

Rakel Claussen

En handlingsregel skapt for å omgås?

Et kritisk blikk på på handlingsregelens
fleksibilitet og statens bruk av oljefondet

Masteroppgave i Finansiell økonomi

Veileder: Knut Anton Mork

Desember 2020

Rakel Claussen

En handlingsregel skapt for å omgås?

Et kritisk blikk på på handlingsregelens fleksibilitet og statens bruk av oljefondet

Masteroppgave i Finansiell økonomi
Veileder: Knut Anton Mork
Desember 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
Institutt for samfunnsøkonomi



Kunnskap for en bedre verden

Forord

Denne oppgaven markerer siste del av masterstudiet i finansiell økonomi ved NTNU. Arbeidet med oppgaven har vært rotete og krevende, men svært lærerikt. Oppgaven er skrevet i L^AT_EX og tilsvarer 30 studiepoeng.

Jeg ønsker å takke min veileder Knut Anton Mork, for forslag til et originalt og interessant tema, nyttige innspill og all hjelp underveis. Jeg vil også rette en takk til Eli fra ISØ som, både med generelle råd og tips rundt skriveprosessen, har vært til uvurderlig hjelp underveis.

Jeg vil også nevne noen venner som fortjener oppmerksomhet – enten det er for korrekturlesing av oppgaven, eller utallige pep talks, eller begge: Vilde, Christine, Rein og Axel! Tusen takk.

Arbeidet hadde også blitt betydelig tyngre uten Aslak, som har gjort hverdagen bedre under den uten tvil mest krevende delen av studiet.

Abstract

The purpose of this paper is to explore whether loopholes in The budgetary rule and the law of Government Pension Fund of Norway enables politicians to enact politically convenient spending increases, without the scrutiny of public debate. The planned spending of revenue from Norway's oil and gas resources in the National Budget, and the yearly transfer from Government Pension Fund Global (GPFG) to the treasury, are both based on estimates. I begin this paper by examining how the revised value of GPFG affects planned spending, measured by the structural non-oil deficit. Then, I seek to find out if there are identifiable patterns in the deviations that arise between the yearly transfer from GPFG and the final structural non-oil deficit presented in the final government budget. I also seek to find out whether it is possible to circumvent The budgetary rule's limits by «hiding» expenses, either in the form of corrections that are withheld when calculating the structural, non-oil deficit – or by keeping appropriations «below the line» of the budget. Based on the results of this analysis, I conclude that changes in the spending of oil and gas revenue during the fiscal year, is not considerably affected by the revised value of the GPFG.

The results in the thesis have shown that it is possible to keep expenses outside of the budgetary rule, if they are considered extraordinary or temporary. On the other hand, there is little sign that expenses are being corrected away with an intention to circumvent the budgetary rule. Furthermore, I argue against a claim that the state can «hide» expenses by keeping them «below the line» of the budget, as these appropriations must be able to be defined as a loan transaction.

Sammendrag

Formålet med denne utredningen er å utforske om smutthull i handlingsregelen og loven om statens pensjonsfond gjør det mulig for politikere å øke bruken av oljepenger av bekvemmelighetshensyn, uten at det nødvendigvis plukkes opp i den offentlige debatten.

En del av oppgaven undersøker avvik som oppstår underveis i budsjettprosessen ved hjelp av å analysere data hentet fra ulike budsjettdokumenter. Jeg undersøker først hvordan revidert verdi av SPU påvirker den planlagte bruken av oljepenger, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Deretter undersøker jeg om det er systematikk i avvikene som oppstår mellom den beløpsmessige overføringen fra SPU og det endelige oljekorrigerede underskuddet slik det fremkommer i statsregnskapet. En annen del av utredningen undersøker om det er mulig å omgå handlingsregelens rammer ved å «skjule» utgifter, enten i form av korreksjoner som holdes utenfor ved beregning av det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet – eller ved å føre bevilgninger «under streken» på budsjettet.

Oppgaven konkluderer med at revidert verdi på fondet i svært liten grad påvirker oljepengebruken senere i budsjettprosessen. Videre vil jeg argumentere for at det er tegn til at det oljekorrigerede underskuddet systematisk overvurderes i forbindelse med nysalderingen av budsjett. Jeg finner deretter ut at et overskudd på statsregnskapet benyttes til å inndekke statens finansieringsbehov, og påvirker dermed ikke fastsettelsen av neste budsjetts oljepengebruk.

Resultatene i oppgaven har vist at det er mulig å holde utgifter utenfor handlingsregelen, dersom de anses som ekstraordinære eller forbigående. Det er derimot lite tegn til at utgifter korrigeres vekk med en intensjon om å omgå handlingsregelen. Videre argumenterer jeg mot en påstand om at staten kan «skjule» utgifter ved å føre de «under streken» på budsjettet, da disse bevilgningene må kunne defineres som en lånetransaksjon.

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Problemstilling	1
1.2	Oppgavens struktur	3
2	Norges finanspolitiske rammeverk	4
2.1	Statens pensjonsfond utland	5
2.2	Handlingsregelen	6
2.2.1	Nedjustering av forventet realavkastning	7
2.2.2	Hensyn som tilsier tilbakeholdenhet	8
2.2.3	Komplikasjoner	8
3	Det statlige budsjettarbeidet	10
3.1	Hovedaktørene	10
3.2	Proessen	10
3.3	Budsjettdokumentene	11
4	Beregning av strukturell budsjettbalanse	13
4.1	Oljekorrigert budsjettunderskudd	13
4.2	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	14
4.3	Revisjon av den strukturelle budsjettbalansen	15
4.4	Terminologi	15
5	Metode	17
5.1	Revisjon av SPU og oljepengetrukk	17
5.2	Avvik mellom nysaldering og regnskap	18
5.3	Korreksjoner	18
5.4	Under streken	19
6	Den planlagte oljepengetrukk	20
6.1	Revisjon av fondskapitalen ved inngangen til året	20
6.2	Resultat	21
6.2.1	Hypotese 1: SPU større enn forventet, SOBU oppjusteres	22
6.2.2	Hypotese 2: SPU mindre enn forventet, SOBU nedjusteres	22
6.2.3	Hypotese 3: Fondskapitalen overvurderes	22
6.2.4	Hypotese 4: SOBU holdes konstant	23
6.2.5	År med store endringer	24
6.3	Hvor ofte oppdateres anslaget på fondskapitalen?	24
6.3.1	Framskrivning av fondskapitalen fra forhenværende år	24
6.3.2	Oppdatert prognose i “blå bok” eller nysaldering	25
6.4	Til sammenligning	25
6.4.1	Endringer fra nasjonalbudsjett til statsregnskap	26
6.4.2	Endringer i det oljekorrigerte underskuddet	27
6.5	Oppsummering	28
7	Faktisk uttak fra fondet	30
7.1	Avvik mellom nysaldering og regnskap	31

7.2	Korrigere for avvik	33
7.3	Statens kontantbeholdning og brutto finansieringsbehov	34
7.4	Oppsummering	35
8	Korreksjoner	36
8.1	Aktivitetsskorreksjoner	37
8.2	Netto renteinntekter og overføringer fra Norges Bank	38
8.3	Særskilte regnskapsforhold	38
8.4	Revisjon av korreksjonene	40
8.5	Oppsummering	41
9	Under streken	42
9.1	Den offentlige debatten	42
9.2	Budsjettets inndeling	44
9.3	Finansiering av bevilgninger «under streken»	45
9.4	En omgåelse av handlingsregelen?	46
9.5	Oppsummering	47
10	Handlingsregelen i kriser	49
10.1	Covid-19	49
10.2	Når handlingsregelen blir for romslig	50
10.3	Veien tilbake	51
11	Diskusjon og konklusjon	53
11.1	Konklusjon	54
11.2	Forslag til videre forskning	55
	Referanser	56
	Appendiks	60
A1	Revisjon av fondskapitalen	60
A2	Utviklingen i korreksjoner	62
A3	Søk «under streken» på Holder de ord	64

1 Innledning

Det norske oljeeventyret startet lille juleaften i 1969. Med oppdagelsen av Ekofiskfeltet kan man si at lille Norge fikk en svært stor julegave. Heldigvis har det vært bred politisk enighet om at naturressursene som blir funnet på den norske sokkelen skal tilhøre fellesskapet – og ikke bare gagne en generasjon, men også de kommende generasjonene. På denne måten har Norge endt opp med en gigantisk sparebøsse, som både fungerer som en sikkerhetsbuffer og gir den norske stat en særegen handlefrihet i finanspolitikken. Denne sparebøssa har fått navnet Statens pensjonsfond utland, men er best kjent som *oljefondet*. Siden 2001 har *handlingsregelen* ligget til grunn for Norges finanspolitikk. Sammen med Statens pensjonsfond utland bidrar den til å synliggjøre statens bruk, og sparing, av inntektene som kommer fra naturressursene på den norske sokkelen. Kort forklart er handlingsregelen en finanspolitisk regel som forteller hvor mye myndighetene kan bruke årlig av midlene i Statens pensjonsfond utland, uten å ta av hovedstolen som er tenkt å stå uberørt av hensyn til kommende generasjoner.

1.1 Problemstilling

Regelen er utformet slik at den skal være enkel å forstå: det strukturelle budsjettunderskuddet skal *over tid* tilsvare forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland (SPU). Med en forventet realavkastning på 3 pst. fungerer den dermed for hvert enkelt år som en rettesnor for oljepengebruken over statsbudsjettet. Men regelen er også utformet slik at det er rom for *skjønn*. For eksempel åpner regelen opp for å bruke mer i vanskelige tider, med forbehold om at man også holder igjen i gode tider. Forventet realavkastning tar utgangspunkt i fondsverdien *ved inngangen til budsjettåret*, men nasjonalbudsjettet – og dermed den planlagte oljepengebruken – fremlegges 3 måneder i forveien. Det viser seg at både den planlagte oljepengebruken og den beløpsmessige overføringen fra SPU baseres på anslag. Kan dette gjøre det enklere for politikere å ta et *litt større* jafs av oljeformuen enn det som er nødvendig? I den offentlige debatten om statens bruk av oljepenger er det også gitt oppmerksomhet rundt bevilgninger som holdes utenfor handlingsregelen. For eksempel gjøres det en rekke korreksjoner ved beregning av det *strukturelle*, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. I tillegg ser man fra tid til annen store overskrifter dersom staten fører bevilgninger «under streken» på budsjettet. Hva skal til for at en bevilgning korrigeres for, og hva vil det si at en bevilgning føres «under streken»? På bakgrunn

av dette ønsker jeg med denne utredningen å svare på følgende forskningsspørsmål:

1. *Hvordan påvirker revidert verdi av SPU ved inngangen til året den planlagte oljepengebruken, målt ved strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet?*
2. *Den beløpsmessige overføringen fra SPU til statskassen bestemmes i forbindelse med Stortingets behandling av nysaldert budsjett, og er dermed et anslag på det endelige oljekorrigerte budsjettunderskuddet i statsregnskapet. Avvik som oppstår etter nysalderingen fører til at statsregnskapet gjøres opp med et over- eller underskudd. Dersom statsregnskapet gjøres opp med et overskudd er det overført mer fra fondet enn ned som har vært nødvendig for å saldere budsjettet. Kan man se tegn til systematikk i fortegnene på avvikene som oppstår etter nysalderingen? Hvordan påvirker et over- eller underskudd neste budsjettermins oljepengebruk?*
3. *Er det mulig for politikere å omgå handlingsregelens rammer ved å «skjule» oljepengebruk – enten i form av korreksjoner som holdes utenfor ved beregning av det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, eller ved å føre bevilgninger «under streken» på budsjettet?*

I 2015 ble det nedsatt et ekspertutvalg for å vurdere praktiseringen av handlingsregelen, i lys av den kraftige veksten fondet har opplevd. Mer spesifikt, ble utvalget bedt om å vurdere behovet for å supplere dagens retningslinjer med tilleggsregler. I utredningen ble også praktiseringen av handlingsregelen i perioden 2002-2015 grundig gjennomgått (NOU 2015: 9, 2015). Etterlevelsen av handlingsregelen har også blitt vurdert i form av et arbeidsnotat av Finansdepartementet, senest i 2018. I arbeidsnotatet konkluderes det med at finanspolitikken som har blitt ført siden 2002 har vært godt i tråd med de retningslinjene som er blitt lagt til grunn for handlingsregelen Wingaard (2018).

Denne utredningen handler derfor ikke om hvorvidt staten har holdt seg innenfor handlingsregelen – formålet med oppgaven er heller å undersøke om smutthull i handlingsregelen gjør det mulig for politikere å øke oljepengebruken av bekvemmelighetshensyn, uten at det nødvendigvis plukkes opp i den offentlige debatten om oljepenger. For å undersøke problemstillingene har jeg samlet og analysert tall slik de fremkommer i de ulike budsjettdokumentene. Jeg har også samlet kvantitativ data som kan bidra til å svare på forskningsspørsmålene jeg stiller.

1.2 Oppgavens struktur

De første kapitlene vil jeg bruke til å igjennom relevant bakgrunnsinformasjon og teori: I kapittel 2 og 3 gjør jeg rede for det finanspolitiske rammeverket i Norge og det statlige budsjettarbeidet, mens kapittel 4 tar for seg beregningen av det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Kapittel 5 utgjør oppgavens metodedel. Kapittel 6 tar for seg det første forskningsspørsmålet, som hovedsaklig fokuserer på revisjon av fondskapitalen ved inngangen til året og den planlagte oljepengebruken. I kapittel 7 vurderer jeg det andre forskningsspørsmålet, som handler om avvik mellom den beløpsmessige overføringen fra SPU og det (faktiske) oljekorrigerede underskuddet. Deretter drøftes det tredje forskningsspørsmålet i kapittel 8 og 9: Først gjør jeg rede for korreksjonene som er blitt gjort ved beregning av det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, og deretter diskuterer jeg budsjettering «under streken». Til slutt kommer kapittel 11, med en oppsummering av de viktigste funnene og konklusjon.

2 Norges finanspolitiske rammeverk

De mest sentrale temaene i oppgaven er handlingsregelen, Statens pensjonsfond utland (SPU) og bruken av oljepenger over statsbudsjettet. Det er derfor hensiktsmessig å gjøre rede for hvilke retningslinjer som ligger til grunn for det finanspolitiske rammeverket i Norge, samt hvordan det er tilknyttet oljefondet.

Et finanspolitisk rammeverk kan forklares som regler og retningslinjer som fastslår planlegging, utføring, overvåking og vedtak av budsjettpolitikken (NOU 2015: 9, 2015, s. 77). Schaechter et al. (2012) skiller mellom fire typer finanspolitiske regler, basert på hvilken budsjettstørrelse regelen ønsker å begrense: gjeldsregler, budsjettbalanseregler, utgiftsregler og inntektsregler. Norges finanspolitiske rammeverk har siden 2001 tatt utgangspunkt i den såkalte handlingsregelen. Regelen stiller krav til den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen og faller dermed inn under kategorien budsjettbalanseregler.

Schaechter et al. (2012) peker på flere fordeler ved bruk av denne typen regler. For det første gis en relativt klar operasjonell retningslinje for budsjettbeslutninger. For det andre kan man unngå å føre en prosyklisk finanspolitikk ved å la de automatiske stabilisatorene få virke. For det tredje gjøres det rede for engangsforhold og andre midlertidige faktorer. Det pekes på følgende ulemper: Virkningen av konjunktorene på budsjettet er imidlertid vanskelig å anslå og det anvendes kompliserte metoder ved beregning av korreksjoner. I tillegg er korreksjonene, og dermed den strukturelle balansen, gjenstand for kontinuerlig revisjon, etterhvert som man får mer informasjon om den konjunkturrelle utviklingen. Dette gjør regler for strukturell balanse vanskeligere å overvåke.

Et godt rammeverk er ekstra viktig for land som har store inntekter fra ikke-fornybare naturressurser, slik som Norge. Slike inntekter gir en rekke utfordringer i den økonomiske politikken og disse bør adresseres eksplisitt i det finanspolitiske rammeverket. Hovedproblemet med ikke-fornybare ressurser som olje og gass er at inntektene er midlertidige. Bruken av inntektene bør derfor ligge på et nivå som kan opprettholdes på lang sikt, både for å unngå økonomisk ustabilitet og for å spare deler av inntektene med hensyn til kommende generasjoner. Et nyttig verktøy for å skille mellom opptjening og bruk av inntekter fra ikke-fornybare naturressurser er å plassere midlene i et ressursfond. I Norge har vi Statens pensjonsfond -

utland (SPU), populært kalt oljefondet. Sammen med handlingsregelen har fondet en sentral rolle i den norske finanspolitikken (NOU 2015: 9, 2015, s. 73-74).

2.1 Statens pensjonsfond utland

Ideen om et ressursfond ble drøftet for første gang i Norge i 1983 av Tempoutvalget, ledet av Hermod Skånland. I utredningen ble det foreslått å sette petroleumsinntektene i sin helhet inn et eget fond, for deretter å overføre en del av inntektene til statsbudsjettet etter en fastlagt plan. Utvalget så det derimot ikke som en del av mandatet å foreslå konkrete regler for overføringen mellom fondet og statsbudsjettet (NOU 1983: 27, 1983, s. 99-101).

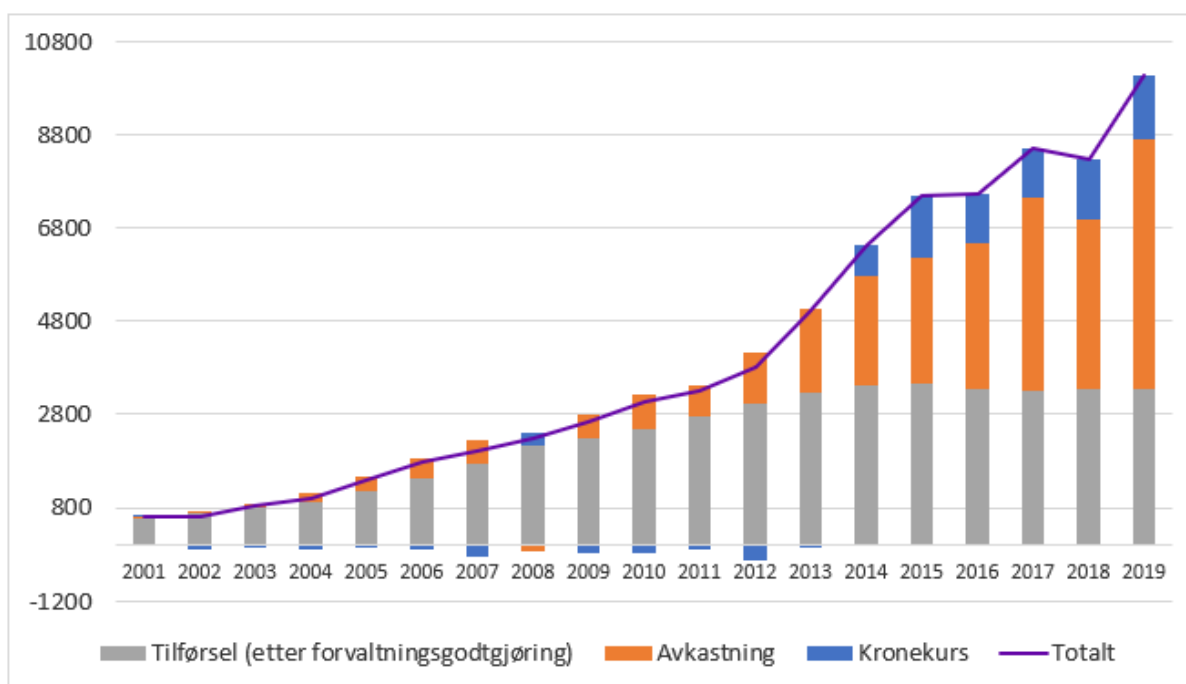
Det gikk sju år før oljefondet slik vi kjenner det ble opprettet. Statens pensjonsfond utland (SPU), opprinnelig Statens petroleumsfond, ble etablert i 1990 og forvaltes av Norges Bank på vegne av Finansdepartementet. Fondets inntekter er i loven definert som netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten og avkastningen av fondets plasseringer. Fondets eneste utgift består av en årlig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget, for å dekke det oljekorrigerte budsjettunderskuddet. I loven står det også at oljeinntektene først går inn i statskassa, for deretter å overføres i sin helhet til SPU. Det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet dekkes så ved en overføring tilbake til statskassa fra fondet. På denne måten er Statens pensjonsfond utland en integrert del av statsbudsjettet og finanspolitikken. I praksis betyr det at de løpende (netto) petroleumsinntektene må overstige statsbudsjettets underskudd for at det skal bli avsatt kapital i fondet. Siden inntektene fra petroleumsbransjen var relativt beskjedne til å begynne med, skulle det gå seks år fra etableringen av fondet til det første kapitalinnskuddet kom i 1996 (NOU 2015: 9, 2015).

I loven står det også at fondet i sin helhet skal være investert i utlandet. Fondet har i skrivende stund eierandeler i 9202 selskaper, fordelt på 74 land, og er verdt omlag 10,700 milliarder kroner (Norges Bank Investment Management, 2020). Årsaken til at det ikke er ønskelig å plassere fondets midler i Norge, er å ivareta to viktige hensyn. Hensynet til *statsbudsjettet som styringsinstrument* og hensynet til en *varierte næringsstruktur*. Ved å plassere midlene i utlandet unngår man at politikere faller for fristelsen til å benytte fondet til innenlandske formål som ikke får plass i det ordinære statsbudsjettet (NOU 2015: 9, 2015, s. 41). Å investere fondets midler innenlands ville, i likhet med for sterk innfasing av oljeinntekter, bidra til å øke presset i

økonomien betydelig. Hensynet til en sterk næringsstruktur blir ivaretatt ved å unngå store de store omstillingene i økonomien som kreves dersom konkurranseutsatt sektor svekkes for mye. Å plassere fondet i utlandet bidrar på denne måten å unngå *hollandsk syke* (NOU 2015: 9, 2015, s. 48).

Fondet har siden oppstart hatt ulike investeringsstrategier, fordelt på aksjer, obligasjoner og eiendom. Opprinnelig hadde fondet en aksjeandel på 40 pst., men har siden etableringen endret investeringsstrategi to ganger: i 2007 ble aksjeandelen oppjustert til 60 pst. og i 2016 ble den ytterligere økt til 70 pst. etter anbefaling fra Mork-utvalget. Utvalgsleder Knut Anton Mork anbefalte derimot å senke aksjeandelen til 50 pst (NOU 2016: 20, 2016).

Figur 2.1: Fondets utvikling. Mrd. kroner. Faste priser.



Kilde: tall hentet fra Norges Bank Investment Management (2020)

2.2 Handlingsregelen

Handlingsregelen ble sammenfattet av Stoltenbergs første regjering og lagt fram i *St.meld. nr. 29 (2000-2001) Retningslinjer for den økonomiske politikken*, som en av tre potensielle strategier for å håndtere Norges raskt økende petroleumsinntekter. Enkelt sagt sier regelen at staten årlig kan tillate seg et strukturelt underskudd tilsvarende forventet realavkastning av oljefondet. I stortingsmeldingen ble følgende retningslinjer lagt til grunn for budsjettpolitikken:

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

Videre i stortingsmeldingen ble regelen presisert ytterligere, med hensyn til beregning av forventet realavkastning, svingninger i fondskapitalen og konjunkturer. Beregningen av forventet realavkastning av Petroleumsfondet tok utgangspunkt i verdien på fondet ved inngangen til året, med utgangspunkt i en rate på 4 pst. Videre het det at ved store svingninger i verdien på fondet, eller i andre faktorer som kan påvirke det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet fra ett år til det neste, må endringen i innfasingen fordeles over flere år, basert på et anslag på forventet realavkastning av Petroleumsfondet noen år fram i tid. Retningslinjene tar utgangspunkt i en *normal* konjunktursituasjon, og knyttes dermed til det *strukturelle*, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Regelen åpner opp for fleksibilitet ved at det tillates å bruke mer enn forventet realavkastning ved et konjunkturtilbakeslag, med hensikt å stimulere økonomien. Motsatt bør det holdes igjen i finanspolitikken i gode tider. (St.meld. nr. 29 (2000-2001))

2.2.1 Nedjustering av forventet realavkastning

I Perspektivmeldingen 2017 ble det varslet at det heretter måtte legges til grunn en forventet realavkastning på 3 pst., mot tidligere 4 pst. Nedjusteringen kom etter anbefalinger fra både Thøgersen-utvalget i 2015, Mork-utvalget i 2016 og Norges Bank. Allerede i 2012, under Norges Banks årstale, talte Sentralbanksjef Øystein Olsen for en nedjustering av anslaget på fondets forventede realavkastning. I årstalen ble det konkludert at en forventet realavkastning på 3 pst. ville gi en mer robust regel (Norges Bank, 2012, s. 7). Thøgersen-utvalget foreslo som en mulig tilleggsregel å redusere uttaksregelen til 3 pst. for en periode, for så å vende tilbake til 4-prosentbanen når pensjonsutgiftene for alvor tiltar rundt 2030 (NOU2015, s. 29). En annen tilleggsregel som ble foreslått, var å begrense økningen i det strukturelle underskuddet fra ett år til det neste, målt ved *budsjettimpulsen*, til 0,1-0,2 prosentpoeng. Mork-utvalget, som ble nedsatt for å vurdere aksjeandelen i SPU, anslo en forventet langsiktig realavkastning 2 pst., 2,3 pst. og 2,6 pst. for aksjeandeler på henholdsvis 50, 60 og 70 pst (NOU 2016: 20, 2016, s. 94).

2.2.2 Hensyn som tilsier tilbakeholdenhet

Sammen med oljefondet iverretar handlingsregelen en rekke viktige makroøkonomiske hensyn. I Stortingsmelding nr. 29 ble det særlig lagt vekt på økonomisk stabilitet og fremtidige generasjoner.

Hensynet til en *stabil økonomisk utvikling* ivaretas ved å legge opp til en *jevn innfasing* av oljeinntektene. Oljepengebruken bør derfor ligge på et nivå som er opprettholdbart over tid. Hensynet til at oljeformuen skal kunne benyttes av *fremtidige generasjoner*, sikres ved å la hovedstolen stå uberørt. Dette sikres ved å kun bruke realavkastningen av fondsmidlene, og ikke selve petroleumsinntektene. Siden den årlige avkastningen kan svinge mye fra år til år, søker man heller å knytte oljepengebruken til den *forventede* realavkastningen. Både hensynet til fremtidige generasjoner, konkurranseutsatt sektor, men også usikkerheten i fremtidige petroleumsinntekter tilsier forsiktighet ved bruk av oljepenger (NOU 2015: 9, 2015).

2.2.3 Komplikasjoner

Som nevnt i innledningen er handlingsregelen tilsynelatende enkel å forstå. Av hensynene nevnt i forrige avsnitt kan man si at de som vektlegges sterkest er hensynet til en jevn innfasing, og hensynet til kommende generasjoner. Tanken er at hovedstolen i fondet skal stå uberørt, og derfor brukes avkastningen på midlene og ikke midlene i seg selv. Måten regelen er utformet på skaper likevel en rekke komplikasjoner omkring praktiseringen av regelen, som potensielt kan føre til at en tærer på hovedstolen. Mork (2020) har oppsummert disse på følgende måte:

Første komplikasjon knyttes til at regelen tar utgangspunkt i *forventet* realavkastning, og ikke *faktisk* realavkastning. Årsaken til at det er mer ønskelig å benytte forventet verdi er åpenbart å forhindre at uttakene skal svinge med den faktiske årlige avkastningen, hvilket ville gitt en særdeles ujevn innfasing av oljeinntektene. Komplikasjonen oppstår dersom finansmarkedene går dårligere enn forventet. Da vil uttak “i tråd med handlingsregelen” tære på hovedstolen (Mork, 2020, s. 175-176).

Andre komplikasjon henger sammen med at fondet i sin helhet investeres i *utlandet*. Dette er også fornuftig begrunnet, og i tillegg lovfestet. Komplikasjonen oppstår fordi handlingsregelen er knyttet til fondsverdien målt i norske kroner. Den norske fondsverdien svinger dermed med den norske krona, og dersom krona svinger i takt med aksjemarkedene har man sett tilfeller hvor

kronesvekkelsen motvirker svingningene i fonsdverdien målt i utenlandsk valuta (Mork, 2020, s. 177).

Den tredje komplikasjonen oppstår fordi handlingsregelen er knyttet til det *strukturelle*, oljekorrigerte underskuddet, og ikke det *faktiske*, oljekorrigerte underskuddet. Dette er også begrunnet tidligere i kapitlet, og handler i stor grad om å unngå å føre en prosyklisk politikk. Komplikasjonen oppstår fordi det (faktiske) oljekorrigerte underskuddet er større enn det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i en lavkonjunktur. Dersom det blitt lagt opp til et strukturelt underskudd tett på 3-prosentbanen, betyr det at det faktiske uttaket kan være større enn det som tilsvarer forventet avkastning. Igjen er det en sjanse for at man tærer på hovedstolen i fondet (Mork, 2020, s. 177-178).

Den siste komplikasjonen kommer med fleksibiliteten retningslinjene gir dersom det er behov for å bruke finanspolitikken *aktivt* for å stabilisere økonomien. Komplikasjonen oppstår igjen dersom økonomien befinner seg i en lavkonjunktur. Dersom det er behov, kan selv det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet overstige handlingsregelen. For å unngå å tære på fondet må man i såfall bruke *mindre* enn forventet realavkastning i gode tider (Mork, 2020, s. 178).

En fellesnevner for alle disse komplikasjonene er at de potensielt kan føre til en tærer på fondet, selv om handlingsregelen overholdes.

Første del av oppgaven har hentet inspirasjon fra disse komplikasjonene, ved å ta utgangspunkt i retningslinjene som handlingsregelen baseres på. Komplikasjonen i min problemstilling blir således at fastsettelsen av det strukturelle underskuddet tar utgangspunkt i verdien av SPU ved *inngangen til året*, og at den beløpsmessige overføringen fastsettes etter stortingets behandling av *nysaldert budsjett*. I begge tilfellene gjøres det dermed anslag på en fremtidig verdi. En konsekvens av å overvurdere fondskapitalen eller det endelige underskuddet, vil være at man tar et større uttak fra fondet.

3 Det statlige budsjettarbeidet

Bak et statsbudsjett ligger det naturligvis mye arbeid – ikke bare før framleggelsen, men også underveis i budsjettåret, og etterpå. Dette kapittelet gir en framstilling av arbeidet med budsjettet, samt dokumentene som hører til. Jeg vil også påpeke hvilke dokumenter som har vært mest relevante for arbeidet med oppgaven.

3.1 Hovedaktørene

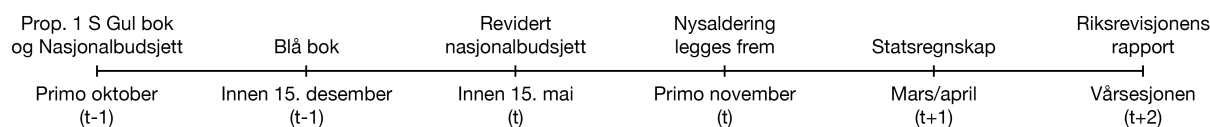
Arbeidet med statsbudsjettet fordeles på hver sin måte mellom regjeringen og Stortinget. Regjeringen har myndighet til å bestemme både innretningen av budsjettet og de politiske hovedprioriteringene som budsjettet bygges på. Etter regjeringens fremleggelse av et budsjettforslag koordinerer finanskomiteen Stortingets behandling av budsjettet. Både budsjettforslag og løpende endringer må vedtas av Stortinget i plenum. Landet har dermed ikke et statsbudsjett før flertallet på Stortinget har stemt *for* samtlige deler av budsjettet (Stortinget, 2020). I tillegg er Stortinget pliktig til å kontrollere at regjeringen forvalter pengene i statsbudsjettet slik det er bestemt. Denne kontrollen utføres av riksrevisjonen, som avgir en årlig rapport hvor det undersøkes om statens regnskaper, og faktisk anvendelse av statsbudsjettets midler, er i samsvar med Stortingets vedtak (Stortinget, 2019).

3.2 Prosessen

Regjeringens forslag til kommende års statsbudsjett, gjerne kalt «Gul bok», legges fram for Stortinget i oktober. Budsjettarbeidet starter i Finansdepartementet rundt ett år før framleggelsen, og i mellomtiden holdes regjeringens første budsjettkonferanse, gjerne kalt marskonferansen, samt en avsluttende budsjettkonferanse i august. Sammen med budsjettforslaget i oktober presenteres også nasjonalbudsjettet for det kommende året. Deretter starter Stortingets behandling av budsjettforslaget ved at finanskomiteen og fagkomiteene avgir innstillinger for sine rammeområder. Disse behandles av Stortinget i plenum senest 15. desember. Vedtakene samles og publiseres i et nytt dokument, som betegnes saldert budsjett eller «Blå bok». Dersom det er nødvendig å justere budsjettet må eventuelle endringer fremmes for Stortinget i en egen tilleggsproposisjon. Det foretas justeringer av budsjettet i to faste runder i løpet av budsjettåret: Om våren utarbeides revidert nasjonalbudsjett som fremmes senest 15. mai, og om høsten gjøres

det en siste vurdering i forbindelse med nysalderingen av budsjettet. Når budsjettåret er over utarbeider Finansdepartementet statsregnskapet, som legges fram som en stortingsmelding, vanligvis i slutten av april (Stortinget, 2019). Prosessen er oppsummert i figur 3.1.

Figur 3.1: Tidslinje



3.3 Budsjettdokumentene

Hensikten med dette delkapittelet er å gi en oversikt over de forskjellige budsjettdokumentene som det refereres til ovenfor, og videre i oppgaven.

Prop. 1 S Gul bok

Regjeringens forslag til statsbudsjett. Proposisjonen inneholder hovedsakelig det samlede budsjettet, med oversikt over inntekter og utgifter etter art, og utgifter under hvert enkelt departement (Finansdepartementet, 2014, s. 19).

Meld. St. 1 Nasjonalbudsjettet

Mens det i *gul bok* redegjøres for selve budsjettforslaget, fokuseres det i nasjonalbudsjettet på den økonomiske politikken og de økonomiske utsiktene. Det gjøres rede for hvordan budsjettet vil påvirke den norske økonomien på årsbasis, i tillegg til at det gjøres vurderinger av de finanspolitiske utfordringene på mellomlang og lang sikt (Finansdepartementet, 2014, s. 21).

Saldert budsjett, “Blå bok”

En samling av de ulike vedtakene som gjøres i forbindelse med Stortingets behandling av budsjettforslaget (Finansdepartementet, 2014, s. 25).

Meld. St. 2 Revidert nasjonalbudsjett

Regjeringens oppdatering av budsjettet, basert på aktivitetsnivået i økonomien og nye

vurderinger av den økonomiske utviklingen (Finansdepartementet, 2014, s. 27).

Nysalderingen

Regjeringens siste proposisjon som foreslår endringer av statsbudsjettet for det inneværende året. Også i denne runden redegjøres det for både forslag om justeringer og tidligere vedtatte endringer (Finansdepartementet, 2014, s. 28).

Meld. St. 3 Statsregnskapet

Statsregnskapet skal inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap. Bevilgningsregnskapet gir en oversikt over samlede bevilgninger og regnskap for hver post i statsbudsjettet, mens kapitalregnskapet viser statens eiendeler, gjeld og egenkapital. Det endelige nivået på budsjettets inntekter og utgifter blir fastsatt og det legges vekt på å forklare avvik mellom disse og anslag gjort i forbindelse med nysalderingen av budsjettet (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020).

Kapittel 6 og 8 tar særlig utgangspunkt nasjonalbudsjett og revidert nasjonalbudsjett, mens kapittel 7 fokuserer på avvik mellom nysaldering og statsregnskap. I kapittel 9 har jeg hentet tall fra statsregnskapene.

4 Beregning av strukturell budsjettbalanse

Det er særlig to budsjettstørrelser som knytter oljefondet til statsbudsjettet, og disse sier på hver sin måte noe om statens bruk av oljepenger. I dette kapitlet vil jeg redegjøre for både beregningen av disse budsjettstørrelsene, samt hva de gir et mål på. Kort sagt forteller det oljekorrigerte underskuddet hva det faktiske underskuddet tilsvarer, men fordi dette i stor grad svinger med aktivitetsnivået i økonomien, forteller det ikke så mye om den underliggende innretningen av budsjettet. Derfor gjør Finansdepartementet en rekke korreksjoner, hvor hensikten er å få et bilde av hva det samme underskuddet ville vært i en normal konjunktursituasjon. Dette kalles det *strukturelle*, oljekorrigerte underskuddet.

4.1 Oljekorrigert budsjettunderskudd

Et av formålene med oljefondet er å frikoble statens bruk av oljepenger fra de løpende inntektene som kommer fra olje- og gassnæringen. Dersom man hadde brukt de løpende inntektene over statsbudsjettet, som man gjorde fram til opprettelsen av oljefondet, ville man etterhvert som inntektene vokste få en svært ustabil finanspolitikk. Derfor beregner man i Norge en *oljekorrigert* budsjettbalanse. Dette er som navnet tilsier, differansen mellom statens inntekter og utgifter ekskludert netto kontantstrøm fra petroleumsbransjen. Dette blir som regel et underskudd, som dekkes ved et tilsvarende uttak fra Statens pensjonsfond utland (NOU 2015: 9, 2015).

Statens inntekter utenom petroleumsvirksomheten består hovedsakelig av skatter og avgifter fra Fastlands-Norge, i tillegg til renteinntekter og aksjeutbytte. De største utgiftene gjelder folketrygdens ytelser og rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020).

Problemet med det oljekorrigerte underskuddet som mål, er at de største inntekts- og utgiftspostene er gjenstand for store konjunktursvingninger. For eksempel vil statens inntekter fra skatter og avgifter være større dersom økonomien befinner seg i en høykonjunktur, og tilsvarende vil utgifter knyttet til folketrygden være større i en lavkonjunktur. På denne måten bruker staten automatisk mer i dårlige tider, og mindre i gode tider. Denne funksjonen omtales gjerne som finanspolitikkenes *automatiske stabilisatorer*. Å la de automatiske stabilisatorene virke – det vil si, å tillate konjunktursvingningene å slå ut i budsjettbalansen – bidrar til å føre en motsyklisk finanspolitikk. Derfor knytter man handlingsregelen til det *strukturelle*, oljekorrigerte

underskuddet (NOU 2015: 9, 2015).

4.2 Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd

Formålet med å beregne den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen er å få et bilde av hva budsjettbalansen ville vært dersom økonomien befant seg i en normalsituasjon. Det er derfor nødvendig å korrigere den faktiske budsjettbalansen for konjunkturelle svingninger og andre forhold som anses som *forbigående*. Å beregne strukturelle budsjettbalanser gjøres også av andre land – for eksempel våre skandinaviske naboland, og internasjonale organisasjoner som OECD og IMF. Metodene varierer imidlertid fra land til land (Finansdepartementet, 2011).

I Norge gjøres følgende korreksjoner for å komme fra det *faktiske* til det *strukturelle* underskuddet:

Aktivitetskorreksjoner

For å få et inntrykk av normalnivået på inntekter og utgifter som varierer med aktivitetsnivået i økonomien, beregnes det ulike *trender*. Finansdepartementets beregningsopplegg tar utgangspunkt i tolv forskjellige skatte- og avgiftsarter, i tillegg til ledighetstrygd. Aktivitetskorreksjonene fremkommer dermed som avviket mellom det anslåtte nivået på skattene/avgiftene/ledighetstrygden og det beregnede trendnivået. Nivået og retningen på aktivitetskorreksjonene kan dermed si noe om hvordan konjunktursituasjonen oppleves ved beregningstidspunktet. Etterhvert som en får informasjon om økonomiens utvikling, vil de ulike trendnivåene endre seg, og dermed påvirke alle tidligere beregninger som tar utgangspunkt i *trender* (Finansdepartementet, 2011).

Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter

Det korrigeres for avvik mellom trendnivå og faktisk nivå på statens renteinntekter og -utgifter, samt overføringer mellom Norges Bank og statsbudsjettet. Trendnivåene for renteinntekter og -utgifter tar utgangspunkt i faktiske rentestrømmer tilbake til 1950, mens overføringene fra Norges Bank baseres på historiske tall (Finansdepartementet, 2011, s. 63).

Særskilte regnskapsforhold

Budsjettbalansen korrigeres også for andre ekstraordinære forhold, særlig omlegginger

av regnskapsmessig art, eller endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune (Finansdepartementet, 2011). Dette er den eneste av korreksjonskategoriene som hovedsaklig ikke tar utgangspunkt i avvik fra trend.

4.3 Revisjon av den strukturelle budsjettbalansen

Siden det strukturelle underskuddet baseres på anslag på trendverdier, vil det kunne revideres betydelig etterhvert som man får mer informasjon om konjunkturtendensene. Mens man får det endelige tallet på det (faktiske) oljekorrigerte underskuddet i statsregnskapet, vil det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet endres kontinuerlig.

I NOU 2015: 9 (2015, s. 249) belyses tre årsaker til revisjoner i den strukturelle budsjettbalansen. Den første er noe åpenbar, og skyldes politiske vedtak som fører til endringer i det opprinnelige budsjettet. Det andre forholdet skyldes endringer i anslag for skatter, avgifter og regelstyrte utgifter. Den tredje årsaken til revisjon skyldes at ny informasjon om konjunktursituasjonen påvirker aktivitetskorreksjonene. Innenfor budsjetterminen kan samtlige forhold føre til betydelig revisjon, både i det oljekorrigerte underskuddet og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Det er derimot det siste forholdet som fører til at det strukturelle underskuddet revideres løpende.

4.4 Terminologi

Videre i oppgaven vil jeg referere til det oljekorrigerte budsjettunderskuddet som enten det *oljekorrigerte underskuddet* eller det *faktiske underskuddet* og det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet som det *strukturelle underskuddet*. I visse grafer og analyser har jeg også benyttet meg av forkortelsene OBU og SOBU for henholdsvis oljekorrigert budsjettunderskudd og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd.

For å vurdere størrelsen av en strukturell budsjettbalanse, måles den gjerne som andel av landets verdiskapning. I statsbudsjettet finner man dette målet som det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i pst. av *trend-BNP for Fastlands-Norge*. Endringen i denne budsjettstørrelsen fra ett år til det neste benyttes gjerne som en grov indikasjon på om budsjettet virker ekspansivt eller kontraktivt på økonomien. I statsbudsjettet blir denne budsjettindikatoren kalt *budsjettimpulsen*,

og verdien viser endringen i prosentpoeng. Positiv verdi indikerer at budsjettet virker ekspansivt på økonomien, og motsatt indikerer en negativ verdi et kontraktivt budsjett.

Dersom det er behov for hyppig referering til budsjettdokumenter vil jeg for enkelhets skyld, særlig i kapittel 6, betegne nasjonalbudsjett og revidert nasjonalbudsjett for 20XX, som henholdsvis *NBXX* og *RNBXX*.

5 Metode

Dette kapitlet vil ta for seg metodene som er blitt benyttet i arbeidet med utredningen. Siden statistikkbanken hos SSB tar utgangspunkt i statsregnskapet, har jeg innhentet data manuelt fra hvert enkelt budsjettokument.

5.1 Revisjon av SPU og oljepengebruken

For å vurdere hvordan revidert verdi av SPU ved inngangen til året påvirker oljepengebruken videre i budsjettåret, har jeg først hentet tall fra nasjonalbudsjett (NB) og revidert nasjonalbudsjett (RNB) for samtlige budsjettår i perioden 2002-2020. Målet var å ha data som gjorde det mulig å sammenligne høstens prognoser med vårens oppdatering av budsjettet. Fra budsjettokumentene har jeg samlet data på følgende variabler: anslått og realisert verdi på SPU ved inngangen til året, oljekorrigert underskudd og strukturelt, oljekorrigert underskudd. I både nasjonalbudsjettet og revidert nasjonalbudsjett gjøres det tekniske framskrivninger av fondsverdien, samt størrelsen på det strukturelle underskuddet det blir lagt opp til i det kommende året.

Siden jeg i utgangspunktet ikke sammenligner verdier over tid, men innenfor hvert enkelt budsjettår, er alle tall oppgitt i løpende priser, slik de fremkommer i budsjettene. Videre har jeg valgt å se på den prosentvise endringen for å lettere sammenligne bevegelsene i den reviderte verdien på fondskapitalen med endringer i budsjettbalansen.

For å gjøre analysen mer håndterbar formulerer jeg tre hypoteser som postulerer ulike scenarier for endringene som gjøres i revidert budsjett:

- Hypotese 1: SOBU som andel av SPU holdes konstant. Dersom fondet er større enn forventet gjøres en tilsvarende oppjustering av oljepengebruken.
- Hypotese 2: SOBU som andel av SPU holdes konstant. Dersom fondet er mindre enn forventet gjøres en tilsvarende nedjustering av oljepengebruken.
- Hypotese 3: Fondskapitalen overvurderes, for å tillate et større underskudd.
- Hypotese 4: Det forsøkes å holde fast ved det strukturelle underskuddet det ble lagt opp til i nasjonalbudsjettet

Av de formulerte hypotesene er det spesielt hypotese 1 og 3 som er interessante for min

problemstilling, da begge disse fører til større oljepengebruk.

Eventuell kongruens i bevegelsene sier likevel ikke noe om kausalitet, og gir derfor ikke tilfredsstillende svar på *hvordan* revisjon av fondskapitalen påvirker oljepengebruken. I de tilfellene hvor bevegelsene indikerer en sammenheng, har jeg derfor undersøkt det aktuelle budsjettdokumentet for å se om endringen begrunnes med at fondskapitalen (og dermed handlingsregelen) gir rom for å øke, eller redusere, det strukturelle underskuddet.

En svakhet ved å benytte seg av prosentvis endring er som sagt at det ikke kan fastslås en kausal sammenheng. Det oppstår også et problem i de tilfellene hvor det er ønskelig med en sammenligning på tvers av år. Det åpenbare problemet er da at tallene ikke er oppgitt i faste priser. I tillegg tas det ikke hensyn til veksten i fondskapitalen. Dersom for eksempel fondet ved inngangen til året er større enn forventet, vil 4 pst. økt handlingsrom utgjøre en betydelig større sum i de senere årene enn i de tidligere årene.

5.2 Avvik mellom nysaldering og regnskap

For å beregne avvikene som har oppstått etter nysalderingen av budsjettet har jeg helt enkelt samlet data som viser de årlige beløpsmessige overføringene fra fondet, samt det endelige underskuddet slik det fastsettes i statsregnskapet. Tallene er hentet fra statsregnskapet for hvert enkelt år. Jeg har ikke hentet tall fra proposisjonen som omhandler nysalderingen av budsjettet, da dette er et *forslag* og ikke det endelige vedtaket som bestemmer den beløpsmessige overføringen. Systematikken er vurdert så med utgangspunkt i frekvensen av avvikenes fortegn.

5.3 Korreksjoner

For å undersøke den bakenforliggende årsaken til korreksjonene som er blitt gjort, har jeg samlet den informasjonen som gis vedrørende korreksjoner i budsjettdokumentene. Deretter har jeg sortert de etter fortegn, samt undersøkt om anslaget er blitt revidert i siste anslag.

I budsjettdokumentene varierer det om beregningen av den strukturelle budsjettbalansen tar utgangspunkt i balansen som et overskudd (med negativt fortegn) eller underskudd (med positivt fortegn), samt om korreksjonene trekkes fra eller legges til. Jeg har benyttet meg av følgende uttrykk for mitt datasett:

$$U^* = U + K_{aktivitet} + K_{NorgesBank} + K_{regnskap} \quad (5.1)$$

I ligningen tilsvarer U^* det strukturelle underskuddet, U det (faktiske) oljekorrigerede underskuddet, mens $K_{aktivitet}$, $K_{NorgesBank}$ og $K_{regnskap}$ uttrykker korreksjoner som følge av henholdsvis aktivitet, overføringer og renter, og regnskapsmessige korreksjoner. Negative korreksjoner vil dermed redusere det strukturelle underskuddet, og motsatt vil positive korreksjoner trekke det opp. Jeg har derfor fokusert på de negative korreksjonene, fordi disse ved å redusere det strukturelle underskuddet, bidrar til å øke myndighetenes handlingsrom innenfor handlingsregelens rammer.

Ved innsamlingen av *kvalitativ* data har jeg benyttet meg av antagelsen om at eventuelle «ekstraordinære» utgifter påvirker korreksjonskategorien som omhandler særskilte regnskapsforhold. Jeg har derfor ikke fokusert på kvalitativ data som omhandler verken aktivitetskorreksjoner, eller korreksjoner som skyldes avvik i renteinntekter og overføringer fra Norges Bank.

5.4 Under streken

For å påpeke at det råder mye forvirring, samt motstridene påstander om dette budsjetteringsgrepet, har jeg først prøvd å innhente skriftlige påstander fra politikere hvor det antydes at budsjettets 90-poster finansieres ved uttak fra oljefondet. Jeg har også benyttet tjenesten Holder de ord (2020) for å finne saker hvor begrepet «under streken» omtales. Fordi nettsiden henter referater fra <https://data.stortinget.no/> har jeg ansett den som en troverdig kilde. En oversikt over funnene finnes i appendiks.

For å finne ut om man har hatt tilfeller hvor midler har blitt ført «under streken», for deretter å bli hentet tilbake «over streken», har jeg gjennomgått samtlige statsregnskap i perioden 2002-2019 for å lage et eget datasett med oversikt over alle utgifter som har blitt ført under postene 90-99, samt alle utbytteposter. For å komprimere datasettet har jeg først

Deretter har jeg komprimert datasettet til det gjenstår kun utgifter som tilsvarer kapitaltilførsel, for så å redusere datasettet igjen, til det gjenstår kun kapitaltilførsel som motsvares av en utbyttepost, enten i samme budsjett eller i nært påfølgende budsjett.

6 Den planlagte oljepengebruken

I følge handlingsregelen kan statsbudsjettet årlig få tilført 3 pst. av det oljefondet er verdt ved inngangen til budsjettåret. Det vil si at staten i teorien kan tillate seg et tilsvarende budsjettunderskudd. Siden nasjonalbudsjettet legges fram om høsten året før budsjettåret, betyr det at det må gjøres et anslag på hva fondskapitalen vil være ved årsskiftet, og dermed også hvor mye oljepenger som kan tilføres statsbudsjettet. Med utgangspunkt i dette ønsker jeg å se på følgende forskningsspørsmål: *Hvordan påvirker revidert anslag av SPU ved inngangen til året den planlagte oljepengebruken, målt ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet?*

6.1 Revisjon av fondskapitalen ved inngangen til året

De første budsjettendringene gjøres vanligvis i forbindelse med fremleggelsen av revidert nasjonalbudsjett i mai. På dette tidspunktet har man fått vite markedsverdien på fondet ved inngangen til året, og det er dermed første anledning til å justere oljepengebruken ut i fra den faktiske verdien på fondet. Siden det er i tidsrommet mellom fremleggelsen av nasjonalbudsjettet og revidert budsjett man går fra å kun ha et anslag på fondsverdien til å vite den faktiske verdien ved inngangen til året, er en sammenligning av tallene i disse budsjettdokumentene av størst interesse. For å undersøke forskningsspørsmålet har jeg formulert følgende hypoteser:

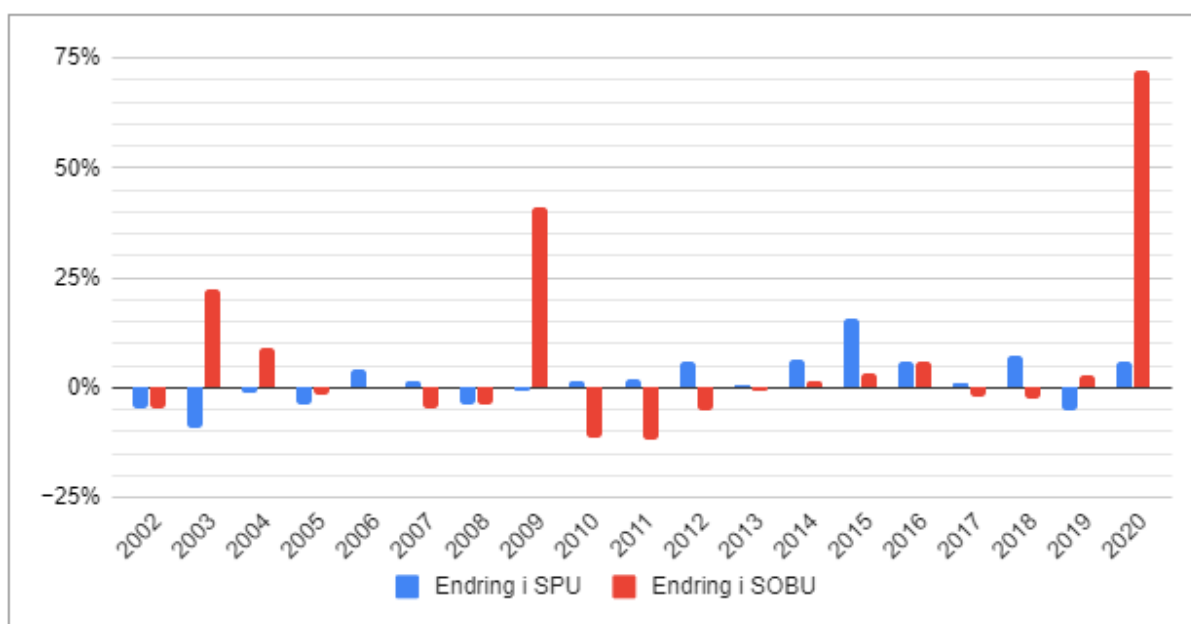
- Hypotese 1: *SOBU som andel av SPU holdes konstant. Dersom fondet er større enn forventet gjøres en tilsvarende oppjustering av oljepengebruken.*
- Hypotese 2: *SOBU som andel av SPU holdes konstant. Dersom fondet er mindre enn forventet gjøres en tilsvarende nedjustering av oljepengebruken.*
- Hypotese 3: *Fondskapitalen overvurderes, for å tillate et større underskudd.*
- Hypotese 4: *Det forsøkes å holde fast ved den planlagte oljepengebruken, altså det strukturelle underskuddet slik det blir anslått i nasjonalbudsjettet.*

I tabell 6.1 kan hypotese 1 og 2 kjennetegnes av at blå og rød søyle for et enkelt år er av samme størrelsesorden i henholdsvis positiv og negativ retning. Hypotese 3 kan kjennetegnes ved negative blå søyler, men ikke tilsvarende røde søyler. Hypotese 4 kjennetegnes ved ikke-eksisterende røde søyler.

6.2 Resultat

Figur 6.1 viser de prosentvise endringene gjort fra nasjonalbudsjett til revidert budsjett. Blå søyler viser endring fra anslaget på SPU i nasjonalbudsjettet til den faktiske fondsverdien ved inngangen til året. Røde søyler viser endring i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Figur A1.2 i appendiks viser tallene bak figuren.

Figur 6.1: Prosentvis endring fra nasjonalbudsjett til revidert nasjonalbudsjett



Kilde: Mine beregninger, basert på data fra nasjonalbudsjett og revidert nasjonalbudsjett fra hvert enkelt år.

Figur 6.1 viser øyeblikkelig at man ikke kan se et gjennomgående mønster for perioden sett under ett. Tvert i mot ser man svært store variasjoner i endringene, både i retning og omfang. Man kan også se at de største endringene i oljepengebruken er langt større enn de største justeringene i fondsverdien. Mens det største avviket mellom anslag og faktisk verdi på fondet er på 16 pst. i 2015, er de største endringene i oljepengebruken på 72,25 pst. i 2020, 41,2 pst. i 2009 og 22.5 pst. i 2003.

Det er også verdt å nevne at siden oljepengebruken som andel av fondskapitalen ikke er innarbeidet i figuren, kan man ikke se avstanden mellom det strukturelle underskuddet og forventet avkastning på fondet. Man kan dermed ikke se direkte hvor mekanisk regelen blir anvendt, men man kan se om endringene er i samme retning og størrelse.

6.2.1 Hypotese 1: SPU større enn forventet, SOBU oppjusteres

Dette scenarioet kan man kun se i 2016. I nasjonalbudsjettet 2016 anslås det strukturelle underskuddet til 2,8 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året. Fondet viser seg å være større enn anslått, og ved å holde fast ved et underskudd på 2,8 pst. av fondsverdien åpnes det opp for en økning i oljepengetruken på om lag 11,6 mrd. kroner sammenlignet med nasjonalbudsjettet. Det strukturelle underskuddet øker med 10,4 mrd. kroner. Årsaken til oppjusteringen begrunnes med at strukturelle inntekter fra skatter og avgifter er lavere enn anslått, samt økte utgifter i forbindelse med bosetting av flyktninger (Meld. St. 2 (2015-2016), s. 33).

6.2.2 Hypotese 2: SPU mindre enn forventet, SOBU nedjusteres

Nasjonalbudsjettet for 2002 er det første budsjettet hvor handlingsregelen blir tatt i bruk. I både nasjonalbudsjettet og revidert budsjett blir det lagt opp til en oljepengetruken nøyaktig tilsvarende forventet avkastning på fondet. Verdien på fondet ved inngangen til året blir i nasjonalbudsjettet estimert til 649,8 mrd. kroner, og det blir dermed lagt opp til et strukturelt underskudd på 26 mrd. kroner. Ved fremleggelsen av revidert budsjett i mai har man fått vite at den realiserede verdien på fondet var om lag 30,5 mrd. kroner mindre enn anslått, og det spesifiseres i budsjettet at det strukturelle underskuddet «i tråd med handlingsregelen» reduseres deretter (St.meld. nr. 2 (2001-2002), s. 50). Oljepengetruken reduseres dermed til 24,8 mrd. kroner.

I nasjonalbudsjettet for 2008 legges det opp til et strukturelt underskudd tilsvarende 3,7 pst. av anslått verdi på fondet ved inngangen til året. Det spesifiseres i nasjonalbudsjettet at det legges opp til et strukturelt underskudd som er lavere enn forventet fondsavkastning av hensyn til konjunktursituasjonen (St.meld. nr. 1 (2007-2008), s. 8). Dette videreføres også i revidert budsjett, ved en prosentvis reduksjon i oljepengetruken om lag lik revisjonen av fondsverdien ved inngangen til året. Årsaken til nedjusteringen begrunnes med den kraftige høykonjunkturen økonomien befinner seg i, og det gjøres også et poeng av at oljepengetruken tidligere i tiåret lå *over* forventet avkastning (St.meld. nr. 2 (2007-2008), s. 8). Det spesifiseres ikke om den reduserte oljepengetruken også tar utgangspunkt i den reviderte verdien på fondet.

6.2.3 Hypotese 3: Fondskapitalen overvurderes

Figur 6.1 viser at verdien av fondet har blitt overvurdert i 2002, 2003, 2004, 2005, 2008, 2009 og 2019. At man ikke ser så mange negative blå søyler fra 2010 og utover kan trolig forklares av

den voldsomme veksten fondet etterhvert har opplevd. En umiddelbar observasjon er dermed at fondskapitalen oftere ble overvurdert i de første årene med handlingsregelen, enn i de siste. Tilfellene i 2002 og 2008 er allerede nevnt ovenfor, og bidrar heller til å motbevise hypotese 2 enn å bevise den. Også i RNB05 nedjusteres det strukturelle underskuddet, og i tillegg legges det budsjettokumentet betydelig vekt på at underskuddet reduseres (St.meld. nr. 2 (2004-2005), s. 8). Her må det nevnes at det strukturelle underskuddet likevel er om lag 25 mrd. kroner større enn forventet avkastning.

I både 2003 ser man i tillegg til en lavere fondskapital enn forventet, en *økning* i oljepengebruken. I motsetning til den tentativt slaviske praktiseringen av handlingsregelen i 2002, finner man allerede i RNB03 følgende sitat: «*De nye anslagene for Petroleumsfondet og det strukturelle underskuddet understreker at handlingsregelen ikke kan anvendes mekanisk.*» (St.meld. nr. 2 (2002-2003), s. 8). Det må også legges til at fondskapitalen ikke bare viste seg å være mindre enn forventet – man så også en nedgang fra året før, jf. figur A1.2 i appendiks. En mekanisk anvendelse av handlingsregelen ville dermed krevd en nedgang i oljepengebruken sammenlignet med året før. I 2003 ble dermed nivået på underskuddene, samt uttaksprosenten på 6,2 pst. av fondet, begrunnet med handlingsregelens retningslinje om at innfasingen av oljepengene måtte fordeles over flere år ved store svingninger i fondskapitalen.

I NB19 undervurderes fondskapitalen med om lag 457 mrd. kroner. I RNB19 påpekes det imidlertid at svingningene som kommer av den økte aksjeandelen og størrelsen på fondet bør få slå ut i uttaksprosenten, det vil si SOBU som andel av SPU (Meld. St. 2 (2018-2019), s. 7). (RNB19, s. 7). Dette kan tyde på at myndighetene har fått et mer avslappet forhold til regelen i de senere årene.

6.2.4 Hypotese 4: SOBU holdes konstant

Siden handlingsregelen ble innført er budsjettåret 2006 det eneste året hvor det holdes fast ved eksakt samme anslag på det strukturelle underskuddet fra nasjonalbudsjett til revidert budsjett. Det legges i begge budsjettene opp til en oljepengebruk på 65,9 mrd. kroner, selv om fondsverdien ved inngangen til året er større enn forventet. I revidert budsjett spesifiseres det at det søkes å holde revisjonen av budsjettet og oljepengebruken innenfor den samme rammen som ble fastsatt om høsten (St.meld. nr. 2 (2005-2006), s. 32).

6.2.5 År med store endringer

De største endringene i det strukturelle underskuddet er gjort i årene 2003, 2009 og 2020. I tillegg fører endringen i alle disse årene til en *økning* i bruken av oljepenger. Allerede i 2003, det andre året med handlingsregelen som rettesnor, øker det strukturelle underskuddet med 22,5 pst. fra nasjonalbudsjett til revidert budsjett. I kroneverdi tilsvarte økningen knappe 6,9 mrd. kroner. Økningen kom til tross for at verdien på fondet ved inngangen til året var 61,4 mrd. kroner mindre enn anslått.

I 2009 hadde man en økning i oljepengebruken på 41,2 pst. fra nasjonalbudsjett til revidert budsjett. Økningen tilsvarte 37,9 mrd. kroner. Det kan også nevnes at det i nasjonalbudsjettet ble det lagt opp til et strukturelt underskuddet på 4 pst. av fondskapitalen, mens oljepengebruken i revidert budsjett blir oppjustert til 5,7 pst. av fondets verdi.

Den klart største endringen i oljepengebruken finner man i årets reviderte budsjett, med en økning på hele 72,25 pst. En fellesnevner for alle disse årene er at de kan knyttes til en form for krise som har gitt et tilbakeslag i den norske økonomien: dot.com-krisen i 2000, den globale finanskrisen i 2008/2009 og koronapandemien som brøt ut i år. Jeg vil gå nærmere inn på årets krisehåndtering av koronapandemien, samt diskutere et mulig problem med handlingsregelen i kriser i kapittel 10.

6.3 Hvor ofte oppdateres anslaget på fondskapitalen?

Da jeg startet med datainnsamlingen måtte jeg først finne ut hvor ofte anslaget på fondskapitalen ved inngangen til året ble oppdatert. Tanken var i utgangspunktet å kunne se på endringer som oppsto ved Stortingets behandling av budsjettforslaget, i tillegg til revidert budsjett, og dermed inkludere det salderte budsjettet (blå bok) i analysen. Avsnittene som følger gir en detaljert beskrivelse av de prognosene som blir gjort for å anslå fondskapitalen i oppløpet til en budsjettermin.

6.3.1 Framskrivning av fondskapitalen fra forhenværende år

Helt siden 1999 har det i revidert budsjett blitt gjort et anslag på hva fondskapitalen vil være ved utgangen av det *kommende* året. Det blir altså gjort en teknisk framskrivning av fondskapitalen 1,5 år fram i tid. Med unntak av årene 2004-2006 blir det kun gjort et anslag på hva forventet

realavkastning vil være, og ikke hva slags strukturelt underskudd det legges opp til. Å prøve å tolke disse endringene blir dermed svært utfordrende, fordi endringen ikke forespeiler den *planlagte* oljepengebruken. Endringene kan ses i figur A1.1 i appendiks, mens tallene de baseres på finnes i figur A1.2. Man kan derimot se at det strukturelle underskuddet nedjusteres betydelig i nasjonalbudsjettene som fremmes i årene fra og med 2012, men som tidligere nevnt kan ikke dette gjenspeile en faktisk nedjustering av oljepengebruken i og med at endringen kun tar utgangspunkt i forventet avkastning, og ikke det strukturelle underskuddet.

6.3.2 Oppdatert prognose i “blå bok” eller nysaldering

I tiden mellom nasjonalbudsjettet og inngangen til det gjeldende budsjettåret fremmes to nye budsjettdokumenter: Stortingets vedtak av budsjettforslaget for det kommende året, og siden budsjettssyklusen overlapper finner man også proposisjonen som omhandler nysalderingen av budsjettet for det inneværende året. Jeg hadde derfor en forhåpning om at man kunne finne en oppdatering av prognosen for fondskapitalen, og potensielt også det strukturelle underskuddet, slik at de nye anslagene kunne inkluderes i analysen. Det viser seg imidlertid at verken fondskapitalen eller det strukturelle underskuddet omtales i blå bok. I proposisjonen som er fremmet i forbindelse med nysalderingen er det likevel i perioden 2014-2019 inkludert en tabell som spesifiserer det strukturelle underskuddet i saldert budsjett, se for eksempel Prop. 28 S (2019-2020), s. 6. Dette gir grunn til å tro at det faktisk gjøres nye anslag på det strukturelle underskuddet i tiden fra fremleggelsen av nasjonalbudsjettet og fram til utgangen av året.

Med unntak av budsjettåret 2016 gjøres det ingen endringer i det strukturelle underskuddet i forbindelse med Stortingets behandling av budsjettforslaget. I 2016 blir det i nasjonalbudsjettet foreslått et strukturelt underskudd på 194 mrd. kroner, mens Stortingets vedtak viser en oppjustering av underskuddet til 195,2 mrd. kroner. Det gis ikke en begrunnelse for denne oppjusteringen.

6.4 Til sammenligning

Hovedanalysen har som sagt tatt utgangspunkt i endringer i det strukturelle underskuddet fra nasjonalbudsjett til revidert budsjett. Fordi det kan gjøres betydelige endringer senere i budsjettssyklusen, vil den følgende delen inkludere endringen i det strukturelle underskuddet mellom nasjonalbudsjett og statsregnskap. Deretter vil jeg også undersøke hvordan det faktiske

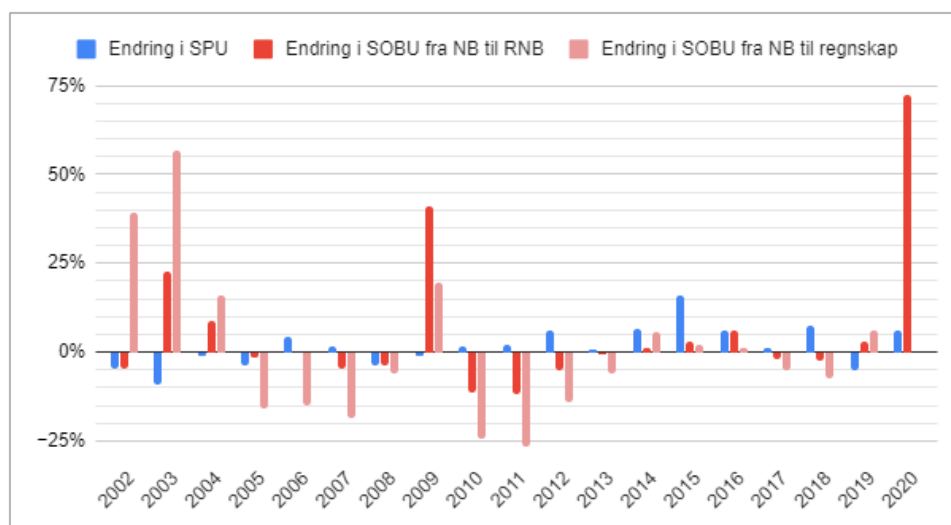
underskuddet endrer seg fra nasjonalbudsjett til revidert nasjonalbudsjett, sammenlignet med det strukturelle underskuddet.

6.4.1 Endringer fra nasjonalbudsjett til statsregnskap

I figur 6.2 er endringen i det strukturelle underskuddet fra nasjonalbudsjett til statsregnskap lagt til for sammenligning. Det strukturelle underskuddet er som nevnt gjenstand for kontinuerlig revisjon, så figuren er hovedsaklig ment for å gi et bilde av endringene som blir gjort senere i budsjettprosessen.

Figuren viser at det er en tendens til at det strukturelle underskuddet endres ytterligere, og i samme retning som i revidert budsjett, senere i budsjettprosessen. Med unntak av budsjettårene 2009, 2015 og 2016, kan man se et mønster av at en økning (redusering) av det strukturelle underskuddet i revidert budsjett, følges av en ytterligere økning (redusering) i statsregnskapet. I 2009, 2015 og 2016 blir imidlertid det strukturelle underskuddet justert i retning av det opprinnelige anslaget fra nasjonalbudsjettet.

Man kan i tillegg se at det blir gjort store endringer senere i budsjettssyklusen i flere av tilfellene som ble nevnt i hovedanalysen. I 2006 ble det for eksempel holdt fast ved samme nivå på det strukturelle underskuddet i nasjonalbudsjettet og revidert budsjett. Underskuddet blir derimot nedjustert med 9,8 mrd. kroner (14,9 pst.) etter revidert budsjett. I 2002 ble det strukturelle underskuddet, «i tråd med handlingsregelen», nedjustert med 1,2 mrd. kroner. Fra revidert budsjett til regnskap øker derimot det strukturelle underskuddet med 10,2 mrd. kroner (39,3 pst.). I 2016 holdes det fast ved et strukturelt underskudd tilsvarende 2,8 av fondskapitalen fra nasjonalbudsjett til revidert budsjett. Fondskapitalen ved inngangen til året var 6 pst. større enn forventet, og underskuddet ble oppjustert tilsvarende. Dette førte til en økning i det strukturelle underskuddet fra 194 mrd. kroner til 205,6 mrd. kroner. I statsregnskapet ble det strukturelle nedjustert til 196,6 mrd. kroner. Dette tilfellet er interessant, fordi det er det eneste tilfellet som kunne bekreftet hypotese 1 i hovedanalysen.

Figur 6.2: Prosentvis endring fra nasjonalbudsjett til statsregnskap

6.4.2 Endringer i det oljekorrigerte underskuddet

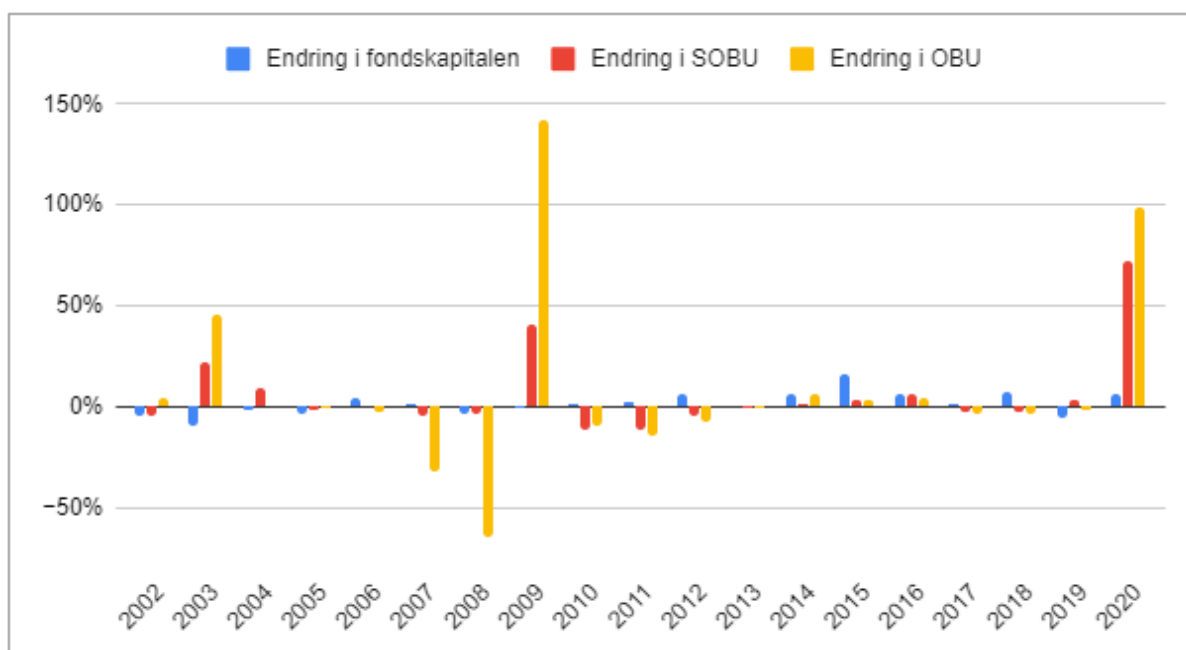
For sammenlignings skyld er det også interessant å se på endringene i det oljekorrigerte underskuddet. Dette er altså anslaget på statens inntekter og utgifter utenom petroleumsvirksomheten, og det som vil tilsvare det faktiske uttaket fra fondet. Fordi det strukturelle underskuddet ikke representerer det faktiske uttaket fra fondet, vil jeg også se på endringen i det faktiske underskuddet fra nasjonalbudsjett til revidert budsjett.

Figur 6.3 er den samme som figur 6.1, bare at den i tillegg inkluderer endringen i det oljekorrigerte underskuddet fra nasjonalbudsjett til revidert budsjett. Heller ikke i endringene i det oljekorrigerte underskuddet kan man se et konsekvent mønster, men figuren viser at det i visse perioder er gjort betydelige endringer fra nasjonalbudsjett til revidert budsjett.

Det strukturelle underskuddet som andel av SPU ved inngangen til året ble holdt om lag konstant i 2002, 2008 og 2016. I 2002 og 2008 ble oljepengebruken redusert i takt med verdien på fondet, mens det lagt opp til en økning i 2016. Et interessant funn er at det i RNB02 blir lagt mye vekt på at bruken av oljepenger reduseres med 1,2 mrd. kroner «i tråd med handlingsregelen», mens det faktiske underskuddet i 2002 øker med 1,7 mrd. kroner.

År med store endringer

De største endringene i det oljekorrigerte underskuddet er, i likhet med det strukturelle underskuddet, gjort i kriseårene 2009 og 2020. I 2009 økte anslaget på det faktiske underskuddet med 142 pst. fra nasjonalbudsjett til revidert budsjett, mens endringen gjort i forbindelse med

Figur 6.3: Prosentvis endring fra nasjonalbudsjett til revidert nasjonalbudsjettbudsjett

revidert budsjett i år gir en økning i det faktiske underskuddet på 99 pst. Prosentvis blir det altså gjort en større endring i forbindelse med revidert budsjett under finanskrisen enn det foreløpig er blitt gjort under koronapandemien. Til sammenligning tilsvarte en økning på 142 pst. i 2009 68,9 mrd. kroner, mens årets økning på 99 pst. tilsvarer 238,5 mrd. kroner. Budsjettåret 2003 hadde den tredje største prosentvise økningen i det strukturelle underskuddet, med 6,9 mrd. kroner (22,5 pst.) fra nasjonalbudsjett til revidert budsjett. Det mindre omtalte oljekorrigerede underskuddet økte samtidig med 16 mrd. kroner (46 pst.. fra høst til vår, mens fondskapitalen ved inngangen til året var mindre enn forventet. I motsetning til endringene i det strukturelle underskuddet kan man i det oljekorrigerede underskuddet se noen av de største prosentvise endringene også i negativ retning. I 2007 og 2008 ble det faktiske underskuddet redusert med henholdsvis 18,25 mrd. kroner (32 pst.) og 23,37 mrd. kroner (64 pst.).

6.5 Oppsummering

Formålet med dette kapittelet har vært å undersøke hvordan revidert verdi av fondskapitalen påvirker den planlagte bruken av oljepenger. Hovedanalysen gjøres med utgangspunkt i forskjellige hypoteser som søker å bekrefte forskjellige scenarioer.

Scenarioet i hypotese 1, hvor større fondskapital ved inngangen til året følges av en tilsvarende

økning i oljepengebruken, ble kun observert i budsjettåret 2016. Dette gjør den til en i utgangspunktet svak hypotese, og den blir enda svakere når man kan se at oljepengebruken bli nedjustert senere i budsjettprosessen. Analysen tyder derfor på at man *ikke* kan konkludere med at høyere fondsverdi ved inngangen til året fører til en tilsvarende økning i det strukturelle underskuddet. Hypotese 2 undersøker om lavere fondskapital ved inngangen til året følges av en nedjustering av det strukturelle underskuddet. Dette scenarioet kan observeres i 2002 og 2008. Budsjettpolitikken som føres i 2002 kan sies å være den mest interessante for forskningsspørsmålet, da dette er det *eneste* tilfellet hvor det strukturelle underskuddet endres av hensyn til den reviderte verdien på fondet. Hypotese 3 kan kjennetegnes ved at fondskapitalen overvurderes. Med utgangspunkt i den kvalitative dataen jeg har hentet imidlertid lite som tyder på at fondskapitalen overvurderes bevisst. Den siste hypotesen undersøker om det forsøkes å holde seg til den oljepengebruken det blir lagt opp til i nasjonalbudsjettet. Dette scenarioet kan observeres i 2006, men dersom man tar utgangspunkt i endringene som gjøres senere i budsjettprosessen ser man også et slikt scenario i 2016.

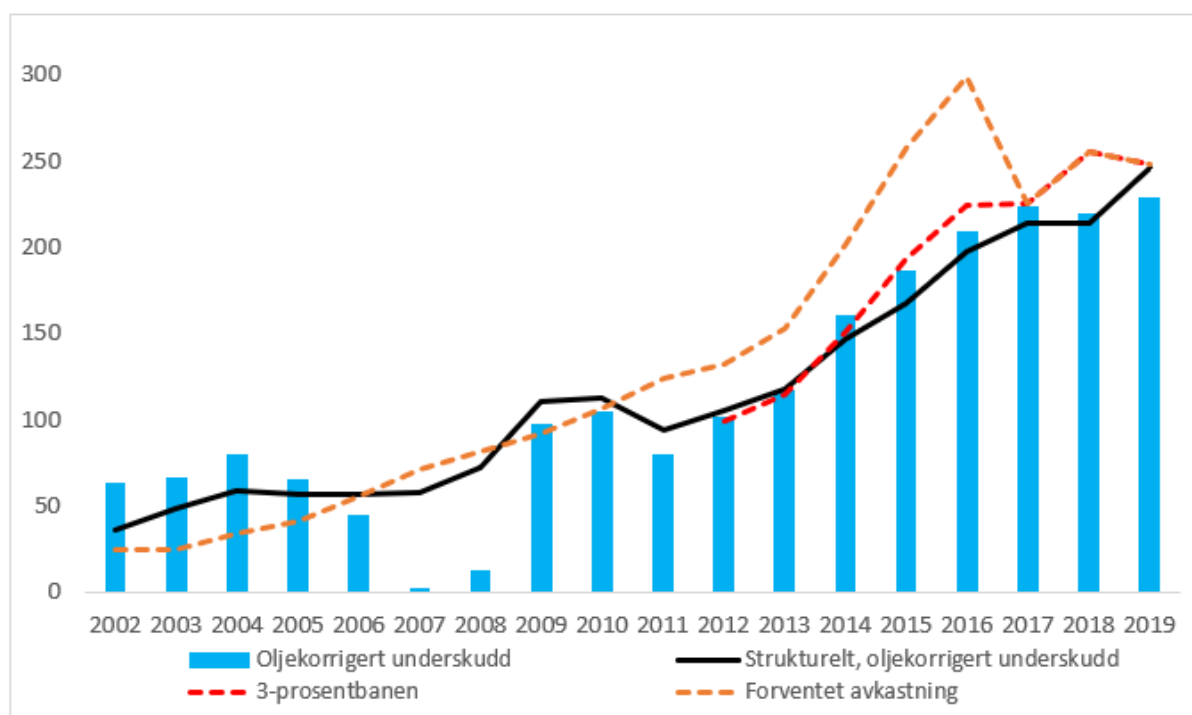
Med utgangspunkt i resultatene ovenfor kan ingen av hypotesene i stor grad bevises. Derimot taler asymmetrien i figur 6.1 heller for et argument om at den reviderte verdien av fondskapitalen *ikke* har så stor påvirkning på den planlagte oljepengebruken. Dette argumentet støttes også av at endringen i oljepengebruken innenfor et budsjett svært sjeldent begrunnes med hensyn til fondskapitalen.

7 Faktisk uttak fra fondet

Siden det er det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som står bak begrepet *bruken av oljepenger*, blir det naturlig nok rettet mye oppmerksomhet mot dette ved fremleggelsen av et budsjett. Det er imidlertid det *ujusterte*, oljekorrigerte underskuddet som tilsvarende det faktiske uttaket fra fondet.

Siden det oljekorrigerte underskuddet i stor grad påvirkes av konjunktursituasjonen, vil det være større svingninger i dette enn i det strukturelle underskuddet. På grunn av de automatiske stabilisatorene vil det oljekorrigerte underskuddet i teorien være mindre enn det strukturelle underskuddet i tider med høy aktivitet i økonomien, mens det vil være motsatt ved et tilbakeslag.

Figur 7.1: Oljekorrigert underskudd og strukturelt, oljekorrigert underskudd i statsregnskapet. Mrd. kroner. Løpende priser.



Figur 7.1 tar utgangspunkt i statsregnskapet fra de ulike budsjetterminene. De blå søylene viser det endelige budsjettunderskuddet, slik det framkommer i statsregnskapet, mens den sorte linjen viser hva det strukturelle underskuddet anslås å være ved samme tidspunkt. Den striplede linjen viser forventet avkastning av SPU ved inngangen til året og representerer dermed handlingsregelen. Figuren viser at det (faktiske) oljekorrigerte underskuddet er større enn det

strukturelle underskuddet i perioden 2002-2005 og 2014-2018. I budsjettene fra 2002 til 2005 er i tillegg både det faktiske underskuddet og det strukturelle underskuddet større enn forventet realavkastning av fondet. Figur 7.1 bidrar til å illustrere den tredje komplikasjonen som nevnes i delkapittel 2.2.3.

Figuren viser også hvordan den betydelige veksten i fondsverdien har løftet banen for forventet avkastning, og hvordan dette i perioden 2012-2017 gjorde handlingsregelen uegnet som mål på budsjettets stramhet. Den røde linjen viser derfor fondets 3-prosentbane fra det tidspunktet en nedjustering av forventet realavkastning først ble diskutert. Dersom man heller tar utgangspunkt i 3-prosentbanen i denne perioden, kan man se at det endelige underskuddet i statsregnskapet har ligget svært tett på den alternative banen for forventet realavkastning.

7.1 Avvik mellom nysaldering og regnskap

I motsetning til det strukturelle underskuddet som revideres kontinuerlig, fastsettes den endelige størrelsen på det oljekorrigerte underskuddet i statsregnskapet, som legges fram i april året etter endt budsjettermin. Den beløpsmessige overføringen fra SPU til statskassen bestemmes imidlertid i forbindelse *nysalderingen* av budsjettet, hvor det gjøres et *anslag* på det endelige oljekorrigerte budsjettunderskuddet i statsregnskapet. På bakgrunn av dette ønsker jeg å undersøke følgende forskningsspørsmål:

Avvik som oppstår etter nysalderingen fører til at statsregnskapet gjøres opp med et over- eller underskudd. Dersom statsregnskapet gjøres opp med et overskudd er det overført mer fra fondet enn ned som har vært nødvendig for å saldere budsjettet. Kan man se tegn til systematikk i fortegnene på avvikene som oppstår etter nysalderingen? Hvordan påvirker et over- eller underskudd neste budsjettermins oljepengebruk?

Tabell 7.1 viser det oljekorrigerte underskuddet slik det vedtas i forbindelse med nysalderingen (den beløpsmessige overføringen fra SPU), samt det endelige underskuddet slik det fremkommer i statsregnskapet, i perioden 2002-2019. Positivt avvik indikerer at statsregnskapet er blitt gjort opp med et overskudd. Tilsvarende indikerer et negativt avvik at statsregnskapet er blitt gjort opp med et underskudd.

Tabell 7.1: Oljekorrigert underskudd. Mill. kroner. Løpende priser

	Nysaldering	Regnskap	Avvik
2019	228 564	227 623	941
2018	225 514	218 513	7 001
2017	231 393	222 826	8 567
2016	212 515	208 388	4 127
2015	186 063	185 312	751
2014	156 164	160 008	-3 844
2013	117 339	116 454	885
2012	104 550	100 898	3 652
2011	84 158	79 399	4 759
2010	109 356	104 070	5 286
2009	107 221	96 561	10 660
2008	8 370	11 797	-3 427
2007	2 810	1 342	1 468
2006	57 372	44 002	13 370
2005	70 593	64 763	5 830
2004	80 727	79 246	1 481
2003	62 844	66 150	-3 306
2002	53 406	62 392	-8 986

Kilde: Tall hentet fra Meld. St. 3 (2019-2020)

Allerede i 2005 ble det stilt spørsmål ved den gjeldende budsjetteringspraksisen av det oljekorrigerte budsjettunderskuddet. I riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll av budsjetterminen 2004 pekes det særlig på at den beløpsmessige overføringen fra fondet fastsettes i forbindelse med nysalderingen, og ikke det endelige regnskapet. Statsregnskapet i 2004 er det første budsjettet til å gjøres opp med et overskudd, etter innføring av handlingsregelen. Overskuddet tilsvarte 1,48 mrd. kroner og riksrevisjonen bemerker at dette medfører at fondet belastes mer enn nødvendig (Dokument nr. 1 (2005-2006)). Tabell 7.1 viser at overskuddene i noen av de følgende årene har blitt langt større.

Finansdepartementets vurdering av riksrevisjonens spørsmål om føringsmåten av det oljekorrigerte underskuddet redegjøres for i St.prp. nr. 66 (2005-2006). Departementet viser til at avvikene mellom anslag i forbindelse med nysalderingen av budsjettet og det realiserede underskuddet er relativt små, og at det ikke blir lagt opp til systematiske over- eller underskudd. Dette gir videre grunn til å tro at avvikene vil utlignes over tid (St.prp. nr. 66 (2005-2006), p. 103). Dette resonnementet videreføres igjen 13 år senere i Prop. 97 L (2018-2019), p. 128.

Tallene i tabell 7.1 viser derimot at statsregnskapet siden den gang i stor grad har blitt gjort opp

med et overskudd, og bidrar dermed å undergrave Finansdepartementets påstand om systematikk. I perioden 2002-2019 er det kun 4 år hvor statsregnskapet blir gjort opp med et underskudd. Det blir altså i resterende år gjort et større uttak fra fondet enn det som er nødvendig for å få budsjettet i balanse.

Fordi det viser seg at statsregnskapet relativt sjeldent er blitt gjort opp med et underskudd i utvalgsperioden – i tillegg til at underskuddene heller ikke er store nok til å rettfærdiggjøre frekvensen – har jeg ikke sett det som nødvendig med mer avansert beregning for å understøtte mitt argument om at det nødvendige uttaket fra fondet systematisk overvurderes.

7.2 Korrigere for avvik

I tillegg til å vise tegn til systematiske overskudd, viser tabell 7.1 at flere av avvikene er av betydelig størrelse. Påstanden om at avvikene utlignes over tid kan muligvis støttes dersom en tar utgangspunkt i en større tidsserie, men det er likevel interessant å se at det i 14 av de siste 18 årene har blitt tatt en større sum enn det som har vært nødvendig for å saldere budsjettet. En mulig løsning på dette, siden det ikke ser ut til at avvikene har blitt utlignet over de siste 18 årene, kunne vært å korrigere for avvik ved utarbeidelsen av neste budsjett.

Korrigerings av netto avsetning til SPU

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten (inkludert kjøp/salg av akser i Equinor ASA) minus det oljekorrigerte budsjettunderskuddet tilsvarer statsbudsjettets netto avsetning til (Meld. St. 3 (2019-2020), p. 48). Det gjøres kontantoverføringer mellom statskassa og fondet gjennom året, basert på Finansdepartementets prognoser for netto avsetning til SPU. Når det overføres for lite eller mye til SPU ett år, vil det korrigeres for i overføringene året etter. For eksempel viser tabell 7.2 overføringene mellom fondet og statskassa for 2018 og 2019.

Endringer i oljekorrigert underskudd utelates

Problemet med korreksjonene i overføringene mellom fondet og statskassa er imidlertid at avviket som oppstår i det oljekorrigerte underskuddet imellom nysalderingen og statsregnskapet utelates. Dersom en undersøker tallene nærmere, vil man se at av komponentene som utgjør netto avsetning til SPU er det kun kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten som tar utgangspunkt i de endelige tallene i statsregnskapet, mens det oljekorrigerte underskuddet fortsatt tar utgangspunkt i nysalderingen. En naturlig forklaring på dette kan være at det er størrelsen på underskuddet i nysalderingen som i følge loven føres over kapittel 5800, post 50 –

Tabell 7.2: Kontantoverføringer til SPU

Overføringer til SPU	2018	2019
Januar	-6 000	4 400
Februar	0	1 700
Mars	0	1 700
April	-1 700	1 700
Mai	-1 700	2 000
Juni	1 850	2 000
Juli	1 850	2 000
August	5 300	-3 600
September	5 300	-3 600
Oktober	6 600	-3 600
November	6 600	-3 600
Desember	15 700	16 800
Sum kontantoverføringer til SPU	33 800	17 900
+ For mye (+) / lite (-) overført til SPU i fjor	-363	7 992
- Netto avsetning til SPU i år	25 445	28 350
= For mye (+) / lite (-) overført til SPU i år	7 992	-2 458

Kilde: Tall hentet fra Meld. St. 3 (2019-2020)

det vil si den regnskapsposten som tilsvarer overføringen fra SPU til statsbudsjettet.

Det gjøres altså korreksjoner i overføringer mellom fondet og statskassen fra ett år til det neste, men disse forteller ikke hva som skjer med avvik som oppstår i underskuddet etter nysalderingen av budsjettet.

7.3 Statens kontantbeholdning og brutto finansieringsbehov

I St.prp. nr. 66 (2005-2006) kommer det frem at avvik som oppstår mellom nysalderingen og statsregnskapet, for hvert enkelt år, vil påvirke budsjettets brutto finansieringsbehov og/eller statens kontantbeholdning i Norges Bank. Finansieringsbehovet avhenger videre av statens lånetransaksjoner. Disse lånetransaksjonene inngår ikke i det oljekorrigerte underskuddet, fordi statsbudsjettet gjøres opp *før* lånetransaksjoner (Finansdepartementet, 2020). I riksrevisjonens rapport om budsjetterminen 2004 påpekes det at det omtalte overskuddet på statsbudsjettet benyttes til å finansiere nettopp disse lånetransaksjonene. Dette ser også ut til å ha vært tilfellet med overskuddene som har oppstått i ettertid.

Fordi statsregnskapets overskudd er et beløp som stammer fra oljefondet, kobles dette kapitlet sammen med kapittel 9, som handler om budsjettering under «under streken». Dette vil forklares

nærmere i kapittel 9.

7.4 Oppsummering

Formålet med dette kapitlet har vært å analysere avvikene som oppstår i det oljekorrigerede underskuddet, mellom nysalderingen av budsjettet og statsregnskapet. For min problemstilling er det særlig positive avvik som er interessante, fordi disse indikerer at det er tatt mer fra fondet enn det som har vært nødvendig for å saldere budsjettet. Av de 18 årene som har gått siden handlingsregelen ble implementert, har statsregnskapet blitt gjort opp med et overskudd i 14. I tillegg er flere av overskuddene av betydelig størrelse. Jeg mener at den lave frekvensen av underskudd bidrar til å undergrave Finansdepartementets påstand om at avvikene vil utlignes over tid. Videre finner jeg ut at et eventuelt overskudd bidrar til å inndekke statens finansieringsbehov.

8 Korreksjoner

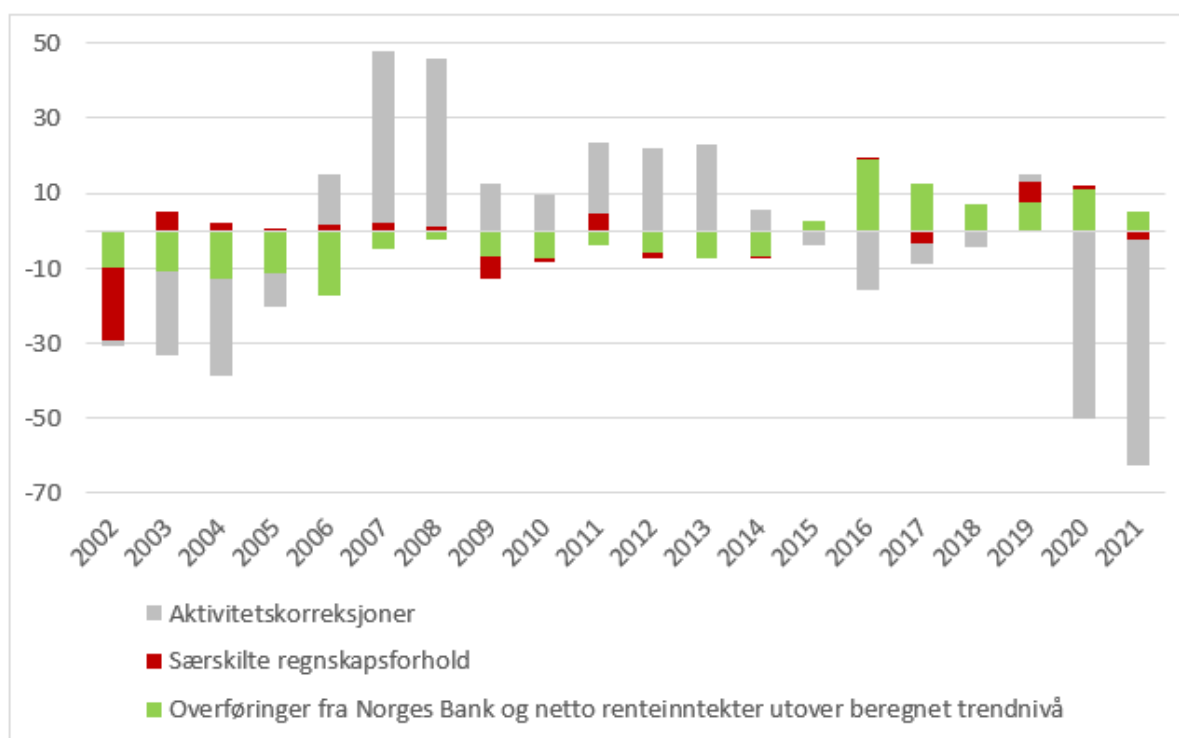
Dette kapitlet utgjør en av to deler som sammen har som formål å svare på det tredje forskningsspørsmålet, som lyder som følger:

Er det mulig for politikere å omgå handlingsregelens rammer ved å «skjule» oljepengebruk – enten i form av korreksjoner som holdes utenfor ved beregning av det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, eller ved å føre bevilgninger «under streken» på budsjettet?

Fra tid til annen antydes det i den offentlige debatten om bruken av oljepenger at visse *ekstraordinære* utgifter holdes «utenom handlingsregelen». Finansdepartementet (2011, s. 5) skriver for eksempel i sin egen dokumentasjon av beregningen av strukturell budsjettbalanse at «Den strukturelle budsjettbalansen framkommer som faktisk balanse fratrukket beregnet konjunkturutslag. I tillegg korrigeres det av og til for andre særskilte forhold». Det er disse *særskilte* forholdene som er interessante for oppgavens problemstilling. I hvilken grad er det mulig å «skjule» utgifter på denne måten, og hvilke utgifter anses som ekstraordinære?

Både i teori – for eksempel «Makroøkonomi» av Holden (2016, s. 302) – og i Finansdepartementets egen dokumentasjon av beregningen av den strukturelle budsjettbalansen, vies nesten all oppmerksomhet til aktivitetskorreksjonene som gjøres. På grunn av dette er det nærliggende å anta at de resterende korreksjonene utgjør lite ved beregningen av den strukturelle budsjettbalansen. Figur 8.1 viser korreksjonene som er blitt gjort ved beregning av det strukturelle underskuddet, fordelt på de ulike forholdene, i perioden 2002-2020. Tallene er hentet fra nasjonalbudsjettet for 2021, og er dermed siste anslag. Figuren viser derimot at selv om aktivitetskorreksjoner i de fleste tilfeller gjør størst utslag, gjøres det også betydelige korreksjoner som følge av særkilte regnskapsforhold, netto renteinntekter og overføringer fra Norges Bank.

Dette kapitlet er dermed et forsøk på å lage en fremstilling av korreksjonene som er blitt gjort, hvordan disse har utviklet seg etterhvert som anslagene revideres, og om det er mulig å holde utgifter utenom handlingsregelen ved å korrigere de vekk ved beregning av det strukturelle underskuddet.

Figur 8.1: Korreksjoner etter forhold. Mrd. kroner.

Kilde: Tall hentet fra Meld. St. 1 (2020-2021), s. 201

8.1 Aktivitetskorreksjoner

Figur 8.1 viser at det i noen budsjetter er blitt gjort betydelige aktivitetskorreksjoner ved beregning av det strukturelle underskuddet. Å se på størrelsen og retningen på aktivitetskorreksjonen gir et inntrykk av hvordan konjunktursituasjonen er blitt oppfattet ved beregningstidspunktet. Negativ aktivitetskorreksjon indikerer lavere aktivitetsnivå enn normalt, mens positiv korreksjon indikerer at aktivitetsnivået i økonomien er høyere enn normalt. Fordi figuren er basert på siste anslag, viser den dermed ikke hvordan konjunktursituasjonen ble oppfattet ved utarbeidelsen av budsjettet, men heller hvordan konjunkturtendensene anses i dag.

Aktivitetskorreksjonene i figur 8.1 indikerer at aktiviteten i økonomien har vært lavere enn normalt i perioden 2002-2005 og 2015-2018. Dette kan trolig forklares av dette er perioder som kommer i kjølvannet av henholdsvis dot.com-krisen i 2000 og oljekrisen i 2014. Hele perioden 2006-2014 korrigeres positivt, og det indikeres en konjunkturtopp i 2007 og 2008. Det kan imidlertid være noe overraskende at finanskrisen 2009 korrigeres positivt – men i og med at grafen viser aktivitetskorreksjonene slik de anslås i dag, kan en mulig forklaring være at finanskrisen ikke rammet den norske økonomien så hardt som man fryktet.

8.2 Netto renteinntekter og overføringer fra Norges Bank

Figuren viser at det er blitt gjort negative korreksjoner som følge av at netto renteinntekter, og overføringer fra Norges Bank avviker fra sine trendnivå i hele perioden 2002-2014. En mulig forklaring er at det fra og med 2002 til 2015 ikke ble overført midler fra Norges Bank til statsbudsjettet, med hensikt å øke bankens egenkapital. Avviklingen av folketrygdfondets beholdning av kontolån til staten trekker i motsatt retning av oppbyggingen av Norges Bank fram til 2015, men fra og med 2015 blir det igjen overført midler fra Norges Bank til statsbudsjettet. Dette fører til at overføringen fra banken til statsbudsjettet øker fra null til om lag 10 mrd. kroner fra 2014 til 2015 (Meld. St. 1 (2014-2015), s. 49). Fra 2015 fører rentekorreksjonene og overføringene fra Norges Bank til positive korreksjoner. Selv om de negative korreksjonene som gjøres i denne kategorien bidrar til å redusere det strukturelle underskuddet, er det lite som tyder på at det er mulig å utnytte denne typen korreksjon med intensjon om å øke handlingsrommet i budsjettet.

8.3 Særskilte regnskapsforhold

Korreksjoner som skyldes regnskapsmessige omlegginger og ekstraordinære forhold er som nevnt særlig interessante, fordi de ikke nødvendigvis baseres på avvik fra normalnivåer. Bak de *negative* korreksjonene i denne kategorien kan man dermed finne rene utgifter som holdes utenfor ved beregning av det strukturelle underskuddet, men som likevel finansieres ved hjelp av penger fra oljefondet. Jeg har undersøkt nasjonalbudsjett, revidert nasjonalbudsjett og statsregnskap for hvert enkelt år for å undersøke om årsaken bak disse korreksjonene dokumenteres. Funnene er presentert i tabell 8.1, som viser årsakene til de negative korreksjonene i perioden 2002-2020.

I de opprinnelige budsjettdokumentene har jeg funnet negative korreksjoner i denne kategorien i perioden 2002-2010, 2013, 2015, 2017 og 2020. Det er de opprinnelige, negative korreksjonene som er av størst interesse, da disse reduserer det strukturelle underskuddet i selve budsjettprosessen, og dermed øker statens handlingsrom innenfor handlingsregelens rammer.

Funnene i tabell 8.1 viser at det helt klart er mulig for staten å holde rene utgifter utenfor handlingsregelen. Dette betyr likevel ikke at korreksjonene er blitt utført med en intensjon om omgå den. Jeg vil derfor benytte meg av følgende antagelse: Staten føler seg presset dersom det

Tabell 8.1: Negative korreksjoner som følge av særskilte regnskapsforhold

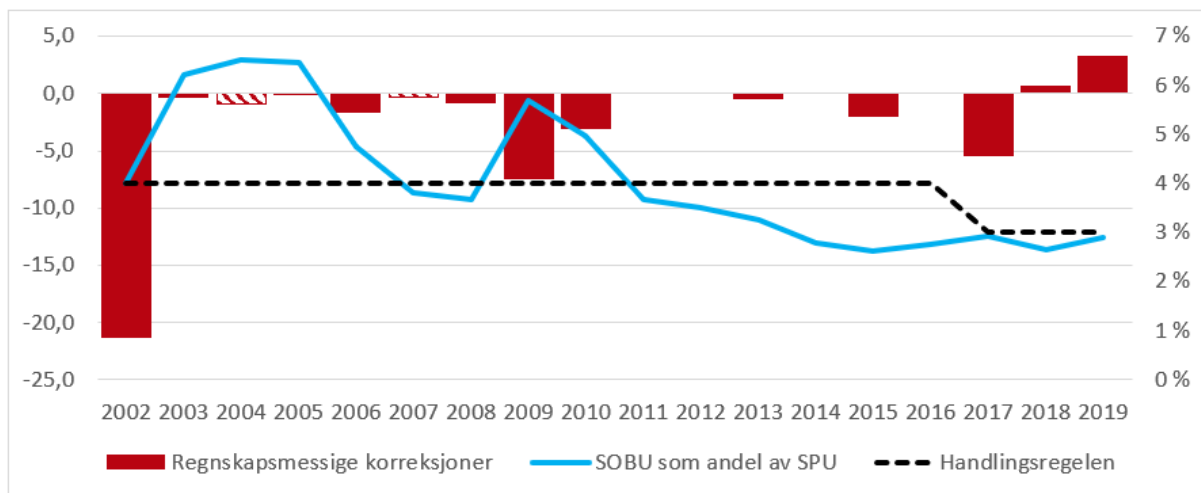
	<i>Årsak</i>
2002	Ekstraordinær nedbetaling av fylkeskommunal gjeld, knyttet til statens overtakelse av spesialhelsetjenesten (St.meld. nr. 2 (2001-2002), s. 48). I RNB02 er korreksjonen beregnet til 21,3 mrd. kroner.
2003	Forskyvning i momsinnbetalingene knyttet til omlegging av regnskapsføring og innkreving (St.meld. nr. 2 (2003-2004), s. 55). Denne korreksjonen er i RNB03 tallfestet til 0,3 mrd. kroner. Siste anslag viser derimot en positiv korreksjon på 5,3 mrd. kroner.
2006	Forsikringsteknisk oppgjør med Posten i forbindelse med at Posten trekker seg ut av Statens pensjonskasse. Dette gir en negativ korreksjon på om lag 1,6 mrd. kroner (St.meld. nr. 2 (2005-2006), s. 30). Idag har denne korreksjonen endret fortegn og gir en positiv korreksjon på 1,6 mrd. kroner.
2008	Forsikringsteknisk oppgjør med Mesta i forbindelse med at Mesta trekker seg ut av Statens pensjonskasse (St.meld. nr. 2 (2007-2008), s. 33). Korreksjonen er i RNB08 anslått til 747 mill. kroner.
2009	Det bevilges 7,3 mrd. kroner til helseforetakene for omgjøring av helseforetakenes driftskreditter i private banker til en statlig ordning. (St.meld. nr. 2 (2008-2009), s. 34). Det ble i NB09 gjort en tilsvarende negativ korreksjon. Denne er i siste anslag nedjustert til 6,1 mrd. kroner.
2010	Det korrigeres for en anslått refusjon til rederiene på 2,5 mrd. kroner, som følge av dom i Høyesterett om oppgjør av latente skatteforpliktelse i rederiskatteordningen. I tillegg overføres ansvaret for øvrig riksveinett fra staten til fylkeskommunene (Meld. St. 2 (2009-2010), s. 34) Totalt gir dette en negativ korreksjon av underskuddet på 3 mrd. kroner i RNB10, mens den i siste anslag er redusert til 1,1 mrd. kroner.
2013	Oppheving av fritak for merverdiavgift ved omsetting av tjenester for bygging og vedlikehold av offentlig veganlegg og en tilsvarende bevilgningsøkning til merverdikompensasjon for kommuner og fylkeskommuner. Korreksjonen tilsvarer et anslått periodiseringsavvik, anslått til 0,4 mrd. kroner, på grunn av et tidsetterslep på innbetalingen av merverdiavgift. Tilsvarende skal det gjøres en positiv korreksjon på 0,4 mrd. kroner ved beregning av det strukturelle underskuddet for 2014 (Meld. St. 1 (2012-2013), s. 55).
2015	Fra 2015 skattelegges uføretrygd som lønn. Siden skatter innbetales med et visst tidsetterslep, blir utgiftene på budsjettet noe høyere enn de bokførte skattene i 2015 (Meld. St. 1 (2014-2015), s. 49). Differansen som utgjør korreksjonen er tallfestet til om lag 2,3 mrd. kroner i nasjonalbudsjettet for 2015. Denne er i siste anslag redusert til 0,5 mrd. kroner.
2017	Fra og med 2017 innarbeides en korreksjon for avviket mellom faktiske pensjonspremier i helseforetakene og anslått trendnivå. Det oljekorrigerte underskuddet reduseres med om lag 5 mrd. kroner i 2017 som følge av at et tilsvarende beløp av pensjonspremier kan dekkes ved å bygge ned premiefondene (Meld. St. 1 (2016-2017), s. 166). I NB17 er korreksjonen estimert til 6,1 mrd. kroner.

strukturelle underskuddet er større enn forventet realavkastning av SPU, og har dermed incentiv til å omgå handlingsregelen.

Figur 8.2 viser de regnskapsmessige korreksjonene slik de anslås i revidert nasjonalbudsjett for

hvert enkelt år. For å undersøke om staten kan ha følt seg presset av handlingsregelens rammer, er det strukturelle underskuddet som andel av SPU inkludert. Med utgangspunkt i antagelsen over, kan staten ha følt seg presset av handlingsregelens rammer i perioden 2002-2006 og 2009-2010. Et interessant funn er at man innenfor disse periodene de to største korreksjonene: En *ekstraordinær* nedbetaling av gjeld på 21,3 mrd. kroner i 2002, og en bevilgning på 7,3 mrd. kroner for omgjøring av driftskreditter.

Figur 8.2: Regnskapsmessig korreksjon (mrd. kroner, primærakse) og strukturelt, oljekorrigert underskudd (pst. av SPU, sekundærakse) slik de anslås i revidert nasjonalbudsjett for det gjeldende budsjettåret.



8.4 Revisjon av korreksjonene

Fra avsnitt ? vet vi at årsaken til at det strukturelle underskuddet revideres *etter* at statsregnskapet foreligger, hovedsaklig skyldes at ny informasjon om konjunkturforløpet påvirker nivået på *trender*. Av korreksjonene som gjøres ved beregning av det strukturelle underskuddet er det hovedsaklig beregningene av aktivitetskorreksjoner, netto renteinntekter og overføringer fra Norges Bank som tar utgangspunkt i avvik fra trend. Det er derfor å forvente at disse korreksjonene revideres årlig. Bevegelsene i aktivitetskorreksjoner og overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter er illustrert i henholdsvis figur A2.1 og figur A2.2 i appendiks.

Figur A2.3 i appendiks viser utviklingen i korreksjonene grunnet særskilte regnskapsforhold. Den striplete vertikale linjen indikerer verdien på korreksjonen slik den anslås i statsregnskapet. Dersom en korreksjon ikke endres etter at regnskapet foreligger ville man sett en helt rett horisontal linje. Dette er for eksempel tilfellet for den regnskapsmessige korreksjonen i 2009,

men i alle andre år kan man se at korreksjonene endres i større eller mindre grad i senere budsjetter. Dette kan trolig forklares av at visse regnskapsmessige omlegginger også innarbeides ved beregning av nye anslag av foregående år.

Det er verdt å nevne at selv om korreksjonene, og dermed det strukturelle underskuddet, endres etter endt budsjettår påvirker det i all hovedsak oppfatningen av den daværende finanspolitikken innretning. Det gjøres ikke ytterligere transaksjoner mellom fondet og statskassa.

8.5 Oppsummering

Tabell ?? har vist at utgifter ved flere anledninger har blitt holdt utenfor ved beregning av det strukturelle underskuddet. Med utgangspunkt i funnene som er blitt gjort i dette kapitlet, er det dermed fristende å argumentere for at det er *mulig* for myndighetene å «skjule» oljepengebruk i form av korreksjoner. Argumenter som taler *for* en slik påstand er at det, med utgangspunkt i figur 8.2, nesten utelukkende gjøres negative korreksjoner. At mange av disse i tillegg blir mindre, eller til og med endrer fortegn ved senere beregning, kan også bidra til å støtte oppunder et slikt argument. I tillegg er de største regnskapsmessige korreksjonene gjort i år hvor det strukturelle underskuddet har vært større enn forventet realavkastning på fondet. På den andre siden er alle korreksjonene relativt godt dokumentert. Med unntak av de negative regnskapsmessige korreksjonene som gjøres i 2004 og 2007 har jeg klart å finne nokså gode begrunnelser for de fleste korreksjonene som er blitt gjort. Et annet argument som taler *imot* er at det ser ut til å stilles strenge krav til de utgiftene som holdes utenfor ved beregning av det strukturelle underskuddet.

9 Under streken

Fra kapittel 4 vet vi at det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet korrigeres for en rekke forhold for å gi et bilde av budsjettunderskuddet i en normalsituasjon. Vi vet at inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten holdes utenfor ved beregning av det (faktiske) oljekorrigerede underskuddet, men det gjør også statens *kapitaltransaksjoner*. I den offentlige debatten om oljepenger er slike bevilgninger gjerne forbundet med begreper som *formuesomplussing*, budsjettering «*under streken*» og «*kreativ bokføring*».

Forutsetningen for at en bevilgning skal kunne føres som en kapitalplassering i budsjettet er at forventet avkastning minst skal tilsvare avkastningen på alternative plasseringer (Prop. 1 S (2019-2020), s. 15). Eksempel på bevilgninger som gjerne føres «under streken» er utlån til husholdninger og næringsliv, salg og kjøp av aksjer, samt kapitalinnskudd i foretak og fond. Til forskjell fra de ordinære utgiftene i statsbudsjettet som føres «over streken», skal kapitaltransaksjonene kunne ses på som investeringer. Det gjøres altså et skille mellom drift og investeringer. Ordinære utgifter til drift inkluderes i det oljekorrigerede underskuddet, mens kapitaltransaksjoner holdes utenfor. I statsbudsjettet betegnes disse som *lånetransaksjoner*.

9.1 Den offentlige debatten

Formålet med dette avsnittet er å vise at det råder mye forvirring og uklarhet rundt dette budsjetteringsgrepet – både hvordan det påvirker budsjettet i praksis, hvordan det finansieres, og om det egentlig er å «trikse med budsjettet» slik at det er mulig å omgå handlingsregelen. En kan naturligvis forvente å finne feil i media, men en kan også finne flere tilfeller hvor politikere enten har motstridende påstander, eller påstander som rett og slett er uriktige.

I media

Begrepet «under streken» har fra tid til annen figurert i overskrifter som omhandler statsbudsjettet eller politikernes bruk av oljepenger. Begrepet ble omtalt senest i 2019, da regjeringen vurderte å føre utgiftene til nytt regjeringskvartal, i tillegg til å erstatte den forliste fregatten «Helge Ingstad», som 90-poster i statsbudsjettet. Utgiftene var estimert til 19 mrd. kroner, og fordi det er uklart hvordan slike utgifter dekkes ble saken heftig debattert i media. I Dagens Næringsliv finner man for eksempel overskriften «Regjeringen åpner for å ta milliardutgifter «under streken»» sammen med påstanden «I praksis betyr det at regjeringen åpner for å bruke oljepenger

(min understrekning) utover den summen som hvert år settes av på budsjettet, i tråd med handlingsregelen for oljepengebruk.» (Norsk telegrambyrå, 2019). I en kronikk på NRK.no, skrevet av Jonas Gahr Støre (Ap), ble saken omtalt med overskriften «Ernas forbrukslån», med påstander som «*Solberg vil finne en snarvei rett inn i pengebingen*», «Statsminister Erna Solberg åpner for å finansiere regjeringkvartalet og den havarerte fregatten «under streken» – altså å dykke direkte inn i Oljefondet [min understrekning]» og «*Å betale for uforutsette utgifter over post 90 vil bety at vi – for første gang – innfører en bakvei til å bruke ekstra milliarder fra oljefondet* (min understrekning) i statsbudsjettet». (Støre, 2019).

Dette er imidlertid ikke første gang denne føringsmåten har blitt omtalt i den offentlige debatten om bruk av oljepenger. Nærmest samtlige regjeringer etter innføringen av handlingsregelen har blitt beskyldt for budsjettjuks, og i flere tilfeller gjelder det såkalte «under streken»-operasjoner. Allerede i 2002, samme år som handlingsregelen ble innført, ble regjeringen anklaget for «hvitvasking av oljepenger». Her siktes det til at økte utgifter dekkes inn ved å ta ut høyere utbytte fra Posten og NSB, mens selskapene tilføres egenkapital «under streken» (Hertzberg, 2002).

I 2013 og 2014 kan man også finne lignende saker. For eksempel skriver E24 i 2013 en artikkel med overskriften «15,8 mrd. holdes utenfor handlingsregelen». I artikkelen fokuseres det i stor grad på hvorvidt de ekstra utgiftene vil skape press i økonomien, men det gjøres også et poeng av at det brukes penger *utenfor handlingsregelen*. Det kommer fram i artikkelen at de ekstra utgiftene skyldes en økning i budsjettets brutto finansieringsbehov etter behandlingen av revidert budsjett for 2013. I motsetning til tidligere saker står det i denne saken at utgiftene finansieres ved at staten utsteder obligasjoner (Lorentzen, 2013).

Begrepet «hvitvasking av oljepenger» har blitt brukt av flere politikere. I eksempelet fra 2002 ovenfor ble det brukt av Morten Lund (Sp), mens Geir Pollestad (Sp) brukte det i 2015. Også Pollestad sikter til å tilføre selskaper kapital «under streken» for året etter å ta ut utbytte. Han kaller det dog *indirekte* hvitvasking av oljepenger (Haug, 2015).

Ketil Solvik-Olsen (FrP) har også brukt begrepet ved flere anledninger, både i avisinnlegg og i sin egen blogg. I et innlegg med tittelen «Hvitvaske oljepenger 101» skriver han følgende: «*Tilfør egenkapital fra oljefondet (min understrekning) i år 1, og ta ut pengene som utbytte de påfølgende årene. Vips er oljepenger blitt til kraftpenger*» (Solvik-Olsen, 2012). Den samme

metoden referer han til i et annet innlegg med navn «Hvitvasking av oljepenger, trinn 1» (Solvik-Olsen, 2010).

Derom en gjør antagelsen om at oljepenger hentes fra SPU, gir nesten samtlige eksempler nevnt ovenfor inntrykk av at utgifter som føres «under streken» finansieres ved et uttak fra fondet. E24-saken fra 2013 gir imidlertid inntrykk av at det ikke brukes fondsmidler for å dekke slike utgifter, men statsobligasjoner.

På Stortinget

På nettsiden www.tale.holderdeord.no kan man søke i referater fra stortinget fra 1998 frem til i dag. Ved å søke på «under streken» får man en oversikt over innlegg hvor begrepet er blitt brukt og hvem som har sagt det. En oversikt over påstander som inneholder begrepet «under streken» finnes i appendiks. Dette viser at det også blant politikere er uklart hva det vil si å sette bevilgninger «under streken» på budsjettet. For å nevne et eksempel fra Stortinget har man Christian Tybring-Gjedde (FrP), som i 2013 sa at dersom en teller med penger «over og under streken» så brukes det totalt sett mer enn handlingsregelens 4 pst. Siden handlingsregelen er en plan for hvordan fondsmidlene skal fases inn i økonomien, er det dermed rimelig å gå utfra at han mener at det er oljepenger som brukes «under streken». Ketil Solvik-Olsen (FrP) hevder også i et innlegg på Stortinget i 2011 at det er oljepenger som brukes når man tilfører statlige selskap egenkapital «under streken».

9.2 Budsjettets inndeling

For å få et klarere inntrykk av hva forskjellen på budsjettering «under streken» og «over streken» er, kan det være hensiktsmessig å få en oversikt over budsjettets inndeling. Bevilgningene i statsbudsjettet er fordelt på kapitler, som videre er inndelt i ulike poster. Nummeringen av postene følger et fast mønster som forteller hvilken type inntekt eller utgift det gjelder. Tabell 9.1 viser inndelingen av budsjettets inntekter og utgifter etter art.

Tabell 9.1: Statsbudsjettets inntekter og utgifter etter art

Avdeling	Post	Inntekter	Utgifter
1	01-29	Salg av varer og tjenester	Statens egne driftsutgifter
2	30-49	Nybygg, anlegg mv.	Nybygg, anlegg mv.
3	50-89	Overføringer fra andre	Overføringer til andre
4	90-99	Tilbakebetalinger mv.	Utlån, statsgjeld mv.

Det er avdeling 4 på budsjettet som omtales som «under streken», mens avdeling 1-3 kan omtales som «over streken». *Alle* bevilgninger, også de som plasseres «under streken», er dermed synlige i budsjettet. Derimot holdes budsjettets poster i avdeling 4 (post 90-99) utenfor ved beregning av det oljekorrigerte underskuddet. Denne «streken» som representerer avgrensningen mellom kapitaltransaksjoner og ordinære driftsposter er ikke særegen for Norge – lignende praksis benyttes også i andre land og internasjonale organisasjoner (NOU 2015: 9, 2015, p. 240).

90-poster Inntekter og utgifter som føres som 90-poster endrer kun sammensetningen av statens formuesportefølje i kapitalregnskapet (Prop. 1 S (2019-2020), s. 47). Utgifter som plasseres i avdeling 4 skal dermed kunne føres som formuesøkning i kapitalregnskapet. Finansdepartementet (2019, p. 8) beskriver følgende standardposter: Postene 90-94 brukes til å føre utlån gjennom statsbanker, lån til private, organisasjoner og statsforetak, samt leieboerinnskudd; Post 95 benyttes til langsiktig eierkapital i offentlige foretak og internasjonale organisasjoner; Post 96 omfatter alle typer aksjekjøp, samt stiftelseskapital til statsaksjeselskaper; Postene 97-99 gjelder kun avdrag på statsgjelden.

9.3 Finansiering av bevilgninger «under streken»

Vi vet nå at det kun er budsjettets 90-poster som føres «under streken» på budsjettet. Vi vet også at disse bevilgningene betegnes som lånetransaksjoner, og at budsjettet gjøres opp *før* lånetransaksjoner. Uttak fra fondet skjer kun for å dekke det oljekorrigerte underskuddet, herunder bevilgninger som føres i avdeling 1, 2 eller 3. Lånetransaksjonene påvirker statens brutto finansieringsbehov, som dekkes ved å ta opp nye lån og/eller ved trekk på statens kontantbeholdning i Norges Bank (Finansdepartementet, 2020). Som et eksempel viser tabell 9.2 regnestykket for statens finansieringsbehov for det kommende året.

Tabell 9.2: Statens finansieringsbehov i 2021 (i mrd. kroner)

	Gul bok 2021
A Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet	371,2
B Overført fra Statens pensjonsfond utland	371,2
C Overskudd før lånetransaksjoner (A - B)	0,0
D Netto lånetransaksjoner, ekskl. gjeldsavdrag	9,8
E Statens netto finansieringsbehov (D - C)	9,8
F Gjeldsavdrag	88,0
Statens brutto finansieringsbehov (E + F)	97,8

Kilde: Prop. 1 S Statsbudsjettet 2021

Statsregnskapets overskudd Som tabell 9.2 viser, og som også kapittel 7 har vist, så påvirkes finansieringsbehovet av et over- eller underskudd på statsregnskapet. På denne måten knyttes dette kapittelet sammen med avvikene som oppstår mellom nysalderingen og statsregnskapet fra kapittel 9. I teorien skal uttak fra fondet kun brukes til å dekke det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet, mens budsjettets lånetransaksjoner skal finansieres via statlig opplåning og/eller ved trekk på statens kontantbeholdning i Norges Bank. I teorien er derfor påstander om at bevilgninger «under streken» finansieres ved hjelp av oljepenger feil. Men siden finansieringsbehovet reduseres dersom statsregnskapet gjøres opp med et overskudd er det fristende å si at oljepenger i det minste *delvis* finansierer disse transaksjonene. Kapittel 7 har i tillegg vist at det er tegn til systematiske overskudd på statsregnskapet, samt at overskuddene i visse år er av betydelig størrelse.

9.4 En omgåelse av handlingsregelen?

Å føre bevilgninger som 90-post på budsjettet er ikke i seg selv å trikse med budsjettet – med mindre bevilgningen er en ren driftsutgift, som ikke kan forventes å gi fremtidig avkastning. Derimot anses det i NOU 2015: 9 (2015, s. 82) som en opplagt budsjettomgåelse dersom det for eksempel tilføres egenkapital til offentlige selskaper, for senere å ta tilbake hele eller deler av beløpet som utbytteinntekter. Det er trolig dette grepet det siktes til i eksemplene fra media og Stortinget ovenfor. For denne oppgavens del blir spørsmålet videre om dette er relevant, da utredningen fokuserer på uttak fra fondet.

Man kan si at grepet er en åpenbar *budsjettomgåelse*, men vil det føre til at det også er en omgåelse av handlingsregelen? Handlingsregelen er jo først og fremst en regel for bruk av *oljepenger*, og utgifter som føres som 90-post dekkes jo ikke ved uttak fra fondet. Derimot vil et eventuelt utbytte regnes som en inntekt «over streken», som videre gir et økt handlingsrom i budsjettet.

Dersom en i tillegg antar at et overskudd fra statsregnskapet benyttes til å inndekke finansieringsbehovet, understøtter det *til en viss grad* påstanden om at budsjettgrepet er en form for «hvitvasking av oljepenger». Med utgangspunkt i dette, er det interessant å se om grepet er blitt brukt i perioden etter at handlingsregelen ble introdusert.

Tabell 9.3 viser tilfeller hvor offentlige selskaper har blitt tilført egenkapital, for så å hente deler av beløpet tilbake i form av utbytte, enten i samme budsjett eller i neste budsjetttrunde. Tallene

er hentet fra statsregnskap i perioden 2002-2019.

Tabell 9.3: Tilfeller hvor selskaper tilføres kapital, for kort tid etterpå å ta deler av beløpet tilbake som utbytte. Utgifter og inntekter i millioner kroner. Løpende priser.

	Post	Utgift	Post	Inntekt
2002	90 Egenkapital, Posten Norge AS	1 600	80 Utbytte, Posten Norge BA	300
2003	90 Egenkapital, Posten Norge AS	600	80 Utbytte, Posten Norge AS	54
2004			80 Utbytte, Posten Norge AS	241
2005	96 Egenkapital, BaneService AS	137,9	80 Utbytte, Posten Norge AS	516,4
2006			85 Utbytte, BaneService AS	3,5
2010	95 Egenkapital, Statskog SF	1 239,9		
2011			85 Utbytte, Statskog SF	11,3
2012			85 Utbytte, Statskog SF	40,1
2014	90 Innskuddskapital, Statnett SF	3 250		
2015			85 Utbytte, Statnett SF	321

Kilde: Tall hentet fra statsregnskapene 2002-2019.

Transaksjonene i tabellen viser at budsjettgrepet har blitt brukt. I perioden 2002-2005 har Posten Norge fått tilført betydelige summer i egenkapital, samtidig som staten har hentet deler av kapitalen tilbake som utbytte. Særlig påfallende er det at det til og med blir tatt ut utbytte i samme år som det tilføres egenkapital, hvilket er tilfelle i 2002 og 2003. I 2010 ble det også gjort en stor tilførsel av egenkapital til Statskog, samtidig som det ble tatt ut utbytte i de to påfølgende budsjettene. Budsjettgrepet ble senest brukt i 2014, med en stor kapitaltilførsel, og et påfølgende utbytte, til og fra Statnett.

Jeg vil til slutt påpeke at jeg ikke kan bevise at det faktisk er en omgåelse med hensikt å få økt handlingsrom i budsjettet, da jeg ikke har undersøkt den underliggende årsaken til at transaksjonene finner sted. Et argument som taler i mot en slik påstand om at det gjøres for å øke handlingsrommet, er at Riksrevisjonen trolig ville plukket opp et slikt knep. Det er likevel verdt å sette er spørsmålsteget ved hvorfor det skal være nødvendig å både tilføre og ta tilbake kapital fra det selvsamme selskapet på kort tid.

9.5 Oppsummering

Dette kapitlet har vist at det råder stor forvirring, både i media og blant politikere, rundt budsjettgrepet hvor bevilgninger føres «under streken». Fordi slike bevilgninger ikke inkluderes ved beregning av det oljekorrigerede underskuddet, og dermed ikke dekkes ved å hente penger

fra oljefondet, kan man argumentere for at det i utgangspunktet ikke er en omgåelse av handlingsregelen. Derimot pekes det i NOU 2015: 9 (2015, s. 82) på at det er en opplagt budsjettomgåelse dersom det blir hentet utbytte («over streken») fra statlige selskaper som nylig har fått tilført egenkapital («under streken»). I perioden etter at handlingsregelen ble innført kan man finne tilfeller hvor budsjettgrepet er blitt benyttet, men jeg har ikke nok informasjon til å understøtte en påstand om at det gjøres for å få økt handlingsrom i budsjettpolitikken. Dessuten har kapittelet også vist at det stilles svært strenge krav til hvilke utgifter som tillates «under streken». På bakgrunn av diskusjonen i dette kapittelet vil jeg dermed argumentere *mot* at dette budsjettgrepet gjør det mulig for staten å «skjule» utgifter, for å omgå handlingsregelen.

10 Handlingsregelen i kriser

Figur 6.1 viste at de største endringene i den planlagte oljepengebruken innenfor et budsjettår begrunnes med krisehåndtering. Både i forbindelse med finanskrisen og koronapandemien har en svært ekspansiv finanspolitikk blitt forsvart ved å henvise til handlingsregelens retningslinje om at “*det skal legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet*”, se for eksempel St.meld. nr. 2 (2008-2009), s. 4 og Meld. St. 2 (2019-2020), s. 38.

Selv om den ekspansive politikken kan forsvares, både av makroøkonomisk teori og av retningslinjene som er lagt til grunn ved utformingen av handlingsregelen, vil jeg benytte dette kapittelet til å belyse et problem med regelen i krisesammenheng. Temaet har dessuten igjen blitt høyst aktuelt etter at den globale koronapandemien brøt ut og førte til at Erna Solberg, den 12. mars, kunngjorde en midlertidig nedstenging av det norske samfunnet.

10.1 Covid-19

Kapittel 6 har vist at endringene i forbindelse med årets reviderte budsjett førte til en økning i det strukturelle underskuddet på 72 pst. Fra et allerede svært høyt nivå på 243,6 mrd. kroner, økte det strukturelle underskuddet med 176 mrd. kroner i revidert budsjett for 2020, mens anslaget på det faktiske uttaket fra fondet, målt ved det oljekorrigerte underskuddet, økte med hele 238,5 mrd. kroner. Det vil si at det ble forventet en beløpsmessig overføring fra fondet på 479,6 mrd. kroner. Selv om det ikke er en omgåelse i seg selv, og snarere «helt i tråd med handlingsregelens retningslinjer», kan en spørre seg om myndighetene gis *carte blanche* ved bruk av oljeformuen som stabiliseringsverktøy.

Anslagene for 2020 er blitt noe nedjustert i forbindelse med det kommende årets budsjett. De økonomiske tiltakene er likevel de mest inngripende i norsk fredstid, og er i nasjonalbudsjettet for 2021 blitt anslått å belaste fondet med 126,3 mrd. kroner ekstra (Meld. St. 1 (2020-2021)). Det siste anslaget på det (faktiske) oljekorrigerte underskuddet og det strukturelle, oljekorrigert underskuddet i 2020 er henholdsvis 433,2 mrd. kroner og 395 mrd. kroner. Det må også nevnes at Norges Bank har redusert styringsrenten i tre omganger etter virusutbruddet, og med en styringsrente på 0 pst. er dermed pengepolitikkenes handlingsrom oppbrukt.

Oljepengebruken befinner seg nå på et rekordhøyt nivå. Målt som andel av fastlandsøkonomien utgjør det strukturelle underskuddet 12,3 pst. og målt som andel av fondskapitalen befinner oljepengebruken seg nok en gang langt over handlingsregelens rettesnor. Det siste anslaget gir et avvik fra 3-prosentbanen på 92,4 mrd. kroner. I revidert budsjett anslå Finansdepartementet at svekkelsen av budsjettet, isolert sett, ville redusere den forventete realavkastningen med omtrent 11 mrd. kroner i årene framover (Meld. St. 2 (2019-2020), s. 45).

Tabell 10.1: Nøkkeltall i ulike budsjettdokumenter. Mrd. kroner der ikke annet er oppgitt. Løpende priser.

	Finanskrisen			Covid-19		
	NB09	RNB09	Siste anslag	NB20	RNB20	Siste anslag
Oljekorrigert underskudd	48,7	117,6	96,6	241,1	479,6	433,2
Strukturelt underskudd	92,0	129,9	96,7	243,6	419,6	395,0
<i>Pst. av fondskapitalen</i>	4,0	5,7	4,2	2,6	4,2	3,9
<i>Pst. av trend-BNP</i>	5,0	7,2	5,0	7,8	13,1	12,3
<i>Budsjettimpuls</i>	0,7	3,0	1,9	-0,2	5,1	4,5

Kilde: Tall hentet fra de respektive budsjettdokument. Siste anslag er hentet fra nasjonalbudsjettet 2021.

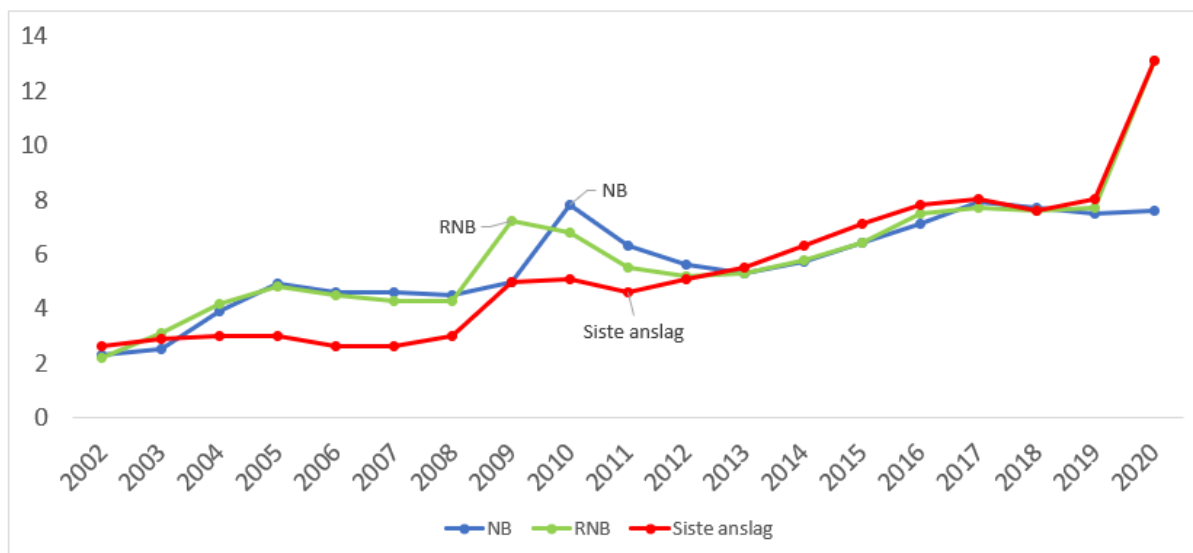
Tabell 10.1 viser utviklingen i de ulike budsjettstørrelsene under finanskrisen, sammenlignet med koronapandemien. Ved sammenligning av kronebeløpene må det tas hensyn til at summene er oppgitt i nominelle verdier. Derimot kan man sammenligne budsjettimpulsen, som brukes som en grov indikator på budsjettets virkning på økonomien. Budsjettimpulsen ble i revidert budsjett 2009 anslått til 3,0 prosentpoeng, mens årets budsjettimpuls nå anslås å tilsvare 4,5 prosentpoeng. I revidert budsjett ble det lagt opp til en budsjettimpuls på 5,1 prosentpoeng. Til sammenligning har den gjennomsnittlige budsjettimpulsen i perioden 2002-2019 vært på 0,35 prosentpoeng.

10.2 Når handlingsregelen blir for romslig

Som nevnt i tidligere kapittel så har den kraftige veksten i fondsverdien gjort handlingsregelen svært romslig. Å se på det strukturelle underskuddet som andel av fondskapitalen sier dermed ikke så mye om stramheten i budsjettet, annet enn at nivået er svært høyt hvis handlingsregelen overstiges. For eksempel har det ikke *av hensyn til* handlingsregelen vært nødt til å stramme inn oljepengebruken siden 2010, jf. figur 7.1. Derfor kan det være bedre å se på oljepengebruken som andel av fastlandsøkonomien. Figur 10.1 viser utviklingen i denne budsjettstørrelsen i ulike budsjettdokument. Dersom en tar utgangspunkt i siste anslag kan man se at nivået har holdt seg

om lag konstant i perioden 2002-2008. Et konstant nivå vil si at oljepengebruken øker i takt med økonomien. Fra 2008 til 2017 stiger underskuddet gradvis, hvilket betyr at oljepengebruken øker raskere enn økonomien. Vi blir med andre ord stadig mer oljeavhengige.

Figur 10.1: Strukturelt, oljekorrigert underskudd, anslag i ulike budsjettokument. Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge



Figur 10.1 viser også at anslaget på det strukturelle underskuddet, målt som andel av fastlandsøkonomien, har blitt kraftig revidert, særlig i de første årene etter at handlingsregelen ble innført.

10.3 Veien tilbake

Under arbeidet med oppgaven har jeg lagt merke til at det i budsjettokumentene er en stor tendens til at politikerne er opptatt av å overbevise om at oljepengebruken er «i tråd med handlingsregelens retningslinjer». Dette begrunnes ofte med at retningslinjene legger vekt på å jevne ut svingninger, og dermed tillater at man overstiger forventet realavkastning. Problemet med den fleksibiliteten retningslinjene gir i krisesammenheng er at man kan se at det er blitt ført en svært ekspansiv finanspolitikk for å stabilisere økonomien, men at denne sjeldent har blitt fulgt av en innstramning. Veien tilbake til rettesnoren kan fram til nå heller kjennetegnes av *flaks*, som har gjort at denne innstramningen ikke har blitt nødvendig. I det minste ikke av hensyn til handlingsregelen. Store innskudd og god avkastning på fondet har tidligere ført til en betydelig vekst i fondskapitalen. I takt med fondets markedsverdi har også handlingsregelens

rettesnor økt. Det har dermed snarere vært rettesnoren som har tatt igjen oljepengebruken enn det motsatte. Med den økte aksjeandelen og svingningene som kommer med den er det mye som tyder på at vi ikke kan belage oss på denne flaksen i framtiden.

11 Diskusjon og konklusjon

Som nevnt innledningsvis har formålet med denne utredningen vært å undersøke om smutthull i handlingsregelen gjør det enklere for myndighetene å øke bruken av oljepenger, uten at det høster oppmerksomhet.

I sjette kapittel undersøkte jeg hvordan revidert verdi av fondskapitalen ved inngangen til året påvirker den planlagte oljepengebruken. Hovedanalysen tok utgangspunkt i to variabler: markedsverdien av SPU og det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. For å se på forholdet mellom variablene brukte jeg en enkel sammenligning av den prosentvise endringen.

Sjuende kapittel undersøkte avvik som oppsto mellom nysalderingen av budsjettet og statsregnskapet. Resultatene viser at statsregnskapet i 14/18 år har blitt gjort opp med et overskudd, siden handlingsregelen ble introdusert. Jeg argumenterer for at dette forholdet bidrar til å undergrave Finansdepartementets påstand om at avvik som oppstår mellom nysaldering og regnskap vil utlignes over tid. Videre finner jeg at det korrigeres for avvik i statens netto avsetning til SPU fra ett år til det neste. Korreksjonen inkluderer imidlertid ikke avviket som oppstår i det oljekorrigerede underskuddet mellom nysalderingen og statsregnskapet. Dersom statsregnskapet gjøres opp med et overskudd vil det derimot benyttes til å inndekke statens finansieringsbehov.

I åttende og niende kapittel undersøker jeg om det mulig for myndighetene å skjule statlig oljepengebruk. I åttende kapittel gis en fremstilling av korreksjonene som er blitt gjort ved beregning av det strukturelle underskuddet. Resultatene viser at det er mulig for staten å korrigere vekk visse «ekstraordinære» utgifter ved beregning av det strukturelle underskuddet, men man kan også se at forholdene det korrigeres for må oppfylle en rekke krav. Med unntak av noen få tilfeller, redegjøres det også for den underliggende årsaken til korreksjonen i budsjettdokumentene, hvilket indikerer at det ikke er en intensjon om å *skjule* utgiftene. I niende kapittel undersøker jeg et omdiskutert budsjetteringsgrep, som ofte antyder at det brukes oljepenger til å finansiere utgifter «utenfor» det ordinære budsjettet. Bevilgninger som skal kunne føres «under streken» på budsjettet må kunne defineres som en lånetransaksjon i statsbudsjettet. Fordi slike bevilgninger ikke inkluderes ved beregning av det oljekorrigerede underskuddet, og dermed ikke dekkes ved å hente penger fra oljefondet, kan man argumentere for at det i utgangspunktet ikke er en omgåelse av handlingsregelen. Derimot er det en opplagt

budsjettomgåelse dersom statlige selskaper tilføres kapital, for deretter å hente deler av beløpet tilbake i form av utbytte. Fordi det stilles svært strenge krav til at en bevilgning skal føres kunne føres «under streken», vil jeg argumentere *mot* at dette budsjettgrepet gjør det mulig for staten å «skjule» utgifter, for å omgå handlingsregelen.

På en uventet måte kobles kapittel 7 og 9 sammen. Bevilgninger som føres «under streken» defineres i budsjettet som lånetransaksjoner, og skal ikke finansieres ved hjelp av SPU – men ved statlig opplåning eller ved trekk på statens kontantbeholdning i Norges Bank. Det viser seg i midlertid at dersom statsregnskapet gjøres opp med et overskudd, så vil dette overskuddet til å redusere statens finansieringsbehov, som også omfatter de nevnte lånetransaksjonene. Det kan derfor være fristende å hevde at en liten del av det som defineres som lånetransaksjoner *indirekte* finansieres av oljepenger. Jeg har imidlertid ikke tilstrekkelig bevis til å bekrefte denne påstanden.

11.1 Konklusjon

Resultatene i analysen gir ikke tilstrekkelig grunn til å bekrefte en påstand om at endringer i oljepengebruken påvirkes av revidert verdi av fondskapitalen ved inngangen til året. Snarere virker det heller som at *revidert verdi på fondet i svært liten grad påvirker oljepengebruken senere i budsjettprosessen*.

Basert på funn i oppgaven vil jeg derimot argumentere for at det er tegn til at det oljekorrigerte underskuddet systematisk overvurderes i forbindelse med nysalderingen av budsjett. En konsekvens av dette er at uttaket fra fondet er større enn det som er nødvendig for å saldere budsjettet. Deretter finner jeg ut at et overskudd på statsregnskapet benyttes til å inndekke statens finansieringsbehov. Det vil dermed ikke påvirke fastsettelsen av den beløpsmessige overføringen fra SPU ved neste års budsjett.

Resultatene i oppgaven har vist at det er mulig å holde utgifter utenfor handlingsregelen, dersom de anses som ekstraordinære eller forbigående. Det er derimot lite tegn til at utgifter korrigeres vekk med en intensjon om å omgå handlingsregelen. Videre argumenterer jeg *mot* en påstand om at staten kan «skjule» utgifter ved å føre de «under streken» på budsjettet, da disse bevilgningene må kunne defineres som en lånetransaksjon.

11.2 Forslag til videre forskning

Siden arbeidet med utredningen har blitt delt opp i to forskjellige deler, kunne det vært interessant å gå dypere inn i de enkelte temaene. Dersom jeg hadde hatt mer tid og kapasitet ville jeg særlig tatt analysen av avvik som oppstår underveis i budsjettprosessen videre. For eksempel hadde det vært interessant å se på endringer i statens utgifter utenom petroleumsbransjen. En svakhet med å bruke de totale utgiftene (ekskludert petroleum) er at også de svinger med konjunktorene, siden de inkluderer utgifter til folketrygden. Det ville dermed være helt optimalt å finne et mål på de strukturelle utgiftene.

Referanser

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020). *Om statsregnskapet*. Hentet 3. november fra <https://statsregnskapet.dfo.no/om-statsregnskapet>.
- Dokument nr. 1 (2005-2006). *Årlig revisjon og kontroll for budsjettåret 2004*. Riksrevisjonen. Hentet fra https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2005-2006/dok_1_2005_2006.pdf.
- Finansdepartementet (2011). *Finansdepartementets beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/andre-dokumenter/fin/2011/finansdepartementets-beregning-av-strukt/id643477/>.
- Finansdepartementet (2014). *Statlig budsjettarbeid*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statsbudsjett/veileder-i-statlig-budsjettarbeid/id439275/>.
- Finansdepartementet (2019). *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statregnskapet*. [Rundskriv Nr. R-101]. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_101_2019.pdf.
- Finansdepartementet (2020). *Statsgjelden*. Hentet 13. november fra https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/statsgjelden/id443404/.
- Haug, A. K. (2015). Dette er en styring av et selskap som er helt uakseptabel. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/geir-pollestad/statkraft/politikk/-dette-er-en-styring-av-et-selskap-som-er-helt-uakseptabel/1-1-5514474>.
- Hertzberg, T. (2002). «kreativ bokføring» redder budsjettet. *Dagbladet*. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/nyheter/kreativ-bokforing-redder-budsjettet/65850890>.
- Holden, S. (2016). *Makroøkonomi*. Cappelen Damm.
- Holder de ord (2020). *Sagt i salen*. Hentet 5. oktober fra <https://tale.holderdeord.no/search0>.
- Lorentzen, M. (2013). 15,8 mrd. holdes utenfor handlingsregelen. *E24*. Hentet fra <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/GGwWgq/158-mrd-holdes-utenfor-handlingsregelen>.
- Meld. St. 1 (2012-2013). *Nasjonalbudsjettet 2013*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0413df2f8dca4dc3991b09e985dadcd61/no/pdfs/stm201220130001000dddpdfs.pdf>.
- Meld. St. 1 (2014-2015). *Nasjonalbudsjettet 2015*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b4cd4e480c7c42f68786b08a35f54b73/no/pdfs/stm201420150001000dddpdfs.pdf>.
- Meld. St. 1 (2016-2017). *Nasjonalbudsjettet 2017*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b9564b097a6a4c45a8fa4fae56ca48111/no/pdfs/stm201620170001000dddpdfs.pdf>.
- Meld. St. 1 (2020-2021). *Nasjonalbudsjettet 2021*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/53adf7ea24b54e4a961005443231fd08/no/pdfs/stm202020210001000dddpdfs.pdf>.
- Meld. St. 2 (2009-2010). *Revidert nasjonalbudsjett 2010*. Finansdepartementet. Hentet

fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9394db36128b48afa2430cf2e7df31b6/no/pdfs/stm200920100002000dddpdfs.pdf>.

Meld. St. 2 (2015-2016). *Revidert nasjonalbudsjett 2016*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/94d2e052d80c48b1a59e093ded80d324/no/pdfs/stm201520160002000dddpdfs.pdf>.

Meld. St. 2 (2018-2019). *Revidert nasjonalbudsjett 2019*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/fc5fb238f38d4ea29efd198edc34ed80/no/pdfs/stm201820190002000dddpdfs.pdf>.

Meld. St. 2 (2019-2020). *Revidert nasjonalbudsjett 2020*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f7f31a9baf3e49c1ad1fa72da5585003/no/pdfs/stm201920200002000dddpdfs.pdf>.

Meld. St. 3 (2019-2020). *Statsrekneskapen 2019*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsrekneskapen-2019/id2699334/>.

Mork, K. A. (2020). *Oljeeventyret som kom og gikk*. Spartacus.

Norges Bank (2012). *Økonomiske perspektiver*. Hentet fra https://www.norges-bank.no/contentassets/45487545e8404bc59fa0d22c7b434546/arstale_2012.pdf.

Norges Bank Investment Management (2020). *Markedsverdi*. Hentet 8. oktober fra <https://www.nbim.no/no/oljefondet/markedsverdi/>.

Norsk telegrambyrå (2019). Regjeringen åpner for å ta milliardutgifter «under streken». *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/politikk/forsvaret/henrik-asheim/knm-helge-ingstad/regjeringen-apner-for-a-ta-milliardutgifter-under-streken/2-1-527943>.

NOU 1983: 27 (1983). *Petroleumsvirksomhetens framtid*. Olje- og energidepartementet. Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008070100075?page=1.

NOU 2015: 9 (2015). *Finanspolitikk i en oljeøkonomi*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-9/id2423507/>.

NOU 2016: 20 (2016). *Aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/824f6a1a396d438891eb867494824aca/no/pdfs/nou201620160020000dddpdfs.pdf>.

Prop. 1 S (2019-2020). *Statsbudsjettet*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e5b05593a20a49a8865ef3538c7e2f1e/no/pdfs/prp201920200001guldddpdfs.pdf>.

Prop. 28 S (2019-2020). *Ny saldering av statsbudsjettet 2019*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b11676bd2e71487cb766fdf79e6b0593/no/pdfs/prp201920200028000dddpdfs.pdf>.

Prop. 97 L (2018-2019). *Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-97-l-20182019/id2641104/>.

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., og Weber, A. (2012). *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*. IMF Working

- Paper 12/187. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statsbudsjett/veileder-i-statlig-budsjettarbeid/id439275/>.
- Solvik-Olsen, K. (2010). Hvitvaske oljepenger, trinn 1. *Ketil Solvik-Olsen*. Hentet fra <http://www.solvikolsen.com/2010/12/hvitvaske-oljepenger-trinn-1/>.
- Solvik-Olsen, K. (2012). Hvitvaske oljepenger 101. *Ketil Solvik-Olsen*. Hentet fra <http://www.solvikolsen.com/2012/10/hvitvaske-oljepenger-101/>.
- St.meld. nr. 1 (2007-2008). *Nasjonalbudsjettet 2008*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b5ee735ee6994a3b9cac8b4de68fb240/no/pdfs/stm200720080001000dddpdfs.pdf>.
- St.meld. nr. 2 (2001-2002). *Revidert nasjonalbudsjett 2002*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/610c7cbeb36a4f469f0923a3ae8757bc/no/pdfa/stm200120020002000dddpdfa.pdf>.
- St.meld. nr. 2 (2002-2003). *Revidert nasjonalbudsjett 2003*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4debc50248a4576acda9b48db2f52eb/no/pdfs/stm200220030002000dddpdfs.pdf>.
- St.meld. nr. 2 (2003-2004). *Revidert nasjonalbudsjett 2004*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/272f887782a94d6ea805d17c62f585a2/no/pdfs/stm200320040002000dddpdfs.pdf>.
- St.meld. nr. 2 (2004-2005). *Revidert nasjonalbudsjett 2005*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3983c25b6a854d4ab6ab200ab114e675/no/pdfs/stm200420050002000dddpdfs.pdf>.
- St.meld. nr. 2 (2005-2006). *Revidert nasjonalbudsjett 2006*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7e01b8f88b884d2e936bf50e5de19656/no/pdfs/stm200520060002000dddpdfs.pdf>.
- St.meld. nr. 2 (2007-2008). *Revidert nasjonalbudsjett 2008*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/915bb072abc648d4976f12a05bb9f864/no/pdfs/stm200720080002000dddpdfs.pdf>.
- St.meld. nr. 2 (2008-2009). *Revidert nasjonalbudsjett 2009*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/75af46246e724467bc7d013672825a90/stmeld.pdf>.
- St.meld. nr. 29 (2000-2001). *Retningslinjer for den økonomiske politikken*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-29-2000-2001-/id194346/>.
- Stortinget (2019). *Budsjettarbeidet*. Hentet 3. november fra <https://stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Budsjettarbeidet/>.
- Stortinget (2020). *Veien fram mot et statsbudsjett*. Hentet 3. november fra <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/stortinget-undervisning/videregaende-skole/veien-fram-mot-et-statsbudsjett/>.
- St.prp. nr. 66 (2005-2006). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2006*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-66-2005-2006-/id139085/>.

Støre, J. G. (2019). Ernas forbrukslån. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/ytring/ernas-forbrukslan-1.14421987>.

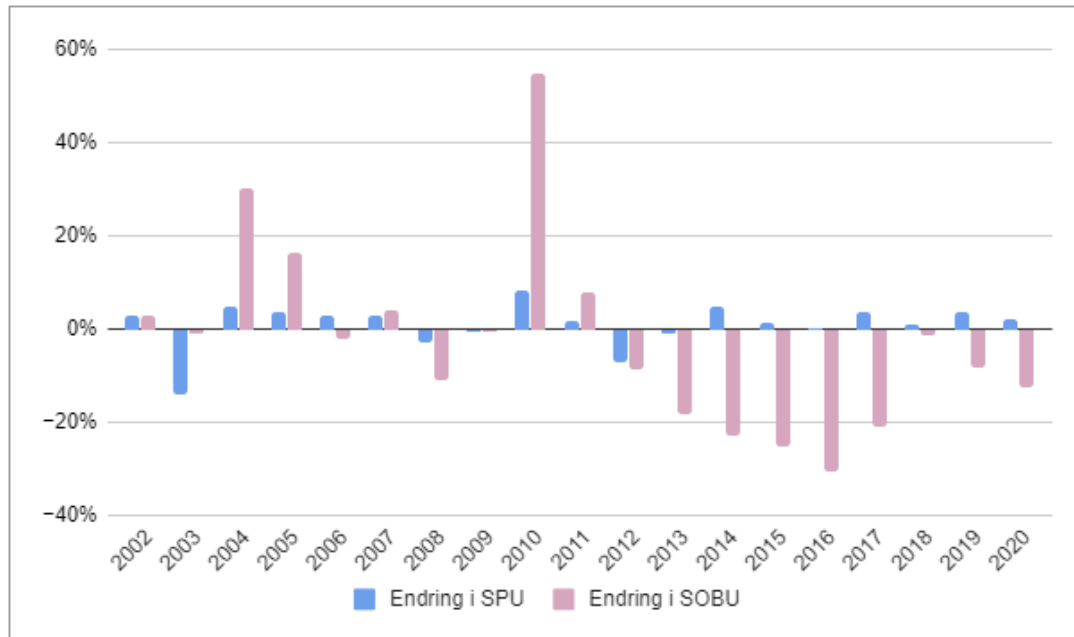
Wingaard, S. A. H. (2018). *Har vi fulgt handlingsregelen?* Arbeidsnotat 2018/1. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/4555aa40fc5247de9473e99a5452fd/arbnotat_1_aug2018.pdf.

Appendiks

A1 Revisjon av fondskapitalen

Tabell A1.2 som viser tallene bak hovedanalysen i kapittel 6, finnes på neste side.

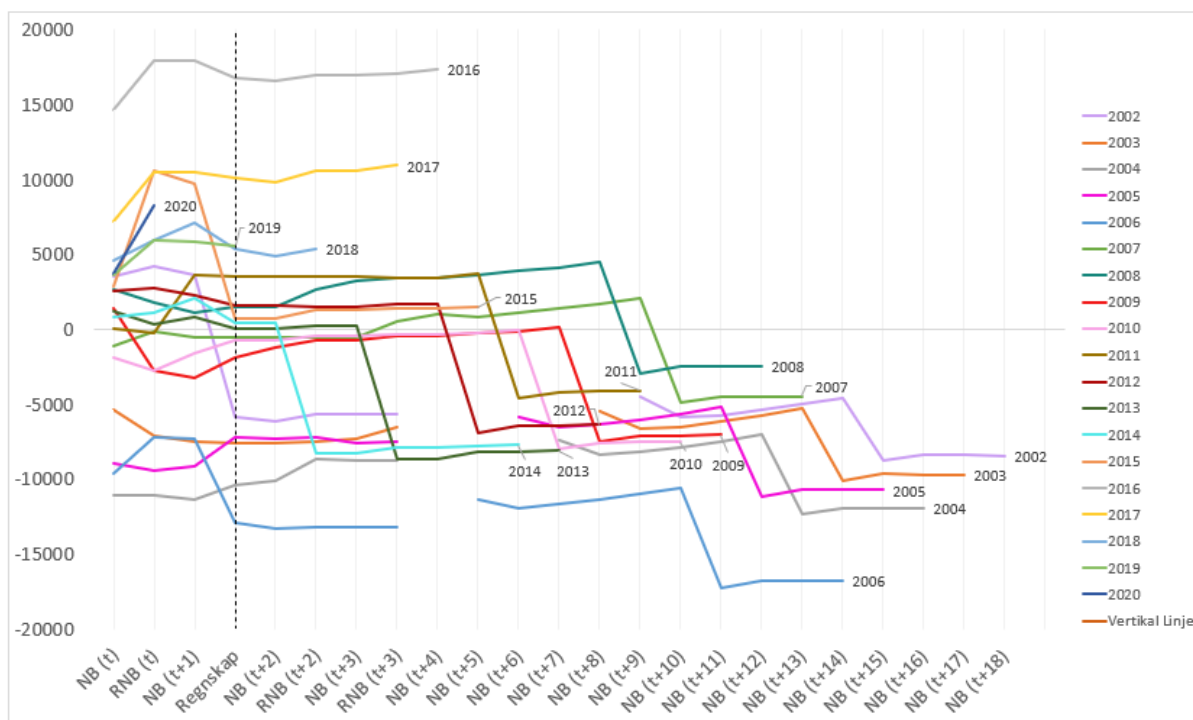
Figur A1.1: Prosentvis endring i SPU og SOBU fra RNB (t-1) til NB (t), hvor t = budsjettår.



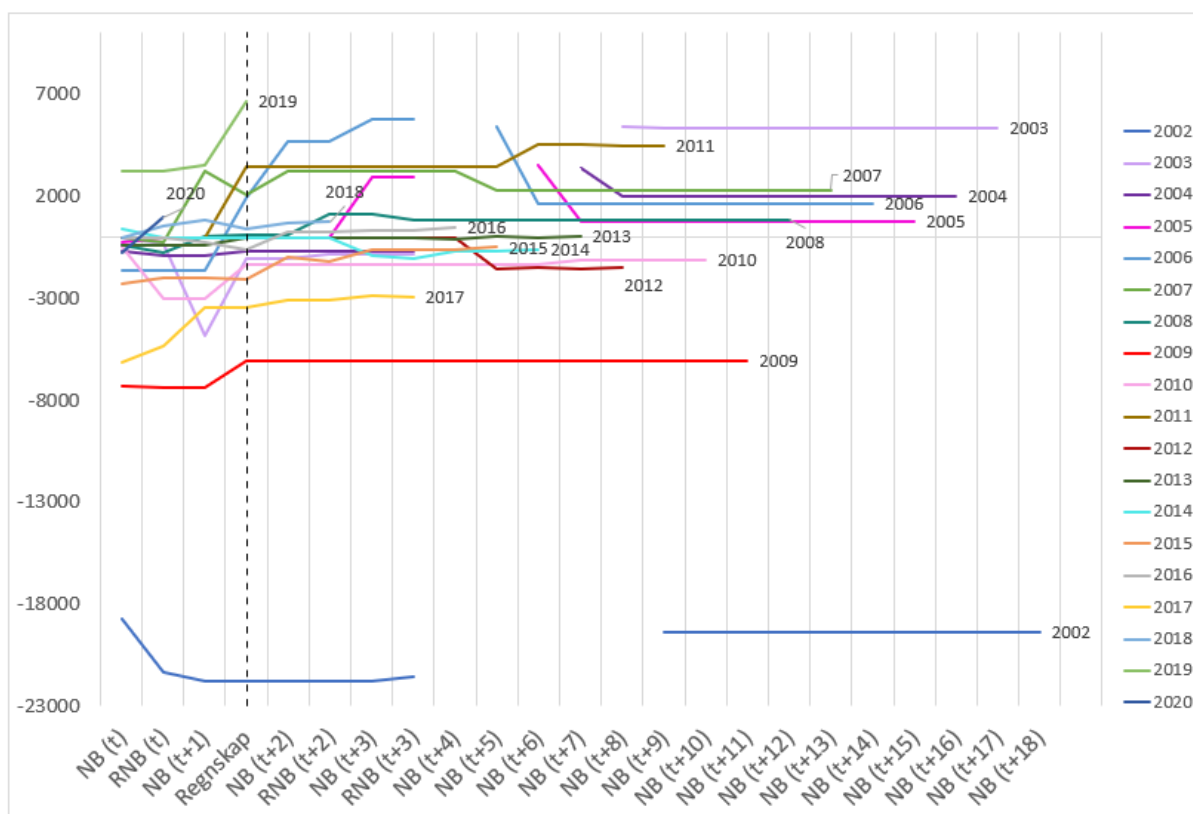
t = år	Statens pensjonsfond utland				Strukturelt, oljekorrigert underskudd			Pst. av fondskapitalen		Endring fra NB til RNB			
	Anslag i RNB(t-1)	Forventet realavkastning	Anslag i NB (t)	Forventet realavkastning	SPU ved inngangen til året	Forventet realavkastning	RNB (t-1)	NB (t)	RNB (t)	NB (t)	RNB (t)	Endring i SPU	Endring i SOBU
2002	631,7	25,3	649,8	26	619,3	24,8	N/A	26	24,8	4,00	4,00	-4,69%	-4,62%
2003	776	31	666	26,6	604,6	24,2	N/A	30,7	37,6	4,61	6,22	-9,22%	22,48 %
2004	816,1	32,6	856,6	34,3	847,1	33,9	38,9	50,7	55,2	5,92	6,52	-1,11%	8,88 %
2005	1016,2	40,6	1053,1	42,1	1011,5	40,5	57	66,4	65,3	6,31	6,46	-3,95%	-1,66%
2006	1298,9	52	1335,3	53,4	1390,1	55,6	67,3	65,9	65,9	4,94	4,74	4,10 %	0,00 %
2007	1706,7	68,3	1756	70,2	1782,8	71,3	N/A	71	67,8	4,04	3,80	1,53 %	-4,51%
2008	2160	86,4	2093,9	83,8	2018,5	80,7	N/A	76,8	73,9	3,67	3,66	-3,60%	-3,78%
2009	2316,4	92,7	2300	92	2279,6	91,2	N/A	92	129,9	4,00	5,70	-0,89%	41,20 %
2010	2400	96	2597,3	103,9	2642	105,7	N/A	148,5	131,5	5,72	4,98	1,72 %	-11,45%
2011	2966,4	118,7	3018,3	120,7	3080,9	123,2	N/A	128,1	112,9	4,24	3,66	2,07 %	-11,87%
2012	3350	134	3115	124,6	3307,9	132,3	N/A	122,2	116,2	3,92	3,51	6,19 %	-4,91%
2013	3833,8	153,4	3793,1	151,7	3824,5	153	N/A	125,3	124,6	3,30	3,26	0,83 %	-0,56%
2014	4511,4	180,5	4729,2	189,2	5032,4	201,3	N/A	139	140,9	2,94	2,80	6,41 %	1,37 %
2015	5476	219	5545	221,8	6430,6	257,2	N/A	163,7	168,8	2,95	2,62	15,97 %	3,12 %
2016	7002,3	280,1	7025,4	281	7460,8	298,4	N/A	194	205,6	2,76	2,76	6,20 %	5,98 %
2017	7150	286	7420	222,6	7509,9	225,3	N/A	225,6	220,9	3,04	2,94	1,21 %	-2,08%
2018	7819,9	234,6	7898,5	237	8484,1	254,5	N/A	231,1	225,5	2,93	2,66	7,41 %	-2,42%
2019	8400	252	8700	261	8243,4	247,3	N/A	231,2	238,1	2,66	2,89	-5,25%	2,94 %
2020	9300	279	9500	285	10086,2	302,6	N/A	243,6	419,6	2,56	4,16	6,17 %	72,25 %

Figur A1.2: Data samlet fra respektive budsjettokument, samt mine endringsberegninger.

Figur A2.2: Utviklingen i netto renteinntekter og overføringer fra Norges Bank. Mill. kroner.



Figur A2.3: Utviklingen i korreksjoner grunnet særskilte regnskapsforhold. Mill. kroner.



A3 Søk «under streken» på Holder de ord

Følgende punkter viser funn fra tjenesten Holder de ord (2020) av den partipolitisk uavhengige organisasjonen *Holder de ord*. Tjenesten er ment som en visualisering av språkbruk på Stortinget og er basert på referater fra <https://data.stortinget.no/>. Begrepene «under streken» og «oljepenger» er henholdsvis uthevet og understreket av meg.

- Christian Tybring-Gjedde (2015): «*Det kunne vært 3,4, 3,7 – det hadde også vært innenfor handlingsregelen. Men ikke nok med det: Man bruker penger **under og over streken**, så totalt sett bruker man mer enn 4 pst. Og man bruker faktisk av hovedstolen, eller av selve kapitalen, i Statens pensjonsfond, hvis man er ærlig om hva handlingsregelen dreier seg om.*»
- Sigbjørn Johnsen (2012): «*Jeg bare gjentar det forrige hovedpoenget, og det er at det er én post på statsbudsjettet som beskriver oljepengebruken som sådan, i henhold til lovverket rundt Statens pensjonsfond. Det skjer kapitalinnskudd i forvaltningen, i statsbedrifter og i andre ting som finansieres på en annen måte, gjennom de lånetransaksjoner som staten gjør, men den samlede pengebruken – både over og **under streken** – kommer fram i statsbudsjettets tall. Det er ingen forsøk på verken å skjule eller å omgå dette. Det kommer tydelig fram av statsbudsjettet hva som er den totale pengebruken i økonomien.*»
- Sigbjørn Johnsen (2012): «*Statsbudsjettet tilføres oljepenger over streken, som vi hadde en diskusjon om tidligere i dag med statsministeren. Avinor får tilført egenkapital gjennom det som kalles formuesomplasseringer, formuesplasseringer og lånetransaksjoner **under streken**.*»
- Jens Stoltenberg (2012): «***Under-streken**-penger er det som i dagligtalen er et folkelig uttrykk for investeringer som gir avkastning. Jeg prøvde i mitt forrige svar å si at selv om f.eks. forskning er veldig fornuftig, bevilger vi penger til dette over streken fordi det er en utgift vi bevilger. Men hvis vi f.eks. setter penger inn i Statkraft under streken, gir det avkastning og inntjening. Derfor utgiftsføres det annerledes. Det er det som kalles formuesomplassering eller porteføljeforvaltning. Det har alltid vært utgiftsført slik. Jeg tror det er lurt å gjøre det på den måten.*»
- Siv Jensen (2012): «*Det å øke den samlede pengebruken er åpenbart også i regjeringens interesse, de velger bare en annen form for budsjettriक्सing. Jeg hørte finansminister*

Johnsen si i en debatt i går at det å bruke såkalte **under-streken-penger** er noe helt annet enn det å bruke skattepenger eller oljepenger. Da vil jeg veldig gjerne få statsministerens syn på hva under-streken-penger er. For det er også en budsjettriक्सingsmetode, som handler om å føre f.eks. egenkapital inn i et selskap det ene året – og da kommer det på utsiden av handlingsregelen – for så året etter å hente akkurat de samme pengene tilbake fra akkurat det samme selskapet, i form av utbytte. Da er det penger – som finansieres over statsbudsjettet – til en rekke formål som regjeringen mener er nødvendige.»

- Ketil Solvik-Olsen (2011): «Statkraft generer inntekter, men likevel har de fått tilført 14 mill. kr fra staten uten at det går via handlingsregelen, men det går som såkalte **under-streken-penger**. Så argumentet står fortsatt veldig fast: Regjeringen velger å gi penger til enkelte selskap, som så bruker dem i norsk økonomi, og det er oljepenger som går inn i kraftproduksjonen.»
- Alf Egil Holmelid (2010): «Høyre har i sin merknad til oppkapitalisering av Statkraft foreslått å ta heile summen som skal tilførast Statkraft, som kapitalinnskudd. No er det sånn at Statkraft er eit heileigd selskap. Å skyte inn kapital **under streken** i eit heileigd selskap samtidig som ein tek utbytte over streken, blir vanlegvis oppfatta som ein måte å omgå handlingsregelen på.»
- Siv Jensen (2003): «Etter at Per-Kristian Foss ble statsminister, unnskyld finansminister, har han vært på stadig leting etter nye og kreative måter å bruke harrypenger på. En av metodene er altså å saldere budsjetter gjennom økt utbytte fra statsselskaper. Det er vel kjent at man tilfører statsselskapene penger såkalt **under streken**, hvor de ikke påvirker balansen, og så tar man tilbake pengene over streken og dekker inn andre utgiftsøkninger.»
- Sylvia Brustad (2003): «Dette er ikke penger som konkurrerer med barnehager, sjukehjem eller andre ting. Derfor synes jeg han skal slutte med å gi inntrykk av at det er det. Dette er en omplassering av statens formue og såkalte **under streken-penger**.»
- Sylvia Brustad (2003): «Dette er penger **under streken**. Og når statsråden og andre her sier at dette skulle da berøre handlingsregelen osv., så er ikke det riktig. For dette er også egenkapital, og statens utgiftsside vil ikke bli berørt av dette.»
- Siv Jensen (2002): «Som jeg selv påpekte i mitt hovedinnlegg, er det en noe underlig måte å omgå handlingsregelen på at man først tilfører statsselskaper midler under streken, som

det så fint heter, for så i neste sving å saldere budsjettet ved å trekke de samme pengene inn igjen, men da over streken. På denne måten kan man altså over tid smugle ganske mange milliarder kroner inn i budsjettet og omgå handlingsregelen. Det vil jeg veldig gjerne at finansministeren utdyper noe nærmere, for det er helt åpenbart en omgåelse av handlingsregelen.»

- Siv Jensen (2002): «Det økte utbyttet fra Statkraft er et av de beste eksemplene på dette. Det som i realiteten gjøres, er at man først tilfører selskapet penger, som en såkalt **under streken**-operasjon – og som derved heller ikke påvirker budsjettbalansen – for noen tid senere så å trekke disse pengene tilbake, men nå som en operasjon over streken, som man da kan saldere budsjettet med, uten at man tilsynelatende bruker mer oljepenger.»

