for samfunnet.

Mer generelt kan opportunistiske argumenter sies å være argumenter som kun har til hensikt å lede velgere i den ene eller den andre retningen for å oppnå størst mulig politisk makt. Dette er gjerne enkle argumenter som flere velgere ikke har mulighet til å stille seg kritiske til fordi de ikke vet nok om temaet.

Det er åpenbart at opportunistiske strategier og argumenter som de som nevnes over i noen grad vil påvirke samfunnsdebatten og den politiske valgkampen. Politikere med opportunistiske strategier vil bruke samfunnsdebatten som fora til å kommunisere sine forslag til velgerne, mens andre politikere vil bruke i alle fall deler av samfunnsdebatten til å prøve å forklare hvor uansvarlig det vil være å føre politikken som de opportunistiske politikere foreslår. Hvor stor innvirkningen en slik opportunistisk strategi fra en politiker har på samfunnsdebatt og valgkamp er selvfølgelig avhengig av hvor viktig den aktuelle saken er for velgerne.

Det kan nevnes spesielt to negative konsekvenser av en slik ineffektiv samfunnsdebatt. For det første kan det føre til at velgerne ikke får den nødvendige informasjonen de trenger for å gjøre nyttemaksimerende valg. For det andre kan det føre til at for lite tid og ressurser blir brukt til å diskutere andre politiske saker. Dette er negativt fordi en effektiv diskusjon rundt et mangfold av politiske saker er nødvendig for å avdekke og forbedre problemområder i samfunnet.



Figur 5.1.

Sammenhengen i figuren over forutsetter at det finnes opportunistiske politikere som vil utnytte manglende kjennskap eller forståelse hos velgerne.

## **5.2. Medias rolle**

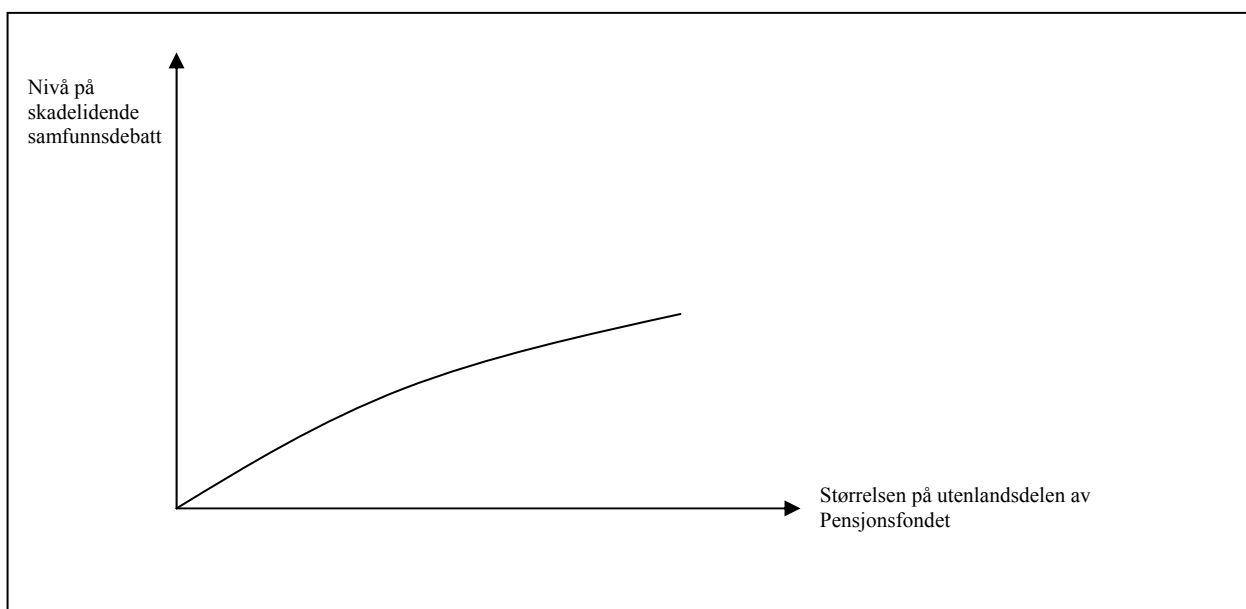
Media har en sentral rolle i samfunnsdebatten. Basert på erfaring fra tidligere mediedekning, både i Norge og i utlandet, tyder mye på at media ikke alltid har behov for å legge fram politiske saker på en helhetlig måte, slik heller ikke den opportunistiske politikeren alltid har. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er om media, i ønsket om å formidle det som selger, kan bli fristet til å fokusere ekstra mye på en type argumenter av en politisk sak. I debatten rundt bruken av petroleumsinntektene kan det for eksempel være fristende for visse medier å fokusere ekstra mye på alle de gode formålene oljepengene kan brukes til i dag framfor å fokusere på de langsiktige utfordringene landet står overfor, i alle fall hvis mediene regner med at nåtiden selger bedre enn framtiden. Motivene bak slike strategier fra medias side kan være flere. De kan selvfølgelig handle i god tro fordi de holder med den ene siden av en politisk sak eller fordi de glemmer motargumentene eller ikke kjenner til dem. Eventuelt kan de ønske å benytte seg av forvirringen rundt et tema til å lage en ”god sak”.

En diskusjon rundt medias motiver eller medias eventuelle samfunnsansvar til å legge fram politiske saker på en nøktern og objektiv måte ligger utenfor omfanget av denne oppgaven. Det som riktignok er interessant å diskutere er hvordan media behandler viktige politiske saker viss argumenter ikke alltid er like enkle å forstå for alle berørte parter i samfunnet. På grunn av medias samfunnsmyndighet er dennes reaksjon viktig og må analyseres når myndighetene utformer sine virkemidler for å oppnå politiske mål.

## **5.3. Kan opportunistiske strategier være gjeldende i debatten om bruken av petroleumsinntektene?**

Det er god grunn til å anta at ikke alle stemmeberettigede nordmenn har tilstrekkelig kjennskap eller forståelse av de ulike argumentene rundt debatten om bruken av petroleumsinntektene. Det er videre sannsynlig at denne debatten blir viktigere for velgerne jo flere petroleumsinntekter som blir spart, altså med størrelsen på

utenlandsdelen av Statens pensjonsfond. Det er også sannsynlig å anta at med viktigheten øker også fristelsen for opportunistiske politikere til å bruke opportunistiske strategier i samfunnsdebatt og valgkamp. Medias dekning av debatten rundt bruken av petroleumsinntektene vil naturlig nok også øke jo viktigere denne saken blir for folk flest. Selv om økt interesse rundt bruken av petroleumsinntektene kan føre til at flere velgere vil opparbeide seg tilstrekkelig kjennskap og informasjon om relevante argumenter er det sannsynlig (gitt at det finnes opportunistiske politikere i Norge) at nivået på den skadelidende samfunnsdebatten vil øke med størrelsen på utenlandsdelen av Statens Pensjonsfond, slik figuren under viser.



Figur 5.2.

Noen av de potensielle problemstillingene som er nevnt i dette kapittelet er også (i alle fall delvis) diskutert av andre. I en rapport som omhandler Norges finanspolitikk peker IMF (2001) på at deler av den norske befolkningen ikke nødvendigvis har full kjennskap til konsekvensene av å bruke mer penger enn det handlingsregelen gir rom for<sup>38</sup>. Tempotvalget (1983) sier at holdninger i det politiske miljø og generelt i befolkningen vil gjøre

<sup>38</sup> “Exhaustion of oil wealth would violate the admirable Norwegian principle of solidarity across generations. Indeed, if this implication were to be fully recognized, many Norwegians would find it unsettling that their children and grandchildren would not benefit much from the oil windfall”.

det vanskelig å holde et petroleumsfond <sup>39</sup>. Skjæveland og Olsen (2002) nevner at ”Hovedutfordringen knyttet til hvordan oljeinntektene vil påvirke norsk økonomi, ligger i at fokuset kan bli flyttet fra de grunnleggende forholdene som bestemmer vekstevnen i økonomien til en ensidig opptatthet av bruken av oljeinntektene”. De sier videre at de har sett klare tendenser til dette i den offentlige debatten. For å flytte fokuset i den politiske debatten tilbake ”på de sentrale sammenhengene” mener forfatterne det trolig vil være en fordel ”med en klar og forståelig handlingsregel”. Pensjonskommissjonen nevner i sin rapport, med å peke på erfaring fra en rekke land, at det kan være vanskelig for staten å bygge opp en finansiell formue fordi det lett oppstår et sterkt press for å bruke av midlene. Kommisjonen peker videre på nødvendigheten av å få oppslutning om den langsiktige finanspolitikken. Som nevnt i kapittel 2 mente kommisjonen at navnendringen fra Statens petroleumsfond til Statens pensjonsfond i seg selv ville gjøre det lettere for samfunnet å bli enige om at pengene må spares til senere bruk. Dette er interessant fordi det må bety at pensjonskommissjonen mener at samfunnsaktørene på en eller annen måte er begrenset rasjonelle og at navnendringen kan få folk til å fokusere mer på de langsiktige utfordringene landet står overfor.

Som nevnt i innledningskapittelet har jeg ikke prøvd å teste hypotese 2. Jeg mener at dette arbeidet ville gjort masterutredningen for omfattende. Likevel synes jeg at det er viktig å diskutere hypotesen da den, om den stemmer, er meget relevant i en diskusjon rundt handlingsregelen og loven om Statens pensjonsfond.

Jeg tror, basert på egne og andres observasjoner av samfunnsdebatt og mediedekning, at det er en viss grad av sannhet i hypotese 2. Ett av forholdene jeg har lagt merke ved er hvordan diskusjoner av viktige politiske saker ofte utvikler seg til en diskusjon om bruken av oljepengene. Selv om det selvfølgelig er interessant å diskutere bruken av petroleumsinntektene er det for eksempel også viktig å diskutere hvilke områder som skal prioriteres over andre på statsbudsjettet. På denne bakgrunn mener jeg det er riktig, og

---

<sup>39</sup> ”Ut fra de holdninger vi kjenner både i det politiske miljø og generelt i befolkningen, er det vanskelig å tenke seg at hundretalls av milliarder blir plassert som fordringer i utlandet, samtidig som en står overfor udekkede behov innenlands og kanskje også sviktende sysselsetting som nære og påtrengende problemer.”

fornuftig, å diskutere utformingen av dagens virkemidler for styring av bruken av petroleumsinntektene opp mot eventuelle alternativer.

#### **5.4. Kan endringer i dagens lover og regler gi gevinster for samfunnet?**

Det er grunn til å tro at manglende informasjon og forståelse hos velgere er et bilde som gjelder for flere ulike politiske saker viss utfall kan påvirke folks hverdag. Det er riktignok utopisk å tro at velgerne kan opparbeide seg full forståelse for alle politiske saker som betyr noe for samfunnet. Dette ville nok heller ikke vært samfunnsnyttig da det ville krevd store ressurser å få til et slikt opplysningsløft, ressurser som kunne bli brukt bedre andre steder. Når det er sagt er det mye som tyder på at samfunnet kan dra store gevinster av åpenhet rundt politiske saker. Det er heller ikke vanskelig å anta at samfunnet vil tjene på at velgerne har god forståelse for de potensielle konsekvensene av ulike løsningsforslag på saker som opptar dem ekstra mye. Jeg har tidligere nevnt at medias dekning ikke alltid trenger å gi en helhetlig vinkling av politiske saker. Dette underbygger viktigheten av å utforme løsninger som er enkle og forståelig for velgerne.

Jeg vet ikke om det finnes opportunistiske politikere i Norge, men det kan ikke utelukkes. Altså er det en viss sannsynlighet for at vi har eller en gang vil få opportunistiske politikere i Norge. Dette bør i seg selv være argument godt nok for å prøve å begrense handlingsrommet deres.

Jeg mener at enkle finanspolitiske virkemidler som er utformet på en måte at de gjør disse og konsekvensen av å følge eller ikke følge dem forståelige for velgerne vil øke sannsynligheten for en mer effektiv samfunnsdebatt. Dette vil igjen føre til økt sannsynlighet for at velgerne gjør nyttemaksimerende politiske valg.

Bruken av petroleumsinntektene opptar mange velgere og påvirker enda flere. Handlingsregelen og loven om Statens pensjonsfond er virkemidlene som styrer bruken av petroleumsinntektene. Jeg mener virkemidlene bør endres dersom det er mulig å gjøre disse og konsekvensene av å følge eller ikke følge dem mer forståelige for velgerne uten

at det reduserer fleksibiliteten i finanspolitikken eller reduserer sannsynligheten for å nå det langsiktige målet om nivået på bruken av statens petroleumsinntekter.

## **5.5. Forslag til analyser for å belyse Hypotese 2**

Hypotese 2 vil som nevnt være meget vanskelig å teste. Under har jeg listet opp noen forhold viss informasjon i alle fall ville gitt et grunnlag for videre diskusjon av hypotesen.

- Antall og stortingsvektet andel av politiske partier som støtter nivået på bruken av petroleumsinntektene som handlingsregelen gir rom for
- Andel av stortingspolitikere som støtter nivået på bruken av petroleumsinntektene som handlingsregelen gir rom for, samt hvordan denne støtten har utviklet seg siden handlingsregelen ble innført
- Andel av Stortingspolitikere som støtter økt bruk av petroleumsinntektene
- Andel av den stemmeberettigede delen av som støtter nivået på bruken av petroleumsinntektene som handlingsregelen gir rom for
- Andel av den stemmeberettigede delen av befolkningen som vet hva handlingsregelen går ut på
- Andel av den stemmeberettigede delen av befolkningen som støtter økt bruk av petroleumsinntektene
- Andel av et utvalg av samfunnsøkonomer som støtter økt bruk av petroleumsinntektene
- Andel av et utvalg av samfunnsøkonomer som støtter nivået på bruken av petroleumsinntektene som handlingsregelen gir rom for



## *6. Diskusjon*

I kapittel 4 så vi hvordan budsjettpolitikken har utviklet seg før og etter at loven om Statens petroleumsfond og handlingsregelen ble etablert. Resultatene av de ulike analysene i kapitlet peker i retning av at hypotese 1 kan stemme. Myndighetene vil over tid bruke mer enn handlingsregelen gir rom for, gitt dagens lover og regler. Jeg ser for meg spesielt to årsaker til dette. For det første tror jeg ikke sittende regjeringer vil ha tilstrekkelig insentiver til å overholde handlingsregelen i den løpende budsjettpolitikken. Dette fordi konsekvensene av å bryte regelen blir for lite synlige, noe som betyr at konsekvensene for sittende regjeringer (i form av for eksempel negativ medieomtale og velgerflukt) blir for små. For det andre tror jeg ikke at avvik fra handlingsregelen i en periode fører til tilsvarende disiplinering i framtidige perioder. Handlingsregelen sier at det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet over tid skal tilsvare forventet realavkastning på utenlandsdelen av Statens pensjonsfond. Et underskudd utover realavkastningen i en periode betyr (dersom handlingsregelen skal følges) lavere forbruk (enn realavkastningen av Statens pensjonsfond – Utland) fordelt utover noen (ikke altfor langt frem i tid) påfølgende perioder. Selv om myndighetene i framtidige perioder vil kunne komme til å kritisere tidligere regjeringers avvik fra handlingsregelen vil de neppe redusere sine egne på grunn av det.

De fleste stater må ta opp gjeld dersom de øker sine budsjettunderskudd. I disse landene er konsekvensene av å øke pengebruken derfor forholdsvis synlige (gjeld må betjenes og kanskje tilbakebetales), og det er naturlig å anta at dette til en viss grad vil virke disiplinerende på budsjettpolitikken. Jeg mener det er et problem at norske myndigheter ikke blir stilt overfor tilsvarende synlige (og følgelig disiplinerende) konsekvenser når de vurderer om de skal bryte finanspolitiske strategier.

I kapittel 5 diskuterte jeg hvordan dagens system som styrer bruken av petroleumsinntektene kan gi en ineffektiv samfunnsdebatt. Jeg mener at argumentene som presenteres er gode nok til at man bør ta denne muligheten på alvor.

Fra kapittel 2 så vi hvordan staten gradvis har etablert sterkere virkemidler for å få økt oppmerksomheten rundt de langsiktige hensyn ved bruken av petroleumsformuen; Først gjennom opprettelsen av Statens petroleumsfond, deretter ved handlingsreglen og til slutt ved etableringen av Statens pensjonsfond. Dette har vært gode initiativ. Jeg mener riktignok at man bør gå lenger. For å unngå at Statens pensjonsfond blir utnyttet av opportunistiske politikere i samfunnsdebatten bør myndighetene gjøre alternativkostnaden eller konsekvensene av å bryte den finanspolitiske handlingsregelen mer synlige for velgerne.

Jeg foreslår altså samme løsning for begge de to hypotesene. I tillegg mener jeg at det er fornuftig å vurdere om petroleumsinntektene bør øremerkes noen spesifikke utgiftsposter på statsbudsjettet. Dette er spesielt relevant dersom det vil kunne øke oppslutningen om den langsiktige strategien for bruken av petroleumsinntektene.

### **6.1. Pensjonsfondets rolle som direkte finansieringskilde for statens budsjettunderskudd**

I tillegg til å være et virkemiddel for å ivareta statens langsiktige utfordringer i finanspolitikken har utenlandsdelen av Statens pensjonsfond rollen som finansieringskilde for statens budsjettunderskudd. Jeg mener at denne todelte rollen er problematisk. For det første tror jeg det gjør konsekvensene av å bryte handlingsregelen for lite synlige, både for politikerne, media og velgerne. For det andre tror jeg at det fører til at politikerne i for stor grad blir påvirket av pensjonsfondets totale størrelse når de skal avgjøre eventuelle avvik fra handlingsregelen. Videre kan det hende at noen politikere lar seg presse av andre samfunnsaktører som bruker pensjonsfondets totale størrelse i sine argumenter for avvik fra handlingsregelen.

Gjennom å bruke pensjonsfondet som konjunkturpolitisk verktøykasse vil fondets totale størrelse bli et sentralt tema i hvert eneste års budsjettprosess. Dette til tross for at handlingsregelen støttes av et flertall på Stortinget og i det politiske landskap generelt.

## **6.2. Et tidsinkonsistensproblem?**

Mye tyder på at vi har å gjøre med et (eller flere) tidsinkonsistensproblem..

I avsnittene over argumenterte jeg for at sittende myndigheter kan ha insentiver til å bruke mer enn realavkastningen på utenlandsdelen av Statens pensjonsfond, men få insentiver til å bruke mindre. Med bakgrunn i analysene i avsnitt 4.1.1 og generelle betraktninger om politiske beslutningsprosesser er det mye som tyder på at avvik fra handlingsregelen ikke fører til tilsvarende disiplinering i påfølgende perioder, men i stedet reduserer alle framtidige overføringer til statsbudsjettet.

I kapittel 5 så vi hvordan opportunistiske politikere kan bli fristet til å støtte økt bruk av petroleumsinntektene selv om de personlig skulle mene at nivået som handlingsregelen gir rom for er bedre for samfunnet. Fokuset i den politiske debatten rundt handlingsregelen, siden denne ble etablert, ser hovedsakelig ut til å ha ligget på konjunkturmessige forhold, og lite på landets langsiktige utfordringer.

## **6.3. Enøyd fokus på avvik fra handlingsregelen?**

Et annet argument som kan brukes mot dagens virkemidler for bruken av petroleumsinntektene er at man kan få et for enøyd fokus på avvik fra handlingsregelen, noe som kan gå utover gjennomføringen av lønnsomme investeringer. Si som eksempel at man finner det lønnsomt med et betydelig løft i infrastruktur. Dette kan bety store underskudd i statsbudsjettet i en periode og følgelig avvik fra handlingsregelen. Dersom handlingsregelen fører til at dette ikke blir gjennomført kan vi hevde at den uforholdsmessig hemmer fleksibiliteten i finanspolitikken. Dette kan skje fordi ansvarlige politikere kvier seg for å vedta lønnsomme prosjekter fordi de er redde for at andre politikere ikke vil bøte på med lavere oljekorrigerte underskudd i påfølgende perioder.

## 6.4. Hva kan gjøres?

La oss forenkle problemstillingen med et lite eksempel. Tenk en mor som ønsker å støtte sin sønn med et kronebeløp i løpet av studietiden. Da hun mener det er en viss sannsynlighet for at sønnen vil bruke ufornuftig mye penger i begynnelsen dersom hun gir ham hele beløpet med en gang, ønsker hun å spre overføringene jevnt utover studieløpet. Si at hun har regnet ut at hun i gjennomsnitt kan gi sønnen 5000 kroner i måneden. Hun har kommet fram til to ulike strategier for hvordan støtten kan gjennomføres, men er usikker på hvem av de to hun bør velge.

Strategi 1: Hun finansierer sønnens korrigerende underskudd (underskudd før støtten fra mor), men advarer ham at pengene ikke vil holde ut studietiden dersom det brukes mer enn 5000 kroner i måneden i snitt.

Strategi 2: Hun overfører 5000 kroner fast hver måned (eventuelt inkludert renter) og lar så sønnen ta ansvar for eventuelle underskudd ut over dette.

La oss vurdere de to alternativene opp mot hverandre. Med alternativ 1 har sønnen i teorien full fleksibilitet over morens utdanningsstøtte. Betyr dette at sønnen vil ha mindre fleksibilitet over egen økonomi med alternativ 2. Svaret er nei dersom sønnen har muligheten til å gå til andre finansieringskilder om han ønsker å øke pengebruken i en periode. Fordelene med å velge alternativ 2 er at dette antageligvis gir høyere sannsynlighet for at sønnen disiplinere seg. I tillegg vil det sikre at sønnen har penger også i sitt siste studieår.

Problemstillingen til moren i eksempelet over kan til en viss grad sammenlignes med Norges utfordringer i forhold til hvordan landet skal styre bruken av petroleumsinntektene. I frykt for å miste fleksibiliteten i finanspolitikken har myndighetene valgt alternativ 1. Det åpenbart negative med dette alternativet er risikoen for at det ikke er penger igjen i siste periode.

Vil politikerne miste nødvendig fleksibilitet i finanspolitikken ved å velge alternativ 2?

Jeg mener at svaret på dette er nei, fordi det alltid vil finnes andre finansieringskilder som

myndighetene kan ty til dersom de ønsker et ytterligere underskudd<sup>40</sup>. Dersom målet for handlingsregelen er at alle framtidige generasjoner skal nyte godt av petroleumsinntektene vil dette kun bli sikret ved å innføre faste overføringer til statsbudsjettet.

Et fristende spørsmål i denne sammenheng er om vi bør ha større tiltro til oss selv og våre fremtidige generasjoner enn det en mor bør ha til sitt barn?

Det har blitt lansert flere ulike forslag til system for å styre bruken av de norske petroleumsinntektene. Fredrik Carlsen (1992) diskuterte muligheten for å grunnlovsfeste petroleumsfondet, men konkluderte med at dette ikke kunne anbefales fordi det kunne redusere myndighetenes finanspolitiske handlefrihet. Farooq Akram (2004) fra Norges Bank argumenterer for at den konsumraten for petroleumsinntektene som minimerer kostnadene ved å bruke disse er lavere enn raten som gis av dagens handlingsregel. Den effisiente konsumraten er ”lik realavkastningen på petroleumsformuen minus den inntektsbestemte importveksten”, tallfestet til 1 % av den samlede petroleumsformuen. Et annet alternativ til årlig bruk av petroleumsinntektene har vært å bruke permanentinntekten fra petroleumsvirksomheten. Med permanentinntekten menes beregnet realavkastning av hele petroleumsformuen, det vil si både oppsparte fondsmidler og reservene som fortsatt ligger i bakken. Det er riktignok flere svakheter ved å bruke permanentinntekten som handlingsregel. For det første tar ikke permanentinntektsregelen hensyn til endringer i fremtidige økte utgiftsforpliktelser som følger av at befolkning eldes. En annen svakhet ved permanentinntektsregelen er at den krever en beregning av den totale formuesverdien. En slik beregning vil være usikker siden den er avhengig av framtidige petroleumspriser og produksjonsvolumer. Permanentinntektsstrategien tar heller ikke hensyn til eventuelle kostnader knyttet til endringer i næringsstrukturen som følge av en raskere bruk av petroleumsinntektene.

Felles for de fleste alternative forslagene til handlingsregelen er at de først er fremst er forslag til årlig nivå på bruken av petroleumsinntektene. Dette vurderes (som nevnt tidligere) ikke i denne oppgaven. Jeg vurderer kun om det er mulig å oppnå gevinster ved

---

<sup>40</sup> Politikerne må åpne for å kunne bruke andre finansieringskilder til å finansiere budsjettunderskudd for at dette skal gjelde.

å endre utformingen av virkemidlene, uavhengig av det faktiske bruksnivået som politikerne enes om.

Finanspolitiske handlingsregler er viktige for å sikre stabile forventninger hos markedsaktørene. I tillegg er de viktige for å hindre at byråkrater og andre som mottar bevilgninger fra staten bruker store ressurser på lobbyvirksomhet.

Kydland & Prescott (1977) sier at det antageligvis er å foretrekke at de valgte politikere er presise og enkle å forstå. I tillegg nevnes det at det kan være fordelaktig om institusjonelle ordninger gjør det vanskelig og tidkrevende å endre politikere. Mye tyder på at handlingsregelen og loven om statens pensjonsfond ikke fullstendig tilfredsstillende disse forholdene, forhold som bør tas hensyn til i utviklingen av et eventuelt alternativ.

Et alternativ system av virkemidler for bruken av petroleumsinntektene bør tilfredsstillende følgende momenter:

- Det bør være enkelt organisert
- Det bør være lett forståelig for flest mulig berørte parter i samfunnet
- Det bør være utformet på en måte at konsekvensene av å bryte de vedtatte politiske mål (som virkemidlene skal sikre) er forståelige for en betydelig majoritet av befolkningen
- Det må være godtatt og ønsket av flest mulig velgere og politikere
- Det må sikre lavest mulig sannsynlighet for at opportunistiske politikere kan angripe virkemidlene for å vinne velgere med begrenset informasjon/forståelse
- Det må sikre høyest mulig sannsynlighet for at de vedtatte politiske mål bak virkemidlene (for eksempel det vedtatte nivået på den årlige bruken av petroleumsinntektene) blir nådd

## 6.5. Et alternativ

Jeg mener at Statens pensjonsfond ikke bør ha rollen som finansieringskilde for statens budsjettunderskudd. Politikerne bør heller ty til finansmarkedene dersom de mener underskudd er nødvendig. Dette vil bedre synliggjøre alternativkostnaden ved finanspolitikk. Det er som tidligere nevnt sannsynlig at en slik synliggjøring vil føre til en budsjettpolitikk som bedre ivaretar finanspolitiske mål samt redusert mulighet (og følgelig også sannsynlighet) for opportunistisk atferd fra politikernes side. Årlig overføring fra Statens pensjonsfond til statsbudsjettet bør være fastsatt i god tid før budsjettprosessen starter opp. Det er naturlig å anta at denne bør beregnes av Finansdepartementet basert på forhåndsavklarte beregningsmetoder.

Dersom norske myndigheter skulle implementert et slikt system ville det vært fornuftig å definere en ytterligere handlingsregel som setter føringer for budsjettunderskuddene. Denne regelen kunne for eksempel si at myndighetene over tid bør sørge for at budsjettunderskuddene går i null. Alternativt kunne man opprette en egen gjeldskonto for finansiering av underskudd som over tid burde gå i null.

I tillegg til bedre finanspolitikk og en mer effektiv samfunnsdebatt vil et slikt system for styring av bruken av petroleumsinntektene kunne sikre mer stabile forventninger rundt den økonomiske politikken. Først og fremst fordi regelen om bruken av petroleumsinntektene ville vært konsis og ufravikelig. Men også fordi den ville vært enklere å forstå for aktørene i markedet. Samtidig er det grunn til å tro at noen av markedsaktørene ville komme til å forvente større disiplinering rundt budsjettpolitikken. Dette ville kunne redusere eventuelle risikopremier.

Et argument mot å la staten finansiere eventuelle budsjettunderskudd i finansmarkedene kan være økt fare for bokføringstriks. Det er åpenbart regnskapsmessig ryddigere for staten å samle alle finansielle eiendeler og forpliktelser i et sparefond <sup>41</sup>. Med gode kontrollorgan ser jeg riktignok ikke noe problem med å opprette en ekstra gjeldskonto.

---

<sup>41</sup> Merk at dette heller ikke er tilfellet i dag. Staten har for eksempel finansielle forpliktelser i form av utstedte statsobligasjoner

For ytterligere å øke sannsynligheten for at flest mulig godkjenner nivået på bruken av petroleumsinntektene, og sånn sett også gjøre det vanskeligere for opportunistiske politikere å angripe den styrende regelen, kan man la petroleumsinntektene øremerkes noen av de mest allment godtatte postene på statsbudsjettet. Dette er en trivialitet i budsjettssammenheng, men kan være viktig for å skape den nødvendige enigheten rundt bruken av petroleumsinntektene. Det er også mulig at en slik strategi ville gjøre det lettere for folk å forstå argumentene rundt diskusjonen om bruken av petroleumsinntektene. En aktuell utgiftspost burde være stor nok til å konsumere hele eller store deler av den årlige overføringen fra Statens pensjonsfond og stabil eller noe økende over tid. I tillegg må det være bred politisk enighet om størrelsen på denne posten, og den bør enkelt kunne separeres fra resten av statens utgifter. Videre bør den være av en slik art at alle nordmenn drar forholdsvis lik fordel av den. Et eksempel på en slik utgiftspost kan være den offentlige grunnpensjonen, altså det pensjonsbeløpet alle pensjonister mottar uavhengig av opptjening og arbeid<sup>42</sup>. Et annet alternativ kan være den offentlige grunnskoleutdanningen. Riktignok tror jeg det kan være en psykologisk fordel å velge en utgiftspost som alle før eller senere forventer å dra nytte av. En øremerking av de årlige overføringene fra Statens pensjonsfond er også diskutert av andre. Et argument mot dette forslaget har vært at det kan bli vanskelig å finne utgiftsposter på statsbudsjettet som er av tilsvarende størrelse som den årlige overføringen fra fondet. Jeg ser riktignok ikke noe problem med dette. Dersom overføringene er for små til å dekke den aktuelle utgiftsposten kan skatteinntektene dekke resten. Dersom overføringene er større enn den aktuelle utgiftsposten kan petroleumsinntektene i tillegg dekke deler av en annen allment godtatt utgiftspost.

## **6.6. Er det egentlig grunn til bekymring?**

I løpet av de siste tiårene har oljeeksporterende land i snitt gjort det dårligere i økonomisk vekst enn mer ressursfattige land. Dette begrunnes hovedsakelig i to forhold. For det

---

<sup>42</sup> Det er mulig en slik regel ville måtte føre til endringer i pensjonssystemet. Hvordan dette kan løses på best mulig måte vil jeg ikke diskutere i denne oppgaven.



første gir store petroleumsressurser spesielle utfordringer som kan være vanskelig for myndigheter å håndtere på en vekstfremmende måte. Et kjent problem er et for stort statlig forbruk i perioder med store petroleumsinntekter og påfølgende utkonkurrering av konkurranseutsatt sektor. Andre typiske problemer er korrupsjon, politisk ustabilitet og at store deler av markedsaktørenes ressurser brukes på lobbyvirksomhet. For det andre har de fleste landene med store oljeressurser veksthemmende og/eller lite robuste institusjonelle forhold <sup>43</sup>. Dette gjelder for eksempel land som Nigeria, Ecuador, Venezuela, Colombia, Saudi-Arabia, Kuwait og Irak. Se Eifert et. al. (2003) for en gjennomgang av utfordringene knyttet til å håndtere store petroleumsressurser og hvorfor mange oljeeksporterende land har hatt økonomiske vekstproblemer.

Samtidig med at staten har hatt enorme petroleumsinntekter har Norge opplevd solid økonomisk vekst i løpet av de siste 30 årene. Politikerne har klart å bli enige om tilsynelatende disiplinerte budsjetter og store deler av petroleumsinntektene har blitt lagt til side for senere generasjoner. At det har vært mulig å bli enig om en handlingsregel som faktisk gir mer penger til framtidige enn til dagens generasjoner er ikke annet enn imponerende.

- Hvorfor stille kritiske spørsmål ved en ordning som ser ut til å fungere så bra?

Selv om Norge kanskje er best i klassen av oljeeksporterende land så betyr ikke det at landet håndterer petroleumsressursene på best mulig måte. For å kunne fortsette som best i klassen bør norske myndigheter og fagmiljø stadig søke mulige forbedringsområder.

---

<sup>43</sup> Disse landene hadde typisk også dårlige institusjoner når ressursene ble oppdaget. Oljerikdommen kan følgelig ikke antas å være skylden for de veksthemmende institusjonelle forholdene i disse landene. Men, mange forskere innen økonomisk vekst antar at store naturressurser gjør det ekstra vanskelig for land å forbedre institusjonelle forhold (dersom disse i utgangspunktet er dårlige).

## ***7. Konklusjon***

- Vil myndighetene, gitt dagens lover og regler, over tid tillate større oljekorrigerte underskudd enn det handlingsregelen gir rom for?
- Virker utformingen av handlingsregelen og loven om Statens pensjonsfond hemmende for kvaliteten på politisk debatt og valgkamp?

De to hypotesene som er diskutert i denne masterutredningen blir ikke tilstrekkelig testet til å kunne bekrefte eller avkreftes. Likevel mener jeg at analysene og argumentene som er blitt lagt fram indikerer en ikke-neglisjerbar sannsynlighet for at hypotesene er sanne. Jeg har presentert flere forhold ved statlig budsjettprosess, samfunnsdebatt og politisk valgkamp som peker i retning av at myndighetene ennå ikke har kommet fram til et optimalt system for styring av bruken av landets petroleumsressurser.

Dersom det er sannhet i minst en av de to hypotesene foreslår jeg en løsning som blant annet medfører at Statens pensjonsfond mister rollen som finansieringskilde for statens budsjettunderskudd. Selv om dette kan synes som en trivialitet rent regnskapsmessig vil det kunne ha stor betydning for hvordan aktørene i samfunnet oppfatter bruken av petroleumsinntektene.

I forhold til økonomisk vekst er Norge sannsynligvis beste land i klassen av oljerike nasjoner. Jeg mener at dette ikke er godt nok mål på at norske myndigheter har gjort og gjør de riktige grepene i forhold til å håndtere bruken av petroleumsinntektene.

Siden det er et uttrykt mål fra myndighetenes side at alle framtidige generasjoner skal dra nytte av petroleumsformuen bør politikerne sørge for å maksimere sannsynligheten for at dette faktisk skjer <sup>44</sup>. Videre må myndighetene sikre at virkemidlene som styrer bruken av petroleumsinntektene er utformet på en måte at de minimerer eventuelle kostnader for samfunnet.

---

<sup>44</sup> Aktuelle løsninger bør ikke gå på bekostning av myndighetenes mulighet til å drive effektiv politikk

Statens pensjonsfond og overføringene fra denne har enorm innvirkning på det norske samfunnet. En diskusjon rundt eventuelle forbedringsområder bør følgelig engasjere store deler av det norske samfunnet, inkludert myndighetene og fagmiljøene. Denne masteroppgaven er ment som et bidrag til denne høyst nødvendige debatten.

## 8. Referanseliste

### Litteraturoversikt

- Acocella, N. (1998): "The foundations of economic policy – Values and techniques", Cambridge University Press, Cambridge.
- Akram, F. (2004): "En effisient handlingsregel for bruk av petroleumsinntekter", Forskningsavdelingen Norges Bank, 2004/17.
- Alesina, A., Roubini, N. og Cohen, G. D. (1997): "Political cycles and the macroeconomy", MIT Press.
- Barro, R. J. (1979): "On the determination of the public debt", *Journal of Political Economy*, 87, s. 940-971.
- Barro, R. J. og Gordon, H. I. (1983): "Rules, Discretion and Reputation in a Modell of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, 12, s. 101-21.
- Barro, R.J. (1986): "U.S. deficits since World War I", *Scandinavian Journal of Economics*, 88, s. 199-222.
- Bernanke, B. og Mishkin, F. (1992): "Central Bank Behaviour and the Strategy of Monetary Policy: Observations from Six industrial Countries", i O. J. Blanchard og S. Fischer (red.), *NBER Macroeconomic Annual*, MIT Press, Cambridge.
- Buiter, W. H. (1981): "The Superiority of Contingent Rules over Fixed Rules in Models with Rational Expectations", *Economic Journal*, 91, s. 647-70.
- Burda, M. og Wyplosz, C. (2001): "Macroeconomics – A European text", Oxford University Press.
- Carlsen, F. (1992): "Bør petroleumsfondet grunnlovsfestes", *Norsk økonomisk tidsskrift*, 106, s. 109-127.
- Fischer, S. (1990): "Rules versus Discretion in Monetary Policy", i B. Friedman og F. Hahn (red.): *Handbook of Monetary Economics*, Vol. 2., Amsterdam.
- Friedman, M. (1948): "A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stabilization", *American Economic Review*, 38.
- Grilli, V., Masciandaro, D. og Tabellini, G. (1991): "Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy*, 6, s. 342-92.
- Eifert, B., Gelb, A. og Tallroth, N. B. (2003): "Managing oil wealth: Why some of them have done so poorly", *Finance & Development*, March 2003: 40-44.
- Kalecki, M. (1943): "Political Aspects of Full Employment", *Political Quarterly*.
- Keynes, J. M. (1936): "The General Theory of Employment, Interest and Money", London.
- Kydland, F. E. og Prescott, E. C. (1977): "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *The Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3, s. 473-492.
- Lindbeck, A. (1976): "Stabilisation Policies in Open Economies with Endogenous Politicians", *American Economic Review*, 66, s. 1-19.

- Lucas, R. E. (1976): "Econometric Policy Evaluation: A Critique", i K. Brunner and A. Meltzer (red.): The Phillips Curve and Labour Markets, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 1, Amsterdam.
- MacRae, C. D. (1977): "A Political Model of the Business Cycle", Journal of Political Economy 85, s. 239-251.
- Nordhaus, W. (1975): "The Political Business Cycle", Review of Economic Studies, 42, s. 169-190.
- Obstfeld, M. og Rogoff, K. (1996): "Foundations of International Macroeconomics", MIT Press, Cambridge og London.
- Olsen, Ø. og Skjæveland, A. (2002): "Handlingsregelen for bruken av oljeinntekter", i A. J. Isachsen (red.): Hva gjør oljeinntektene med oss?, Cappelen.
- Persson, T. (1985): "Deficits and intergenerational welfare in open economies", Journal of International Economics, 19, s. 67-84.
- Persson, T. (1989): "Stabiliseringspolitikens muligheter: En instabil historia", i Inflation, arbeidsløshet & stabiliseringspolitikk, Ekonomiska Rådet.
- Romer, D. (2001): "Advanced Macroeconomics", McGraw-Hill
- Roubini, N. og Sachs, J. (1989): "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", European Economic Review, 33, s. 903-933.
- Steigum, E. (2000): "Samspillet mellom pengepolitikken og finanspolitikken ved et inflasjonsmål", i J.F. Qvigstad og Ø. Røisland (red.): Perspektiver på pengepolitikken, Gyldendal akademiske forlag, s. 89-135.
- Tabellini, G. & Alesina, A. (1990): "Voting on the Budget Deficit", American Economic Review, 80, s. 37-49.

## **Offentlige utredninger, lover og meldinger fra departement og Storting:**

- Retningslinjer for den økonomiske politikken: Godkjent i statsråd 29. mars 2001, St. meld. nr. 29 (2000-2001)
- Bevilgningsreglementet: Vedtatt av Stortinget 26. mai 2005, jf. Innst.S.nr.187 (2004-2005).
- Lov om Statens pensjonsfond av 21. desember 2005 nr. 123
- Finansdepartementet: "Om lov Statens Petroleumsfond", Ot.prp. nr.29 (1989-90)
- Finansdepartementet: "Om lov om Statens Pensjonsfond", Ot.prp. nr.2 (2005-2006)
- Finansdepartementet: "Budsjettveileder 2006", mars 2006
- Norges Bank: "Inflasjonsrapporten 2/2006", juni 2006
- Norges offentlige utredninger (NOU) 1983:27 (Tempo-utvalget):  
 "Petroleumsvirksomhetens framtid; det framtidige omfanget av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel"
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2004:1 (2004): "Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for fremtida"
- Sandmo, A et. al. (2004): "Kapitaltilgang og økonomisk utvikling", Rapport fra offentlig utnevnt ekspertgruppe som har vurdert Norges kapitalstyrke, Finansdepartementet.
- IMF: "Norway-2001 Article IV Consultation Concluding Statement of the Mission", Dec. 2001

## **Stortingsbøker:**

Et omfattende utvalg av stortingsbøkene for perioden 1980-2006, blant annet inkludert Statsbudsjett (Gul Bok), Nasjonalbudsjett og Revidert nasjonalbudsjett.

## **Nettsider:**

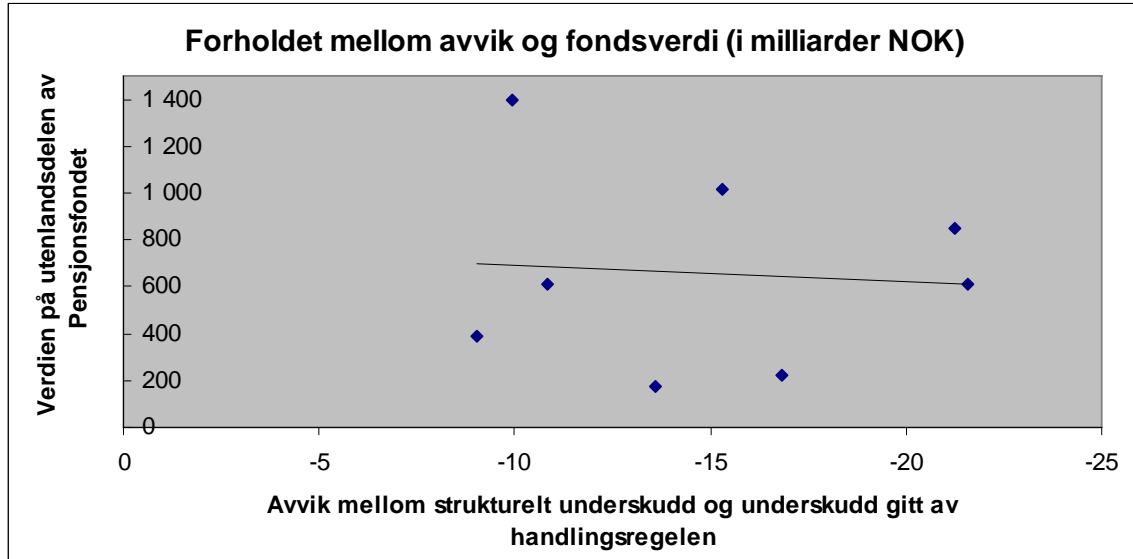
- Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- Finansdepartementet: <http://odin.dep.no/fin/norsk/bn.html>
- IMF: <http://www.imf.org/>
- Lovdata: <http://www.lovdata.no/>
- Norges Bank: <http://www.norges-bank.no/>
- Riksrevisjonen: <http://www.riksrevisjonen.no/>
- SSB: <http://www.ssb.no/>
- Stortinget: <http://www.stortinget.no/>

## *Vedlegg*

|      |   |       |
|------|---|-------|
| I.   | Overordnede analyser for Hypotese 1 .....                                   | ii    |
| II.  | Kommentarer til grunnlagstallene brukt i hovedanalysen for Hypotese 1 ..... | v     |
| III. | Grunnlagstallene brukt i hovedanalysen for Hypotese 1 .....                 | vii   |
| IV.  | Flere resultater fra analysen av den statlige budsjettprosessen.....        | xii   |
| V.   | Korrelasjonsanalyser mellom budsjettendringer og petroleumsinntektene ..... | xviii |
| VI.  | Budsjettprosess og sammenligninger mellom ulike politiske forhold .....     | xxvii |

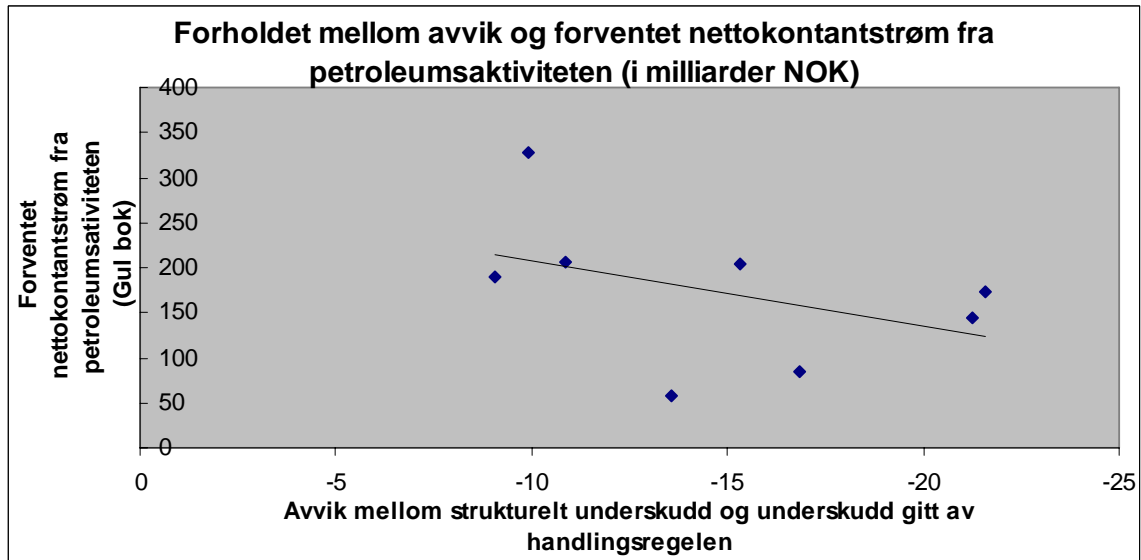
# I. Overordnede analyser for Hypotese 1

Figur I - I



Tall for 99-06. Kilde: Norges Bank, Stortingsbøker og egne analyser

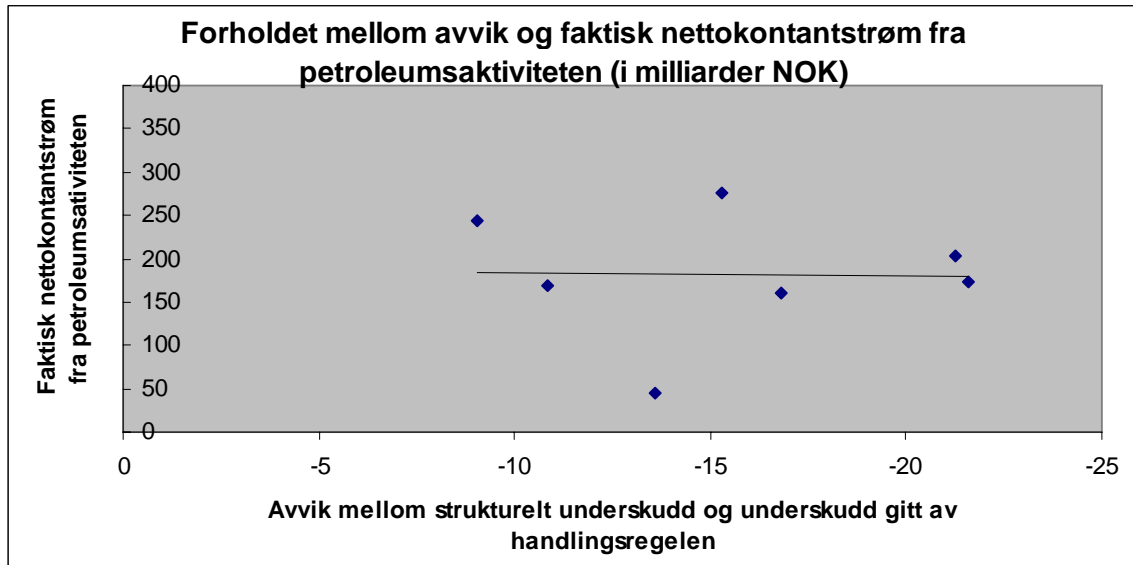
Figur I - II



Tall for 99-06. Kilde: Norges Bank, Stortingsbøker og egne analyser

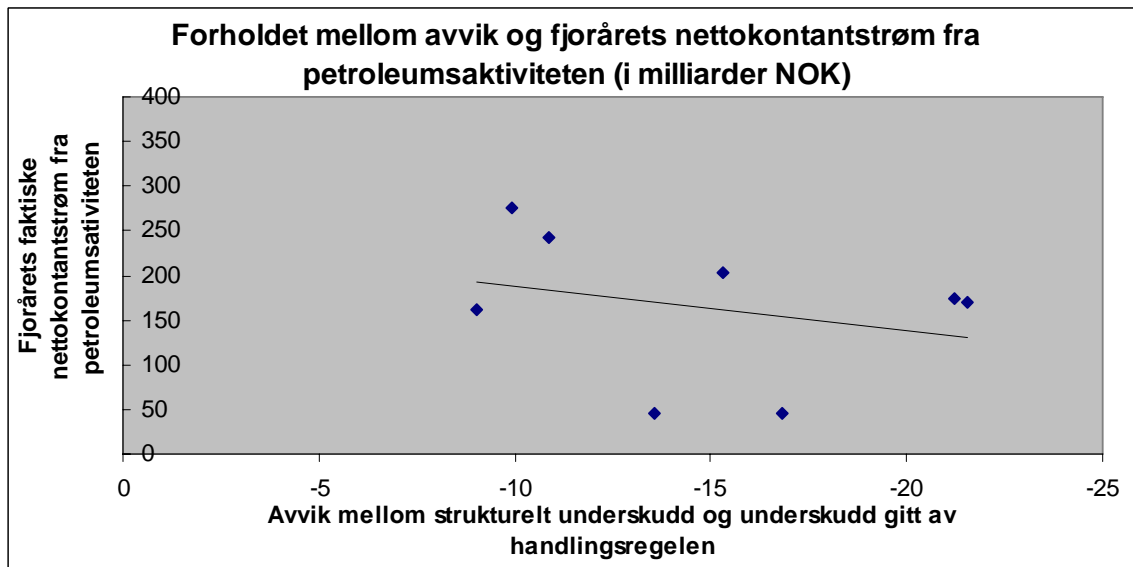


Figur I - III



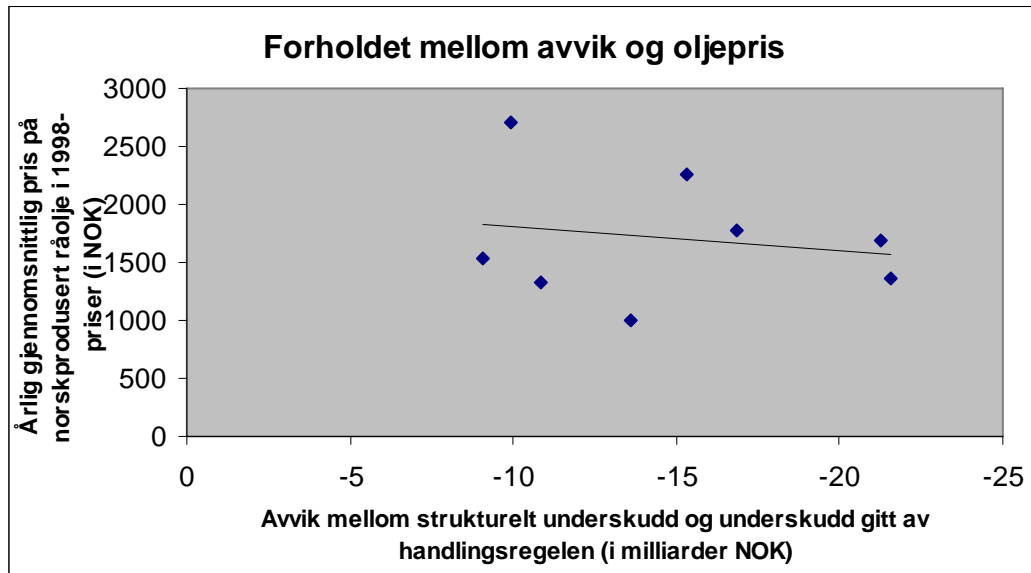
Tall for 99-05. Kilde: Norges Bank, Stortingsbøker og egne analyser

Figur I - IV



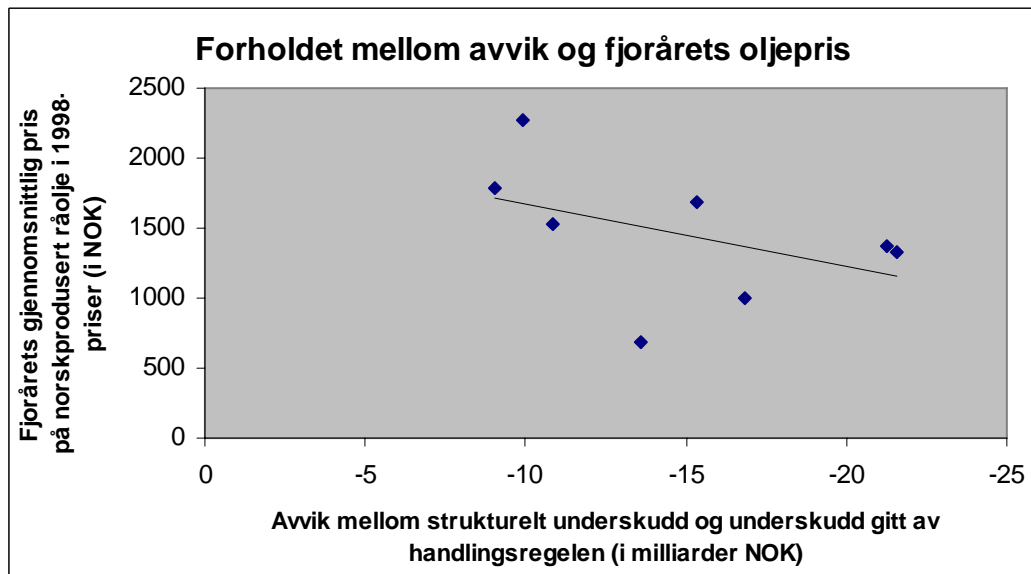
Tall for 99-06. Kilde: Norges Bank, Stortingsbøker og egne analyser

Figur I - V



Tall for 99-06. Kilde: SSB, Stortingsbøker og egne analyser

Figur I - VI



Tall for 99-06. Kilde: SSB, Stortingsbøker og egne analyser

## II. Kommentarer til grunnlagstallene brukt i hovedanalysen for Hypotese 1

- Alle tall i millioner kroner
- Noen mindre avrundingsfeil på +/- 10 mill kroner kan forekomme
- Jeg vurderer inntekts- og kostnadsstørrelser for hele statsbudsjettet medregnet folketrygden. Totale kostnader brytes ned i ”Kjøp av varer og tjenester”, ”Renter på statsgjeld” og ”Overføringer”. Overføringer deles ytterligere opp i ”Overføringer til kommuneforvaltningen” og ”Andre overføringer”.
- Fordelingen mellom ”Kjøp av varer og tjenester” og ”Overføringer” beregnes noe forskjellig mellom gul bok (St.prp. nr.1) og Nasjonalbudsjettet (St.meld. nr. 1). For å sikre at jeg bruker sammenlignbare tall har jeg valgt å benytte meg av budsjett- og regnskapstall slik de beregnes i Nasjonalbudsjettet og Revidert Nasjonalbudsjett.
- Alle tall er grundig kontrollert. Dette har vært nødvendig på grunn av forskjeller i beregningsmetode fra år til år og mellom Stortingsbøker innen samme år.
- Under ”Kjøp av varer og tjenester” ligger statens driftsutgifter og store deler av statens investeringer.
- Under overføringer ligger overskudd/underskudd i statens forretningsdrift, overføringer til andre statsregnskap, overføringer til kommunesektoren og overføringer til private.
- Både i totale inntekter og totale kostnader ekskluderes tall for petroleumssektoren.
- Statens inntekter er ekskludert tilbakebetalinger og overføring fra Statens petroleumsfond/pensjonsfond.
- Overføringer fra Norges Bank er inkludert i Statens totale inntekter.
- Nettokontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er lik inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet, skatt og avgift på utvinning av petroleum og aksjeutbytte fra Statoil, fratrukket utgiftene til statlig petroleumsvirksomhet

- I perioden 1993 til 2006 var det ikke mulig å finne gul bok med nasjonalbudsjettets beregningsmetode. Jeg har derfor i stedet brukt anslag på regnskap slik det fremkommer i nasjonalbudsjettet for vedkommende år. Dette skal i utgangspunktet ikke skille seg fra gul bok i og med at nasjonalbudsjettet presenteres samtidig som gul bok i Stortinget.
- Jeg har brukt anslag på regnskap ved nysaldering i stedet for nysaldert budsjett i 1988. Anslaget skiller seg fra nysaldert budsjett ved at en her har inkludert en ytterligere innsparingsfullmakt vedtatt av Stortinget.

### III. Grunnlagstallene brukt i hovedanalysen for Hypotese 1

|  |  | 1980    | 1981    | 1982    | 1983    | 1984    | 1985    |
|--|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Gul Bok</b>   | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten               |         |         | 40 065  | 44 387  | 47 422  | 50 922  |
|  | Renter på statsgjeld   |         |         |         | 9 809   | 11 599  | 11 394  |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              |         |         |         | 102 040 | 111 665 | 125 149 |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen   |         |         |         | 23 015  | 27 443  | 30 892  |
|  | Overføringer, Andre overføringer   |         |         | -       | 79 025  | 84 222  | 94 257  |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     |         |         | 139 805 | 156 236 | 170 686 | 187 465 |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    |         |         | 120 826 | 137 590 | 145 573 | 162 724 |
|  | Oljekorrigert underskudd   |         |         | 18 979  | 18 646  | 25 113  | 24 741  |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |         |         |         |         |         |         |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter |         |         | 29 380  | 28 070  | 23 970  | 32 170  |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner  |         |         | 10 401  | 9 424   | (1 143) | 7 429   |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  |         |         | 29 380  | 28 070  | 23 970  | 32 170  |
| <b>Vedtatt budsjett (SIII) - Saldert statsbudsjett</b> | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten               |         |         | 39 901  | 44 649  | 47 435  | 50 991  |
|  | Renter på statsgjeld   |         |         | 8 871   | 9 852   | 11 099  | 11 394  |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              |         |         | 90 543  | 103 261 | 112 098 | 125 575 |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen   |         |         | 21 008  | 23 205  | 27 158  | 31 352  |
|  | Overføringer, Andre overføringer   |         |         | -       | -       | 84 940  | 94 223  |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 107 826 | 125 082 | 139 315 | 157 762 | 170 632 | 187 960 |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    | 92 827  | 106 465 | 119 983 | 137 021 | 148 733 | 162 263 |
|  | Oljekorrigert underskudd   | 14 999  | 18 617  | 19 332  | 20 741  | 21 899  | 25 697  |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |         |         |         |         |         |         |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter | 11 675  | 28 660  | 28 090  | 27 370  | 28 370  | 30 640  |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner  | (3 324) | 10 043  | 8 758   | 6 629   | 6 471   | 4 943   |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  | 11 675  | 28 660  | 28 090  | 27 370  | 28 370  | 30 640  |
| <b>Revidert nasjonalbudsjett</b>                       | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten               |         |         |         |         |         |         |
|  | Renter på statsgjeld   |         |         |         |         |         |         |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              |         |         |         |         |         |         |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen   |         |         |         |         |         |         |
|  | Overføringer, Andre overføringer   |         |         |         |         |         |         |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
|  | Oljekorrigert underskudd   | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |         |         |         |         |         |         |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter |         |         |         |         |         |         |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner  | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  |         |         |         |         |         |         |
| <b>Nysaldert statsbudsjett</b>                         | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten               |         |         | 40 137  | 44 763  | 48 209  | 51 553  |
|  | Renter på statsgjeld   |         |         | 8 846   | 9 124   | 11 141  | 12 809  |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              |         |         | 93 627  | 104 442 | 114 829 | 126 231 |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen   |         |         | 21 353  | 24 290  | 28 520  | 32 138  |
|  | Overføringer, Andre overføringer   |         |         | -       | 72 274  | 80 152  | 86 309  |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     |         | 126 726 | 142 610 | 158 329 | 174 179 | 190 593 |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    |         | 107 557 | 123 128 | 133 897 | 152 338 | 173 924 |
|  | Oljekorrigert underskudd   |         | 19 169  | 19 482  | 24 432  | 21 841  | 16 669  |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |         |         |         |         |         |         |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter |         | 27 265  | 29 875  | 31 120  | 38 530  | 38 160  |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner  |         | 8 096   | 10 393  | 6 688   | 16 689  | 21 491  |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  |         | 27 265  | 29 875  | 31 120  | 38 530  | 38 160  |
| <b>Statsregnskap</b>                                   | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten               |         | 36 163  | 39 651  | 44 312  | 47 091  | 52 514  |
|  | Renter på statsgjeld   |         | 8 359   | 8 614   | 9 860   | 11 024  | 13 138  |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              |         | 82 670  | 93 640  | 103 260 | 113 254 | 124 338 |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen   |         |         |         |         |         |         |
|  | Overføringer, Andre overføringer   |         | -       | 82 670  | 93 640  | 103 260 | 113 254 |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 110 840 | 127 192 | 141 905 | 157 432 | 171 369 | 189 990 |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    | 95 535  | 110 643 | 122 145 | 134 581 | 153 684 | 176 327 |
|  | Oljekorrigert underskudd   | 15 305  | 16 549  | 19 760  | 22 851  | 17 685  | 13 663  |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |         |         |         |         |         |         |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter | 18 570  | 27 243  | 29 883  | 30 840  | 40 212  | 38 325  |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner  | 3 265   | 10 694  | 10 123  | 7 989   | 22 527  | 24 662  |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  | 18 570  | 27 243  | 29 883  | 30 840  | 40 212  | 38 325  |

|  |   | 1986    | 1987    | 1988    | 1989    | 1990    | 1991     |
|--|---|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| <b>Gul Bok</b>   | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten                | 55 280  | 60 113  | 66 767  | 70 557  | 76 820  | 78 152   |
|  | Renter på statsgjeld  | 15 458  | 19 811  | 16 422  | 17 499  | 17 190  | 18 203   |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                               | 138 439 | 152 490 | 161 778 | 179 527 | 202 786 | 218 482  |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen  | 34 261  | 39 272  | 38 045  | 39 624  | 46 322  | 45 666   |
|  | Overføringer, Andre overføringer  | 104 178 | 113 218 | 123 733 | 139 903 | 156 464 | 172 816  |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                      | 209 177 | 232 414 | 244 967 | 267 583 | 296 796 | 314 837  |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 184 239 | 229 772 | 249 147 | 268 213 | 268 550 | 275 748  |
|  | Oljekorrigert underskudd  | 24 938  | 2 642   | (4 180) | (630)   | 28 246  | 39 089   |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd   |         |         |         |         |         |          |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter: | 23 990  | 2 720   | 5 120   | 4 230   | 18 595  | 33 555   |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner   | (948)   | 78      | 9 300   | 4 860   | (9 651) | (5 534)  |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet   | 23 990  | 2 720   | 5 120   | 4 230   | 18 595  | 33 555   |
| <b>Vedtatt budsjett (SIII) - Saldert statsbudsjett</b> | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten                | 55 340  | 60 011  | 66 612  | 70 929  | 75 852  | 78 652   |
|  | Renter på statsgjeld  | 16 093  | 19 811  | 16 422  | 17 559  | 18 158  | 17 857   |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                               | 140 682 | 150 331 | 161 305 | 179 743 | 201 650 | 222 734  |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen  | 34 338  | 37 428  | 36 115  | 40 074  | 43 867  | 48 475   |
|  | Overføringer, Andre overføringer  | 106 344 | 112 903 | 125 190 | 139 669 | 157 783 | 174 259  |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                      | 212 115 | 230 153 | 244 339 | 268 231 | 295 660 | 319 243  |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 187 797 | 228 832 | 250 702 | 267 368 | 267 067 | 274 118  |
|  | Oljekorrigert underskudd  | 24 318  | 1 321   | (6 363) | 863     | 28 593  | 45 125   |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd   |         |         |         |         |         |          |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter: | 26 300  | 5 940   | 5 350   | 2 076   | 20 045  | 34 350   |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner   | 1 982   | 4 619   | 11 713  | 1 213   | (8 548) | (10 775) |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet   | 26 300  | 5 940   | 5 350   | 2 076   | 20 045  | 34 350   |
| <b>Revidert nasjonalbudsjett</b>                       | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten                | 55 063  | 60 917  | 66 188  | 73 130  | 75 519  | 80 261   |
|  | Renter på statsgjeld  | 16 203  | 19 666  | 16 996  | 17 459  | 18 803  | 16 991   |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                               | 138 681 | 150 069 | 161 827 | 182 850 | 202 177 | 226 897  |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen  | 34 669  | 37 939  | 36 352  | 41 685  | 44 466  | 49 407   |
|  | Overføringer, Andre overføringer  | 104 012 | 112 130 | 125 475 | 141 165 | 157 711 | 177 490  |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                      | 209 947 | 230 652 | 245 011 | 273 439 | 296 499 | 324 149  |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 195 603 | 231 806 | 250 445 | 263 516 | 265 785 | 273 179  |
|  | Oljekorrigert underskudd  | 14 344  | (1 154) | (5 434) | 9 923   | 30 714  | 50 970   |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd   |         |         |         |         |         |          |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter: | 25 314  | 6 944   | (1 285) | 9 598   | 22 208  | 31 772   |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner   | 10 970  | 8 098   | 4 149   | (325)   | (8 506) | (19 198) |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet   | 25 314  | 6 944   | (1 285) | 9 598   | 22 208  | 31 772   |
| <b>Nysaldert statsbudsjett</b>                         | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten                | 56 385  | 62 301  | 66 753  | 72 439  | 73 964  | 79 973   |
|  | Renter på statsgjeld  | 16 669  | 17 751  | 16 049  | 16 934  | 18 109  | 16 794   |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                               | 138 928 | 151 440 | 165 124 | 186 226 | 203 640 | 233 376  |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen  | 34 762  | 38 098  | 36 918  | 41 587  | 44 707  | 49 531   |
|  | Overføringer, Andre overføringer  | 104 166 | 113 342 | 128 206 | 144 639 | 158 933 | 183 845  |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                      | 211 982 | 231 492 | 247 926 | 275 599 | 295 713 | 330 143  |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 206 672 | 233 922 | 250 201 | 256 945 | 262 992 | 267 937  |
|  | Oljekorrigert underskudd  | 5 310   | (2 430) | (2 275) | 18 654  | 32 721  | 62 206   |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd   |         |         |         |         |         |          |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter: | 22 683  | 6 380   | 2 081   | 13 070  | 29 690  | 36 099   |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner   | 17 373  | 8 810   | 4 356   | (5 584) | (3 031) | (26 107) |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet   | 22 683  | 6 380   | 2 081   | 13 070  | 29 690  | 36 099   |
| <b>Statsregnskap</b>                                   | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten                | 56 844  | 63 172  | 66 538  | 71 156  | 74 917  | 80 508   |
|  | Renter på statsgjeld  | 17 673  | 18 516  | 16 283  | 17 134  | 18 004  | 16 585   |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                               | 137 660 | 151 261 | 164 600 | 182 739 | 202 117 | 232 139  |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen  |         | 34 357  | 36 985  | 41 613  | 45 564  | 49 012   |
|  | Overføringer, Andre overføringer  | 137 660 | 116 904 | 127 615 | 141 126 | 156 553 | 183 127  |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                      | 212 177 | 232 949 | 247 421 | 271 029 | 295 038 | 329 232  |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 208 535 |         |         | 257 512 | 263 856 | 270 019  |
|  | Oljekorrigert underskudd  | 3 642   |         |         | 13 517  | 31 182  | 59 213   |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd   |         |         |         |         |         |          |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter: | 24 964  |         |         | 14 645  | 34 202  | 39 472   |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner   | 21 322  |         |         | 1 128   | 3 020   | (19 741) |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet   | 24 964  |         |         | 14 645  | 34 202  | 39 472   |

|   |   | 1992   | 1993     | 1994     | 1995     | 1996    |
|---|---|--|----------|----------|----------|---------|
| <b>Gul Bok</b>  | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten                | 84 347   | 84 494   | 87 136   | 86 104   | 89 631  |
|   | Renter på statsgjeld  | 17 615   | 21 702   | 20 663   | 20 270   | 21 187  |
|   | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                               | 233 668  | 245 275  | 249 605  | 248 854  | 252 890 |
|   | Overføringer, Kommuneforvaltningen  | 51 965   | 52 898   | 52 132   | 53 770   | 55 274  |
|   | Overføringer, Andre overføringer  | 181 703  | 192 377  | 197 473  | 195 084  | 197 616 |
|   | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                      | 335 630  | 351 471  | 357 404  | 355 228  | 363 708 |
|   | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 275 102  | 276 117  | 284 900  | 302 634  | 325 006 |
|   | Oljekorrigert underskudd  | 60 528   | 75 354   | 72 504   | 52 594   | 38 702  |
|   | Strukturelt, oljekorrigert underskudd   |  |          |          |          |         |
|   | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter: | 36 360   | 26 201   | 26 150   | 35 215   | 38 702  |
|   | Overskudd før lånetransaksjoner   | (24 168)   | (49 153) | (46 354) | (17 379) | -       |
|   | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet   | 36 360   | 26 201   | 26 150   | 35 215   | 49 313  |
|   | <b>Vedtatt budsjett (SIII) - Saldert statsbudsjett</b>                          | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten | 82 368   | 83 194   | 86 421   | 86 436  |
| Renter på statsgjeld  |   | 17 291   | 21 498   | 21 526   | 19 841   |         |
| Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                               |   | 236 602  | 246 395  | 250 173  | 248 651  |         |
| Overføringer, Kommuneforvaltningen  |   | 51 843   | 50 910   | 52 733   | 54 400   |         |
| Overføringer, Andre overføringer  |   | 184 759  | 195 485  | 197 440  | 194 251  | -       |
| Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                      |   | 336 261  | 351 087  | 358 120  | 354 928  | 366 407 |
| Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     |   | 270 791  | 274 342  | 287 712  | 307 797  | 329 446 |
| Oljekorrigert underskudd  |   | 65 470   | 76 745   | 70 408   | 47 131   | 36 961  |
| Strukturelt, oljekorrigert underskudd   |   |  |          |          |          |         |
| Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter: |   | 35 864   | 25 143   | 27 795   | 35 779   | 36 961  |
| Overskudd før lånetransaksjoner   |   | (29 606)   | (51 602) | (42 613) | (11 352) | -       |
| Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet   |   | 35 864   | 25 143   | 27 795   | 35 779   | 49 363  |
| <b>Revidert nasjonalbudsjett</b>  |   | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten | 82 856   | 84 601   | 86 466   | 86 652  |
|   | Renter på statsgjeld  | 17 121   | 20 788   | 21 150   | 19 965   | 20 208  |
|   | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                               | 237 814  | 245 410  | 248 629  | 249 491  | 255 322 |
|   | Overføringer, Kommuneforvaltningen  | 52 583   | 51 847   | 52 751   | 54 162   | 55 106  |
|   | Overføringer, Andre overføringer  | 185 231  | 193 563  | 195 878  | 195 329  | 200 216 |
|   | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                      | 337 791  | 350 799  | 356 245  | 356 108  | 365 673 |
|   | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 270 949  | 273 660  | 290 932  | 311 364  | 333 654 |
|   | Oljekorrigert underskudd  | 66 842   | 77 139   | 65 313   | 44 744   | 32 019  |
|   | Strukturelt, oljekorrigert underskudd   |  |          |          |          |         |
|   | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter: | 27 324   | 23 193   | 22 770   | 38 669   | 32 019  |
|   | Overskudd før lånetransaksjoner   | (39 518)   | (53 946) | (42 543) | (6 075)  | -       |
|   | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet   | 27 234   | 23 193   | 22 770   | 38 669   | 56 873  |
|   | <b>Nysaldert statsbudsjett</b>  | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten | 81 853   | 85 365   | 85 481   |         |
| Renter på statsgjeld  |   | 17 300   | 19 671   | 21 114   | 20 449   |         |
| Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                               |   | 241 532  | 245 316  | 248 535  |          |         |
| Overføringer, Kommuneforvaltningen  |   | 52 966   | 51 831   | 52 715   |          |         |
| Overføringer, Andre overføringer  |   | 188 566  | 193 485  | 195 820  | -        | -       |
| Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                      |   | 340 685  | 350 352  | 355 130  | 357 893  | 367 274 |
| Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     |   | 272 233  | 275 627  | 298 279  | 317 386  | 341 600 |
| Oljekorrigert underskudd  |   | 68 452   | 74 725   | 56 851   | 40 507   | 25 674  |
| Strukturelt, oljekorrigert underskudd   |   |  |          |          |          |         |
| Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter: |   | 28 703   | 28 442   | 26 027   | 36 529   | 25 673  |
| Overskudd før lånetransaksjoner   |   | (39 749)   | (46 283) | (30 824) | (3 978)  | (1)     |
| Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet   |   | 28 703   | 28 442   | 26 027   | 36 529   | 71 169  |
| <b>Statsregnskap</b>  |   | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten | 84 296   | 86 608   | 87 656   | 86 841  |
|   | Renter på statsgjeld  | 17 575   | 19 516   | 20 653   | 20 455   | 20 110  |
|   | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                               | 238 732  | 242 865  | 246 692  | 249 313  | 255 097 |
|   | Overføringer, Kommuneforvaltningen  | 52 537   | 52 032   | 52 232   | 54 579   | 54 773  |
|   | Overføringer, Andre overføringer  | 186 195  | 190 833  | 194 460  | 194 734  | 200 324 |
|   | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                      | 340 603  | 348 989  | 355 001  | 356 609  | 367 767 |
|   | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 275 230  | 277 094  | 300 503  | 322 173  | 345 038 |
|   | Oljekorrigert underskudd  | 65 373   | 71 895   | 54 498   | 34 436   | 22 729  |
|   | Strukturelt, oljekorrigert underskudd   |  |          |          |          |         |
|   | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter: | 30 506   | 28 023   | 25 576   | 36 529   | 25 673  |
|   | Overskudd før lånetransaksjoner   | (34 867)   | (43 872) | (28 922) | 2 093    | 2 944   |
|   | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet   | 30 506   | 28 023   | 25 576   | 38 510   | 69 886  |

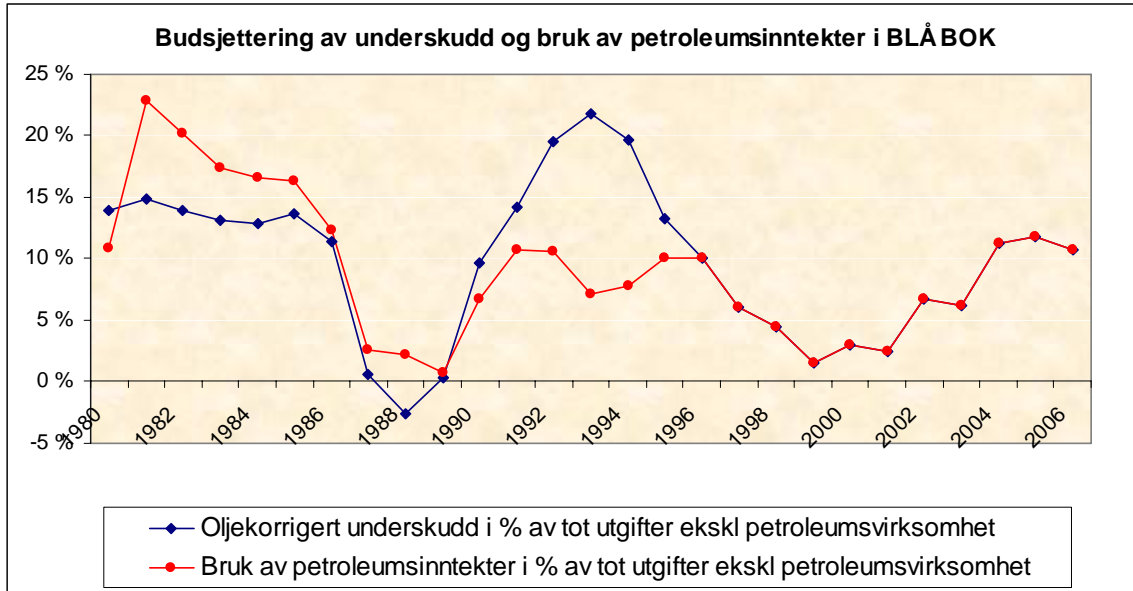
|  |  | 1997   | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    |
|--|--|--|---------|---------|---------|---------|
| <b>Gul Bok</b>   | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten               | 91 693   | 94 665  | 98 881  | 104 209 | 101 978 |
|  | Renter på statsgjeld   | 17 397   | 16 977  | 18 107  | 14 662  | 17 165  |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              | 273 315  | 290 605 | 315 232 | 336 351 | 368 042 |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen   | 69 111   | 76 626  | 82 783  | 88 538  | 95 181  |
|  | Overføringer, Andre overføringer   | 204 204  | 213 979 | 232 449 | 247 813 | 272 861 |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 382 405  | 402 247 | 432 220 | 455 222 | 487 185 |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    | 358 181  | 390 060 | 426 694 | 441 940 | 475 227 |
|  | Oljekorrigert underskudd   | 24 224   | 12 187  | 5 526   | 13 282  | 11 958  |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |  |         |         |         |         |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter | 24 224   | 12 187  | 5 526   | 13 282  | 11 958  |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner  | -  | -       | -       | -       | -       |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  | 65 091   | 85 546  | 57 683  | 85 120  | 188 980 |
|  | <b>Vedtatt budsjett (SIII) - Saldert statsbudsjett</b>                         | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten |         |         |         |         |
| Renter på statsgjeld   |  |  |         | 18 107  | 14 662  | 17 165  |
| Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              |  |  |         |         |         |         |
| Overføringer, Kommuneforvaltningen   |  |  |         |         |         |         |
| Overføringer, Andre overføringer   |  | -  | -       | -       | -       | -       |
| Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     |  | 383 984  | 405 011 | 431 009 | 452 519 | 485 389 |
| Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    |  | 360 879  | 386 750 | 424 505 | 439 237 | 473 431 |
| Oljekorrigert underskudd   |  | 23 105   | 18 261  | 6 504   | 13 282  | 11 958  |
| Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |  |  |         |         |         |         |
| Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter |  | 23 106   | 18 260  | 6 503   | 13 282  | 11 958  |
| Overskudd før lånetransaksjoner  |  | 1  | (1)     | (1)     | -       | -       |
| Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  |  | 77 691   | 87 151  | 56 142  | 85 120  | 188 980 |
| <b>Revidert nasjonalbudsjett</b>   |  | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten | 92 135  | 98 796  | 100 973 | 105 255 |
|  | Renter på statsgjeld   | 17 217   | 16 797  | 15 998  | 15 300  | 18 604  |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              | 275 995  | 293 889 | 315 829 | 341 697 | 369 592 |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen   | 70 528   | 76 140  | 85 656  | 89 962  | 95 253  |
|  | Overføringer, Andre overføringer   | 205 467  | 217 749 | 230 173 | 251 735 | 274 339 |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 385 347  | 409 482 | 432 800 | 462 252 | 490 016 |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    | 363 945  | 396 588 | 421 908 | 448 442 | 484 702 |
|  | Oljekorrigert underskudd   | 21 402   | 12 894  | 10 892  | 13 810  | 5 314   |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |  |         |         |         | 20 391  |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter | 21 402   | 12 894  | 10 892  | 13 809  | 5 313   |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner  | -  | -       | -       | (1)     | (1)     |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  | 78 691   | 59 750  | 37 720  | 138 120 | 222 506 |
|  | <b>Nysaldert statsbudsjett</b>   | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten |         |         |         |         |
| Renter på statsgjeld   |  |  |         | 15 620  | 15 637  | 17 165  |
| Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              |  |  |         |         |         |         |
| Overføringer, Kommuneforvaltningen   |  |  |         |         |         |         |
| Overføringer, Andre overføringer   |  | -  | -       |         |         |         |
| Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     |  | 388 211  | 411 498 | 435 227 | 466 227 | 488 607 |
| Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    |  | 366 223  | 395 534 | 416 733 | 456 759 | 488 198 |
| Oljekorrigert underskudd   |  | 21 988   | 15 964  | 18 494  | 9 468   | 409     |
| Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |  |  |         |         |         |         |
| Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter |  | 22 789   | 15 964  | 18 494  | 9 468   | 409     |
| Overskudd før lånetransaksjoner  |  | 801  | -       | -       | -       | -       |
| Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  |  | 84 971   | 45 731  | 44 560  | 161 063 | 242 199 |
| <b>Statsregnskap</b>   |  | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten | 94 916  | 102 304 | 104 536 | 106 050 |
|  | Renter på statsgjeld   | 18 411   | 18 273  | 15 615  | 15 401  | 18 211  |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              | 277 106  | 295 555 | 315 896 | 345 518 | 368 375 |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen   | 70 197   | 75 591  | 83 191  | 91 433  | 95 022  |
|  | Overføringer, Andre overføringer   | 206 909  | 219 964 | 232 705 | 254 085 | 273 353 |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 390 433  | 416 132 | 436 047 | 466 969 | 491 178 |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    | 370 365  | 398 678 | 423 981 | 459 026 | 489 538 |
|  | Oljekorrigert underskudd   | 20 068   | 17 454  | 12 066  | 7 943   | 1 640   |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |  |         | 20 455  | 25 726  | 24,5    |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter | 22 789   | 17 059  | 18 494  | 9 468   | 409     |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner  | 2 721  | (395)   | 6 428   | 1 525   | (1 231) |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  | 86 808   | 45 041  | 44 627  | 161 373 | 243 236 |



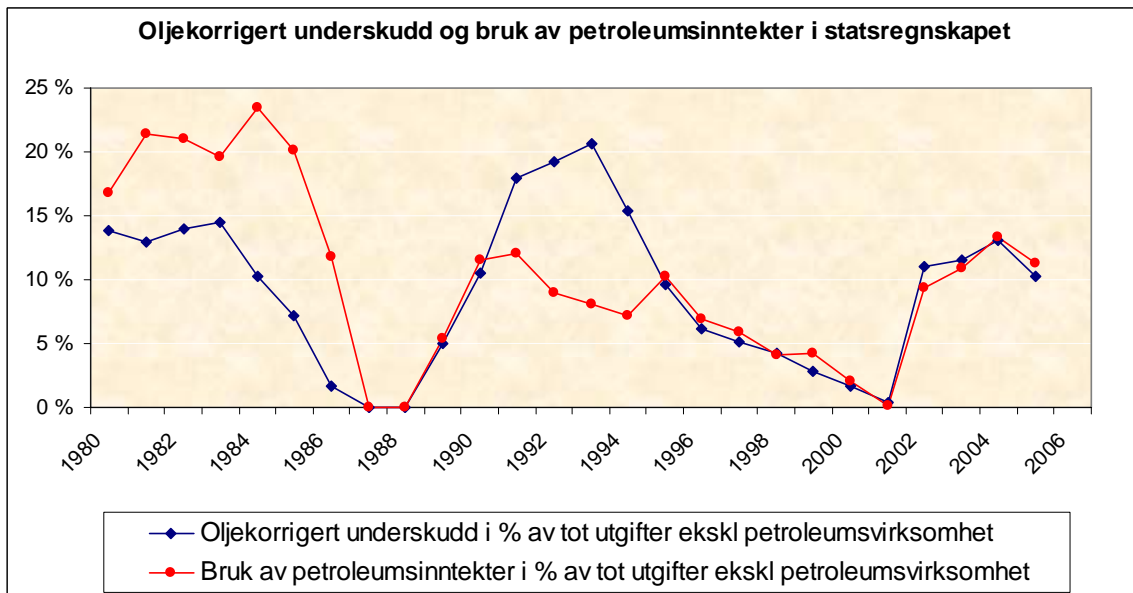
|  |  | 2002   | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    |
|--|--|--|---------|---------|---------|---------|
| <b>Gul Bok</b>   | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten               | 102 410  | 99 533  | 106 399 | 108 965 | 114 060 |
|  | Renter på statsgjeld   | 17 248   | 17 670  | 19 263  | 16 085  | 18 896  |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              | 432 841  | 446 250 | 473 769 | 506 710 | 516 093 |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen   | 90 374   | 76 647  | 78 302  | 86 617  | 90 041  |
|  | Overføringer, Andre overføringer   | 342 467  | 369 603 | 395 467 | 420 093 | 426 052 |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 552 499  | 563 453 | 599 431 | 631 760 | 649 049 |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    | 516 399  | 528 662 | 531 679 | 557 418 | 572 074 |
|  | Oljekorrigert underskudd   | 36 100   | 34 791  | 67 752  | 74 342  | 76 975  |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |  | 31      | 51      | 66,4    | 65,9    |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter | 36 100   | 34 791  | 67 752  | 74 342  | 76 975  |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner  | -  | -       | -       | -       | -       |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  | 205 470  | 172 755 | 143 473 | 204 477 | 328 039 |
|  | <b>Vedtatt budsjett (SIII) - Saldert statsbudsjett</b>                         | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten |         |         |         |         |
| Renter på statsgjeld   |  | 17 248   | 17 670  | 19 263  | 16 085  | 18 100  |
| Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              |  |  |         |         |         |         |
| Overføringer, Kommuneforvaltningen   |  |  |         |         |         |         |
| Overføringer, Andre overføringer   |  | -  | -       | -       | -       | -       |
| Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     |  | 551 269  | 562 899 | 601 352 | 631 765 | 656 353 |
| Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    |  | 514 369  | 528 098 | 533 600 | 557 423 | 585 558 |
| Oljekorrigert underskudd   |  | 36 900   | 34 801  | 67 752  | 74 342  | 70 795  |
| Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |  |  |         |         |         |         |
| Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter |  | 36 900   | 34 801  | 67 752  | 74 342  | 70 795  |
| Overskudd før lånetransaksjoner  |  | -  | -       | -       | -       | -       |
| Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  |  | 186 770  | 172 765 | 143 473 | 204 477 | 327 939 |
| <b>Revidert nasjonalbudsjett</b>   |  | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten | 104 608 | 98 473  | 104 064 | 110 110 |
|  | Renter på statsgjeld   | 16 774   | 18 794  | 17 928  | 16 150  | 17 991  |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              | 439 380  | 449 663 | 479 890 | 500 554 | 522 740 |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen   | 93 748   | 76 927  | 80 786  | 87 958  | 96 298  |
|  | Overføringer, Andre overføringer   | 345 632  | 372 736 | 399 104 | 412 596 | 426 442 |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 560 762  | 566 930 | 601 882 | 626 814 | 659 533 |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    | 522 143  | 516 146 | 533 838 | 552 596 | 590 685 |
|  | Oljekorrigert underskudd   | 38 619   | 50 784  | 68 044  | 74 218  | 68 848  |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd  | 24 773   | 37 573  | 55 197  | 65 315  | 65 891  |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter | 38 619   | 50 783  | 68 044  | 74 218  | 68 849  |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner  | -  | (1)     | -       | -       | 1       |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  | 182 465  | 158 102 | 159 929 | 260 140 | 348 678 |
|  | <b>Nysaldert statsbudsjett</b>   | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten |         |         |         |         |
| Renter på statsgjeld   |  | 17 272   | 18 763  | 17 948  | 15 851  |         |
| Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              |  |  |         |         |         |         |
| Overføringer, Kommuneforvaltningen   |  |  |         |         |         |         |
| Overføringer, Andre overføringer   |  |  |         |         |         | -       |
| Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     |  | 563 287  | 570 609 | 604 128 | 627 586 | -       |
| Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    |  | 509 881  | 507 765 | 523 401 | 556 993 |         |
| Oljekorrigert underskudd   |  | 53 406   | 62 844  | 80 727  | 70 593  | -       |
| Strukturelt, oljekorrigert underskudd  |  |  |         |         |         |         |
| Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter |  | 53 406   | 62 844  | 80 727  | 70 593  |         |
| Overskudd før lånetransaksjoner  |  | -  | -       | -       | -       | -       |
| Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  |  | 170 300  | 171 182 | 208 289 | 283 012 |         |
| <b>Statsregnskap</b>   |  | Statens kjøp av varer og tjenester ekskl. petroleumsvirksomheten | 109 887 | 101 526 | 108 770 | 111 683 |
|  | Renter på statsgjeld   | 17 230   | 18 611  | 16 787  | 15 776  |         |
|  | Totale overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten                              | 441 041  | 454 981 | 478 030 | 501 149 |         |
|  | Overføringer, Kommuneforvaltningen   | 93 532   | 76 311  | 81 229  | 87 465  |         |
|  | Overføringer, Andre overføringer   | 347 509  | 378 670 | 396 801 | 413 684 | -       |
|  | Sum utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten                                     | 568 158  | 575 118 | 603 587 | 628 608 | -       |
|  | Sum inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten                                    | 505 766  | 508 968 | 524 341 | 563 845 |         |
|  | Oljekorrigert underskudd   | 62 392   | 66 150  | 79 246  | 64 763  | -       |
|  | Strukturelt, oljekorrigert underskudd  | 35,4   | 45 930  | 55 051  | 55 963  |         |
|  | Overføringer fra Statens petroleumsfond/ netto ikke-sparte petroleumsinntekter | 53 406   | 62 844  | 80 727  | 70 593  |         |
|  | Overskudd før lånetransaksjoner  | (8 986)  | (3 306) | 1 481   | 5 830   | -       |
|  | Netto kontantstrøm petroleumsvirksomhet  | 169 234  | 173 663 | 203 407 | 275 544 |         |

## IV. Flere resultater fra analysen av den statlige budsjettprosessen

Figur IV - I

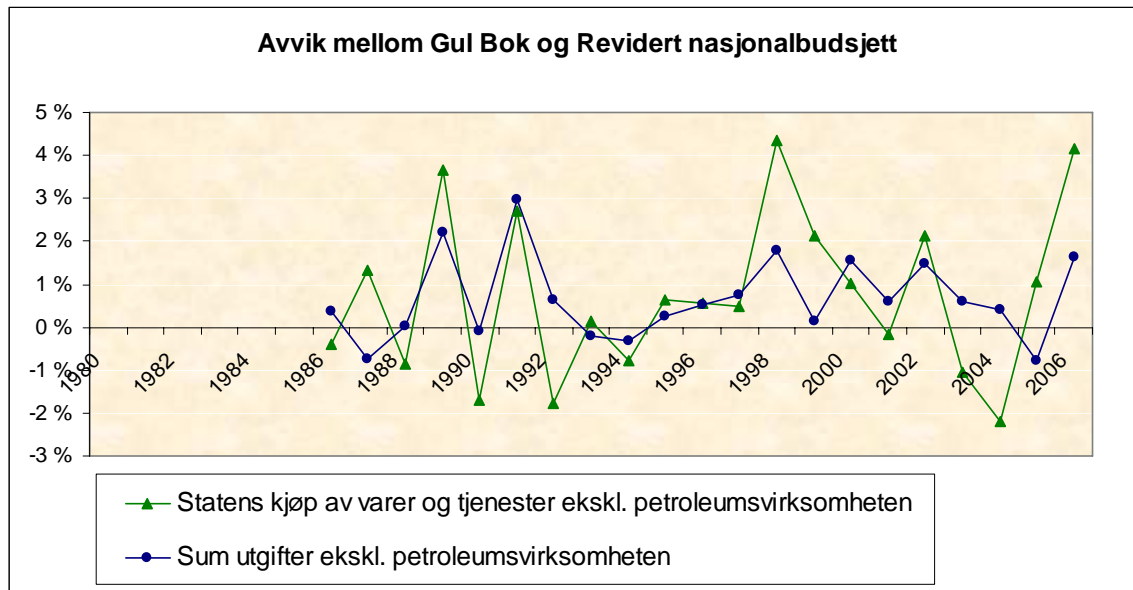


Figur IV - II



Endringer i underskudd/ overføring fra Statens petroleumsfond/ nettokontantstrøm fra petroleumsvirksomheten vises som prosent av totale inntekter ekskludert petroleumsvirksomhet. Endringer i en inntekt eller en utgift vises som prosent av vedkommende størrelse. Positivt avvik betyr en økning i størrelsen som vurderes.

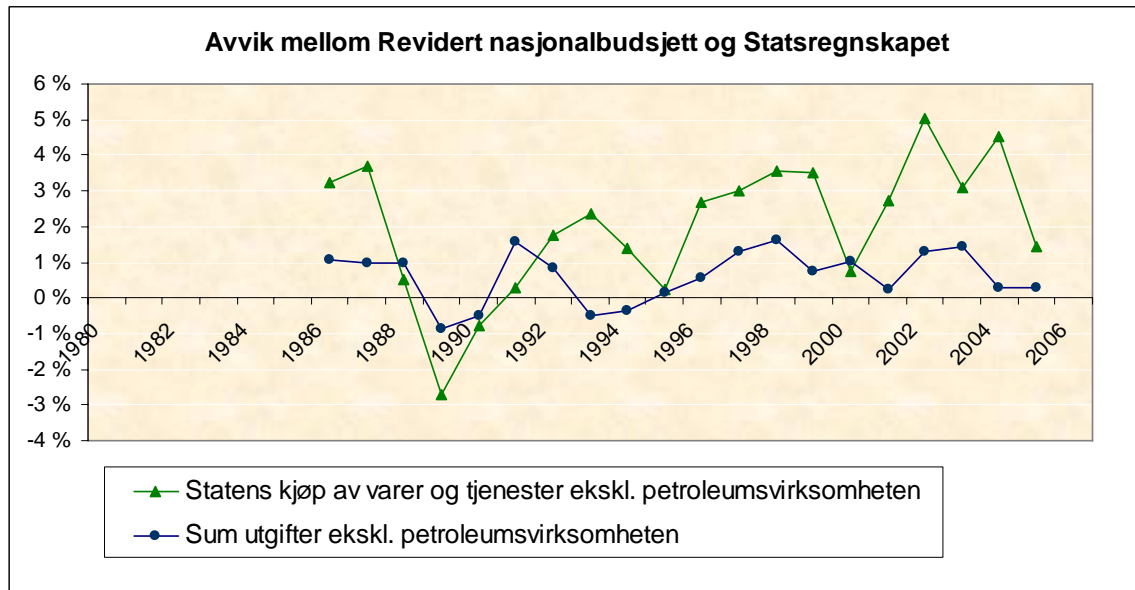
Figur IV - III



Tabell IV - I

| <b>ENDRING FRA GUL BOK TIL REVIDERT NASJONALBUDSJETT</b> |         |         |               |         |               |         |         |               |
|--|---------|---------|---------------|---------|---------------|---------|---------|---------------|
|  | 1986-90 | 1986-94 | 1986-06       | 1991-01 | 1991-06       | 1995-01 | 1995-06 | 2002-06       |
| <b>Totale utgifter eks. petro</b>                        | 0,34 %  | 0,53 %  | <b>0,66 %</b> | 0,79 %  | <b>0,75 %</b> | 0,80 %  | 0,75 %  | <b>0,67 %</b> |
| <b>Totale inntekter eks. petro</b>                       | 0,96 %  | 0,40 %  | <b>0,78 %</b> | 0,91 %  | <b>0,72 %</b> | 1,60 %  | 1,06 %  | <b>0,31 %</b> |
| <b>Kjøp av varer og tjenester</b>                        | 0,41 %  | 0,26 %  | <b>0,73 %</b> | 0,85 %  | <b>0,84 %</b> | 1,29 %  | 1,09 %  | <b>0,82 %</b> |

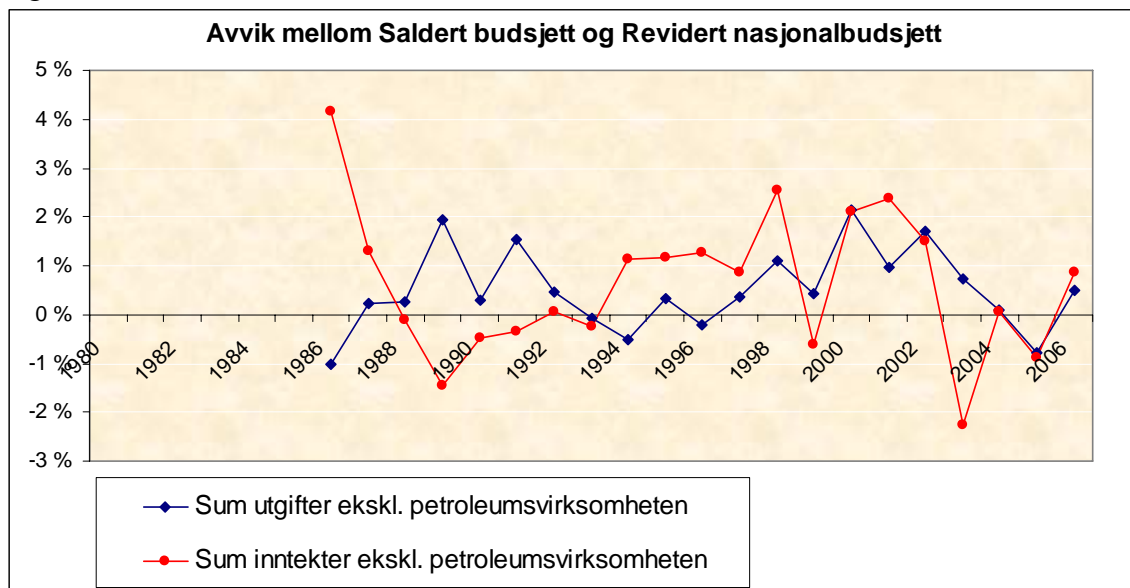
Figur IV - IV



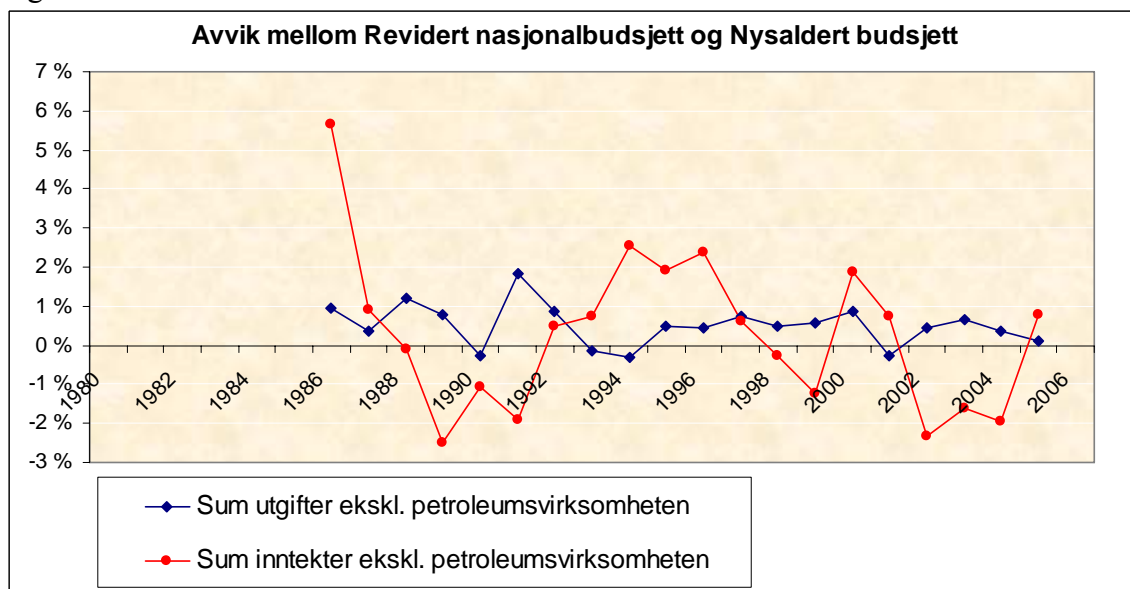
Tabell IV - II

| ENDRING FRA REVIDERT NASJONALBUDSJETT TIL STATSREGNSKAP |             |             |               |             |               |             |             |                |
|---|-------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|-------------|----------------|
|   | 1986-<br>90 | 1986-<br>94 | 1986-<br>05   | 1991-<br>01 | 1991-<br>05   | 1995-<br>01 | 1995-<br>05 | 2002-<br>05    |
| <b>Totale utgifter eks. petro</b>                       | 0,33 %      | 0,36 %      | <b>0,61 %</b> | 0,65 %      | <b>0,70 %</b> | 0,81 %      | 0,82 %      | <b>0,83 %</b>  |
| <b>Totale inntekter eks. petro</b>                      | 1,20 %      | 1,23 %      | <b>0,96 %</b> | 1,64 %      | <b>0,91 %</b> | 1,86 %      | 0,80 %      | <b>-1,07 %</b> |
| <b>Kjøp av varer og tjenester</b>                       | 0,79 %      | 1,08 %      | <b>2,02 %</b> | 2,02 %      | <b>2,42 %</b> | 2,35 %      | 2,78 %      | <b>3,52 %</b>  |

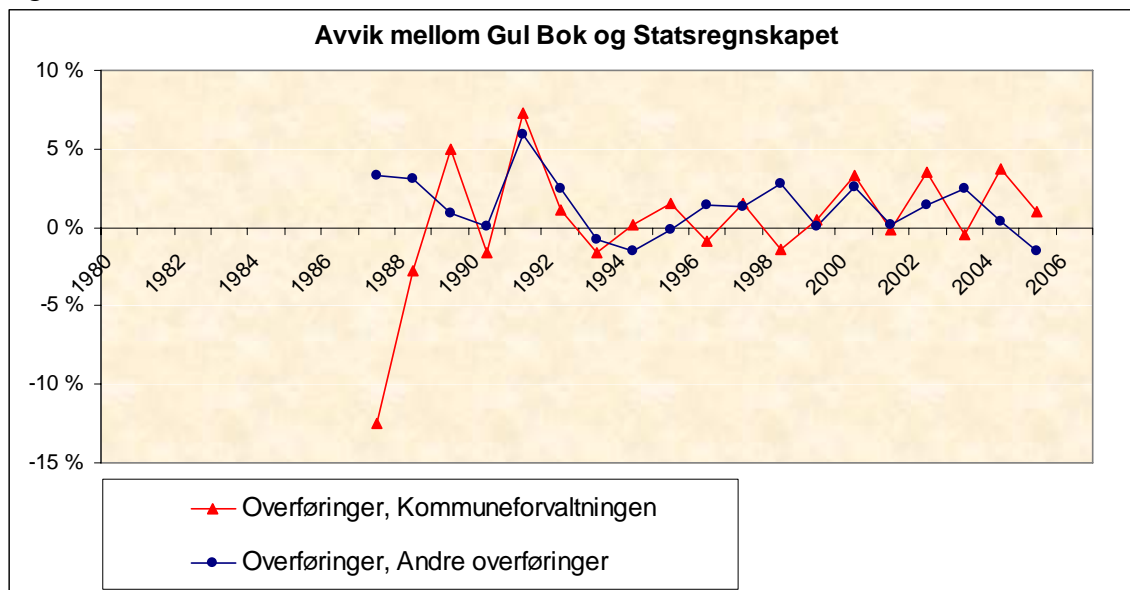
Figur IV - V



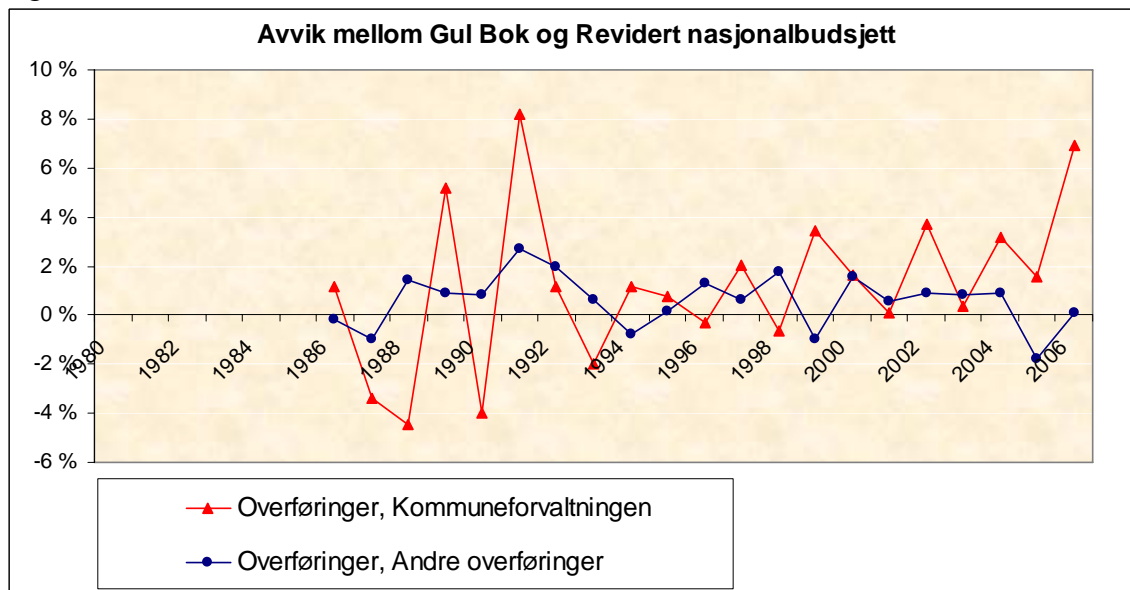
Figur IV - VI



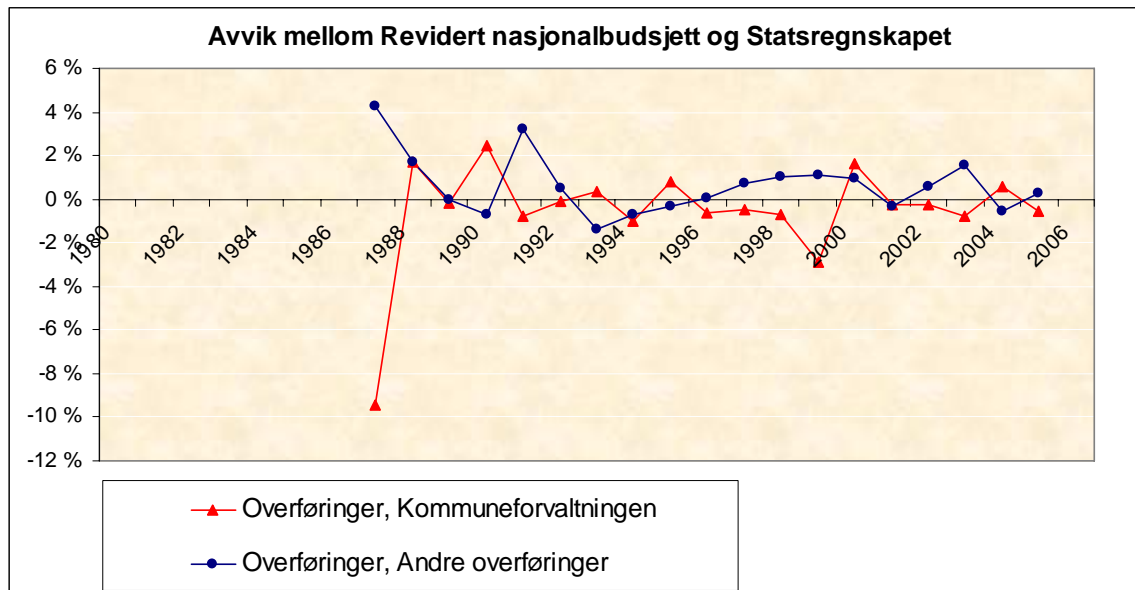
Figur IV - VII



Figur IV - VIII



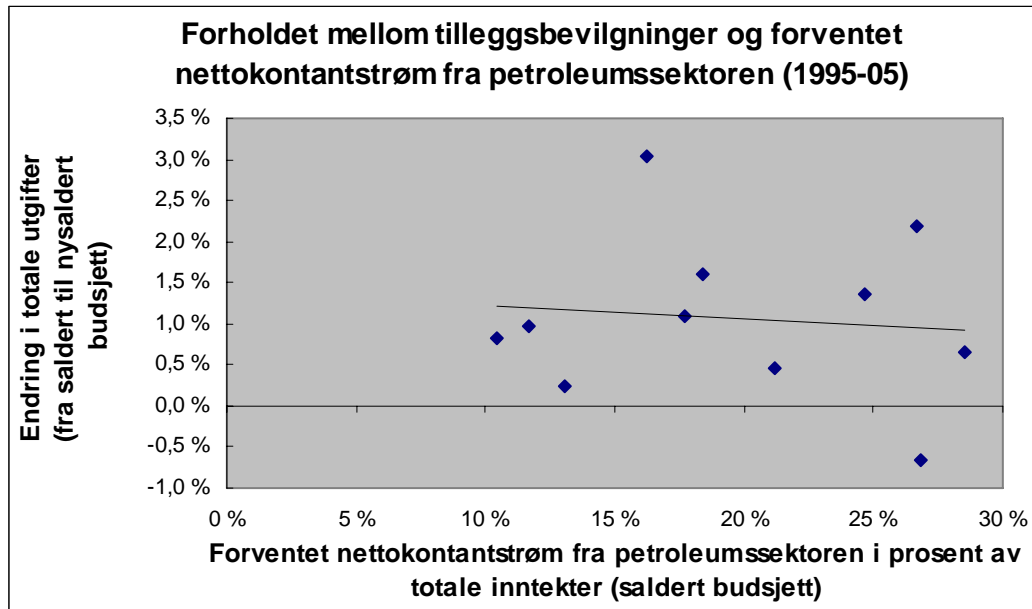
Figur IV - IX



## V. Korrelasjonsanalyser mellom budsjettendringer og petroleumsinntektene

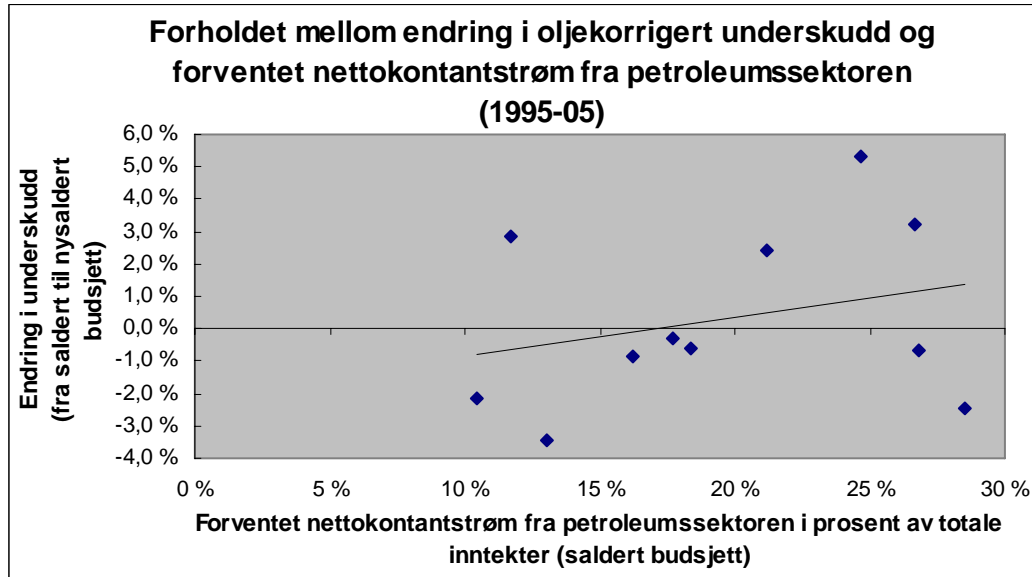
Forventet nettokontantstrøm fra petroleumssektoren:

Figur V - I

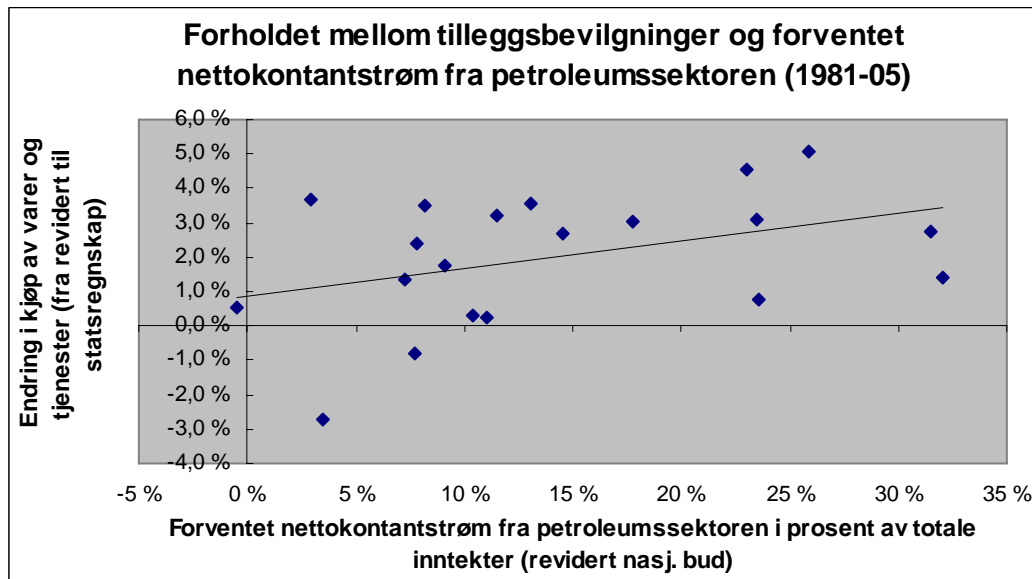




Figur V - II

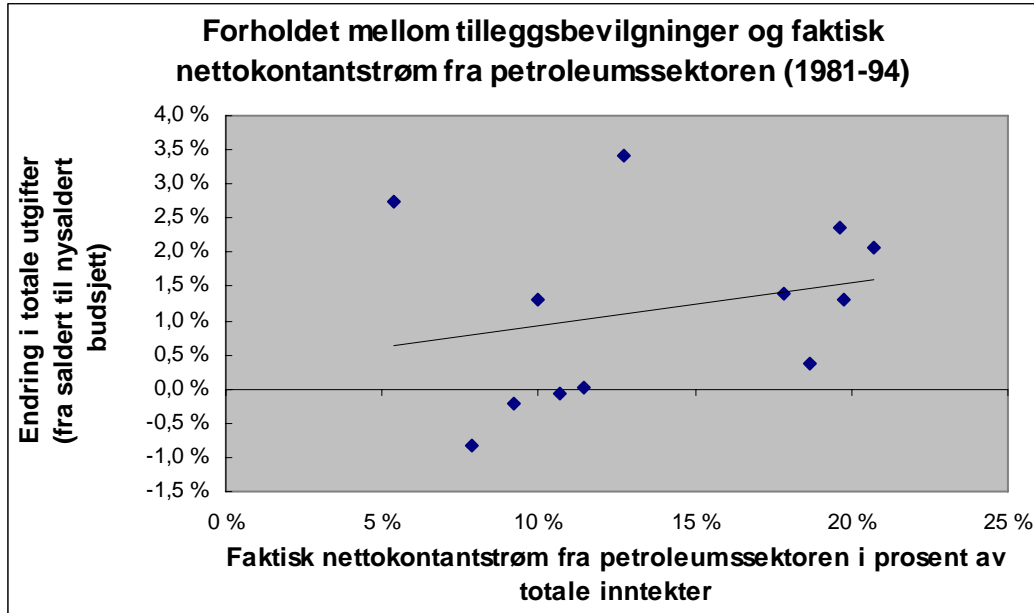


Figur V - III

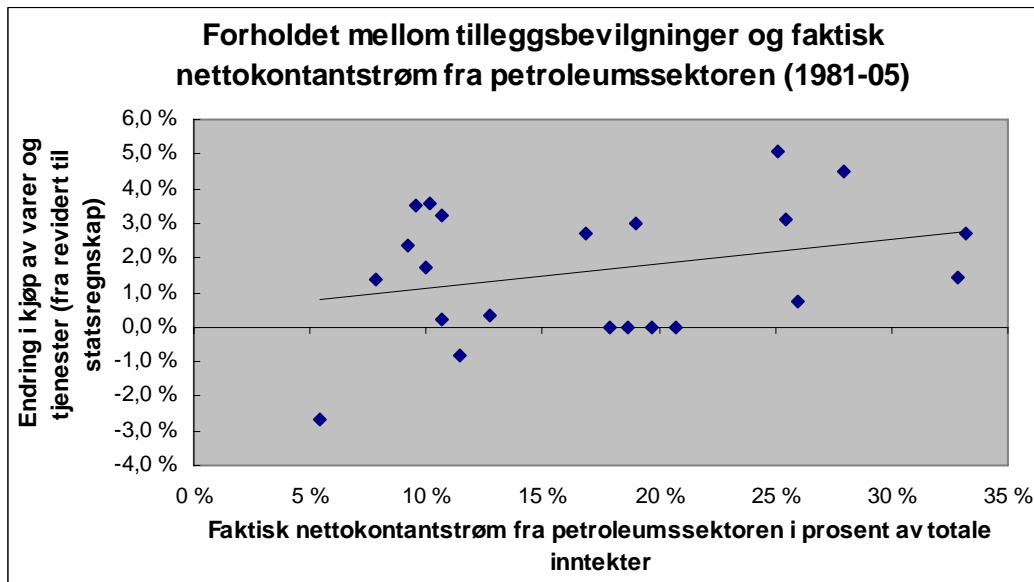


Faktisk nettokontantstrøm fra petroleumssektoren:

Figur V - IV

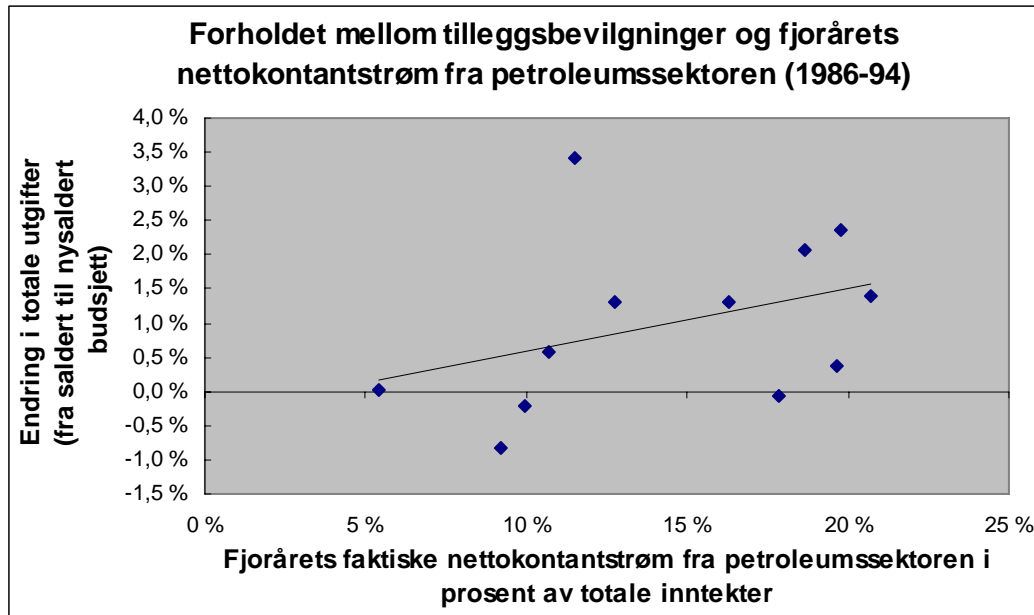


Figur V - V

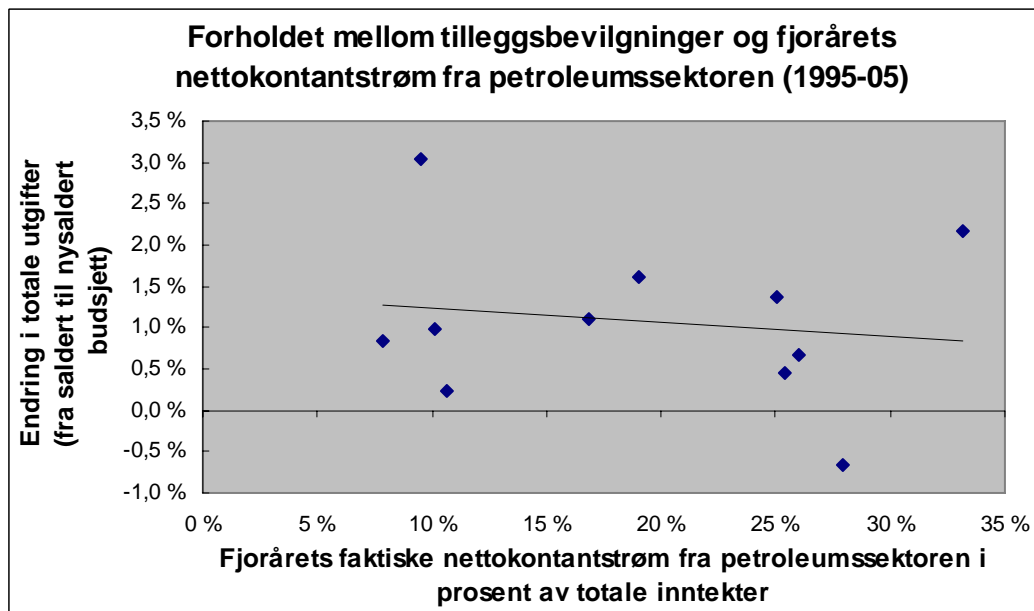


Fjorårets faktiske nettokontantstrøm fra petroleumssektoren:

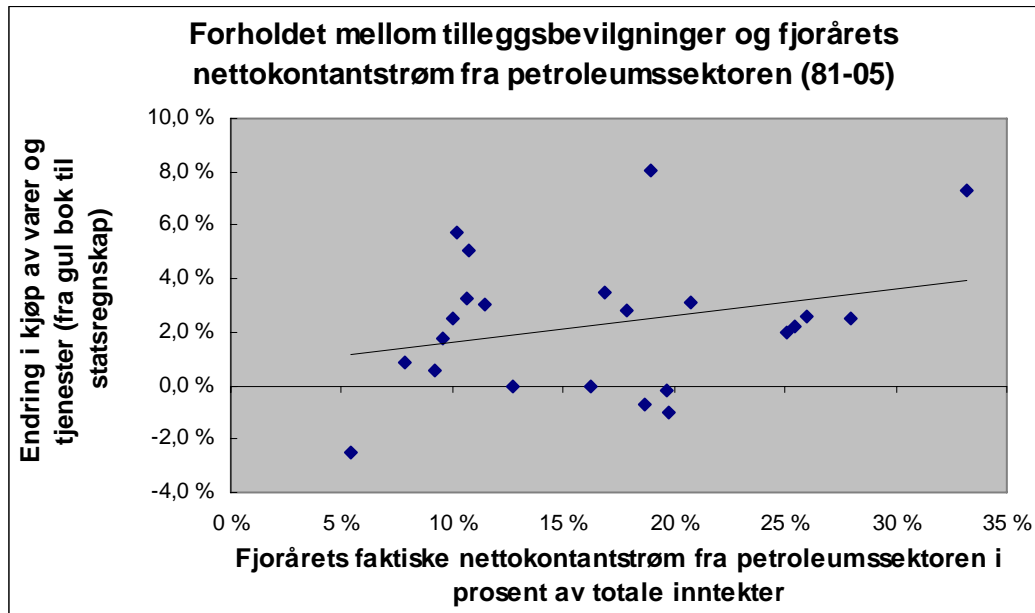
Figur V - VI



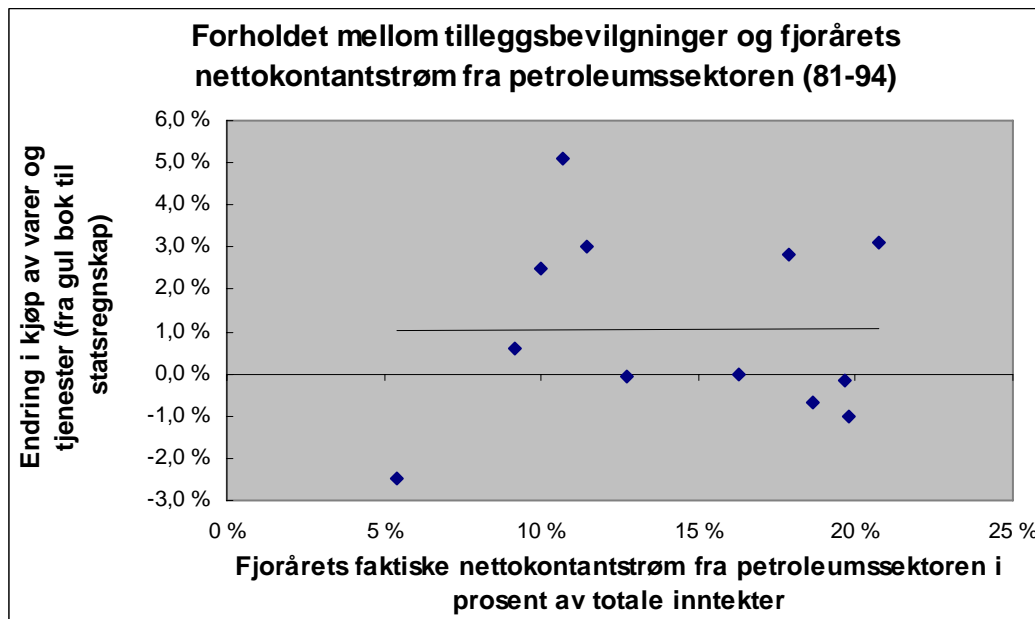
Figur V - VII



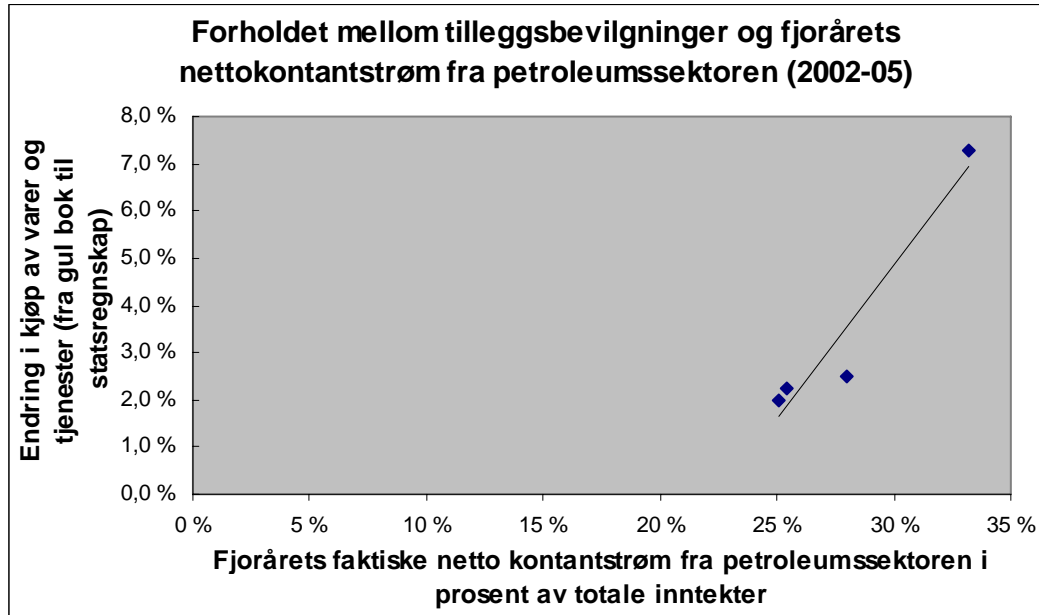
Figur V - VIII



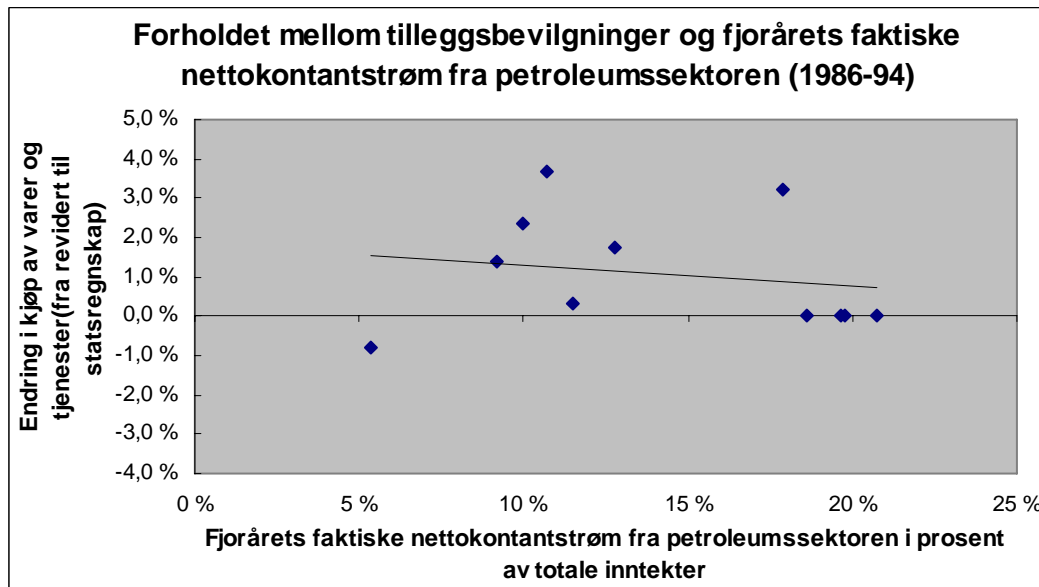
Figur V - IX



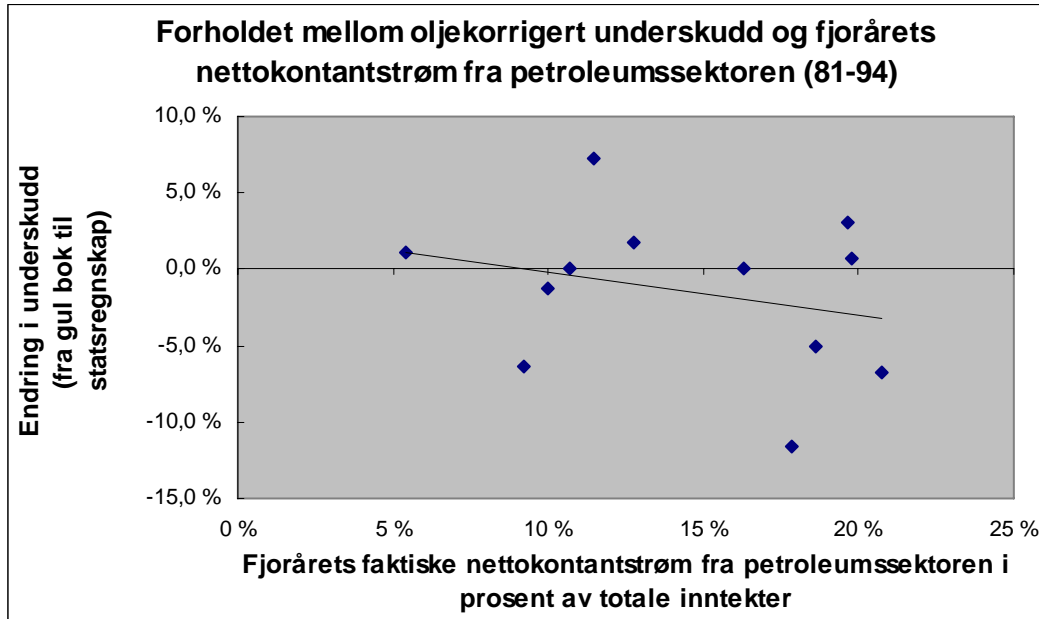
Figur V - X



Figur V - XI

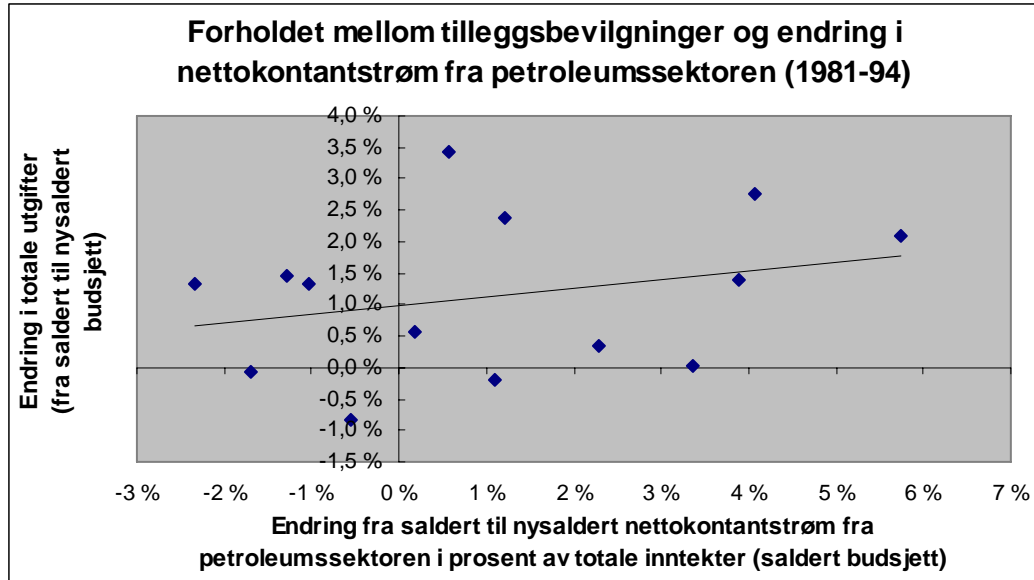


Figur V - XII

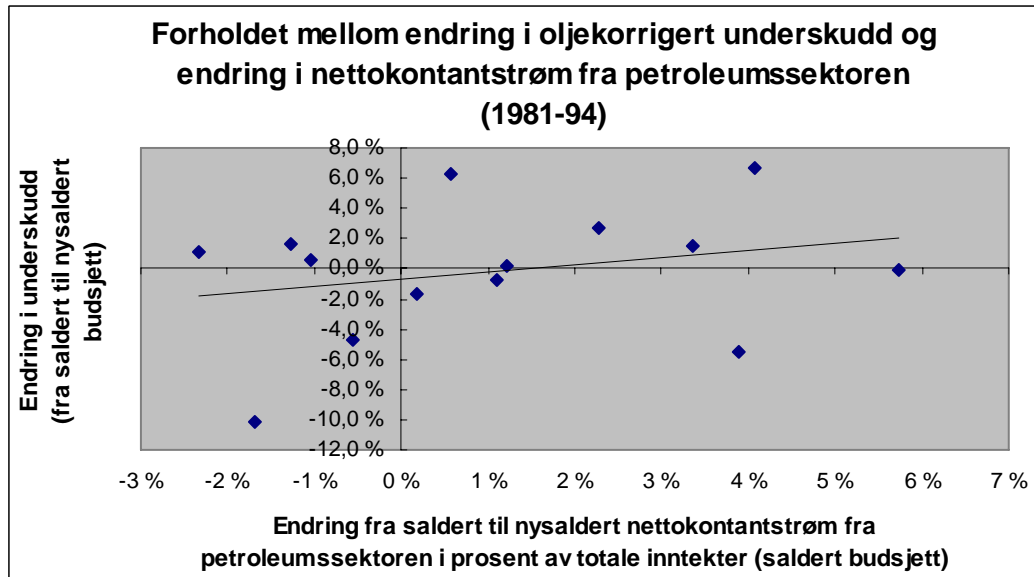


Endringer i forventet nettokontantstrøm fra petroleumssektoren:

Figur V - XIII

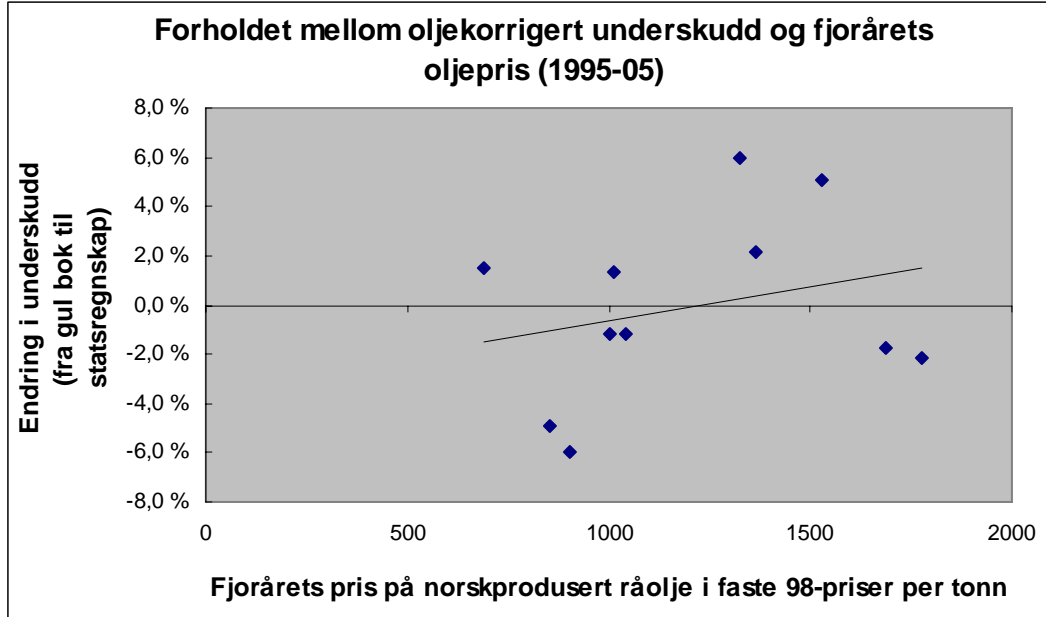


Figur V - XIV

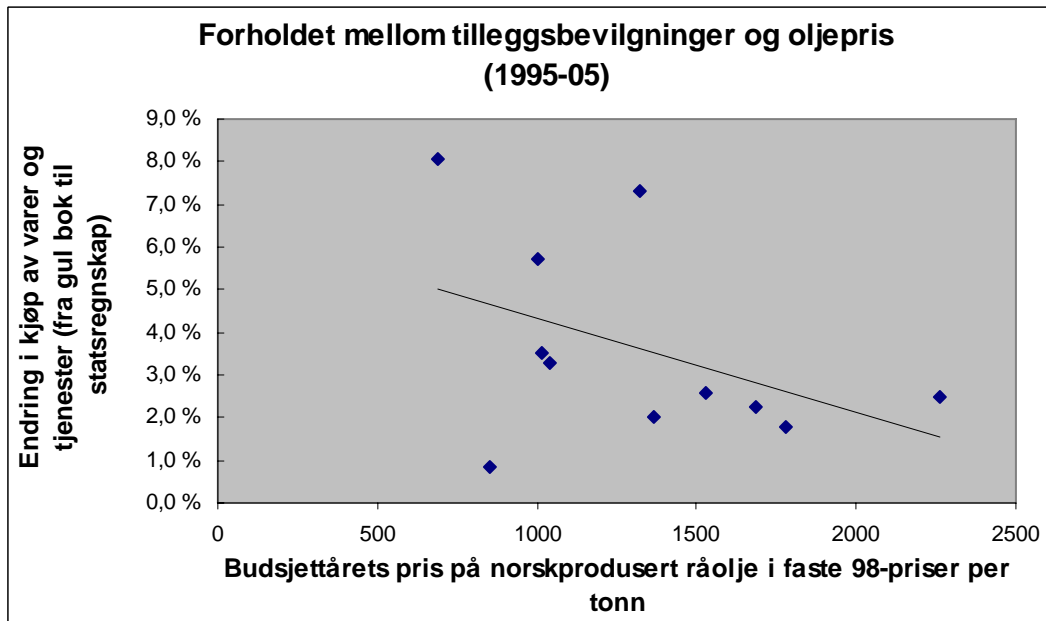


Oljepris:

Figur V - XV



Figur V - XVI





## VI. Budsjettprosess og sammenligninger mellom ulike politiske forhold

Tabell VI - I

|                          |  | 81-05  | 81-94  | 95-05  |
|--------------------------|--|--------|--------|--------|
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i kjøp av varer og tjenester i valgår                            | 2,5 %  | 2,2 %  | 2,9 %  |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i kjøp av varer og tjenester året før valgår                     | 1,0 %  | -0,4 % | 2,4 %  |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i kjøp av varer og tjenester i år uten valg                      | 2,1 %  | 0,7 %  | 3,9 %  |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i oljekorrigert underskudd i valgår                              | -1,3 % | -0,9 % | -1,7 % |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i oljekorrigert underskudd året før valgår                       | -1,5 % | -1,7 % | -1,3 % |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i oljekorrigert underskudd i år uten valg                        | -0,3 % | -1,1 % | 0,5 %  |
| Saldert vs nysaldert     | Endring i totale utgifter i valgår                                       | 0,9 %  | 1,3 %  | 0,4 %  |
| Saldert vs nysaldert     | Endring i totale utgifter året før valgår                                | 1,4 %  | 1,6 %  | 1,2 %  |
| Saldert vs nysaldert     | Endring i totale utgifter i år uten valg                                 | 1,2 %  | 1,1 %  | 1,3 %  |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i kjøp av varer og tjenester i år med koalisjonsregjering        | 3,8 %  | 1,2 %  | 4,6 %  |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i kjøp av varer og tjenester i år med delvis koalisjonsregjering | 1,5 %  | 0,4 %  | 2,6 %  |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i kjøp av varer og tjenester i år uten koalisjonsregjering       | 1,4 %  | 1,2 %  | 2,1 %  |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i oljekorrigert underskudd i år med koalisjonsregjering          | 0,3 %  | -6,0 % | 2,4 %  |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i oljekorrigert underskudd i år med delvis koalisjonsregjering   | -1,6 % | -1,7 % | -1,5 % |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i oljekorrigert underskudd i år uten koalisjonsregjering         | -0,7 % | 0,9 %  | -5,5 % |
| Saldert vs nysaldert     | Endring i totale utgifter i år med koalisjonsregjering                   | 1,2 %  | 1,7 %  | 1,0 %  |
| Saldert vs nysaldert     | Endring i totale utgifter i år med delvis koalisjonsregjering            | 1,2 %  | 0,9 %  | 1,6 %  |
| Saldert vs nysaldert     | Endring i totale utgifter i år uten koalisjonsregjering                  | 1,0 %  | 1,1 %  | 0,5 %  |

|                          |   | <b>81-05</b> | <b>81-94</b> | <b>95-05</b> |
|--------------------------|---|--------------|--------------|--------------|
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i kjøp av varer og tjenester i år med regjeringsskifte                | 1,9 %        | 0,4 %        | 2,7 %        |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i kjøp av varer og tjenester i år uten regjeringsskifte               | 2,4 %        | 1,2 %        | 4,4 %        |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i oljekorrigert underskudd i år med regjeringsskifte                  | -2,0 %       | -1,7 %       | -2,2 %       |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i oljekorrigert underskudd i år uten regjeringsskifte                 | 0,2 %        | -0,8 %       | 1,7 %        |
| Saldert vs nysaldert     | Endring i totale utgifter i år med regjeringsskifte                           | 0,9 %        | 1,0 %        | 0,9 %        |
| Saldert vs nysaldert     | Endring i totale utgifter i år uten regjeringsskifte                          | 1,2 %        | 1,2 %        | 1,2 %        |
|                          |   |              |              |              |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i kjøp av varer og tjenester i år med rød regjering                   | 1,9 %        | 1,8 %        | 2,1 %        |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i kjøp av varer og tjenester i år med blå/borgerlig/sentrum regjering | 2,9 %        | 0,3 %        | 5,1 %        |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i oljekorrigert underskudd i år med rød regjering                     | -1,6 %       | 0,4 %        | -5,5 %       |
| Gul bok vs statsregnskap | Endring i oljekorrigert underskudd i år med blå/borgerlig/sentrum regjering   | 0,9 %        | -2,1 %       | 3,2 %        |
| Saldert vs nysaldert     | Endring i totale utgifter i år med rød regjering                              | 0,9 %        | 1,0 %        | 0,5 %        |
| Saldert vs nysaldert     | Endring i totale utgifter i år med blå/borgerlig/sentrum regjering            | 1,4 %        | 1,6 %        | 1,3 %        |

Tabell VI - II

|         |  | <b>81-05</b> | <b>81-94</b> | <b>95-05</b> |
|---------|--|--------------|--------------|--------------|
| Gul bok | Oljekorr underskudd i % av tot innt ekskl petro i valgår                                 | 10,8 %       | 14,1 %       | 7,5 %        |
| Gul bok | Oljekorr underskudd i % av tot innt ekskl petro før valgår                               | 10,9 %       | 12,5 %       | 9,2 %        |
| Gul bok | Oljekorr underskudd i % av tot innt ekskl petro i år uten valg                           | 10,8 %       | 13,2 %       | 7,9 %        |
| Gul bok | Oljekorr underskudd i % av tot innt ekskl petro med koalisjonsregjering                  | 9,6 %        | 16,2 %       | 7,3 %        |
| Gul bok | Oljekorr underskudd i % av tot innt ekskl petro i år med delvis koalisjonsregjering      | 6,0 %        | 7,9 %        | 4,1 %        |
| Gul bok | Oljekorr underskudd i % av tot innt ekskl petro i år uten koalisjonsregjering            | 14,7 %       | 14,7 %       | 14,6 %       |
| Gul bok | Oljekorr underskudd i % av tot innt ekskl petro i år med regjeringsskifte                | 7,7 %        | 7,9 %        | 7,5 %        |
| Gul bok | Oljekorr underskudd i % av tot innt ekskl petro i år uten regjeringsskifte               | 12,4 %       | 15,0 %       | 8,0 %        |
| Gul bok | Oljekorr underskudd i % av tot innt ekskl petro i år med rød regjering                   | 14,7 %       | 14,7 %       | 14,6 %       |
| Gul bok | Oljekorr underskudd i % av tot innt ekskl petro i år med blå/borgerlig/sentrum regjering | 10,3 %       | 15,4 %       | 6,1 %        |