

Nora Eikeland

Bruken av oljepengene - blir retningslinjene fulgt?

En analyse av offentlige utgifter etter at handlingsregelen for Statens pensjonsfond utland ble innført

Masteroppgave i statsvitenskap
Trondheim, juni 2015

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Forord

Det å fordype seg i et valgfritt tema innenfor statsvitenskap har vært gøy, lærerikt og utfordrende.

Jeg valgte bevisst et tema jeg ikke kunne mye om fra før, og har lært masse gjennom hele prosessen. Å sette seg inn i Statistisk sentralbyrå og nasjonalregnskapets mange kriker og kroker har tatt mye tid, men med god hjelp fra Frode Borgås, seniorrådgiver i seksjon for offentlige finanser i Statistisk sentralbyrå, har det gått overraskende greit.

I arbeidet med oppgaven har jeg blitt positivt overrasket over responsen jeg har fått når jeg har henvendt meg til rådgivere i NHO og Statistisk sentralbyrå, politikere og professorer ved NTNU og UiO. Jeg har alltid fått svar, og møtt mennesker som uten å få noe igjen for det har hjulpet meg med spørsmål knyttet til oppgaven min. Jeg vil gjerne få gi en ekstra takk til Ragnar Torvik, professor i samfunnsøkonomi ved NTNU. Han har hjulpet meg med de økonomiske beregningene og vurderingene i oppgaven, til tross for at jeg ikke har hatt krav på veiledning fra han.

Mest av alt vil jeg takke Jonathon Moses, min veileder ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved NTNU. Han har vært uvurderlig i arbeidet. Han har gitt meg stor frihet, samtidig som han har vært der med konstruktive tilbakemeldinger når jeg har hatt behov for det.

Pappa skal ha en stor takk for at han har gjort oppgaven mer leservennlig, i form av å hjelpe meg med å rette opp i tungleste setninger og skrivefeil. Takk til mamma som alltid har gode ord når ting går trådt. Takk til Henrik som har bidratt med assistanse i bruk av excel og formattering av oppgaven, og ikke minst som gledesspreder og støtte i hverdagen.

Trondheim, juni 2015

Nora Eikeland

Sammendrag

I oppgaven har jeg analysert hvilke retningslinjer som foreligger for bruk av oljepenger i Statens pensjonsfond utland siden handlingsregelen ble innført i 2001. Bakgrunnen for valget av temaet er at jeg har inntrykk av at de fleste diskusjonene i forbindelse med handlingsregelen handler om *hvor mye* av oljefondet som skal brukes. *Hva* pengene skal brukes på, er det derimot lite debatt og kunnskap om.

I St.meld. nr. 29 (2000-2001) blir handlingsregelen innført som et politisk verktøy for å regulere innfasing av oljeinntektene Norge sitter på. Som et overordnet mål skal bruken av oljepengene styrke vekstevnen i norsk økonomi. For å nå denne målsettingen peker stortingsmeldingen på tre punkter: 1) tiltak for å bedre infrastrukturen, 2) tiltak for å bringe frem ny kunnskap og 3) bidra til lavere skatter og avgifter for næringslivet.

Disse tre punktene ser jeg som de sentrale retningslinjene for bruk av oljepengene etter 2001. For å finne ut om retningslinjene har blitt fulgt, har jeg undersøkt hvordan Stoltenberg II-regjeringen tolker og forstår retningslinjene fra 2001 i nasjonalbudsjettet for 2007, samt hvordan Regjeringen Solberg tolker og forstår dem i sitt nasjonalbudsjett for 2015.

Analysen viser tydelig at begge regjeringene har en forståelse av retningslinjene som ligger tett opp til den som blir presentert i St. meld. nr. 29 (2000-2001). På bakgrunn av stortingsmeldingen, nasjonalbudsjettet for 2007 og nasjonalbudsjettet for 2015 forventer jeg å finne at de offentlige utgiftene nasjonalregnskapet har utviklet seg i samsvar med de tre overordnede retningslinjene som ble satt i 2001. Det vil si at jeg forventer at de offentlige utgiftene har økt, hvor utgifter til investeringer skal ha økt mest. Av formålsspesifikke utgifter forventer jeg at utgifter til transport og forskning og utvikling (FoU) skal ha økt, samt at statens inntekter fra skatter og avgifter for ikke-finansielle foretak skal ha gått ned etter at handlingsregelen ble innført. Jeg måler utgiftene som andel av brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge, og sammenligner et gjennomsnitt av utgiftene før og etter 2001.

Av resultatene, som er basert på tall fra Statistisk sentralbyrå, fremgår det at de totale offentlige utgiftene har økt. Av de formålsspesifikke utgiftene, har forskning og utvikling økt, mens utgifter til transport ligger på samme nivå før og etter 2001. Resultatene viser tendenser til at skatte- og inntektsnivået for ikke-finansielle foretak har gått ned. Dette viser at retningslinjene delvis har blitt fulgt. Det er særlig utgifter til transport som må øke for at bruken av oljepengene skal være i samsvar med retningslinjene. Resultatene mine viser videre at Regjeringen Solberg så langt følger retningslinjene i større grad enn hva Stoltenberg II-regjeringen gjorde.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	II
Sammendrag	IV
Figurer:.....	VIII
1 Innledning:.....	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven	1
1.2 Oppgavens oppbygging.....	3
2 Metodiske valg:.....	7
2.1 Metodiske utfordringer	9
2.2 Nasjonalregnskapet	11
2.3 Begrepsforståelse	12
3 Historisk tilbakeblikk	17
3.1 Norsk økonomisk politikk fra 1930-tallet	17
3.2 Norge - en oljenasjon	18
3.3 Tempoutvalget.....	20
3.4 Sammendrag kapittel 3.....	22
4 Handlingsregelen:	25
5 Hvordan kan det forventes at oljepengene har blitt brukt?	27
5.1 Retningslinjer for bruk av oljepenger ved opprettelsen av Statens petroleumsfond.....	27
5.2 Retningslinjer for bruk av oljepenger i nasjonalbudsjettet 2007.....	32
5.3 Retningslinjer for bruk av oljepenger i nasjonalbudsjettet for 2014-2015	33
5.4 Sammendrag kapittel 5.....	36

6	Hvordan har offentlige utgifter utviklet seg fra 1993-2014?	39
6.1	Offentlige utgifter delt inn etter art.....	39
6.1.1	Totale offentlige utgifter.....	39
6.1.2	Konsum	42
6.1.3	Offentlige investeringer	46
6.1.4	Overføringer til private.....	50
6.2	Offentlige utgifter del inn etter formål.....	51
6.2.1	Forskning og utvikling.....	51
6.2.2	Transport	53
6.3	Inntekter	54
6.3.1	Skatter og avgifter for ikke-finansielle foretak.....	54
6.4	Sammendrag kapittel 6.....	57
7	Har retningslinjene fra innføringen av handlingsregelen blitt fulgt?	61
8	Oppsummering og videre forskning:	63
	Litteraturliste:	65
	Vedlegg.....	68

Figurer:

<u>Figur 1.</u> Totale offentlige utgifter.....	40
<u>Figur 2.</u> Offentlig konsum.....	42
<u>Figur 3.</u> Individuelt og kollektivt konsum.....	44
<u>Figur 4.</u> Ulike poster innenfor konsum.....	45
<u>Figur 5.</u> Offentlige investeringer.....	47
<u>Figur 6.</u> Investeringer, kommune- og statsforvaltningen.....	48
<u>Figur 7.</u> Overføringer til private.....	50
<u>Figur 8.</u> FoU totalt.....	52
<u>Figur 9.</u> Transport.....	53
<u>Figur 10.</u> Totalt skatter og avgifter, ikke-finansielle foretak.....	54
<u>Figur 11.</u> Næringskatter og skatt på inntekt.....	56

1 Innledning:

Norge har siden våren 2001 hatt en handlingsregel for bruk av oljepenger over statsbudsjettet. Handlingsregelen går ut på at det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet på statsbudsjettet tilsvarer forventet internasjonal finansiell realavkastning på kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til budsjettåret. Den forventede realavkastningen er tallfestet til fire prosent.

Handlingsregelen blir stadig diskutert, og er ofte forsidestoff i de store norske avisene. Hvorfor er den så interessant? I Statens pensjonsfond utland ligger det store verdier og mange har en formening om hvordan pengene skal brukes. Senest i mars i år var overskriften «Du har 1,2 millioner i oljefondet» på forsiden av Dagens Næringsliv (Dagens Næringsliv 2015a). Slike overskrifter har bidratt til at folk føler eierskap over pengene som har blitt spart opp, og mange ønsker å øve innflytelse på hvordan handlingsregelen skal praktiseres. Diskusjonene handler ofte om hvor mye av oljefondet som skal brukes over statsbudsjettet hvert år, hvor kampen står mellom de kortsiktige og langsiktige hensynene (Aftenposten 2014). I liten grad handler diskusjonene om hva pengene blir og bør bli brukt på. De debattene jeg har funnet som omhandler hva pengene brukes på, er i liten grad støttet opp av forskning. Høsten 2014 stilte jeg meg derfor spørsmålene; Hvilke retningslinjer foreligger for bruk av penger som blir tilført den norske økonomien gjennom handlingsregelen? Og blir retningslinjene fulgt?

Som student ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap har jeg i fem år ønsket å få bedre kunnskap om politiske prosesser. Målet mitt har vært å bruke kunnskapen til å gi andre en større bevissthet om politikkenes påvirkning på våre liv. Gjennom denne masteroppgaven har jeg fått mer kunnskap og bedre innsikt i hvordan handlingsregelens føringer påvirker den politiske utformingen, som igjen påvirker de norske borgerne. Videre skal jeg redegjøre for hva jeg har funnet ut.

1.1 Bakgrunn for oppgaven

I den offentlige debatten om handlingsregelen er det - slik jeg ser det - stadig uklart hva pengene fra oljefondet skal bli brukt på i samfunnet. Jeg mener det er et tema som har fått manglende oppmerksomhet. Fokuset i diskusjonene ligger ofte på hvor mye av fondet som skal brukes (Dagens Næringsliv 2015b). De få debatten som finnes om hvordan pengene fra oljefondet brukes, er i stor grad preget av Fremskrittspartiet (FrP), som anklager tidligere regjering for ikke å bruke

oljepengene i samsvar med intensjonen som ble satt i 2001 (E24 2013). At jeg ikke har klart å finne forskning som kan svare på hvordan pengene fra oljefondet har blitt brukt, har vært en viktig motivasjon og drivkraft for at jeg har valgt å skrive om retningslinjer for bruk av oljepenger gjennom handlingsregelen.

De opprinnelige retningslinjene for handlingsregelen ble vedtatt av Stortinget i 2001, se St.meld. nr. 29 (2000-2001). Denne stortingsmeldingen er et naturlig startsted for å finne ut hva realavkastningen skal brukes til. Min opprinnelige plan var deretter å finne ut hva realavkastning faktisk har blitt brukt på fra 2001, frem til i dag, og så analysere om bruken er i samsvar med de retningslinjene som ble satt i 2001.

I samtale med Ragnar Torvik, professor i samfunnsøkonomi ved NTNU, fant jeg raskt ut at realavkastningen ikke er øremerket, verken i nasjonalbudsjett eller nasjonalregnskap. Dette vil si at til tross for at det er mulig å se hvor statens inntekter kommer fra, så er det ikke mulig å se hvilke inntekter som har gått til de ulike utgiftspostene i nasjonalregnskapet, og det vil dermed heller ikke være mulig å finne ut om realavkastningen er brukt i samsvar med handlingsregelen. Dette innebar at jeg ikke kunne fortsette på min opprinnelige plan om å finne ut hva realavkastningen har blitt brukt på.

At det ikke er mulig er i seg selv et interessant funn, da jeg i min research har funnet flere artikler hvor politikere argumenterer for at realavkastningen ikke er blitt brukt i samsvar med intensjonen fra 2001. Et eksempel på dette er nåværende samferdselsminister Kjetil Solvik-Olsen som i 2013 uttalte at Stoltenberg II-regjeringen ikke har innfridd kravene om hvordan realavkastningen skal brukes (E24 2013). Dette er også interessant med tanke på norsk journalistikk, da argumentene ikke har blitt fulgt opp slik at feilene i uttalelsene til politikere som Solvik-Olsen blir avdekket. Det kan være flere årsaker til dette, hvor en av dem kan være at media ikke alltid har behov for å legge fram politiske saker på en helhetlig måte, slik heller ikke politikere alltid har.

Et viktig spørsmål i denne sammenheng er om media, i ønsket om å formidle det som selger, kan bli fristet til å fokusere ekstra mye på en type argumenter av en politisk sak. De kan selvfølgelig handle i god tro fordi de holder med den ene siden av en politisk sak eller fordi de glemmer motargumentene eller ikke kjenner til dem. Eventuelt kan de ønske å benytte seg av forvirringen rundt et tema til å lage en «god sak». Dette er et interessant aspekt i samspillet mellom media og politikken, men det vil bli for omfattende å belyse ytterligere i denne oppgaven.

Jeg har altså funnet ut at det ikke er mulig å spore hva pengene fra oljefondet har blitt brukt på. I samarbeid med Torvik fant jeg likevel ut at ved å se på utviklingen av de offentlige utgiftene i nasjonalregnskapet så kan jeg få en oversikt over om utgiftene har utviklet seg i samsvar med retningslinjene som følger handlingsregelen. Etter en nøye vurdering kom jeg til at dette er det nærmeste jeg kan komme å måle om retningslinjene for bruken av oljepengene er fulgt, og at det vil være godt nok til å kunne få funn som kan brukes i diskusjonen om bruken av penger fra oljefondet. I kapittel 4 vil jeg komme tilbake til hva som kan være problematisk med å måle det på denne måten, og hvilke hensyn jeg har tatt for å minimere problemene.

På bakgrunn av funnene jeg viser til i avsnittet over vil oppgavens arbeidstittel og problemstilling ser slik ut:

Arbeidstittel: En analyse av retningslinjer for Statens pensjonsfond utland siden handlingsregelen ble innført i 2001.

Problemstilling: Hvilke retningslinjer for bruk av oljepenger ble presentert i handlingsregelen? Har retningslinjene blitt fulgt?

Som allerede påpekt ovenfor, foreligger det lite forskning om denne problemstillingen noe som gjør oppgaven akademisk relevant. Det å ha innsikt i hvilke retningslinjer som foreligger for bruken av oljepengene er også politisk interessant, da pengene fra oljefondet er en betydelig andel av statens inntekter (omtrent 12 prosent, Statsbudsjettet 2014). I oppgaven vil jeg også belyse hvilken betydning det har hvis retningslinjene ikke blir fulgt, og hvilke utgifter som må prioriteres for at offentlige utgifter skal være i tråd med handlingsregelen.

1.2 Oppgavens oppbygging

I starten av oppgaven vil jeg diskutere metodiske valg jeg har tatt, samt presentere handlingsregelen og nasjonalregnskapets oppbygging, da det er sentralt for den videre analysen av de offentlige utgiftene. De sentrale begrepene for oppgaven vil bli presentert i kapittel 2.3. Videre vil jeg redegjøre for den norske økonomiske politikken i et historisk perspektiv fra 1930 frem til Norge ble en oljenasjon på 1970-tallet og deretter for Tempoutvalgets publikasjon i 1980 som viser hvordan den norske økonomien burde tilpasse seg en sterk vekst i petroleumsinntektene.

I kapittel 5 vil jeg presentere tre ulike forståelser av retningslinjene i handlingsregelen:

1) Basert på offentlige dokumenter fra opprettelsen av Statens pensjonsfond utland og St.meld. nr. 29 (2000-2001) som tar for seg handlingsregelen. Disse dokumentene viser til de opprinnelige retningslinjene som ble satt for handlingsregelen og vil videre i oppgaven bli omtalt som de opprinnelige dokumentene.

2) Deretter vil jeg se på nasjonalbudsjettet fra 2007, hvor Norge hadde en sosialistisk regjering.

3) Til slutt vil jeg se på nasjonalbudsjettet fra 2015, hvor det sitter en borgerlig regjering. Dette gjør jeg fordi jeg forventer at det er ulike politiske tolkninger av retningslinjene for bruk av oljepenger, og dermed vil resultatene forandre seg ut fra hvilken forståelse som legges til grunn.

Jeg har valgt tilnærmingene fordi jeg ønsker å belyse hvordan handlingsregelen blir fremstilt i de opprinnelige dokumentene fra opprettelsen av oljefondet og deretter belyse hvordan handlingsregelen blir videreutviklet i St.meld. nr. 29 (2000-2001). For å se hvordan retningslinjene fra disse dokumentene blir forstått og tolket politisk, er det flere vinklinger jeg kunne valgt. Jeg kunne sett på de ulike partiprogrammene, men velger å se på to ulike nasjonalbudsjett i perioden etter innføringen av handlingsregelen i 2001. Dette gjør jeg fordi jeg mener det gir den beste indikasjonen på hva jeg kan forvente at har skjedd i politikken etter at handlingsregelen ble innført. Ved å analysere det på denne måten, vil det også bli lettere å undersøke i nasjonalregnskapet hvorvidt tallene stemmer overens med intensjonen.

I kapittel 6 kartlegger jeg endringene som har skjedd i statens bruk av offentlige utgiftene siden 2001, basert på tall fra nasjonalregnskapet. Offentlige utgifter er et uttrykk for den totale størrelsen på det offentlige tilbudet og utgiftene vil i denne oppgaven bli forstått som offentlig konsum, investeringer og overføringer til private. Disse postene utgjør det vesentlige av de offentlige utgiftssidene, med unntak av renteutgiftene, som ikke er tatt med fordi det forstyrrer tidsserien. Jeg mener at det ikke svekker oppgaven nevneverdig å unnlate disse.

Jeg vil også se på formålsspesifikke utgifter innenfor offentlige utgifter, og statens inntekter fra skatter og avgifter. Utgiftene og inntektene vil jeg måle i prosentvis endring av Brutto Nasjonal Produkt (BNP) for Fastlands-Norge. Resultatene av denne analysen vil kunne vise om det har vært

en endring i de ulike postene etter at handlingsregelen ble innført. Oppmerksomheten vil være rettet mot de utgiftene som jeg argumenterer for at faller under retningslinjene for handlingsregelen. Jeg vil drøfte og analysere resultatene fra nasjonalregnskapet opp mot de tre forståelsene som blir presentert i kapittel 5 for å se om utviklingen i utgiftene og inntektene er i samsvar med de ulike tolkningene. Analysen vil gi svar på om retningslinjene er fulgt eller ikke, men som det fremgår av drøftelsen i kapittel 2, så er det noen metodiske utfordringer som gjør at resultatene ikke nødvendigvis vil gi et komplett svar.

2 Metodiske valg:

I dette kapittelet skal jeg drøfte valg av metode. I oppgaven bruker jeg to ulike metoder, dokumentanalyse og deskriptiv statistikk. Jeg forklarer hvilke hensyn som har blitt tatt i forbindelse med valg av dokumenter, og hvordan jeg skal analysere dataen jeg generer fra dokumentene. Utfordringer knyttet til metodevalg vil bli drøftet i kapittel 2.1. Oppgavens primærkilde, nasjonalregnskapet, vil bli grundigere redegjort for. I slutten av kapittelet forklarer jeg begreper som er sentrale for analysen og drøftingen.

Dokumentanalyse er en type kvalitativ dataanalyse. Denne typen studier skiller seg fra data som forskeren har samlet inn selv ved at dokumentene er skrevet på forhånd, og ofte er for et annet eller flere formål enn det forskeren skal bruke dem til (Thagaard 2002:59). Ordet dokument kan brukes om alle skriftlige kilder som er relevant for forskeren i sin analyse. I denne oppgaven har jeg i all hovedsak brukt skriftlige dokumenter som er offentlige, som stortingsmeldinger, statistiske analyser og regjeringens publikasjoner. Valg av dokumenter er en naturlig konsekvens av oppgavens problemstilling. Primærkilden for innhenting av data er tabeller fra nasjonalregnskapet. For å analysere tallene fra nasjonalregnskapet og Statistisk sentralbyrå bruker jeg deskriptiv statistikk som metode, som er statistisk analyse av kvantitativ data.

Oppgaven har tre primære formål; 1) å kartlegge hvorfor Norge har en handlingsregel for bruk av oljepenger og hvilke retningslinjer som følger handlingsregelen; 2) å finne ut hvordan de offentlige utgiftene har utviklet seg fra 1993-2014; og 3) å drøfte hvorvidt utviklingen i av offentlige utgifter er i samsvar med retningslinjene som ble satt med handlingsregelen.

For formål 1), å kartlegge hvorfor Norge har en handlingsregel for bruk av oljepenger, er den historiske bakgrunnen for den økonomiske politikken sentral, med fokus på opprettelsen av oljefondet i 1990 og innføringen av handlingsregelen i 2001. Her bruker jeg dokumentanalyse som metode. For denne delen av oppgaven er det St.meld. nr. 29 (2000-2001) og Ot.prp. nr. 29 (1989-90) som blir analysert. For å få en bedre forståelse av hvorfor meldingene ble publisert, har jeg tatt for meg Tempoutvalgets arbeid som ble publisert i NOU 1983:27. Offentlige dokumenter har ofte en høy troverdighet, men faktorer som politisk tilhørighet og andre forhold fra tiden de er publisert på kan være med å påvirke ordlyden i dokumentene. Dette er vesentlig å være klar over når de skal analyseres.

For å finne ut hvordan de offentlige utgiftene har blitt brukt fra 1993 til 2014, som er formål 2), bruker jeg tall fra tabellene til Statistisk sentralbyrå. Jeg måler de offentlige utgiftene da de er et uttrykk for den totale størrelsen på det offentlige tilbudet. For denne delen av oppgaven bruker jeg deskriptiv statistikk som metode. Statistisk sentralbyrå (SSB) er de eneste som har en komplett samling av tallene fra nasjonalregnskapene fra 1993 til 2014, noe som gjør det naturlig å bruke disse. Jeg ønsker en grafisk fremstilling for bruken av offentlige utgifter og er avhengig av korrekte tall for analysen. Dette er også den metoden jeg anser som best med tanke på å unngå subjektiv tolkning.

Statistisk sentralbyrås database med statistikk er enorm, og bare under avdelingen som tar for seg nasjonalregnskapet er det store mengder tabeller og oversikter. Ved god hjelp fra rådgivere i Statistisk sentralbyrå har jeg funnet frem til de tabellene som gjelder offentlige utgifter. Det er klart definert i en oversikt hos SSB hva som går under hvilken post, og de begrepene som er av relevans for oppgaven vil bli forklart i kapittel 2.3. Jeg har valgt å hente utgiftene i løpende priser, før jeg har regnet dem ut prosentvis av brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge. BNP av Fastlands-Norge måler verdiskapingen i fastlandsøkonomien, det vil si BNP fratrukket verdiskapingen i petroleumsvirksomheten og utenriks sjøfart.

Ved analyser av konjunkturutviklingen holdes oljevirkosomheten og utenriks sjøfart vanligvis utenom, blant annet fordi produksjonen i disse sektorene i liten grad påvirker behovet for arbeidskraft (Finansdepartementet 2012). Jeg velger å måle det i BNP av Fastlands-Norge for å kunne sammenligne hvert år med hverandre på best mulig vis. Jeg har valgt å hente tall fra 1993 til 2014 fordi jeg synes det er interessant å undersøke hvordan de offentlige utgiftene før 2001 for å se utviklingen i et lengre perspektiv. Dette vil også gjøre det mulig å sammenligne et gjennomsnitt av offentlige utgifter før og etter handlingsregelen ble innført i 2001. Jeg har også valgt å starte rekken i 1993. Dette av praktiske hensyn, da det er ulikt hvor langt tilbake det er mulig å få tak i tall for de ulike postene. Stort sett går rekkene tilbake til 1993, men for et par av rekkene har jeg bare tall fra 1995. I de aktuelle tilfellene er det tydelig kommentert i oppgaven slik at jeg kan ta hensyn til det i analysen.

I tillegg til å se på hvordan offentlige utgifter har utviklet seg har jeg ønsket å se om skatter og avgifter for næringslivet har blitt redusert eller økt, da det i St.meld. nr. 29. (2000-2001) fremkommer at de økte inntektene blant annet skal brukes på å redusere skatter og avgifter for næringslivet. Dette vil jeg måle ved å se på næringskatter og skatt og inntekt på formue for ikke-

finansielle foretak. Jeg vil så måle inntektene i prosentvis endring av BNP for Fastlands-Norge.

Formål 3), er å drøfte hvorvidt utviklingen av offentlige utgifter er i samsvar med retningslinjene som ble satt med handlingsregelen. Dette vil jeg gjøre gjennom å se på retningslinjene fra opprettelsen av oljefondet og St.meld. nr. 29 (2000-2001), opp mot resultatene fra formål 2). Dette vil jeg gjøre ved å vise hvordan jeg forventer at utviklingen har skjedd med utgangspunkt i retningslinjene fra de opprinnelige dokumentene. Jeg vil også se på hvordan retningslinjene fra de opprinnelige dokumentene blir tolket politisk i nasjonalbudsjettet fra 2007 og 2015.

Nasjonalbudsjettet fra 2007 ble presentert av Stoltenberg II-regjeringen, og nasjonalbudsjettet fra 2015 av Regjeringen Solberg. Jeg vil se på nasjonalbudsjettene for å undersøke hvor stor overenstemmelse det er mellom retningslinjene ved opprettelsen av oljefondet og i St.meld. nr. 29 (2000-2001) og slik to ulike regjeringene forstår og fremstiller retningslinjene. Jeg har valgt nasjonalbudsjettene fra 2007 og 2015 fordi jeg mener de representerer de to største ytterkantene som har hatt regjeringsmakt i norsk politikk etter 2001. Jeg forventer derfor at regjeringene fra 2007 og 2015 har tolket og forstått retningslinjene ulikt. Dette gjør at jeg også forventer at resultatene i kapittel 6 viser at utgiftene har utviklet seg ulikt under de to regjeringene. Hvordan jeg forventer at utgiftene har utviklet seg på bakgrunn av de opprinnelige dokumentene og nasjonalbudsjettene blir belyst i kapittel 5.

Videre vil jeg analysere om retningslinjene fra kapittel 5 har blitt fulgt ved å se på figurene jeg nevner for formål 2), opp mot de retningslinjene for de opprinnelige dokumentene og nasjonalbudsjettene. I analysen har jeg fokus på gjennomsnittet for de ulike tidsperiodene jeg sammenligner, dette er for å unngå at enkelt år skal gi for store utslag i analysen.

2.1 Metodiske utfordringer

En av de mest sentrale utfordringene med metoden jeg velger er at jeg ønsker å finne en måte å måle hvordan realavkastningen fra Statens pensjonsfond utland blir brukt over statsbudsjettet, noe jeg vet at ikke er mulig å måle nøyaktig. Jeg ønsker derfor å se på de totale offentlige utgiftene da de omfatter postene som går under retningslinjenes. Utfordringen er at rundt 12-13 prosent av de offentlige utgiftene er dekket av penger fra oljefondet (Statsbudsjettet 2014). Det vil si at de resterende 87-88 prosentene dekkes av penger som jeg i utgangspunktet ikke kan forvente at skal ha

fulgt de samme retningslinjene som oljepengene. Dette kan bety at det ikke nødvendigvis vil være sånn at de totale offentlige utgiftene er brukt etter retningslinjene fra handlingsregelen, da det kan foreligge helt andre retningslinjer for hvordan resten av pengene skal bli brukt. Dette er en utfordring som ikke har en enkel løsning. Jeg mener likevel at min analyse vil ha relevans fordi 12-13 prosent uansett er en betydelig andel av de totale inntektene i nasjonalbudsjettet. Jeg antar også at de postene som går under det retningslinjene omfatter, som forskning og infrastruktur, vil representere en betydelig økning i andel av brutto nasjonalprodukt etter 2001. Dette vil gjennom mine beregninger og analyser være mulig å måle om har skjedd eller ikke.

Før 2001 ble det også faset inn penger fra Statens pensjonsfond utland til å dekke statens utgifter, men det er rimelig å anta at disse ble fordelt mer jevnt utover på alle budsjettpostene før 2001, enn etter at handlingsregelen ble innført. Retningslinjene som følger handlingsregelen må også antas å reflektere hvordan staten ønsker at økonomien skal utvikle seg de kommende årene. Det er urimelig å tro at det blir innført retningslinjer for 12 prosent av inntektene som er i strid med de generelle retningslinjene for den norske økonomien. Derfor bør utviklingen i offentlige utgifter reflektere retningslinjene som blir satt med handlingsregelen.

En annen utfordring er at de to regjeringene jeg bruker som utgangspunkt for analysen min ikke har hatt regjeringsmakt like lenge. Stoltenberg II hadde regjeringsmakten i åtte år, hvor jeg har tall fra alle årene, mens for Regjeringen Solberg har jeg maks to år med data etter at de kom i regjering. Det kan være at Regjeringen Solberg trenger mer tid til å gjennomføre sin politikk, noe jeg ikke får kontrollert for i denne oppgaven. Hvordan dette slår ut er vanskelig å vite, men jeg kommer til å ta hensyn til det i analysen av tallene. Det er likevel interessant å se på hvordan Regjeringen Solberg velger å fremstille handlingsregelen, og hvordan økonomien eventuelt må endre seg hvis den skal være i samsvar med deres fremstilling.

Jeg skal videre se nærmere på hvordan Regjeringen Solberg og Stoltenberg II-regjeringen tolker retningslinjene i St.meld. nr. 29 (2000-2001). Jeg legger som forutsetning at retningslinjene skal være politisk nøytrale i den form av at de ikke skal gjelde mer for en regjering enn en annen. Dette kan likevel være litt problematisk når vi vet at St.meld. nr. 29 (2000-2001) var produsert av og under en sosialistisk regjering. Spørsmålet således blir om det er har noen betydning hvilken regjering som sitter når en stortingsmelding blir utgitt. Det er naturlig å tenke seg at det har innvirkning, men som jeg belyser i kapittel 3, har retningslinjene for handlingsregelen vokst frem over en lang periode, hvor flere regjeringer har hatt mulighet til å påvirke de føringene som har blitt

satt. Jeg vil derfor ikke legge ytterligere vekt på dette i analysen av retningslinjene.

Nasjonalregnskapet, som er hovedkilden for min oppgave, vil videre bli presentert før sentrale begreper i regnskapet, som er essensielt å ha en god forståelse av, blir forklart.

2.2 Nasjonalregnskapet

På 1930-tallet startet arbeidet med å stille opp nasjonalregnskap i Norge, med professor Ragnar Frisch som sentral drivkraft. I 1946 tok Statistisk sentralbyrå over ansvaret og opprettet et nasjonalregnskapskontor hvor Odd Aukrust ble ansatt som byråsjef. En viktig motivasjon for å opprette et slikt regnskap var å ha statistikk til nasjonalbudsjettet. Det første nasjonalregnskapet ble publisert i 1952, i serien Norges offisielle statistikk. Da veksten i oljevirkosomheten ble betydelig sterkere på 1970-tallet, ble nasjonalregnskapet stilt ovenfor store metodiske utfordringer, som blant annet har bidratt til at «Fastlands-Norge», som brukes hyppig i denne oppgaven, har blitt et sentralt begrep i norsk økonomi. På 1990-tallet ble det gjennomført en omfattende revisjon av nasjonalregnskapet, basert på internasjonale anbefalinger, hvor særlig den finansielle delen av regnskapet ble styrket (SSB 2011).

Nasjonalregnskapets hovedformål er å gi en systematisk oversikt over økonomien sett under ett. Regnskapet består av tre hovedsektorer; privat sektor, offentlig sektor og utlandet. Definisjonene som er brukt i nasjonalregnskapet er utarbeidet av internasjonale organisasjoner slik at det er mulig å sammenligne økonomien i forskjellige land. Norge er på grunn av EØS-avtalen forpliktet til å følge retningslinjene fra EU. Det er Statistisk sentralbyrå som utarbeider nasjonalregnskapet (Nasjonalregnskapet, SNL 2014).

Nasjonalregnskapet utgjør i dag et sentralt fundament for arbeidet med økonomiske analyser og prognoser til blant annet Finansdepartementet, Norges Bank, Næringslivets Hovedorganisasjon og de største norske bankene. I nasjonalregnskapet er det mulig å hente lange tidsserier, som også gjør materialet aktuelt i historiske studier (SSB 2011). Kombinasjonen av detaljerte oversikter og lange tidsrekker gjør at nasjonalregnskapet er en god kilde til å analysere hvordan de offentlige utgiftene har utviklet seg over tid.

2.3 Begrepsforståelse

I denne delen av oppgaven vil jeg definere og utdype sentrale begreper og poster i nasjonalregnskapet som vil bli brukt videre i oppgaven. Definisjonene er hentet fra Statistisk sentralbyrå (<http://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/begreper-i-nasjonalregnskapet>), og dette vil være den forståelsen jeg legger til grunn for videre analyse og diskusjon av nasjonalregnskapet. Begrepene som blir presentert er sentrale for analysen senere i oppgaven.

Offentlige utgifter: De totale utgiftene i offentlig forvaltning er et uttrykk for størrelsen på det offentlige tilbudet av velferdstjenester, og kan grovt deles inn i overføringer til private, offentlig konsum og investeringer (i offentlig forvaltning). Det er de offentlige utgiftene som er mest sentrale for min oppgave, da de er et uttrykk for det totale offentlige tilbudet. Offentlig konsum og investeringer angir hvor store ressurser offentlig forvaltning anvender for å skaffe til veie varer og tjenester, for eksempel innenfor helse, utdanning, forsvar og politi. Offentlige overføringer derimot, omfatter inntekter som omfordeles til privat sektor.

Dette gjelder i hovedsak stønader til husholdningene, subsidier til næringslivet og overføringer til ideelle organisasjoner, hvorav stønadene er den klart største posten. Konsumet i offentlig forvaltning deles i to hovedkategorier: kollektivt konsum og individuelt konsum. Den første kategorien består av tjenester som kommer samfunnet som helhet til gode og kan ikke knyttes til den enkelte konsument, som alminnelig offentlig tjenesteyting, forsvar og politi. Det individuelle konsumet i offentlig forvaltning er utgifter som offentlig forvaltning finansierer, men husholdningen forbruker, og som kan knyttes til den enkelte konsument. Eksempel på det er undervisningstjenester, helsetjenester, og sosial- og omsorgstjenester (SSB 2009).

Offentlig forvaltning: består av institusjonelle enheter som er ikke-markedsprodusenter av varer og tjenester for individuelt og kollektivt konsum og hovedsakelig er finansiert av obligatoriske betalinger fra enheter i andre sektorer, samt alle institusjonelle enheter med primær oppgave å omfordele nasjonal inntekt og formue. Oppgavene til offentlig forvaltning er å ivareta et politisk ansvar, å iverksette og håndheve reguleringer, produsere varer og tjenester for individuelt og kollektivt konsum, samt omfordele inntekt og formue.

Delsektorer:

- Statsforvaltningen
- Kommuneforvaltningen

Offentlig forvaltning må ikke forveksles med offentlig sektor, som i tillegg til offentlig forvaltning også omfatter offentlig kontrollerte ikke-finansielle og finansielle foretak, som for eksempel Norges bank og offentlige låneinstitusjoner. Jeg skal i kapittel 6 se på overføringer delt i statsforvaltningen og kommuneforvaltningen, for å få et mer nyansert bilde av utgiftene.

Konsum i offentlig forvaltning:

= Konsum i statsforvaltningen + Konsum i kommuneforvaltningen

= Individuelt konsum i offentlig forvaltning + Kollektivt konsum

Statsforvaltningen: Statsforvaltningens utgifter til konsum. Disse utgiftene måles ved totale produksjonskostnader, det vil si som sum av produktinnsats (varer og tjenester som statsforvaltningen disponerer til sine produksjonsformål), lønnskostnader (bruken av egen arbeidskraft), kapitalslit (bruken av egen produksjonskapital) og eventuelle netto næringskatter, men fratrukket gebyrer. I tillegg kommer produktkjøp til husholdninger som for eksempel refusjoner ved kjøp av legemidler, refusjoner for egenbetalinger til allmennleger osv. Konsumet i statsforvaltningen deles i to hovedkategorier: kollektivt konsum som er forvaltningens eget konsum, og individuelt konsum som forbrukes av husholdningene (personlig konsum).

Kommuneforvaltningen: Kommuneforvaltningens utgifter til konsum. Disse utgiftene måles ved totale produksjonskostnader, det vil si som sum av produktinnsats (varer og tjenester som kommuneforvaltningen disponerer til sine produksjonsformål), lønnskostnader (bruken av egen arbeidskraft), kapitalslit (bruken av egen produksjonskapital) og eventuelle netto næringskatter, men fratrukket inntekter fra salg til andre sektorer (gebyrer). I tillegg kommer produktkjøp til husholdninger, det vil si kommunenes finansiering av varer og tjenester som husholdningene forbraker. Kommunenes tilskudd til private barnehager blir for eksempel betraktet som produktkjøp til husholdningene siden kommunene «betaler» deler av husholdningenes konsum av barnehagetjenester. Konsumet i kommuneforvaltningen deles i to hovedkategorier: kollektivt konsum som er forvaltningens eget konsum, og individuelt konsum som forbrukes av husholdningene (personlig konsum).

Individuelt: Dette gjelder offentlige tjenester som kan knyttes til den enkelte konsument, blant annet undervisningstjenester, helsetjenester og sosial- og omsorgstjenester. Individuelt konsum i offentlig forvaltning er utgifter som offentlig forvaltning finansierer, men som husholdningene forbraker.

Kollektivt: Konsum i offentlig forvaltning som ikke kan knyttes til den enkelte konsument, blant annet alminnelig offentlig tjenesteyting, forsvar, politi og rettsvesen, og næringsformål.

Jeg har valgt å slå sammen kommune- og statsforvaltning og se på individuelt konsum og kollektivt konsum i kapittel 6.1.1.

Investeringer (Bruttoinvesteringer i fast realkapital): Anskaffelser av ny fast realkapital, pluss kjøp minus salg av eksisterende fast realkapital. Fast realkapital består av realkapital som boliger andre bygg, anlegg, transportmidler, maskiner, annet produksjonsutstyr, livdyr- og frukttrebestand mv. og immateriell realkapital (eng: intellectual property products (IPP)), som leting etter mineraler inklusive råolje og naturgass, forsknings- og utviklingskostnader, EDB-programvare og originalverk innen kunst. I analysen har jeg valgt å dele denne posten videre inn i kommuneforvaltning og statsforvaltning. Ytterligere forklaring av dette kommer i kapittel 6.1.2.

Overføringer til private: Består av fem ulike poster som blir forklart under:

Produksjonssubsidier: = Produktsubsidier + Næringsubsidier

Overføringer til ideelle organisasjoner: Ideelle organisasjoner er institusjonelle enheter som tilbyr sine tjenester til husholdningene, og som hovedsakelig er engasjert i ikke-markedsrettet virksomhet. Deres hovedinntektskilder er overføringer fra offentlig forvaltning, medlemskontingenter og frivillige bidrag fra husholdningene og foretak. Inkludert er blant annet religiøse organisasjoner, idrettslag, sosiale velferdsorganisasjoner, de politiske partiene, arbeidstakerorganisasjonene (LO, YS og AF), miljøvernorganisasjoner, samt en rekke andre interesseorganisasjoner. I tillegg inngår enkelte enheter med ikke-kommersiell virksomhet innenfor barnehager, undervisning, helsetjenester og kulturell tjenesteyting. Sektoren omfatter institusjonelle enheter med ulik organisering, blant annet legater og fond som er opprettet for veldedige og allmennyttige formål og som er forvaltet av private eller offentlige institusjoner eller stiftelser. Enkelte privat eide AS-er som driver allmennyttig og ikke-markedsrettet aktiviteter rettet mot husholdningene inngår også i sektoren.

Pensjoner og stønader til husholdninger: Stønader er overføringer i kontanter eller i naturalier fra offentlig forvaltning eller ideelle organisasjoner til husholdninger, organisert i eller utenfor kollektive sosialforsikringsordninger. Som stønader regnes sykepenger, dagpenger, alders- og

uførepensjoner mv. Dessuten inkluderer begrepet beregnede trygde- og pensjonspremier fra foretak.

Overføringer til utlandet: Omfatter tosidig og flersidig utviklingshjelp og internasjonalt hjelpearbeid, samt tilskudd til FN og andre internasjonale organisasjoner (NATO, EU, mv.)

Andre innenlandske overføringer: består av diverse overføringer som det ikke er naturlig å klassifisere under de andre overføringskategoriene. For eksempel erstatninger (naturskade, rovvilt, mv.) og utbetaling av pant for bilvrak.

Ikke-finansielle foretak: Institusjonelle enheter som er markedsprodusenter av varer eller ikke-finansielle tjenester. Et ikke-finansielt foretak er en institusjonell enhet som defineres som den minste kombinasjon av juridiske enheter som produserer varer eller ikke-finansielle tjenester, som har selvstendig beslutningsmyndighet og er i stand til å utarbeide et fullt regnskap. I de fleste tilfeller vil foretaket være identisk med den juridiske enheten, for eksempel et aksjeselskap, men det kan også være en samling juridiske enheter eller et kvasiforetak. Dette er enheter som er klart avgrenset innenfor en juridisk enhet uten å være juridisk enhet selv. Kvasi-foretakene har egne drifts- og balanseregnskap, stor grad av beslutningsautonomi og deres økonomiske tilpasning er på linje med andre ikke-finansielle foretak. De betraktes derfor som egne institusjonelle enheter i nasjonalregnskapssystemet. Ikke-finansielle foretak er relevant for denne oppgaven da skatter og avgifter betalt av denne kategorien vil kunne gi svar på om retningslinjen om reduserte skatter og avgifter for næringslivet har blitt fulgt.

Fastlands-Norge: Med Fastlands-Norge menes all innenlandsk produksjonsaktivitet utenom næringene utvinning av råolje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart. Innholdet i begrepet ble endret fra og med hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet i 2014. Før dette ble også tjenester tilknyttet utvinning og olje og gass holdt utenfor Fastlands-Norge. All data jeg bruker i kapittel 6 vil bli målt ut fra brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge.

Løpende priser: Verditall målt i priser som gjelder for den samme periode som transaksjonene registreres.

Husholdninger: Husholdninger er institusjonelle enheter med hovedfunksjoner å tilby arbeidskraft, konsumere varer og tjenester. I tillegg utøves næringsvirksomhet. Sektoren omfatter «konsumentene i økonomien». Husholdningenes samlede konsum finansieres delvis av

husholdningene selv, dels av offentlig forvaltning og av ideelle organisasjoner. Husholdningene produserer også varer og tjenester for eget konsum, der boligjenester fra egne boliger utgjør den største andelen av det egenproduserte konsumet. Ettersom boliger i borettslag og boligsameier behandles som selveide boliger regnes også borettslag mv med i husholdningene i nasjonalregnskapet. Husholdningssektoren kan deles inn i delsektorer på bakgrunn av sosioøkonomiske kjennetegn. Det er det sosioøkonomiske kjennetegn ved hovedinntektstaker i husholdningen som er bestemmende for hvilken delsektor en bestemt husholdning faller inn under (SSB 2014).

3 Historisk tilbakeblikk

For å forstå dagens økonomiske politikk og årsakene til hvorfor Norge har en handlingsregel for bruk av oljeinntekter, er det nødvendig å gå tilbake i tid og se på linjene i norsk økonomisk politikk. Tilbakeblikket starter i 1930, da det fra denne tiden er mulig å se tydelige tendenser til den økonomiske politikken Norge har i dag. Det var da statens rolle i økonomien ble mer fremtredende og de første argumentene for å opprette detaljerte statsbudsjett og nasjonalregnskap ble fremmet. Den historiske utvikling vil det gi et mer komplett bilde av hvorfor retningslinjene for bruk av oljepengene har blitt slik de er i dag.

3.1 Norsk økonomisk politikk fra 1930-tallet

På 1930-tallet skjedde det endringer i tankegangen rundt den norske økonomien. Dette innebar blant annet et ønske om at statens rolle burde bli mer fremtredende, en utvikling som har vært sentral for den økonomiske politikken Norge bærer preg av i dag. Norge ble påvirket av internasjonale trender, og John Maynard Keynes teorier for sammenhenger mellom produksjon, etterspørsel og konsum fikk stor påvirkningskraft. Hans teorier viste også til hvordan staten skulle ha en mer sentral rolle i økonomien, ved å påvirke den økonomiske aktiviteten gjennom sine budsjetter og bruk av pengepolitikken (Lie 2012:65-67).

Oskar Jæger (1863-1933) var en norsk samfunnsøkonom som også talte for en sterkere stat. Han mente at statens og kommunenes budsjetter skulle stilles opp etter samme type retningslinjer som ble benyttet i private bedrifter. Han la stor vekt på at staten i tider med lavkonjunkturer ikke burde stanse arbeidet, men heller holde aktiviteten oppe. Staten burde i følge Jæger legge seg opp midler i gode tider, og bruke disse når tidene blir dårlige. Denne tankegangen fikk god oppslutning i Norge, men hjalp lite da den økonomiske krisen slo inn på 1930-tallet. Dette skyldes i stor grad at Norge ikke hadde hatt tid til å spare før krisen var et faktum. For å møte krisen ble det laget flere krisepaner, som ble kritisert fra ulikt hold, og det ble derfor lite ut av dem. I årene etter krisen økte de statlige utgiftene jevnt, samtidig som inntektene økte i et minst like høyt tempo (Lie 2012:72-75).

Under andre verdenskrig oppstod det knapphet på forbruksvarer, samtidig som kjøpekraften var stor. Det vokste i denne perioden frem et ønske om at når freden kom, skulle Norge få en ny start.

Gerhardsens arbeiderpartiregjering, som ble dannet etter krigen, ledet an i endringene. Plandokumenter, nasjonalbudsjett og langtidsprogram ble utarbeidet og ble en sentral del av den økonomiske politikken. Det første Nasjonalbudsjettet ble lagt frem i 1946, og var sterkt makroorientert. Det neste budsjettet derimot, for 1947, var av en annen karakter (Hanisch 1999:155). Det skulle gi uttrykk for bestemte mål som statsmaktene tok sikte på å nå gjennom sin økonomiske politikk, samtidig som det skulle tjene praktiske politiske formål (Hanisch 1999:155 hentet fra St.meld. nr. 10 (1947)).

Nasjonalbudsjettet for 1947 ble utsatt for mye kritikk, blant annet for at det ikke var noe mer enn et dokument som samlet alle planer og inngrep i et felles dokument. Bare noen år senere ble likevel nasjonalbudsjettet akseptert som et økonomisk virkemiddel. Krigen hadde ført med seg store ødeleggelser og målet for de fem første årene etter krigen var at landets produksjonsnivå og private konsum skulle komme opp på 1939-nivå. Det målet ble nådd allerede i 1946, mye fordi ødeleggelsene i Norge ikke var så store som staten på et tidspunkt hadde fryktet (Lie 2012:94). Etter krigen fikk staten gradvis større eiendeler i industrien, hvor overtakelsen av 45 prosent i Norsk Hydro var noe av det som fikk størst betydning.

Fra 1950-tallet frem mot 1970 var norsk økonomi preget av stabilitet, vekst og høy sysselsetting. I denne perioden ble detaljreguleringspolitikken til dels avvirket, og en ordning med administrert lav rente var et av tiltakene som ble innført og som preget norsk økonomisk politikk i lang tid (Hanisch 1999:183). På slutten av 1960-tallet fikk styringssystemet problemer og opplevde stor slitasje, hvor staten slet med å holde økningen i offentlige utgifter innenfor en fornuftig ramme.

1970-tallet var preget av ulike økonomiske utfordringer samtidig som oljefunn ga en viss optimisme for fremtiden. Det oppstod inflasjonspress og lavere etterspørsel fra utlandet, noe som førte til bruk av intervenerende støttetiltak og et omfattende inntektspolitisk samarbeid. Oljeprisen steg, noe som gjorde de norske oljefunnene svært lønnsomme, og Norge begynte å få en anelse av hva oljen ville kunne bety for norsk økonomi på lang sikt (Lie 2012:123-125).

3.2 Norge - en oljenasjon

Da Norge oppdaget oljen, og regjeringen forstod hvilke konsekvenser denne naturressursen kunne ha for landet, tok regjeringen initiativ til en debatt om hvordan inntektene fra sektoren skulle bli

brukt. Hvilken rolle utenlandske selskaper skulle ha og om det skulle være statlig eller privat eierskap, var sentrale problemstillinger som ble diskutert. I startfasen var utenlandske aktører de mest sentrale, da de norske myndighetene var usikre på hvor mye ressurser de skulle legge i kompetansebygging innad i Norge.

I 1970 endret situasjonen seg, og Arbeiderpartiet foreslo å etablere et rent statlig oljeselskap. Statoil ble opprettet da Arbeiderpartiet kom i regjering i 1971. Begrunnelsen for å opprette et statlig oljeselskap var at staten skulle ha en sterkere politisk kontroll over økonomien. Statoil ble tildelt mye ansvar i løpet av 1970-tallet, men dette endret seg da Høyre dannet regjering 1981. Statsminister Kåre Willoch var skeptisk til Statoils posisjon, og hans regjering bidro til å begrense inntektene til Statoil og den innflytelsen pengene ga selskapet (Lie 2012:143-150).

I 1974 ble det publisert en petroleumsmelding eller Oljemeldingen som den vanligvis blir kalt. Her ble det foreslått å plassere oljeformuen i utlandet, uten noen videre detaljer om hvordan det i praksis skulle foregå (St.meld. nr. 25 (1973-1974)). Det var i denne oljemeldingen at de første konkrete retningslinjene for bruken av oljepengene ble lagt frem. Oljemeldingen er derfor sentral i arbeidet med å kartlegge retningslinjene for bruk av oljepenger som er formål 1) slik jeg har vist i kapittel 2. I Oljemelding finnes altså de første konkrete forslag som preger dagens handlingsregel.

Finansminister Per Kleppe uttalte ved fremleggelsen av Oljemeldingen at oljeformuen Norge satt på skulle brukes ikke bare til høyere lønn og til å kjøpe flere materielle goder, men til å skape et likere, grønnere, mer distrikts- og kvinnevennlig samfunn (Hanisch 1999:224). Dette kom i praksis til å medføre en sterk vekst i offentlig tjenesteyting. Ambisjonene med meldingen var å bygge et kvalitativt bedre samfunn, hvor inntektene ikke måtte brukes til økte private inntekter og privat konsum, men heller gjennom økt offentlig styring (Hanisch 1999:224). Videre i oppgaven vil jeg vise hvordan dagens forståelse av hvordan pengene skal brukes i det norske samfunnet henger sammen med grunntanken som ble presentert i oljemeldingen.

Isteden for å plassere formuen i utlandet, slik Oljemeldingen foreslår, valgte regjeringen å regulere produksjonstakten slik at samfunnet og staten ikke skulle få for store inntekter i på for kort tid (Lie 2012:151). Likevel ble aktivitetsnivået på 1970-tallet opprettholdt, og finansiert gjennom store låneopptak i utlandet. Reallønnsnivået vokste, og det samme gjorde privat forbruk og ikke minst det offentlige forbruket. Dette var med å virkeliggjøre oppbyggingen av Norge som en velferdsstat.

Allerede her er det et tydelig sprik mellom det som var intensjonen for bruken av oljepengene, slik finansminister Kleppe hadde presentert det, og hva som faktisk skjedde. Dette kan si noe om hvordan det politiske spillet er med og styrer den utøvende politikken. De spådde oljeinntektene lot vente på seg, og i kombinasjon med høye offentlige utgifter ble det store underskudd på statsbudsjettet og den norske utenlandsgjelden Norge satt på ble også større. Mot slutten av 1970-tallet var Norge i en vanskelig økonomisk situasjon, hvor regjeringen prøvde å stramme inn på utgiftene, uten særlig resultat (Hanisch 1999:224).

Redningen for Norge kom i løpet av 1979/1980 da prisen på råolje ble tredoblet i norske kroner, samtidig som produksjonen av olje satte fart. Statens årlige oljeinntekter økte fra 3,8 milliarder kroner i 1978 til 18,5 milliarder i 1985 (Hanisch 1999:243). Dette førte til at staten forstod at det nå var nødvendig å organisere og regulere oljeinntektene på en annen måte. De tilgjengelige oljeinntektene var og ville være altfor sterkt knyttet til tilfeldige ytre forhold (Lie 2012:151-152). Den økonomisk skiftende og ustabile situasjonen Norge hadde opplevd frem mot 1980 tallet, er med å forklare hvorfor det tok en stund før en bred politisk støttet organisering av oljeformuen kom på plass. Det kan også være med å forklare hvorfor retningslinjene - slik de blir presentert i 2001 - baserer seg på en relativt nøktern og langsiktig bruk av pengene.

3.3 Tempoutvalget

Tempoutvalget ble nedsatt i 1980, og ledet av Hermod Skånland, som senere ble direktør i Norges Bank. Utvalget fremmet et nytt prinsipp for hvordan påløpte inntekter og løpende statlige utgifter burde kobles (Lie 2010:344), og skulle gjøre et forsøk på å beregne inntektene fra petroleumsvirksomheten frem til 2010 (SSB 1999). Tempoutvalgetes utredninger har vært sentralt for den endelige handlingsregelen i 2001, hvor det stadig blir referert tilbake til tempoutvalgets forslag.

Forslagene til tempoutvalget kom i Norges Offentlige Utredning (NOU) 1983:27 «Petroleumsvirksomhetens framtid - Det framtidige omfanget av petroleumsvirksomhet på norsk sokkel». Utredningen tar for seg historiske erfaringer fra petroleumssektoren i Norge, hvilke virkninger petroleumssektoren har og vil kunne ha, hvordan inntektene for petroleumssektoren påvirker markedet og hvilke virkninger det vil ha å endre anvendelsen av inntektene samt vurderinger rundt utvinningstempoet.

Noen punkter fra NOU 1983:27 er mer interessante sett ut fra dagens kunnskap. Blant disse er tanken om at utvinning av olje og gass ikke er produksjon i tradisjonell forstand, og derfor heller bør bli sett på som en måte å omplassere formue. I utredningen blir også en mulig handlingsregel diskutert, som innebærer at realavkastningen fra petroleumsfondet skal tilsvare bruken av petroleumsinntekter i statsbudsjettet. Utvalget foreslår en langsom uttømming av petroleumsformuen for å spare inntekter til senere generasjoner. Dette er et av punktene vi i dag vet at ikke har blitt fulgt. Utvalget var skeptiske til om det politiske landskapet i Norge ville være tilbøyelige til å opprette et utenlands fond hvor milliarder av kroner skulle bli plassert (NOU 1983:27:102).

Forslagene fikk blandet respons. I noen av de politiske miljøene ble de tatt godt i mot, mens i Finansdepartementet var ikke responsen like god. De fryktet at fondet skulle finansiere tiltak gjennom kanaler som ikke var kontrollert i den alminnelige budsjettprosessen, hvor Finansdepartementet stod som koordinerende midtpunkt. Denne kritikken var en av grunnene til at det ikke ble opprettet noe petroleumsfond i løpet av 1980-årene (Lie 2010:345). En annen sentral grunn var at Norge i 1980-årene måtte bruke oljeinntektene på å betale tilbake sin utenlandsgjeld og få statsbudsjettet i balanse, etter år med underskudd på 1970-tallet. Dermed fantes det ikke penger som kunne spares i fond (Hanisch 1999:220-224).

I 1985/1986 falt oljeprisen dramatisk. Dette førte til høy arbeidsledighet, gjelds- og bankkrise og prisfall i eiendoms- og aksjemarkeder. Privat konsum falt i flere år etterpå, det samme gjorde investeringene i fastlandsøkonomien. Først på starten av 1990-tallet ble situasjonen stabilisert og produksjonen av olje og gass tok seg opp (Hanisch 1999:333). I 1989 ble Arne Skauge finansminister i en ny borgerlig regjering. Han var tydelig på at det skulle opprettes et oljefond, Skauge sikret at enhver vei fra fond til forbruk som ikke gikk via statsbudsjettet ble stengt (Lie 2010:347). 22. juni 1990 ble Statens petroleumsfond (fra 2006 omdøpt til Statens pensjonsfond Utland) opprettet ved lov og på dette tidspunktet var norsk økonomi i en bølgedal. Det var derfor stor uvisshet om det kom til å bli spart noe særlig midler i fondet i det hele tatt, med bakgrunn i prisfallet på midten av 1980-tallet.

Fondet ble opprettet for å forhindre at veksten av de offentlige inntektene resulterte i en ekspansiv finanspolitikk med påfølgende vekst i privat konsum, slik det hadde skjedd på 1970- og 1980-tallet (Hanisch 1999:348). Meningen var også at fondsordningen skulle utarbeide mer forpliktende

langtidsplaner og strategier for anvendelse av petroleumsinntektene (Ot.prp. nr. 29 (1989-90:3). En mulig ordning hvor det som blir brukt av petroleumsinntektene over statsbudsjettet tilsvarer rimelig realavkastning blir nevnt i forbindelse med opprettelsen av fondet, men uten å bli vedtatt (Ot.prp. nr. 29 (1989-90:4).

Oljefondet stod tomt fra det ble opprettet i 1990 til 1996, da de første innskuddene ble satt inn. Ved årsskiftet 1998/99 var oljefondets markedsverdi anslått til omlag 160 milliarder kroner (Hanisch 1999:349). Fra 1997 økte presset i norsk økonomi kraftig, og det oppstod frykt for at bruken av oljepenger ikke ville la seg begrense. Særlig Fremskrittspartiet gikk i bresjen for at det skulle brukes mer oljepenger enn det regjeringen la opp til, og de politiske uenighetene ble igjen en faktor for hvordan oljepenge skulle brukes. Daværende finansminister, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, kalte inn et stort antall ledende økonomer til et møte i finansdepartementet for å diskutere bruken av oljepengene. Møtet ga imidlertid ikke noe langsiktig svar på hvor mye av oljepengene som burde brukes og hvor mye som burde bli liggende i petroleumsfondet (Lie 2012:178).

I 1998 falt oljeprisen enda en gang. Prisindeksen for eksport av oljeprodukter gikk ned med rundt 24 prosent i 1998, og eksportverdien av råolje og naturgass falt med 27 prosent i forhold til 1997. I 1999 var oljesektoren likevel den største enkeltnæringen etter produksjonsverdi, hvor 13,8 prosent av bruttonasjonalproduktet kom fra utvinning av råolje og naturgass (Hodne og Grytten 2002:268). I statsbudsjettet for 1999 ble det fremmet forslag om å øke skattenivået på alminnelig inntekt i et forsøk på en strammere finanspolitikk i lys av prisfallet i 1998. I det samme statsbudsjettet ble det likevel foreslått økte overføringer til småbarnsfamilier (Hanisch 1999:352). Det er tydelig at regjeringen ønsket å stramme inn finanspolitikken, samtidig som de ville opprettholde en satsning på velferdstilbudet og målet om et likere samfunn.

3.4 Sammendrag kapittel 3

I kapittel 3 har jeg presentert et utvalg av den historiske utviklingen for den økonomiske politikken. På 1930 tallet fikk staten en sterkere rolle og nasjonalbudsjetter og nasjonalregnskap så dagens lys. I dag vet vi at det har blitt en svært viktig del av hvordan den norske stat er organisert. Frem mot 1970 tallet var Norge preget av krigens virkninger og dette påvirket også økonomien. Det var store svingninger i økonomien og en generell usikkerhet rundt hvordan den skulle organiseres. Etter at Norge oppdaget oljen på 1970 tallet var det mye som endret seg; Arbeiderpartiet opprettet et statlig

oljeselskap, en handling som kan sees i lys av at statens siden 1930 tallet hadde fått en mer sentral rolle i Norge. Inntektene fra oljen ble raskt så store at det var behov for en tydelig strukturering og plan for hvordan pengene skulle brukes. Dette startet med oljemeldingen som kom i 1974 og ble videreført i Tempoutvalgets utredninger fra 1980. Store svingninger i oljeprisen på 1980- og 90-tallet førte til svingninger i hvor mye penger Norge kunne bruke over statsbudsjettet disse årene. Både oljemeldingen og Tempoutvalgets utredninger har gjort et viktig forarbeid for de retningslinjene som blir presentert i handlingsregelen. Kapittel 3 har gitt innsikt i den komplekse historiske utviklingen i Norge som er sentral for å forstå hvorfor det først i 2001 ble lagt frem en helhetlig plan for hvordan oljeformuen skal behandles. I det følgende kapittelet skal jeg ta for meg handlingsregelens mest sentrale punkter.

4 Handlingsregelen:

I kapittel 3 har jeg vist at de usikre forholdene knyttet til oljefondet førte til at det var vanskelig å sette klare retningslinjer for bruk av midlene. Frem mot 2000 ble det mer sikkert at inntektene knyttet til olje ville være så store i mange år, noe som kan være med å forklare at Stortingsmelding nr. 29 ble sendt ut i 2000. Her kom det som på mange måter kan bli forstått som løsningen for hvordan ressursene i petroleumsfondet skulle behandles, og handlingsregelen blir presentert. Stortingsmeldingen beskriver retningslinjer som skal legge et godt grunnlag for fortsatt stabilitet i valutakursen, lav inflasjon og en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting (St.meld. nr. 29 (2000-2001)). Meldingen viser til at de siste årene har blitt betydelig høyere inntekter fra petroleumsproduksjonen, og at det har gitt store avkastninger i oljefondet. I 2000 var lønns- og kostnadsveksten høyere i Norge enn hos viktig handelspartnere og sykefraværet og trygdeutgiftene var stigende. Det ble klart for norske politikere at pensjons- og trygdeutgiftene ville stige i fremtiden og på sikt bli langt større enn petroleumsinntektene (Hodne og Grytten 2002:283).

På bakgrunn av endringene i forholdene for fondet - og ikke minst forholdene i samfunnet - mente regjeringen at det var behov for en klar, langsiktig strategi for bruken av oljeinntektene. Denne stortingsmeldingen må sees i lys av den skiftende økonomiske situasjonen som fant sted på 1990-tallet med både oppgang og nedgang. Strategien som ble lagt bestod i å sikre en jevn og stabil utvikling i norsk økonomi, gjennom å begrense hvor raskt bruken av oljeinntekter skulle fases inn. I meldingen vektlegges det at et av hovedformålene for Petroleumsfondet er å skille bruken av inntektene fra petroleumsvirksomheten fra opptjeningen. Den forventede økningen i utgifter på grunn av vekst i antall alderspensjonister brukes som et sentralt argument for å sette midler til side, og for å sørge for en økonomisk stabil fremtid for Norge. Det at Petroleumsfondet er basert på uttapping og salg av ikke-fornybar naturressurs brukes også som et viktig argument for å sørge for at senere generasjoner skulle få nytte godt av de økonomiske gevinstene fondet gir (St.meld. nr. 29 (2000-2001):8). Ved å opprette et fond vil det også være lettere å frikoble den årlige bruken av petroleumsinntektene fra de løpende inntektene. Meldingen legger vekt på at det ikke er et spørsmål om det skal brukes mer av petroleumsinntektene, men *når* dette bør skje (St.meld. nr. 29 (2000-2001)).

Da petroleumsfondet ble opprettet i 1990, ble det bestemt at inntektene til fondet skal bestå av den netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten og avkastningen av fondets formue, mens fondets utgifter er en overføring til statsbudsjettet for å dekke det oljekorrigerte

budsjettunderskuddet (St.meld. nr. 29 (2000-2001):4). Dette ble videreført i St.meld. nr. 29 (2000-2001), men det ble lagt til en anbefaling om at bruken av petroleumsinntektene over statsbudsjettet skulle tilsvare realavkastning av Petroleumsfondet. Utvalget legger følgende til grunn som retningslinjer for budsjettpolitikken: «Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien. Det legges til grunn en innfasing om lag i takt med forventet realavkastning av Petroleumsfondet» (St.meld. nr. 29 (2000-2001):8). Ved å bruke realavkastningen vil en sikre at det ikke tærer på statens formue, samtidig som det gir rom for å utvikle velferdstilbudet og/eller sikre en viss reduksjon i skattenivået. Det anbefales også at det er den forventede realavkastningen - og ikke den faktiske avkastningen -, som danner grunnlag for innfasingen av oljeinntektene. Dette for å motvirke at svingninger i oljeprisutviklingen forplanter seg i fastlandsøkonomien (St.meld. nr. 29 (2000-2001):9).

Rent teknisk måles den løpende bruken av petroleumsinntekter ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Dette innebærer at det oljekorrigerede underskuddet korrigerert for blant annet konjunkturelle endringer i skatter, avgifter og ledighetstrygd (St.meld. nr. 2 (2012-2013):9). Retningslinjene sier også at det i en situasjon med høy aktivitet i økonomien bør holdes tilbake i budsjettpolitikken, mens det ved et konjunkturtilbakeslag kan være behov for noe større bruk av oljeinntekter (St.meld. nr. 29 (2000-2001):10).

I St.meld. nr. 29 (2000-2001):11) vises det til at regjeringen legger vesentlig vekt på at handlingsrommet som den økte bruken av oljeinntekter gir, skal brukes på en måte som vil styrke vekstevnen til norsk økonomi. Lavere skatter og avgifter, tiltak for bedret infrastruktur og tiltak for å bringe frem ny kunnskap blir særlig fremhevet. Lavere skatter og avgifter kan gi næringslivet bedre arbeidsvilkår slik at konkurransevnen styrkes, og bedret infrastruktur og tiltak for å bringe frem kunnskap gjennom forskning og utvikling vil bidra til å styrke vekstevnen. I 2014 er det beregnet at i overkant av hver tiende krone som brukes over offentlige budsjetter kommer fra overføringen til Petroleumsfondet (St.meld. nr. 2 (2013-2014)), som i 2006 ble omdøpt til Statens pensjonsfond utland.

5 Hvordan kan det forventes at oljepengene har blitt brukt?

Slik jeg har vist i kapittel 2 og 3, ble Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen jobbet frem over flere år, med ulike politiske tilnærminger til hvordan fondet skulle organiseres, hvordan pengene skulle brukes og hvilke retningslinjer som skulle ligge til grunn for bruken av oljeinntektene. Før tallene fra nasjonalregnskapet blir presentert og analysert i kapittel 6, er det nødvendig å konkretisere hvordan det kan forventes at offentlige utgifter har blitt brukt. For å gjøre det vil jeg presentere tre tilnærminger til hvordan det kan forventes at de offentlige utgiftene skal ha utviklet seg siden 2001.

I kapittel 5.1 vil jeg analysere hvordan de offentlige utgiftene har endret seg fra de første retningslinjene som ble satt ved opprettelsen av oljefondet i 1990 og som så blir videreført i retningslinjene fra St.meld. nr. 29 (2000-2001) hvor handlingsregelen i for første gang i sin helhet ble lagt frem. Denne tilnærmingen vil representere det opprinnelige grunnlaget for handlingsregelen.

Deretter vil jeg i kapittel 5.2. ta for meg hvordan retningslinjene fra kapittel 5.1 blir forstått i nasjonalbudsjettet fra 2007 som ble lagt frem av Stoltenberg II-regjeringen.

I kapittel 5.3 vil jeg vise hvordan handlingsregelen blir forstått i nasjonalbudsjettet fra 2015, hvor Høyre og Fremskrittspartiet har regjeringsmakten. Det vil være interessant å se om den politiske tolkningen i nasjonalbudsjettene er i samsvar med de retningslinjene som ble satt i de opprinnelige retningslinjene fra 1990 og 2001. Det vil også gi et svar på hva jeg kan forvente å finne av figurene i kapittel 6.

5.1 Retningslinjer for bruk av oljepenger ved opprettelsen av Statens petroleumsfond

Hovedformålet med etableringen av petroleumsfondet var at det skulle bidra til en budsjettprosess som ivaretar langsiktige hensyn når det gjelder spørsmål om hvor store petroleumsinntekter en skal bruke over statsbudsjettet. Retningslinjene for fondet legger opp til at overføringer til og fra fondet fastlegges i langtidsprogrammene og revideres i nasjonalbudsjett. Intensjonen var at de retningslinjene en kommer fram til vil kunne virke disiplinerende i det videre budsjettarbeidet

(Ot.prp. nr. 29 (1989-90:3)).

Videre var det et uttalt mål at fondsordningen skulle utarbeide mer forpliktende langtidsplaner og strategier for anvendelse av petroleumsinntektene. I innstillingen om lov om Statens petroleumsfond (1989-90:3) heter det at «Petroleumsfondet ikke skal være en alternativ finansieringskilde for formål som ikke når opp i konkurranse med andre utgifter over statsbudsjett. Realinvesteringer i Norge bør investeres som før og ikke spesielt av petroleumsfondet». Ut fra dette er det rimelig å anta at pengene skal ha bli brukt på til satsning på allerede eksisterende utgiftsposter, men ikke i en slik grad at de er avhengige av penger fra fondet.

I innstillingen legges det vekt på at det bør unngås å etablere et strukturelt underskudd på statsbudsjettet samtidig som det bygges opp en positiv formue i fondet. Hva som er grunnen til dette kommer ikke tydelig frem, men kan være et uttrykk for at hvis det kommer betydelige summer i fondet, så burde de investeres i samfunnet. Det er viktig å huske på at det i 1990 rådet stor usikkerhet om det kom til å bli spart midler i fondet i det hele tatt, men hvis dette punktet blir fulgt kan en anta at de totale offentlige utgiftene har økt.

I forbindelse med opprettelsen av fondet ble det fremmet forslag om at realavkastningen skulle være den andelen som ble brukt over statsbudsjettet, «Et formueforvaltningssynspunkt kunne tilsi at anvendelsen av petroleumsinntektene ble vurdert i forhold til en rimelig realavkastning av formuen» (Ot.prp. nr. 29 (1989-90:4)). Forslaget innebærer at retningslinjene for fondet skal fastsettes ved et langsiktig perspektiv: «Det vil være meget uheldig om retningslinjene for fondet varierer avhengig av den til enhver tid gjeldene politiske situasjonen» (Ot.prp. nr. 29 (1989-90:15)). Bruken av pengene bør imidlertid ses i sammenheng med kapital og formueoppbygging i øvrige deler av norsk økonomi. Det er derfor usikkert hvor fastlagte utvalget mente at retningslinjene burde være.

Av konkrete forslag til bruk av pengene, vektlegges det at petroleumsinntektene ikke bør brukes til kjøp av varer og tjenester, da pengene ikke skal uttrykke forbruk, men anvendelse (Ot.prp. nr. 29 (1989-90):4). I så måte kan det forventes å finne at det offentlige konsumet ikke øker, mens derimot at investeringer skal oppleve en økt satsning, se figurene som jeg presenterer i kapittel 6. Dette inntrykket forsterkes i innstillingen fra 1989-1990 hvor det står at midlene vil således blant annet kunne bli brukt på offentlige investeringer, undervisning m.v. (Ot.prp. nr. 29 (1989-90:16)).

Hvis figurene i kapittel 6 viser at offentlig konsum øker mer enn investeringer vil dette indikere at

retningslinjene fra 1990 ikke er fulgt. Det er likevel mulig at de midlene som brukes på offentlige utgifter vil kunne være brukt motsatt av de retningslinjene som følger av oljefondet, slik jeg diskuterer i kapittel 2. Dette er vanskelig å kontrollere for, men jeg mener det er rimelig å anta at retningslinjene skal prege utviklingen i offentlige utgifter, da det i ved opprettelsen av oljefondet blir fremhevet at retningslinjene skal «virke disiplinerende i videre budsjettarbeid» (Ot.prp. nr. 29 (1989-90):3). Dette tolker jeg som at retningslinjene skal prege budsjettene i en betydelig grad. Det vil virke mot sin hensikt hvis retningslinjene reflekterer noe annet enn slik det er ønsket at den resterende andelen av økonomien skal utvikle seg.

I 1990, da fondet ble opprettet, var det stort sett generelle vurderinger for hvordan fondet skulle brukes. Det er som vist i avsnittet over mulig å ha noen forventinger til en økning i investeringer, mens forbruk under konsum ikke skal øke betydelig. Utgiftsposter til utdanning, som finnes under offentlig konsum kan likevel forventes at får en prosentvis økning, da dette er en av få konkrete utgiftsposter som blir nevnt. Dette vil i så tilfelle være mulig å se i figur 4, hvor jeg tar for meg de ulike postene innenfor offentlig konsum, med utdanning som en av postene.

Jeg kan forvente å finne en generell økning i offentlige utgifter, da det ikke er noe i dokumentene fra opprettelsen av oljefondet som indikerer at de skal synke. Jeg forventer å finne at investeringer har økt mer enn offentlig konsum, og at utdanningsposten innenfor offentlig konsum skal ha økt. Jeg tolker likevel store deler av dokumentet som at det rådet usikkerhet til hva som ville være den beste løsningen for hvordan fondet skulle organiseres og brukes, og flere ulike modeller diskuteres. Derfor forventer jeg at det ikke har skjedd store endringer fra 1990 tallet frem mot 2001. De lovene som blir vedtatt er vage med tanke på å pålegge noen eksplisitte retningslinjer for hvordan pengene burde brukes. Dette kommer muligens av at regjeringen i stor grad var preget av den konjunkturelle situasjonen på starten av 1990 tallet.

I St.meld. nr. 29 (2000-2001) legger Finansdepartementet frem hovedmålet for den økonomiske politikken, med retningslinjer som bygger på fundamentet fra 1990. Retningslinjene for hvordan pengene i oljefondet skal brukes fremstår likevel klarere og tydeligere enn i 1990. Hovedmålene som blir presentert er arbeid for alle, en rettferdig fordeling, å videreutvikle det norske velferdssamfunnet og å bidra til en bærekraftig utvikling. Pengebruken skal gjenspeile hovedmålene. Regjeringen mente at det på bakgrunn av betydelig høyere inntekter fra petroleumsproduksjonen var behov for en klar, langsiktig strategi for bruken av oljeinntektene (St.meld. nr. 29 (2000-2001):2).

Av hensyn til en jevn og stabil utvikling i norsk økonomi, burde det være klare begrensninger på hvor rask en økning i bruken av oljeinntekter kan fases inn, noe som blir poengtert ved følgende sitat: «Størstedelen av de store overskuddene på statsbudsjettet som vi nå ser bør derfor settes til side i Petroleumsfondet for å dekke økte utgifter vi vet kommer når veksten i antall alderspensjonister for alvor tiltar i perioden etter 2015» (St.meld. nr. 29 (2000-2001):4).

Regjeringen beskriver en virkelighet med økte inntekter i oljefondet, og ser for seg at disse kommer til å avta på lengre sikt. Høye oljepriser og høye inntekter til oljefondet har åpenbart vært med å påvirke regjeringen til å innføre nye og tydeligere retningslinjer for pengepolitikken.

Forslaget om å bruke forventet realavkastning fra 1990 blir videreført og begrunnet med at det gir en jevn innfasing av petroleumsinntektene. Alternativet sikrer at en ikke tærer på statens formue, samtidig gir det rom for en viss utvikling av velferdstilbudet og/eller en viss reduksjon i skattenivået (St.meld. nr. 29 (2000-2001):7). Dette blir fulgt opp på side 5 i stortingsmeldingen hvor det foreslås at pengene benyttes dels til økt offentlig sysselsetting og dels til reduserte skatter. Dette skal ivareta hensyn til en generasjonsmessig balanse samt hensynet til balanse i økonomien.

En samlet vurdering gjort av finansdepartementet legger følgende til grunn som retningslinje for budsjettpolitikken: «Petroleumsinntekten fases gradvis inn i økonomien. Det legges til grunn en innfasing om lag i takt med forventet realavkastning av Petroleumsfondet» (St.meld. nr. 29 (2000-2001):8). Dette er det som er mest kjent av handlingsregelen i dag, og som tar for seg *hvor mye* av fondet som skal fases inn i økonomien. Det som er mindre kjent, og som er mest sentralt for denne oppgaven, er *hva* de ekstra pengene skal brukes på. I den sammenheng viser Finansdepartementet til en rekke hensyn som er sentrale for utarbeidelsen av retningslinjene:

«I vurderingene av hvordan petroleumsinntektene skal fases inn i årene fremover, er bl.a. følgende avveiinger sentrale: hensynet til jevn utvikling i det offentlige tjenestetilbudet, jevn innfasing av oljeinntektene, hensynet til konkurranseutsatt sektor og hensynet til å unngå store omstillinger i økonomien, hensynet til usikkerhet i framtidige oljeinntekter og en bør ikke basere den økonomiske politikken på at skatte- og avgiftsnivået skal øke.» (St.meld. nr. 29 (2000-2001):7).

Dette understreker igjen at regjeringen ønsker å ivareta mange hensyn på en gang, hvor de fleste hensynene baserer seg på en nøktern pengebruk, med fokus på langsom innfasing av inntektene.

Regjeringen understreker at det ikke er likegyldig hvordan pengene som skal fases inn i økonomien:

«Produksjonen i Fastlands- Norge utgjør om lag 4/5 av den samlede produksjonen i norsk økonomi. Det skal derfor ikke stort inntektstap til resten i av økonomien før den økte handlefriheten som petroleumsinntekten gir, er brukt opp. På lang sikt er det således vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge. I en slik sammenheng er det størrelsen på og utnyttelsen av arbeidsstyrken og andre resurser som betyr mest for den økonomiske veksten, og dermed for omfanget av de offentlige velferdsordningene.» (St.meld. nr. 29 (2000-2001):10,11).

Med bakgrunn i dette legger regjeringen vesentlig vekt på at handlingsrommet som økt bruk av oljeinntekter gir, skal brukes på en måte som vil styrke vekstevnen til norsk økonomi. Videre blir det vist til konkrete forslag for hvordan vekstevnen skal styrkes:

«Lavere skatter og avgifter kan gi næringslivet bedre arbeidsvilkår, slik at konkurransevnen styrkes. Tilsvarende vil tiltak for en bedret infrastruktur, samt tiltak for å bringe fram ny kunnskap gjennom forskning og utvikling bidra til å styrke vekstevnen.» (St.meld. nr. 29 (2000-2001):10,11).

Å styrke vekstevnen er regjeringens overordnede mål for hvordan pengene fra oljefondet skal brukes i samfunnet. For å styrke den legger de særlig vekt på tre tiltak 1) å gi lavere skatter og avgifter for næringslivet 2) tiltak for å bedre infrastrukturen og 3) bringe frem ny kunnskap gjennom forskning.

De overordnede retningslinjene kan tyde på at skatte og avgiftsnivået vil være lavere etter 2001. Utgifter til transport skal ha økt, særlig de utgiftene som går under arts kategorien investeringer, da det vil være et uttrykk for at det er bygget flere veier, jernbaner osv. Derfor kan jeg forvente at investeringer skal ha økt. Hvis det har blitt brukt mer penger på å bringe frem ny kunnskap skal utgiftene til Forskning og utvikling (FoU) ha økt siden 2001. Her regner jeg alle poster innenfor FoU, da det ikke er fremhevet hva slags kunnskap som skal bringes frem.

Videre tar retningslinjene høyde for at bruken av oljeinntekter har utgangspunkt i en normal konjunktursituasjon, og at retningslinjene kan reguleres noe hvis denne endrer seg drastisk. Dette påpekes på side 10: «I en situasjon med høy aktivitet i økonomien, bør en holde tilbake i

budsjettpolitikken i forhold til dette, mens det ved et konjunkturtilbakeslag kan være behov for noe større bruk av oljeinntekter» (St.meld. nr. 29 (2000-2001):10,11). Dette åpner for en viss fleksibilitet i økonomien.

Handlingsregelen, slik den blir fremstilt i St.meld. nr. 29 (2000-2001), har som hovedmål å styrke vekstevnen gjennom en stabile og langsiktige retningslinjer for hvordan oljepengene brukes. Lavere skatter og avgifter, mer kunnskap gjennom forskning og bedre infrastruktur skal bidra til å styrke vekstevnen. Dette viser at retningslinjene er blitt mer eksplisitte siden opprettelsen av oljefondet, men det fremgår likevel av stortingsmeldingen fra 2001 at de bygger på det samme grunnlaget som i 1990. At det har blitt klarere retningslinjer, vil gjøre det lettere å sjekke om figurene i kapittel 6 har fulgt retningslinjene.

I dokumentene fra opprettelsen av oljefondet blir det fremhevet at konsum ikke skal øke, mens dette ikke blir vektlagt i like stor grad i St.meld. nr. 29 (2000-2001). Dette skaper ulike forventninger til hva jeg finner i oversikten over offentlig konsum, likevel er retningslinjene fra 1990 såpass uklare at det er rimelig å anta at det er retningslinjene fra St.meld. nr. 29 (2000-2001) som har blitt fulgt. Ut fra retningslinjene i de opprinnelige dokumentene er det mulig å forvente en økning i investeringer, da dette blir nevnt eksplisitt i begge dokumentene. Utgifter til infrastruktur og transport skal også øke, særlig innenfor artskategorien investeringer. Jeg forventer også å finne økning i utgifter til forskning og utvikling, som inngår i både investeringer, overføringer og konsum.

Retningslinjene fra St.meld. nr. 29 (2000-2001) indikerer også at inntekter fra skatter og avgifter for næringslivet skal synke. Videre vil jeg se på om Stoltenberg II-regjeringen og Regjering Solberg i sine nasjonalbudsjett viderefører den samme forståelsen for hvordan handlingsregelen skal påvirke den økonomiske utviklingen.

5.2 Retningslinjer for bruk av oljepenger i nasjonalbudsjettet 2007

I 2007 satt Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet i en koalisjonsregjering som varte fra 2005 til 2009. Regjeringen fortsatte sitt samarbeid etter 2009, og hadde regjeringsmakten frem til 2013. I Nasjonalbudsjett som ble lagt frem i 2007 slo regjeringen fast at «Regjeringen legger opp til å holde bruken av oljeinntekter på et nivå som understøtter en fortsatt balansert

utvikling i norsk økonomi, i overensstemmelse med de rammene handlingsregelen setter.» (St.meld. nr. 1 (2006-2007):8).

Det blir ikke ytterligere nevnt hvordan regjeringen forstår disse rammene bortsett fra at de legger opp til at oljeinntektene skal være på linje med forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland (St.meld. nr. 1 (2006-2007):8). At pengene skal brukes i overensstemmelse med de rammene handlingsregelen setter indikerer at det under Stoltenberg II-regjeringen kan forventes at skattene og avgiftene for næringslivet har sunket og at det er en økt satsning på forskning og infrastruktur, slik handlingsregelen i St.meld. nr. 29 (2000-2001) legger opp til.

Videre i Nasjonalbudsjett for 2007 står det at retningslinjene som regjeringen legger til grunn, skal ta hensyn til en stabil økonomisk utvikling og at dette skal tillegges betydelig vekt i den løpende utformingen av budsjettpolitikken (St.meld. nr. 1 (2006-2007):57). Dette åpner for at regjeringen selv kan vurdere hvordan de mener at økonomien skal stabiliseres og at de kan overstyre retningslinjene fra handlingsregelen, hvis det kan forsvares med at det holder økonomien stabil. Det ble også nevnt ved opprettelsen av Statens petroleumsfond i 1990 at retningslinjene til enhver tid må ta hensyn til de skiftende forholdene. Det er derfor mulig å anta at Stoltenberg regjeringen har hentet punktet derfra, og på den måten legitimerer en vid forståelse av handlingsreglenes retningslinjer.

Det er interessant at regjeringen ikke eksplisitt kommenterer eller nevner hvordan de forstår retningslinjene. Det vil likevel være nyttig å se på hvordan de offentlige utgiftene har blitt brukt i perioden hvor Stoltenberg II regjerte, for da vil det være mulig å se hva de har vurdert som ”hensyn til en stabil økonomisk utvikling” og om dette følger de retningslinjene som handlingsregelen legger opp til. Ut fra det jeg har funnet i nasjonalbudsjettet til Stoltenberg II-regjeringen forventer jeg at tallene i kapittel 6 skal ha utviklet seg i samme retning som det jeg forventer ut fra de opprinnelige dokumentene i kapittel 5.1.

5.3 Retningslinjer for bruk av oljepenger i nasjonalbudsjettet for 2014-2015

Nasjonalbudsjett for 2015 ble lagt frem av Høyre og Fremskrittspartiet, som videre blir omtalt som Regjeringen Solberg.

Under kapittel 3 om den økonomiske politikken i nasjonalbudsjettet for 2015 trekker regjeringen fram en rekke punkter som viser hvordan de forstår retningslinjene for handlingsregelen.

Regjeringen nevner at de ønsker å ta hensyn til de retningslinjene som har blitt satt for oljefondet: «Regjeringen vil bygge videre på det rammeverket som er skapt rundt forvaltningen av SPU.

Regjeringen vil legge vekt på åpenhet og etisk bevissthet» (St.meld. nr. 1 (2014-2015):25), samt at de vil «føre en ansvarlig økonomisk politikk basert på handlingsregelen for bruk av oljepenger. Den økte bruken av oljepenger skal vris i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur samt vekstfremmende skattelettelse» (St.meld. nr. 1 (2014-2015):24). Her nevnes de samme punktene som kommer frem i St.meld. nr. 29. (2000-2001), og det er tydelig at regjeringen anerkjenner og ønsker å videreføre satsningen fra tidlig på 2000-tallet.

I nasjonalbudsjettet for 2015 understreker regjeringen at det er sentralt å se på retningslinjer for *hvordan* oljepengene brukes. Her utdyper de hvordan de forstår retningslinjene i St.meld. nr. 29 (2000-2001) når det gjelder for bruken av pengene:

«Da handlingsregelen ble innført i 2001, ble det lagt vekt på at handlingsrommet fra innfasingen av oljeinntektene måtte brukes til å øke vekstevnen i norsk økonomi. Både i St.meld. nr. 29 (2000 – 2001) og i finanskomiteens innstilling ble det pekt på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning kan støtte opp under vekstevnen i fastlandsøkonomien.» (St.meld. nr. 1 (2014-2015):55)

Regjeringens oppfatning av hva pengene skal brukes på, stemmer godt overens med den jeg har presentert i kapittel 5.1, noe som tilsier at jeg kan forvente å finne at det fra det fra 2013 er økt satsning på områdene infrastruktur og forskning sammenlignet med før 2001. Når det gjelder reduisering i skatter og avgifter så nevner Regjering Solberg dette, men de sier ikke noe om hvem skatteletten gjelder for.

Regjeringen Solberg presenterer i nasjonalbudsjettet en figur som viser hvor mye de har brukt i en samlet satsning på kunnskap, samferdsel og skattelettelse og sammenligner dette med hva den forrige regjeringen brukte på de samme postene. I følge denne figuren har Regjeringen Solberg brukt mer enn den forrige regjeringen på alle punkter:

«For 2014 og 2015 har den samlede satsingen på kunnskap, samferdsel og skattelettelser vært klart større enn under den forrige regjeringen, i tråd med regjeringens mål. Målt i faste priser øker utgiftene til samferdsel med i gjennomsnitt 4,7 mrd. kroner per år i 2014 og 2015, om lag dobbelt så mye som under den forrige regjeringen. Utgiftene til kunnskap øker i gjennomsnitt med 2,4 mrd. kroner, som er nesten 40 pst. høyere enn gjennomsnittet under forrige regjering. Samtidig øker også bruken av oljeinntekter mer enn gjennomsnittet for perioden 2006–2013. Andelen av det samlede handlingsrommet som brukes på kunnskap og samferdsel øker likevel med 2,2 prosentenheter, til knapt 20 pst. Medregnet skattelettelsene i 2014 og 2015 øker andelen til knapt 40 pst.» (St.meld. nr. 1 (2014-2015):55)

Regjeringen Solberg påpeker at anslagene er usikre og at de bygger på skjønnsbaserte avgrensninger (St.meld. nr. 1 (2014-2015):55). Det er interessant å finne ut om jeg kommer frem til det samme resultatet i mine analyser, og hva som eventuelt skiller mine beregninger fra de som er gjort av Regjeringen Solberg. Jeg antar at de ikke vil vise nøyaktig det samme da de har regnet ut utgiftene i prosent av tilgjengelig handlingsrom. Hva som defineres som handlingsrom er uklart, og blir ikke forklart i nasjonalbudsjettet. Jeg forventer at Regjeringen Solberg har tatt med personskatt når de har regnet på hvor stor reduisering det har vært i skatter og avgifter, fordi dette vil styrke deres fremstilling av at de har redusert skatter og avgifter i større grad enn Stoltenberg II-regjeringen. Derfor forventer jeg å finne at det ikke nødvendigvis har blitt lavere skatter og avgifter for næringslivet under Regjering Solberg, da deres forståelse ikke er i samsvar med drøftelsene jeg gjorde i kapittel 5.1.

Regjeringen Solberg viser til at vekstevnen i norsk økonomi kan økes ved å omprioritere midler innenfor det enkelte område og mener at det understreker betydningen av at midlene prioriteres slik at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten blir størst mulig (St.meld. nr. 1 (2014-2015):55). Her åpner de som Stoltenberg II-regjeringen for at det kan legges inn tilpasninger ut fra den skiftende økonomiske situasjonen i samfunnet. Dette understrekes ved at de skriver:

”Etter hvert som fondet blir større og erfaringsgrunnlaget bredere, er det naturlig å vurdere å videreutvikle forvaltningen for å sikre at den skjer på en mest mulig hensiktsmessig måte.» (St.meld. nr. 1 (2014-2015):25).

Det er likevel uklart hvor mye dette påvirker prioriteringene av retningslinjene og når de mener at fondet blir så stort at forvaltningen må videreutvikles.

5.4 Sammendrag kapittel 5

I kapittel 5 har jeg sett på hvordan retningslinjene for handlingsregelen blir presentert i dokumentene fra opprettelsen av oljefondet og innføringen av handlingsregelen, som sammen representerer retningslinjer fra de opprinnelige dokumentene. Dokumentene bygger på det samme prinsippet for hva pengene fra oljefondet skal brukes på, som er å styrke vekstevnen i norsk økonomi. Til tross for at retningslinjene i kapittel 5.1 bygger på samme prinsipp, så er de føringene som blir lagt i 1990 såpass vage at jeg for perioden frem fra 1993 til 2001 ikke forventer store utslag i offentlige utgifter. Hvis regjeringene de siste 25 årene har fulgt opp retningslinjene fra opprettelsen i 1990 og 2001, er det grunn til å tro at det innebærer at de offentlige utgiftene har økt, og at det særlig gjelder økning i investeringer. Her ligger det en forutsetning om at de økonomiske forholdene er relativt like mellom 1990 og 2014. Dette skal jeg se nærmere på i kapittel 6. Hvis det er slik at konsumet har økt mye vil det være i samsvar med retningslinjene fra St.meld. nr. 29 (2000-2001). I figur 4, som tar for seg ulike postene innenfor konsum, vil jeg kunne se om utdanning har økt, dette vil i så fall være i samsvar med retningslinjene fra opprettelsen av oljefondet i 1990. Utgifter til overføringer blir ikke spesifikt nevnt i retningslinjene, men omfatter utgifter til både forskning og transport så jeg antar at de skal øke noe. Av de formålsspesifikke utgiftene forventer jeg ut fra 5.1 at både transport og FoU skal øke. Jeg forventer også at inntektene for skatter og avgifter for ikke-finansielle foretak skal synke.

Jeg har vist at det er noen forskjeller i tolkningene av retningslinjene fra de opprinnelige dokumentene i Stoltenberg II og Regjeringen Solbergs nasjonalbudsjett. Det kan være ulike grunner til at det er forskjell, da regjeringene både har ulikt politisk ståsted og at den ene regjeringen hadde politisk flertall på stortinget, mens den andre ikke har det. Det kan også være ulike underliggende økonomiske forhold som påvirker det politiske standpunktet til regjeringene. Dette gjør at det er vanskelig å si hva som er utslagsgivende for forskjellene, men jeg antar at de ulike politiske ståstedene til regjeringene er en sentral faktor i hvorfor de tolker retningslinjene ulikt.

Den største forskjellen mellom nasjonalbudsjettene er at Stoltenberg II-regjeringen ikke i like stor grad som regjeringen Solberg nevner hvordan de forstår/tolker retningslinjene. Begge regjeringene nevner at de ønsker å følge de retningslinjene som ble satt ved St.meld. nr. 29 (2000-2001), men Regjeringen Solberg utdyper i større grad hvordan de forstår dem. Regjeringen Solberg legger seg tett opp til ordlyden i St.meld. nr. 29 (2000-2001) når de forklarer hvordan de forstår retningslinjene. Punktet med størst avvik er skatter og avgifter. Her antar jeg at Regjeringen Solberg har forstått det som en skattelette for både privatpersoner, gjennom for eksempel eiendomsskatt, og for næringslivet. Både Stoltenberg II-regjeringen og regjeringen Solbergs nasjonalbudsjett er nærmest de retningslinjene som blir presentert i St.meld. nr. 29 (2000-2001). Det vil derfor bli interessant å se om resultatene i kapittel 6 bekrefter dette, og om utvikling følger retningslinjene som er presenter i kapittel 5.

Begge regjeringene åpner for en viss fleksibilitet i forståelsen av handlingsregelen. Dette begrunnes med hensynet til en stabil økonomisk utvikling. Hvordan dette har slått ut i nasjonalbudsjettene er vanskelig å si, men vil kunne forklare store avvik fra retningslinjene som handlingsregelen legger opp til. I sum er det er ikke store avvik i tolkningen av retningslinjene fra de opprinnelige dokumentene i verken nasjonalbudsjettet fra 2007 eller fra 2105. Jeg forventer derfor en jevn og stabil utvikling i årene etter 2001, som er i samsvar med de retningslinjene som kommer frem av St.meld. nr. 29 (2000-2001). Videre vil jeg med utgangspunkt i tall fra nasjonalregnskapet se om den økonomiske utviklingen er slik jeg forventer.

6 Hvordan har offentlige utgifter utviklet seg fra 1993 til 2014?

I dette kapittelet skal jeg ta for meg hvordan de offentlige utgiftene har utviklet seg fra 1993 til 2014. I kapittel 5 har jeg vist hva som kan forventes at har skjedd med utgangspunkt i opprettelsen av oljefondet, handlingsregelen og nasjonalbudsjettet fra 2007 og 2015. Her vil jeg ta for meg hva som faktisk har skjedd og kommentere utviklingen i lys av de tre forståelsene jeg presenterer i kapittel 5.1, 5.2 og 5.3. Alle tallene som er brukt til figurene som presenteres i kapittel 6, er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB 2015a,b).

Jeg vil først presentere figurer som viser utvikling av offentlige utgifter totalt, og deretter inndelt i art, som i dette tilfellet er konsum, investeringer og overføringer. Så vil jeg se på utviklingen etter ulike formål, med fokus på forskning og utvikling (FoU) og utgifter til transport. De formålsspesifikke utgiftene inkluderer utgifter som går under både konsum, investeringer og overføringer til private. Deretter vil jeg se på inntekter fra skatter og avgifter for ikke finansielle foretak. Jeg viser utvikling målt i prosent av brutto nasjonalprodukt for Fastlands- Norge. I hver figur er det markert en vertikal linje, den er grønn og viser hvor handlingsregelen ble innført. Jeg har også satt inn to bokser, hvor den ene er lyserød og markerer perioden Stoltenberg II hadde regjeringsmakt, og den andre er gul og viser til de årene hvor Regjeringen Solberg sitter i regjering.

I figurene er det også flere horisontale stiplede linjer som viser gjennomsnittet for perioden den stiplede linjen strekker seg over. Det er i hovedsak gjennomsnitt for de ulike periodene jeg vil bruke som grunnlag i analysen, da enkelt årstall kan være vanskelig å bruke for å måle tendenser.

6.1 Offentlige utgifter delt inn etter art

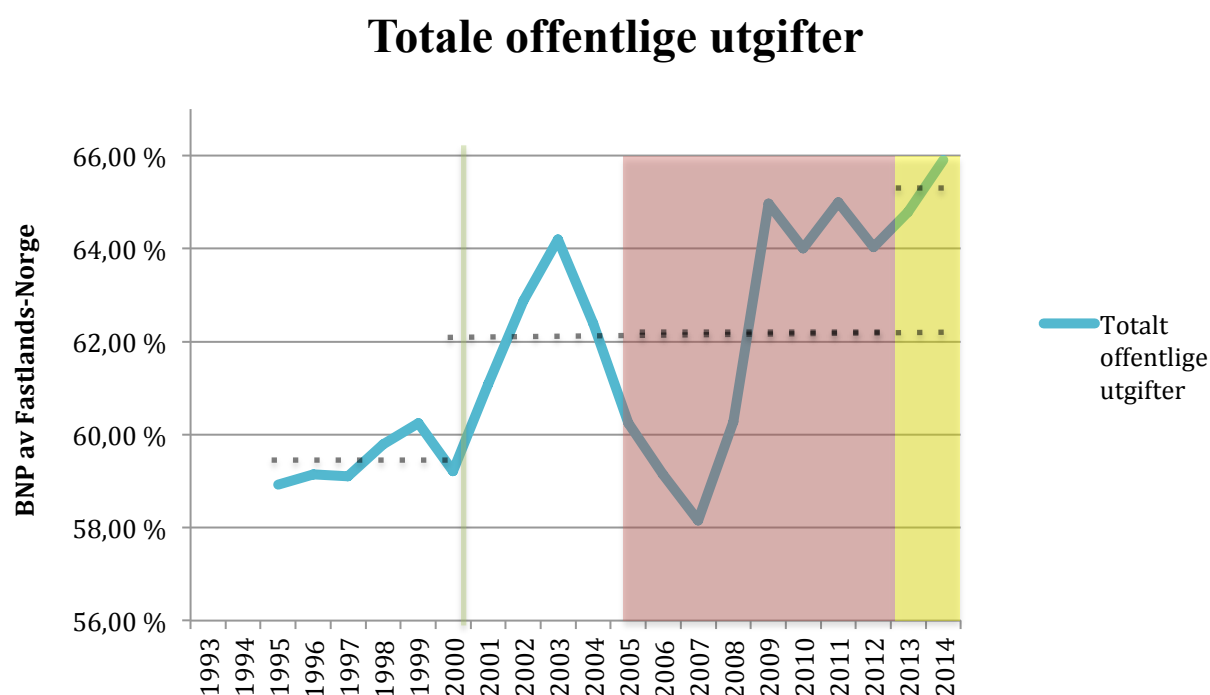
Alle tall er hentet fra Statistikk sentralbyrå sine hjemmesider for nasjonalregnskapet. Tallene er sist oppdatert februar 2015. Jeg vil ta for meg hvordan den økonomiske utvikling har vært i årene fra 2001 frem til 2014.

6.1.1 Totale offentlige utgifter

Denne figuren tar for seg de totale offentlige utgiftene, summen av konsum, investeringer og overføringer. Siden det ikke er mulig å hente tall fra overføringer før i 1995 starter linjen i 1995. Jeg

vil derfor ikke kommentere utviklingen mellom 1993 til 1995 for denne figuren.

Figur 1: Oversikt over totale offentlige utgifter 1993 til 2014



Grønn linje: Handlingsregelen fra 2001, **Rød boks:** Stoltenberg II regjeringen, **Gul boks:** Regjeringen Solberg, **Stiplet linje:** Gjennomsnitt for perioden linjen strekker seg over

Figur 1 viser at de offentlige utgiftene har gått fra å utgjøre 59 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 1995 til 66 prosent i 2014. Det tilsvarer en økning på 11,8 prosent. Dette er et uttrykk for at det har vært en betydelig økning i offentlige utgifter siden oljefondet ble opprettet i 1990. Offentlige utgifter har i perioden mellom 1995 og 2014 variert mellom 58 prosent på det laveste og 66 prosent på det høyeste. Det laveste punktet var i 2007. Figuren viser at det ikke har vært en jevn stigning i årene mellom 1995 og 2014, men derimot at det har vært flere perioder hvor utgiftene har økt for deretter å synke igjen.

Frem mot år 2000 var det en jevn stigning i offentlige utgifter. Rundt år 2000 sank utgiftene fra 60 til 59 prosent. I årene fra 2001 til 2003 var det ganske høy stigning hvor utgiftene gikk fra 59 prosent til å utgjøre i overkant av 64 prosent. Dette tilsvarer en prosentvis stigning på 8,4 prosent, noe som er en betydelig endring for en periode på to år. Dette betyr at de første årene etter handlingsreglen var det en markant stigning i de offentlige utgiftene. Av politiske endringer er det

ikke kun handlingsregelen som er verdt å nevne fra starten av 2000-tallet. Finansdepartementet byttet i 2001 over til en flytende rente med inflasjonsmål, som vil si at det er tilbud og etterspørsel som avgjør valutakursen (Norges Bank 2005). Dette kan spille inn på hvordan økonomien utvikler seg. Men siden retningslinjene bygger på at det skal være en jevn og stabil utvikling, med en langsiktig strategi, kan det forventes at retningslinjene fra handlingsregelen likevel blir fulgt.

I 2003 snur tendensen og frem mot 2007 synker de offentlige utgiftene til under nivået fra 1995. Det er interessant å se at utgiftene startet å synke i 2003. Dette kan komme av at daværende regjering syntes at de offentlige utgiftene hadde nådd et for høyt nivå, og ønsket å redusere utgiftene. I 2005 tar Stoltenberg II over regjeringmakten. De første to årene av regjeringsperioden til Stoltenberg II-regjeringen fortsetter de offentlige utgiftene å synke. I 2007, hvor finanskrisen er et faktum i Norge, snur utviklingen og utgiftene går fra 58 prosent til 65 prosent i 2009, det høyeste nivået siden 1995. Dette utgjør en økning på 12 prosent.

Det er tydelig at Stoltenberg II-regjeringen måtte stimulerer økonomien ved å øke utgiftene som en konsekvens av finanskrisen. Fra 2010 har de offentlige utgiftene holdt seg forholdsvis stabilt mellom 64 og 65 prosent. Dette er på et mye høyere nivå enn utgiftene lå på før 2001, og kan komme av at det har vært økt satsning på velferdstilbud finansiert av staten. Gjennomsnittet for offentlige utgifter i perioden hvor Stoltenberg II-regjeringen har makten er på 62,2 prosent. Gjennomsnittet i perioden før handlingsregelen ble innført lå på 59,7, prosent. Det innebærer at under Stoltenberg II-regjeringen har det vært en økning på 4,5 prosent sammenlignet med før 2001.

Gjennomsnittet er naturlig nok påvirket av fallet i 2007, noe figuren også viser. En kan derfor tenke seg at gjennomsnittet hadde vært noe lavere hadde det ikke vært for finanskrisen. Dette antar jeg fordi det kan virke som Stoltenberg II regjeringen i 2005 ønsket å legge seg på samme nivå som før 2001, rundt 59 prosent. Etter 2007 er det tydelig at Stoltenberg II regjeringen ønsket å kompensere med å øke de offentlige utgiftene. I så tilfelle vil det kunne tale for at gjennomsnittet for offentlig utgifter hadde vært noe lavere hadde ikke vært for finanskrisen. I 2013 får Høyre og Fremskrittspartiet regjeringsmakt og gjennomsnittet for bruk av offentlige utgifter i perioden 2013 til 2014 er på 65,2 prosent. Det er betydelig høyere enn under Stoltenberg Regjeringen, men i og med at datagrunnlaget er mye mindre er det vanskelig å konkludere med at dette en varig tendens.

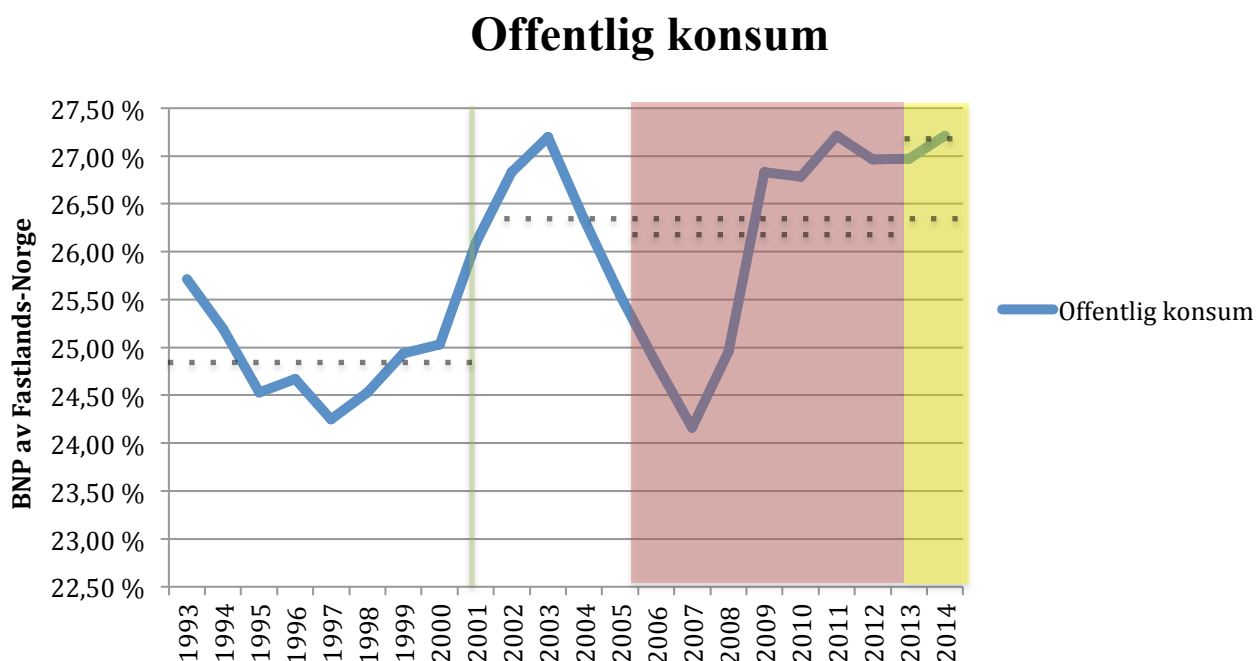
Figur 1 viser at de totale offentlige utgiftene har økt med 11 prosent fra handlingsregelen ble opprettet og fram til 2014. Det kan tyde på at handlingsregelen har blitt fulgt, da det har vært en

betydelig økning i offentlige utgifter, men ut fra figur 1 kan jeg bare se generelle tendenser. Figur 1 viser at det har vært store variasjoner innenfor perioden, men gjennomsnittet for bruk av offentlige utgifter for perioden under Stoltenberg II-regjeringen og Regjeringen Solberg er definitivt høyere enn før handlingsregelen ble innført. Figur 1 sier ingenting om hvilke poster som har økt og de offentlige utgiftene rommer mye. Det er derfor nødvendig å gå videre og se på artsspesifikke kategorier innenfor offentlige utgifter for å få bedre svar på om handlingsregelen har blitt fulgt eller ikke.

6.1.2 Konsum

Her vil jeg ta for meg hvordan konsum har utviklet seg fra 1993 til 2014 og se om utviklingen her følger samme tendens som de totale offentlige utgiftene.

Figur 2: Offentlig konsum fra 1993 til 2014



Grønn linje: Handlingsregelen fra 2001, Rød boks: Stoltenberg II regjeringen, Gul boks: Regjeringen Solberg, Stiplet linje: Gjennomsnitt for perioden linjen strekker seg over

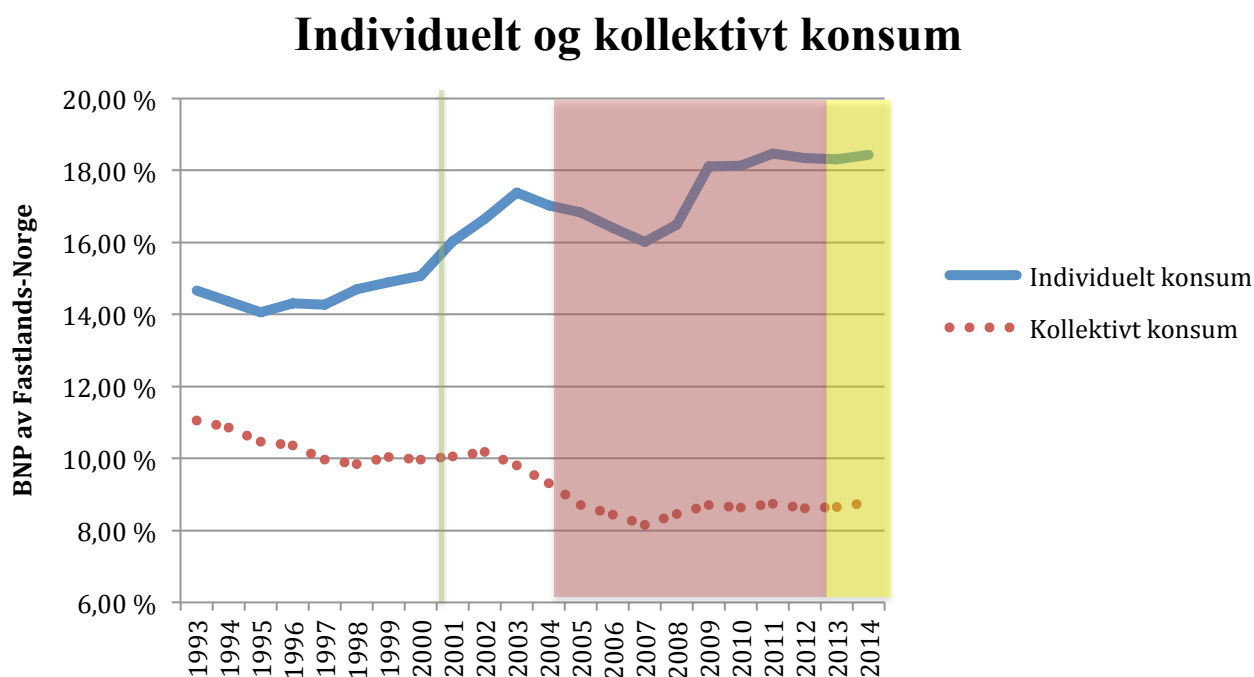
Offentlig konsum har variert mellom 24 prosent og rett over 27 prosent av brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge. I 1993 lå det på nesten 26 prosent, men sank gradvis ned til 24 prosent i 1997,

noe som tilsvarer en redusering på 7 prosent. Fra KrF, Venstre og Senterpartiet kommer i regjering i 1997 øker konsumet jevnt frem mot 2004 før det snur og går mot sitt laveste punkt i overgangen 2007/2008. På dette tidspunktet utgjorde konsumet 24,2 av brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge. Figur 2 viser at konsumet følger den samme tendensen som de totale offentlige utgiftene, med en sterk oppsving i etterkant av finanskrisen. Etter 2007 stabiliserer konsumet seg på rundt 27 prosent, som er det nivået det ligger på i 2014.

I 2001 lå konsumet på 26 prosent og i 2014 ligger det på 27,2 prosent. Etter handlingsregelen ble innført har økningen i offentlig konsum vært på over 4,6 prosent i offentlig konsum. De årene hvor Stoltenberg II hadde regjeringsmakten lå gjennomsnittet for perioden på 26,2 prosent. I årene før 2001 lå gjennomsnittet på 24,8 prosent. Dette innebærer at offentlig konsum økte med 5,6 prosent under Stoltenberg II. Årene under Regjeringen Solberg viser at utgiftene har økt med 9,6 prosent sammenlignet med årene før 2001.

Dette viser at både Stoltenberg II-regjeringen og Regjeringen Solberg har økt sine utgifter til konsum etter handlingsregelen ble innført. At det har vært en økning i konsum, stemmer godt overens med retningslinjene som kom med handlingsregelen i 2001. Det viser også at retningslinjene som blir presentert i de opprinnelige dokumentene, og som blir videreført i nasjonalbudsjettene fra 2007 og 2015, har blitt fulgt. Videre vil jeg se om det er forskjeller innenfor kollektivt og individuelt konsum, for å få bedre innsikt i hvilke utgifter innenfor konsum som har økt.

Figur 3: Individuelt og kollektivt konsum 1993-2014



Grønn linje: Handlingsregelen fra 2001, **Rød boks:** Stoltenberg II regjeringen, **Gul boks:** Regjeringen Solberg, **Stiplet linje:** Gjennomsnitt for perioden linjen strekker seg over

Jeg har delt konsum inn i individuelt og kollektivt konsum for å se om det er forskjeller i utviklingen innfor konsum. Individuelt konsum gjelder offentlige tjenester som kan knyttes til den enkelte konsument, blant annet undervisningstjenester, helsetjenester og sosial- og omsorgstjenester.

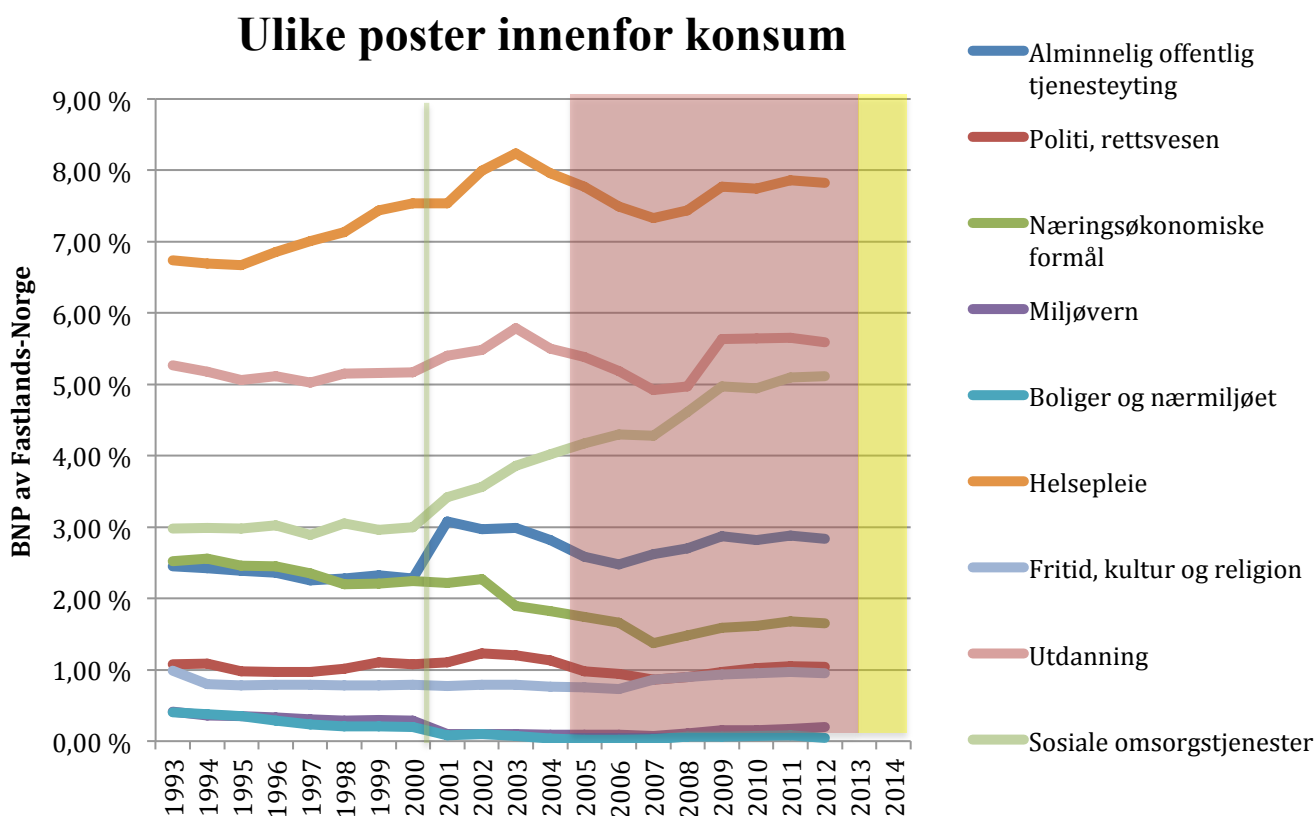
Individuelt konsum i offentlig forvaltning er utgifter som offentlig forvaltning finansierer, men som husholdningene forbruker. Kollektivt konsum er konsum i offentlig forvaltning som ikke kan knyttes til den enkelte konsument, blant annet alminnelig offentlig tjenesteyting, forsvar, politi og rettsvesen, og næringsformål (SSB 2014).

Denne figuren viser at det individuelle konsumet har økt med 13,8 prosent fra 1993 til 2014, mens det kollektive konsumet synker med 18 prosent fra 1993 til 2014. Fra 2001 til 2014 viser figuren den samme tendensen til at individuelt konsum øker, mens kollektivt konsum synker. Dette tyder på at det siden 2001 har vært en økt satsning på konsum som går til utgifter innenfor

undervisningstjenester, helsetjenester og sosial- og omsorgstjenester og utgifter som husholdningene forbruker.

Utgifter til alminnelig offentlig tjenesteyting som forsvar, politi og rettsvesen, som går under kollektivt konsum, har derimot sunket. Dette er særlig i samsvar med de retningslinjene som ble presentert ved opprettelsen av oljefondet i 1990, hvor det står at midlene vil således blant annet kunne bli brukt på offentlige investeringer og undervisning (Ot.prp. nr. 29 (1989-90:16)). Ut fra retningslinjene fra 2001, 2007 og 2015 er det også rimelig å si at det er konsum til utdanning som skal oppleve økning, da det kan være kan bidra til vekstfremmende tiltak. I det følgende vil jeg utforske hvorvidt dette stemmer ved å analysere de ulike postene innenfor konsum.

Figur 4: Ulike poster innenfor kollektivt konsum, 1993-2012



Grønn linje: Handlingsregelen fra 2001, Rød boks: Stoltenberg II regjeringen, Gul boks: Regjeringen Solberg, Stiplet linje: Gjennomsnitt for perioden linjen strekker seg over

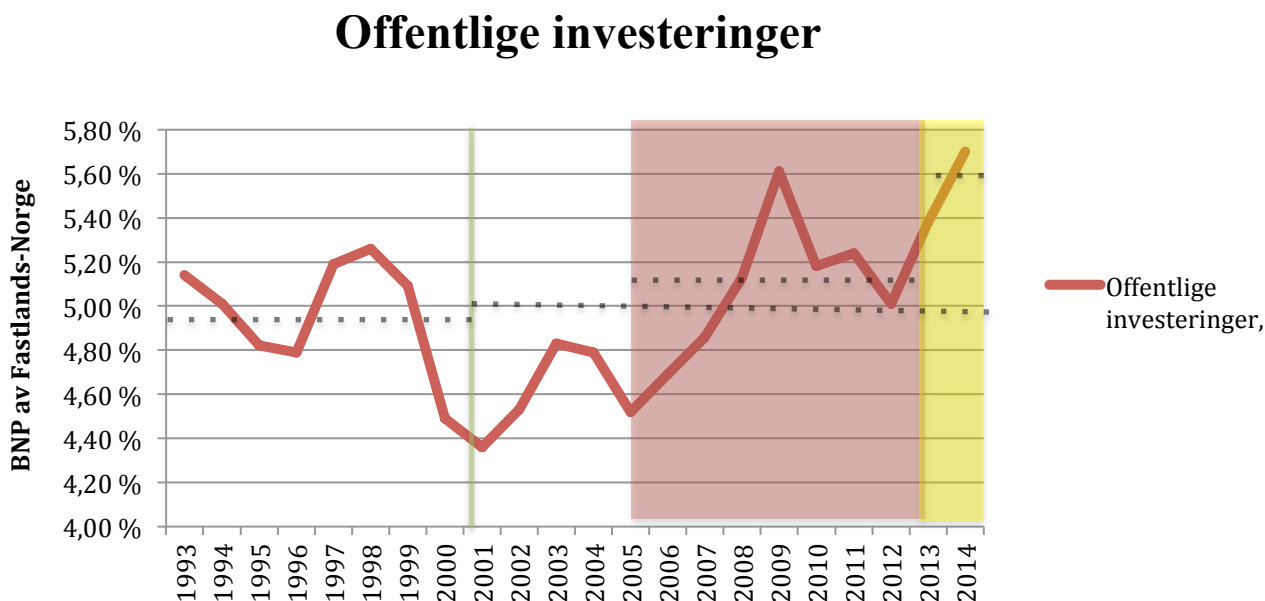
Tallen for ulike poster innenfor kollektivt konsum var bare mulig å hente en fullstendig oversikt over frem til 2012. Det er derfor ikke mulig å se hvordan postene har utviklet seg under Regjeringen Solberg.

Med utgangspunkt i 2001 er det særlig to poster som er interessant å se på. Utgifter til sosiale omsorgstjenester har gått fra å utgjøre 3 prosent i 1993 til å utgjøre 5 prosent i 2013. Dette tilsvarer en økning på rundt 60 prosent. Frem til 2001 lå utgiftene i denne posten stabilt på 3 prosent, noe som vil si at utgiftene innen denne posten har økt med 60 prosent siden handlingsregelen ble opprettet. Utgifter til næringsøkonomiske formål har derimot sunket gradvis fra 2,2 prosent til 1,7 prosent, noe som utgjør en reduksjon på 22,7 prosent. Utgifter til utdanning er ganske stabil, noe som kan tyde på at årsaken til at kollektivt konsum har økt i hovedsak skyldes en økt satsning på sosiale omsorgstjenester og helsepleie og ikke på grunn av utgifter til utdanning. Dette viser nødvendigheten av å se mer detaljert på de ulike utgiftene, da det har gitt et annet bilde enn figur 2 kunne gi. Det viser at selv om konsumet har økt, slik jeg forventet ut fra retningslinjene fra 2001, 2007 og 2015, så er det innenfor andre poster enn utdanning. Dette er en indikasjon på at retningslinjene fra 1990, hvor det ble fremhevet at satsningen på utdanning skulle økes, ikke har blitt fulgt.

6.1.3 Offentlige investeringer

Her vil jeg behandle offentlige investeringer totalt og deretter delt inn i investeringer i kommune- og statsforvaltningen.

Figur 5: Offentlige investeringer, totalt



Grønn linje: Handlingsregelen fra 2001, Rød boks: Stoltenberg II regjeringen, Gul boks: Regjeringen Solberg, Stiplet linje: Gjennomsnitt for perioden linjen strekker seg over

De offentlige investeringene har variert mellom 4,4 prosent og 5,7 prosent, hvor investeringene er på sitt høyeste i 2014. Investeringene har ikke vært lavere enn det de var i 2001, da handlingsregelen ble innført. Det har vært en økning fra 4,4 prosent i 2001 til 5,7 prosent i 2014, noe som utgjør en stigning på nesten 30 prosent fra handlingsregelen ble innført. Her er det viktig å se at investeringen var på sitt laveste i 2001, og tallet er ikke nødvendigvis representativt for perioden i forkant av handlingsregelen.

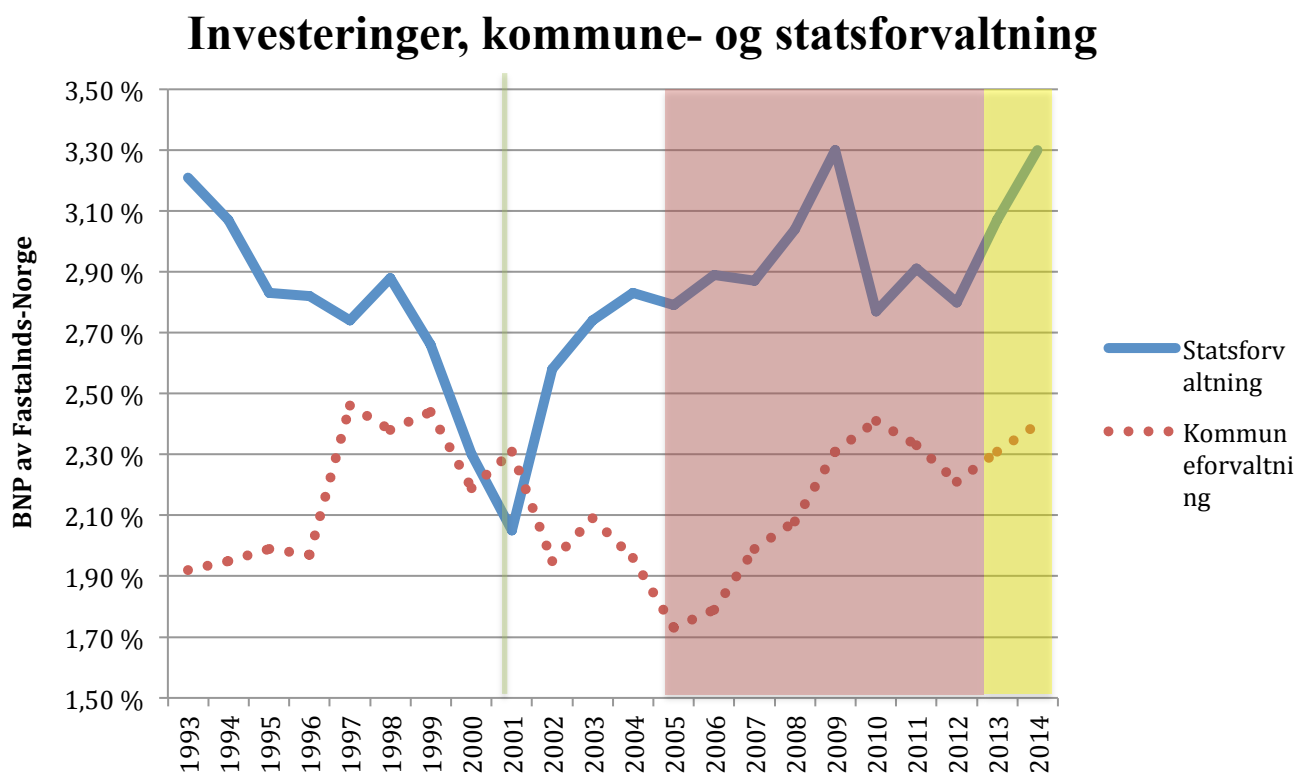
Frem mot 2004 steg investeringene før de i 2005 og 2006 sank. Deretter steg de jevnt til 2010. Dette viser at investeringene allerede hadde startet å øke før finanskrisen kom i 2007. Investeringer derimot en annen utvikling enn offentlig konsum. Fra 2010 til 2013 sank investeringene før de tok seg opp til sitt hittil høyeste nivå i 2014, da lå utgifter til investeringer på 5,7 prosent.

Dette indikerer at Regjeringen Solberg har brukt mer enn det Stoltenberg II-regjeringen gjorde de siste to årene av sin regjeringsperiode. Før handlingsregelen ble innført lå gjennomsnittet for

offentlige investeringer på 4,82 prosent, mens under Stoltenberg II lå det på 5,1 prosent. Dette vil si at under Stoltenberg II har det vært en økning på 5,8 prosent sammenlignet med årene før handlingsregelen.

Dette viser at bildet endrer seg ved å se på gjennomsnitt for en periode sammenlignet med å se på hvert enkelt år. Det viser likevel at investeringene har økt, noe som er i samsvar med retningslinjene fra de opprinnelige dokumentene og begge nasjonalbudsjettene. Det samme gjelder for de to årene Regjeringen Solberg har hatt makten, investeringene har under denne perioden økt med 16 prosent sammenlignet med årene før 2001. I neste figur vil jeg se om det er forskjeller mellom investeringer i statsforvaltningen og kommuneforvaltningen.

Figur 6: Offentlige investeringer, delt i stat og kommune



Grønn linje: Handlingsregelen fra 2001, Rød boks: Stoltenberg II regjeringen, Gul boks: Regjeringen Solberg, Stiplet linje: Gjennomsnitt for perioden linjen strekker seg over

Jeg ser her på hvordan investeringene har utviklet seg fordelt etter statsforvaltningen og

kommuneforvaltningen. Av investeringer som går under kommuneforvaltningen går store utgiftsposter som grunnskole og videregående skole, forskning gjennom forskningsrådet og infrastruktur i form av lokale veier. I 2010 overtok fylkeskommunene en større del av vegnettet, noe som innebærer at det kan være grunn til å tro at investeringene i kommuneforvaltningen i denne perioden vil øke noe i motsetning til statsforvaltningen. Innenfor statsforvaltningen går en betydelig andel av investeringene til infrastruktur i form av jernbane og større veier. Sykehus er også en stor del av statsforvaltningen (SSB 2013).

Det mest interessante i figur 6 er at investeringene i statsforvaltningen har steget betydelig fra 2001 frem til 2014, fra 2,1 prosent til 3,3 prosent. Det utgjør en økning på 65 prosent. Fokuserer jeg derimot på hvordan investeringene i statsforvaltningen har utviklet seg siden 1993, så er utgiftene på samme nivå i 1993 som i 2014. Det vil si at investeringene sank betraktelig fra 1993 til 2001 før de så gradvis steg frem til 2014. Likevel er gjennomsnittet under Stoltenberg II-regjeringen høyere enn før 2001, noe som indikerer at Stoltenberg Regjeringen har brukt mer på statsforvaltningen enn før handlingsregelen ble innført. Det samme gjelder for de to årene Regjeringen Solberg har hatt makten. Investeringene i statsforvaltningen synker noe fra 2010 til 2011, som kan stemme overens med at deler av vegnettet ble flyttet over til kommunesektoren, og da tok med seg en andel av investeringene dit.

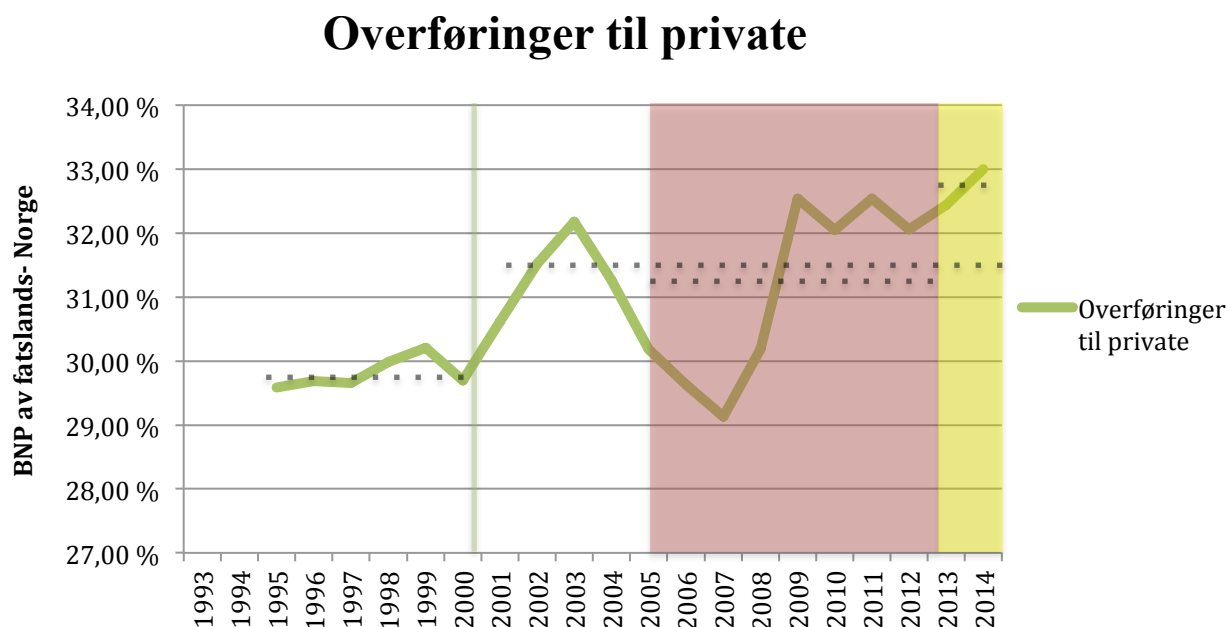
Investeringene i kommuneforvaltningen har steget hvis jeg tar utgangspunkt i 1993 mot 2014, mens de ligger omtrent på samme nivå i 2001 som i 2014. Investeringene i kommunesektoren sank likevel en god del i årene etter handlingsregelen ble innført, mens utgiftene steg i statsforvaltningen. Dette kan muligens forklares med at noen av investeringspostene har blitt flyttet fra kommuneforvaltningen til statsforvaltningen. I 2009/2010 økte utgiftene til investering i kommuneforvaltningen.

Dette kan igjen ha sammenheng med at kommunesektoren tok over større deler av vegnettet i 2010. Til tross for at kommuneforvaltningen har fått større ansvar for vei og transport, så synker investeringene de første årene etter 2010, før de tar seg opp på samme nivå som i 2009. At utgiftene til investering i kommunesektoren ikke har økt under Stoltenberg II-regjeringen, er en indikasjon på at retningslinjene ikke er fulgt, særlig når vi vet at kommeforvaltningen har fått større ansvar for oppgaver som går under infrastruktur. Under Regjeringen Solberg er utgiftene til investeringer i kommuneforvaltningen noe høyere enn årene før handlingsregelen ble innført. Utviklingen i den perioden er derfor i større grad i samsvar med retningslinjene.

6.1.4 Overføringer til private

Her vil jeg se på de totale utgiftene til overføringer til private. Som vedlegg til oppgaven ligger en figur som tar for seg ulike poster innenfor overføringer. Den er ikke med her fordi jeg mener den ikke vil gi meg informasjon som er relevant for å finne ut om retningslinjene ved handlingsregelen er fulgt eller ikke. Til tross for at overføringer ikke er nevnt spesifikt i retningslinjene, vil de være et uttrykk for hvordan de offentlige utgiftene har utviklet seg, og omfatter utgifter til både forskning og infrastruktur. Derfor vil det være interessant å se om disse utgiftene følger samme mønster som konsum og investeringer.

Figur 7: Overføringer til private, totalt



Grønn linje: Handlingsregelen fra 2001, Rød boks: Stoltenberg II regjeringen, Gul boks: Regjeringen Solberg, Stiplet linje: Gjennomsnitt for perioden linjen strekker seg over

Overføringer til private er som nevnt i starten av dette kapittelet ikke registrert før 1995, derfor starter grafen først ved punktet for 1995.

Overføringer til private stiger fra 29,7 prosent i 1995 til 33 prosent 2014. Dette utgjør en økning på 11,1 prosent. Utviklingen har samme tendensen fra handlingsregelen blir innført i 2001 til 2014.

Overføringene stiger jevnt fra 2001 til 2003/2004 før de synker frem mot 2007. Deretter går de raskt opp på samme nivå som i 2003 og holder seg stabilt der.

Overføringen følger slik den samme utviklingen som konsum. Gjennomsnittet for overføringer før 2001 var 29,8 prosent, mens gjennomsnittet i perioden under Stoltenberg II-regjeringen var på 31,2 prosent av brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge. Det vil si at overføringer under Stoltenberg II har økt med 8 prosent. Under Regjeringen Solberg er gjennomsnittet enda høyere, på 32,8 prosent av BNP for Fastlands-Norge, som vil si at det under Regjeringen Solberg har økt utgifter til overføringer med 10 prosent sammenlignet med før årene før handlingsregelen. Ingen av retningslinjene jeg har sett på nevner overføringer eksplisitt, men som jeg argumenterer for i kapittel 5 forventer jeg at overføringer skal ha steget noe, da de omfavner utgifter til utdanning, forskning og infrastruktur.

Resultatene jeg har presentert her viser at både Stoltenberg II-regjeringen og Regjeringen Solberg har økt sine utgifter til overføringer, og dermed er det samsvar mellom retningslinjene og de faktiske utgiftene her.

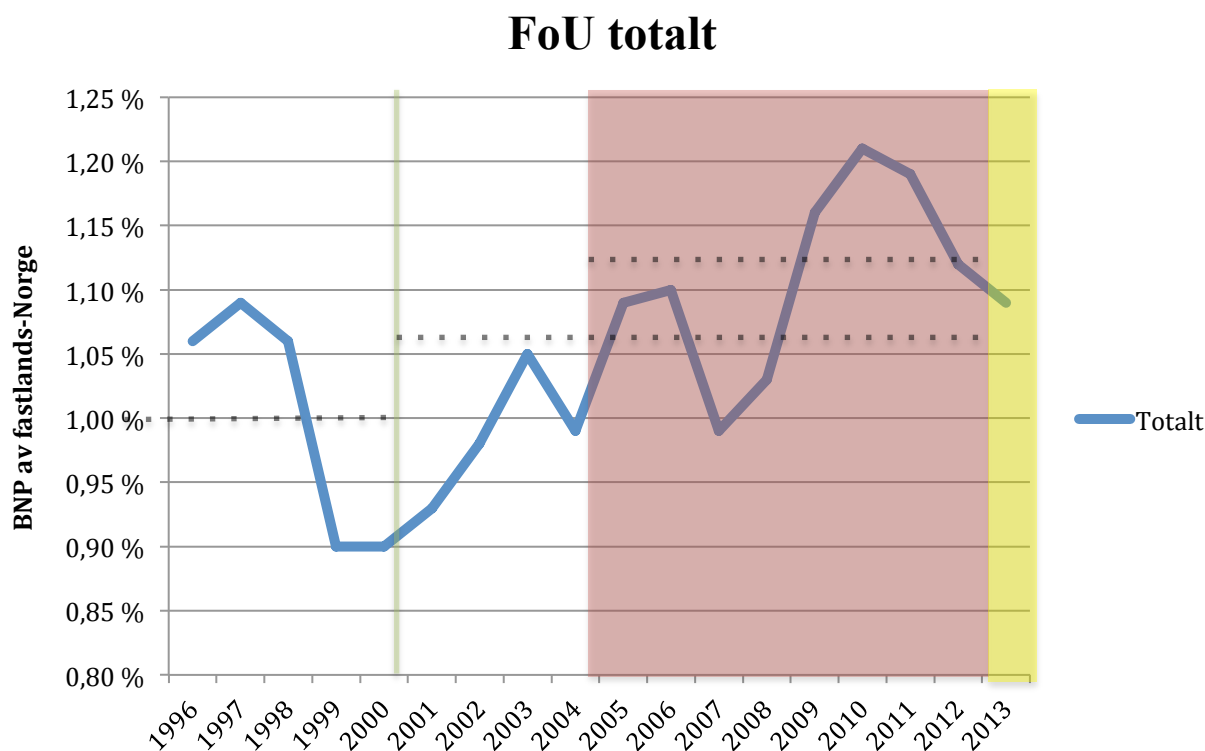
6.2 Offentlige utgifter del inn etter formål

Under delkapittel 6.1 har jeg sette på utgifter delt i artskategoriene konsum, investeringer og overføringer til private. Under dette delkapittelet skal jeg se på formålsspesifikke utgifter til FoU og transport for å se om de er i samsvar med resultatene fra 6.1.

6.2.1 Forskning og utvikling

Her vil jeg vise til de totale utgiftene til forskning og utvikling fra 1993 til 2013.

Figur 8: FoU



Grønn linje: Handlingsregelen fra 2001, **Rød boks:** Stoltenberg II regjeringen, **Gul boks:** Regjeringen Solberg, **Stiplet linje:** Gjennomsnitt for perioden linjen strekker seg over

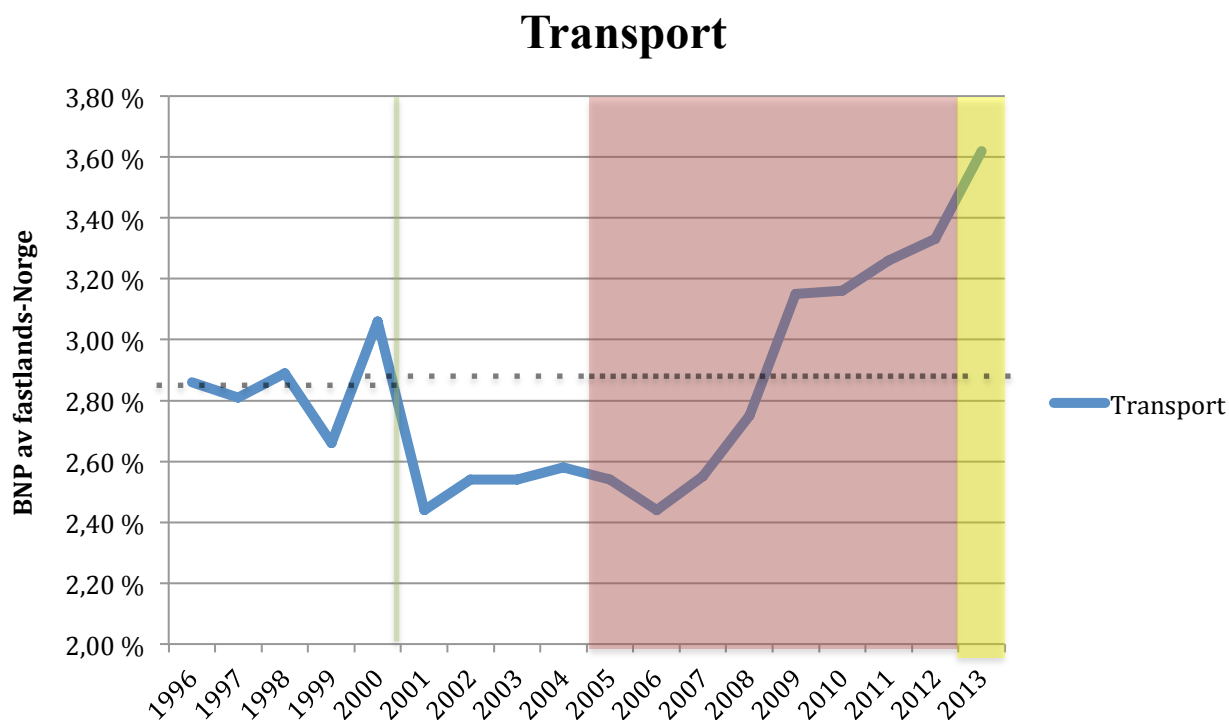
Figur 8 viser at nivået på utgifter til forskning og utvikling ligger på omtrentlig samme nivå i 1995 som i 2013. I perioden før 2001 ligger gjennomsnittet på 1 prosent, mens det i perioden under Stoltenberg II-regjeringen ligger på 1,12 prosent. Det vil si at utgiftene til forskning og utvikling har økt med 12 prosent under Stoltenberg II-regjeringen. I 2013 synker utgiftene noe, men det er vanskelig å konkludere med noe når jeg kun har data for ett år.

Ut fra figur 8 er det liten tvil om at det etter handlingsregelen har blitt brukt mer penger på forskning og utvikling, noe vil si at retningslinjene fra de opprinnelige dokumentene og nasjonalbudsjettene har blitt fulgt. Som vedlegg er det oversikt over hvilke poster innenfor forskning og utvikling som har økt mest, men jeg har latt være å ta den figuren med her fordi det ikke er spesifisert i retningslinjene hvilke utgifter som skal prioriteres og derfor vil ikke oversikten kunne gi meg noe mer informasjon som er relevant for min problemstilling.

6.2.2 Transport

Her ser jeg hvordan utgifter til transport har utviklet seg fra 1995 til 2013. Transport omfavner veitransport, sjøtransport, jernbanetransport og lufttransport.

Figur 9: Offentlige utgifter til transport



Grønn linje: Handlingsregelen fra 2001, **Rød boks:** Stoltenberg II regjeringen, **Gul boks:** Regjeringen Solberg, **Stiplet linje:** Gjennomsnitt for perioden linjen strekker seg over

Figur 9 viser at nivået i 2013 er betydelig høyere enn i 1995. Det har gått fra 2,9 prosent til 3,6 prosent, som vil si en økning på 24 prosent. Utgiftene har likevel variert gjennom perioden, og gjennomsnittet før 2001 ligger på samme nivået som under Stoltenberg II-regjeringen. Under Regjeringen Solberg er nivået betydelig høyere, men her er det bare ett år med data, noe jeg anser som for lite til å konkludere med at det er en varig tendens. Likevel sier det noe om at nivået er betydelig høyere enn før handlingsregelen ble innført. Ser jeg bort fra 2013, viser figur 9 at utgifter til transport ikke har økt etter at handlingsregelen ble innført. Dette innebærer at retningslinjene om økt satsning på transport og infrastruktur som ble presentert ved handlingsregelen i 2001 og i

nasjonalbudsjettet fra 2007 og 2015 ikke har blitt fulgt i praksis.

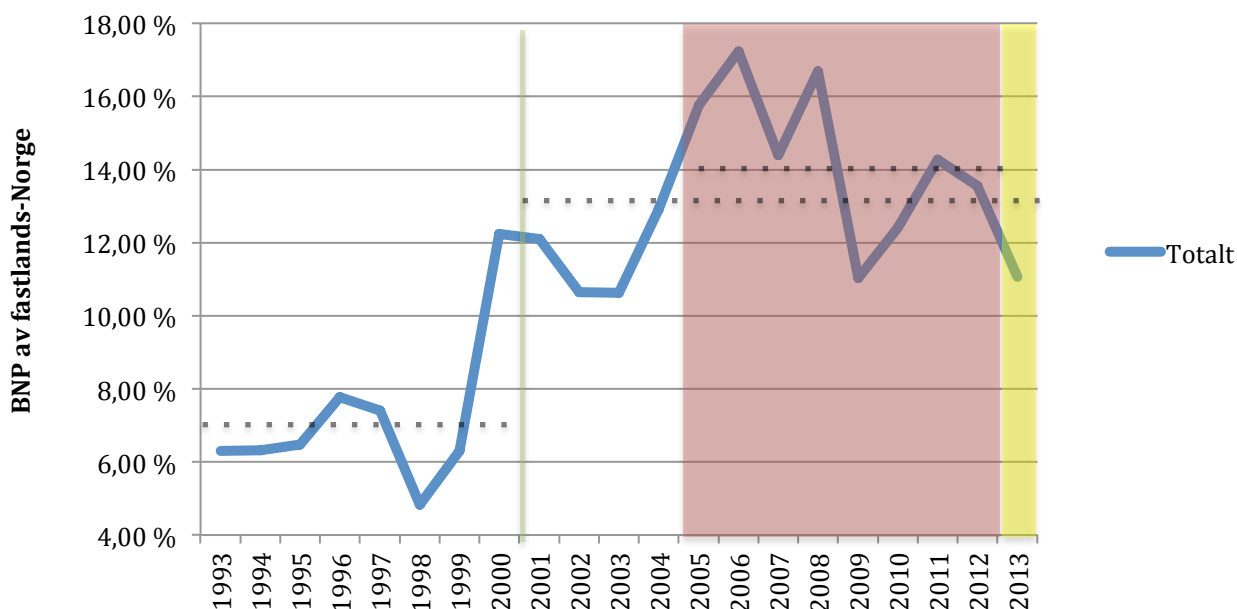
6.3 Inntekter

Så langt i kapittel 6 har jeg sett på hvordan ulike utgiftsposter i nasjonalregnskapet har utviklet seg i perioden mellom 1993 og 2014. En av de sentrale retningslinjene i handlingsregelen sier at oljepengen skal brukes til å redusere skatter og avgifter for næringslivet. Her skal jeg derfor se hvordan statens inntekter fra skatter og avgifter for ikke finansielle foretak har utviklet seg i den samme tidsperioden. I figur 10 tar jeg for meg den totale utviklingen, mens jeg i figur 11 tar for meg inntektene delt i næringskatter og skatt på inntekt og formue. For inntektene har jeg bare tilgang på tall frem til 2013.

6.3.1 Skatter og avgifter for ikke-finansielle foretak

Figur 10. Skatter og avgifter for ikke-finansielle foretak, totalt

Totalt skatter og avgifter, ikke-finansielle foretak

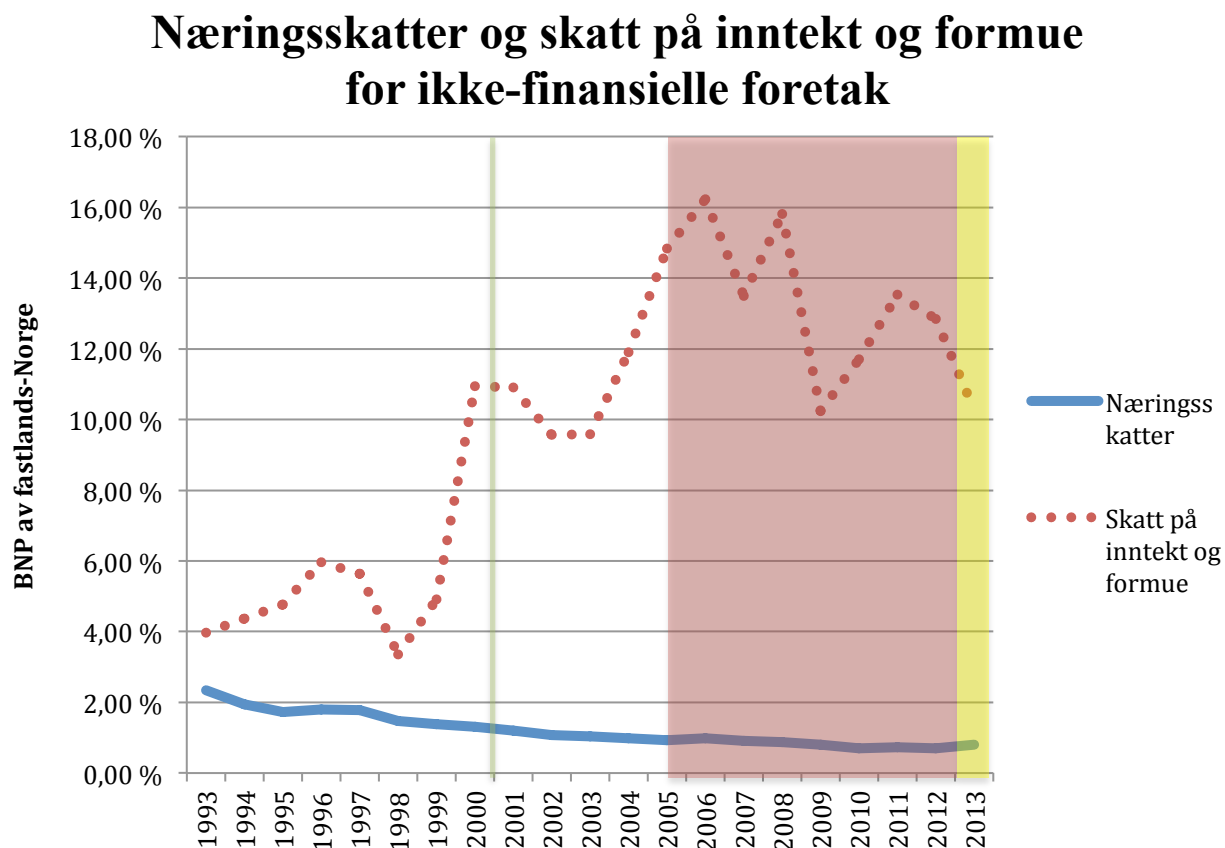


Grønn linje: Handlingsregelen fra 2001, Rød boks: Stoltenberg II regjeringen, Gul boks: Regjeringen Solberg, Stiplet linje: Gjennomsnitt for perioden linjen strekker seg over

Figur 10 viser at det har vært store variasjoner i inntekter fra skatter og avgifter for ikke-finansielle foretak. Gjennomsnittet lå på 7 prosent frem til 2001. I årene fra 2001 til 2013 lå gjennomsnittet på 13,2 prosent som vil si at inntektene har økt med 88 prosent fra før handlingsregelen ble innført. Under Stoltenberg II-regjeringen lå snittet på 13,8 prosent, som tilsvarer en økning på 97 prosent, altså nesten fordobling fra før 2001. I 2013 går det litt ned fra 13,5 prosent i 2012 til 11 prosent i 2013. Hvis retningslinjene er fulgt skal skattene og avgiftene for ikke finansielle foretak ha gått ned etter 2001.

Figur 10 viser det motsatte av hva jeg forventer ut fra retningslinjene, nemlig at inntekter fra skatter og avgifter har økt. Her vil jeg derimot anta at det ikke nødvendigvis er skatte og avgiftsnivået som har økt, men at de totale inntektene til ikke finansielle foretak har blitt betydelig høyere etter 2001, og dermed vil naturlig nok skattene og avgiftene fra denne sektoren bli høyere. Grunnen til at jeg antar dette, er at det siden 2001 har vært en sterk vekst i norsk økonomi (Regjeringen 2006). Dermed er det ikke sikkert figur 10 måler det jeg ønsker å finne ut på en god måte, og jeg kan derfor ikke å trekke klare konklusjoner ut fra denne figuren. Jeg vil videre se om det er forskjell i hvordan næringskatter og skatt på inntekt og formue har utviklet seg.

Figur 11: Næringskatter og skatt på inntekt og formue



Grønn linje: Handlingsregelen fra 2001, Rød boks: Stoltenberg II regjeringen, Gul boks: Regjeringen Solberg, Stiplet linje: Gjennomsnitt for perioden linjen strekker seg over

Denne figuren viser at næringskatter har sunket betraktelig, fra rundt 2,20 prosent i 1993 til 1 prosent i 2013. Dette tilsvarer en reduksjon på 54,5 prosent over 20 år. Fra 2001 til 2013 har det også vært en reduksjon i næringskattene, men den er på noe mer beskjedne 8,3 prosent. Skatt på inntekt og formue for ikke-finansielle foretak har ikke fulgt den samme tendensen. Fra 1993 til 2014 har det vært en økning fra 4,2 i 1993 til 10,2 prosent i 2014. Det tilsvarer en økning på rundt 140 prosent. Med utgangspunkt i 2001 er realiteten en annen. I 2001 lå skatt på inntekt og formue på rundt 11 prosent som vil si at det har sunket med 7,8 prosent fra 2001 til 2013. I årene frem til 2009 steg skatten på inntekt og formue før den sank mot 2011 også steg i 2012 før den sank igjen i 2014.

Som det fremgår i drøftelsen i forbindelse med figur 10, så antar jeg at utviklingen i skatter og

avgifter for ikke-finansielle foretak skyldes at inntektene i denne sektoren har økt betydelig de siste årene og at det forklarer hvorfor statens inntekter fra skatter og avgifter for ikke-finansielle foretak har økt så mye som figur 9 og 10 viser. Det interessante er at den blå linjen for næringskatter i figur 11 utvikler seg motsatt av linjen for skatt på inntekt og formue. Det kan komme av at næringskatter viser til skatter som ikke varierer i takt med produksjonen (SSB 2014). I så fall vil næringskattene gi et bedre bilde av hvordan skattene har utviklet seg, siden de er regulert for den relative inntektsstigningen. At næringskattene har sunket kan derfor være en indikasjon på at retningslinjen om at skatter og avgifter for næringslivet skal synke har blitt fulgt. Skatt på inntekt og formue er det derimot vanskeligere å si noe om da de varierer i takt med produksjonen.

6.4 Sammendrag kapittel 6

I kapittel 6 har jeg vist hvordan offentlige utgifter og inntekter fra skatter og avgifter fra ikke-finansielle foretak har utviklet seg i tidsrommet fra 1993 til 2014.

Oversikten over de totale offentlige utgiftene viser at utgiftene har økt etter at handlingsregelen ble innført. Under Stoltenberg II har utgiftene i gjennomsnitt økt med 4,2 prosent målt mot gjennomsnittet for utgiftene før handlingsregelen ble innført. Under Regjeringen Solberg har utgiftene økt enda mer, men her har jeg bare data for to år, noe som gir et dårligere analysegrunnlag. Resultatene fra denne figuren gir en indikasjon på at retningslinjene har blitt fulgt, da jeg ut fra de tre forståelsene har forventet at offentlige utgifter skal øke.

Videre viser figurene at det totale konsumet har økt, med 5,6 prosent under Stoltenberg II-regjeringen, altså noe mer enn totale offentlige utgifter. Under Regjeringen Solberg har konsumet økt med 9,6 prosent. Dette er også i overensstemmelse med retningslinjene fra de tre forståelsene i kapittel 5.

Figur 3, hvor konsum blir målt i individuelt og kollektivt konsum, viser at individuelt konsum har økt, noe som indikerer at konsum til undervisningstjenester, helsetjenester og sosial- og omsorgstjenester har økt. Dette stemmer godt overens med de retningslinjene som ble satt ved opprettelsen av oljefondet i 1990, hvor utdanning ble fremhevet som et satsningsområde. Figur 4, hvor de ulike postene innenfor konsum blir presentert, tyder derimot på at det er utgiftene til sosial- og omsorgstjenester som har ført til at det individuelle konsumet har økt, da disse utgiftene har hatt

en gjennomsnittlig økning på 60 prosent etter at handlingsregelen ble innført. Utgifter til utdanning har holdt seg på samme nivå før og etter handlingsregelen ble innført. Dette er en indikasjon på at retningslinjene ikke har blitt fulgt.

Investeringer, som jeg ut fra alle tre forståelsene forventer at skal ha økt, øker med gjennomsnittlig 5,8 prosent under Stoltenberg II-regjeringen og så mye som 16 prosent for de årene jeg har data under Regjeringen Solberg. Jeg forventet at utgiftene til investeringer skulle øke mer enn utgiftene til konsum, og resultatene viser at dette har skjedd. For å få en indikasjon på hvilke investeringer som har økt viser figur 6 at under Stoltenberg II-regjeringen har utgifter til investeringer i statsforvaltningen økt, mens utgifter til investeringer i kommuneforvaltningen er på samme nivå som det var før 2001. Dette er ikke i samsvar med det jeg forventer, da kommuneforvaltningen i 2010 overtok større ansvar for vegnettet. Dette burde innebære at investeringene øker, fordi det er investeringer innenfor infrastruktur jeg har forventer størst økning. Figur 7 viser at overføringer til private har økt med gjennomsnittlig 8 prosent under Stoltenberg II-regjeringen, og med 10 prosent under Regjeringen Solberg. Dette er i samsvar med det jeg forventet ut fra alle tre forståelsene, da utgifter til overføringer omfatter utgifter til forskning og infrastruktur.

Figurene for den totale oversikten over konsum, investeringer og overføringer til private viser at utviklingen stort sett er i samsvar med retningslinjene fra de opprinnelige dokumentene og slik retningslinjene blir tolket politisk i nasjonalbudsjettet fra 2007 og 2015. En analyse av de ulike postene innenfor konsum tyder derimot på at det er utgiftene til sosial- og omsorgstjenester som er hovedårsaken til at konsum har økt, noe som ikke tilsier at konsum ikke har utviklet seg i samsvar med retningslinjene likevel. I figuren for investeringer i kommune- og statsforvaltningen viser utviklingen i kommuneforvaltningen at utgifter til investeringene ikke har økt, noe som ikke er i samsvar med retningslinjene da denne sektoren omfatter utgifter til infrastruktur og FoU. Likevel har utgiftene til investeringer i statsforvaltningen økt, og her inngår også utgifter til investering innen FoU og infrastruktur. Det vil si at investeringene i statsforvaltningen er i samsvar med retningslinjene, mens investeringene i kommuneforvaltningen ikke er det. Utgifter til overføringer til private har økt og er derfor i overensstemmelse med retningslinjene. De artsspesifikke figurene viser derfor at retningslinjene delvis er fulgt.

Av figur 8 og 9, som tar for seg formålsspesifikke utgifter fremgår det at utgifter til forskning og utviklingen har steget med gjennomsnittlig 12 prosent etter handlingsregelen ble innført. Under Regjeringen Solberg er nivået på utgiftene også høyere enn før 2001, selv om de synker noe

sammenlignet med de siste årene av regjeringstiden til Stoltenberg II-regjeringen. Utgifter til transport i figur 9, viser at utgiftene under Stoltenberg II-regjeringen ligger på samme gjennomsnitt som årene før 2001. Her hadde jeg forventet en økning i utgiftene og utviklingen er derfor ikke i samsvar med retningslinjene fra de tre forståelsene. Under Regjeringen Solberg er utgiftene noe høyere enn før handlingsregelen, men jeg har kun ett år med data, og det er derfor vanskelig å vite om dette er en varig tendens. Formålsspesifikke utgifter viser at utgiftene til forskning og utvikling er i samsvar med retningslinjene, men at utgifter til transport ikke er det.

I figur 10 og 11 tar jeg for meg inntekter fra skatter og avgifter for ikke-finansielle foretak, og forventer at inntektene skal synke. Figur 11 viser at det motsatte har skjedd, og under Stoltenberg II-regjeringen har inntektsnivået økt med 97 prosent. Her antar jeg at mine beregninger gir et feil bilde av virkeligheten, da inntektene i denne sektoren mest sannsynlig er blitt mye høyere etter 2001, noe som vil føre til at statens inntekter fra skatter og avgifter også blir mye høyere, og det sier dermed ikke noe om skatte og avgiftsnivået for ikke-finansielle foretak. I figur 11 får jeg bekreftet denne antakelsen og ser at næringskatter, som ikke varierer i takt med produksjonen, har sunket siden 2001, mens det er skatt på inntekt og formue som er grunnen til at økningen i figur 10. Det er vanskelig å komme med en bastant konklusjon, men tar jeg utgangspunkt i nivået for næringskatter viser det at retningslinjene har blitt fulgt, da skattenivået har sunket under både Stoltenberg II og Regjeringen Solberg.

7 Har retningslinjene fra innføringen av handlingsregelen blitt fulgt?

Retningslinjene som foreligger for bruk av penger fra oljefondet ble først nevnt ved opprettelsen av oljefondet. Retningslinjene har så blitt videreutviklet til den endelige handlingsregelen som presenteres i St.meld. nr. 29 (2000-2001). For finne ut hva jeg kan forvente at har skjedd i praksis, har jeg undersøkt hvordan handlingsregelen blir fremstilt i nasjonalbudsjettet for 2007 og 2015. Her har jeg funnet ut at handlingsregelen blir fremstilt likt i nasjonalbudsjettene som i de opprinnelige dokumentene. Det har ført til at jeg har forventet en utvikling i den norske økonomien i perioden mellom 2001 og 2014 som bærer preg av retningslinjene som ble satt i St.meld. nr. 29 (2000-2001).

I kapittel 6 har jeg på ulike måter målt hvordan offentlige utgifter har utviklet seg før og etter at handlingsregelen ble innført. Jeg har sett på artsspesifikke utgifter, målt i konsum, investeringer og overføringer til private. Resultatene fra denne delen har vist at utgiftene innenfor overføringer til private og investeringer stort sett har utviklet seg slik jeg har forventet ut fra retningslinjene fra handlingsregelen. Konsum har derimot ikke utviklet seg slik jeg forventet. For å finne ut spesifikt hvordan utgifter til infrastruktur og forskning har utviklet seg, har jeg sett på formålsspesifikke utgifter. Resultatene viser at utgifter til forskning har hatt en betydelig økning etter at handlingsregelen ble innført, noe som tilsier at retningslinjene har blitt fulgt.

Utgifter til infrastruktur har derimot ikke økt siden handlingsregelen ble innført og er ikke i samsvar med retningslinjene. For å måle det siste sentrale punktet fra retningslinjene ved handlingsregelen har jeg sett på hvordan inntektene fra skatter og avgifter fra ikke-finansielle foretak har utviklet seg for å måle om skatte og avgiftsnivået har sunket. Resultatene herfra har vist at figuren for skatt på inntekt og formue er et uttrykk for hvor stor del inntektene som kommer fra skatt og formue for ikke-finansielle foretak. Det sier derfor ikke noe om hvor høyt eller lavt skattenivået er. Det gjør derimot næringskatter, og figur 11 viser at de har sunket, noe som kan indikerer at skatte og avgiftsnivået for ikke-finansielle foretak har gått ned og er dermed i samsvar med retningslinjene.

Mine analyser viser dermed at retningslinjene fra handlingsregelen i perioden fra 2001 til 2014 delvis er fulgt. For at retningslinjene skal bli fulgt på alle punkter må regjeringen øke sine utgifter til infrastruktur, gjennom de ulike postene for transport, både innenfor konsum, investeringer og overføringer til private. I tillegg må utgiftene til forskning opprettholdes på det nivået det er i dag. Skatte- og avgiftsnivået for ikke-finansielle foretak må fortsette å være lavere enn det var før 2001.

I kapittel 5.3 nevner jeg at Regjeringen Solberg i sitt nasjonalbudsjett for 2015 viser til at de har brukt mer på forskning og infrastruktur og at de har redusert skatter og avgifter mer enn Stoltenberg II-regjeringen. Hvordan stemmer dette med min analyse? Analysen jeg har gjort viser at offentlige utgifter har økt mer under Regjeringen Solberg enn under Stoltenberg II, og da særlig utgifter som går under artskategorien investeringer. Under Regjeringen Solberg har utgiftene til investeringer økt i både kommune- og statsforvaltningen. Dette støtter opp om at Regjeringen Solberg har brukt mer enn Stoltenberg II-regjeringen på infrastruktur. I min analyse av formålsspesifikke utgifter blir dette inntrykket bekreftet fordi utgifter til transport økte betydelig i 2013, og er høyere enn det noen gang var under Stoltenberg II.

For forskning og utvikling er tendensen derimot motsatt, utgiftene til forskning synker når Regjeringen Solberg kommer til makten i 2013. Utgifter til forskning var betydelig høyere i perioden mellom 2009 og 2012, og viser derfor at Stoltenberg II-regjeringen har brukt mer på forskning enn Regjeringen Solberg. Skattenivået for næringskatter er noe lavere for 2013 enn gjennomsnittet for Stoltenberg II-regjeringen, men skattenivået har sunket betydelig under begge regjeringene, og det er derfor ikke slik at Regjeringen Solberg har fulgt retningslinjene og ikke Stoltenberg II-regjeringen. Analysen gir likevel grunnlag for å si at det er en tendens til at Regjeringen Solberg har fulgt retningslinjene i større grad enn Stoltenberg II-regjeringen.

I Statistisk sentralbyrå ligger det data frem til 2014, noe som kun gir to år med data for perioden Regjeringen Solberg har hatt regjeringsmakt. For de formålsspesifikke utgiftene finnes det bare data frem til 2013, noe som gir ett år med data. Når dette datagrunnlaget skal sammenlignes med perioden under Stoltenberg II-regjeringen, hvor det finnes åtte år med data, sier det seg selv at sammenligningsgrunnlaget er skjevt. Resultatene mine må sees i lys av dette. Analysen kan likevel gi en indikasjon på hvordan utgiftene vil utvikle seg videre under Regjering Solbergs periode.

8 Oppsummering og videre forskning:

Høsten 2014 lurte jeg på hvilke retningslinjer som foreligger for bruk av penger som blir tilført den norske økonomien gjennom handlingsregelen, og om retningslinjene har blitt fulgt. Nå er datoen 5. juni 2015 og jeg har funnet ut at det i 2001 ble innført retningslinjer for bruk av oljepengene med overordnet mål om å styrke vekstevnen i norsk økonomi.

Dette målet har jeg sett at har vokst frem som et resultat av at den norske økonomien siden 1930-tallet har gått gjennom oppturer og nedture. Oljen ble oppdaget på 1970-tallet, noe som ga stor optimisme for økonomien, likevel tok det mange år før inntektene fra oljesektoren kunne spares. På starten av 1980-tallet kom tempoutvalgte med de første forslagene om å spare deler av oljeformuen i et oljefond, og noe som ble en realitet i 1990 da oljefondet ble opprettet. På det tidspunktet var det fortsatt stor usikkerhet om hvor mye som kom til å bli spart i fondet, men i 1996 ble de første inntektene satt inn i fondet. Da St.meld. nr. 29 (2000-2001) presenterte målet om at bruk av oljepenger gjennom handlingsregelen skulle bidra til å styrke vekstevnen i norsk økonomi, var det basert på en oppfatning om at oljeinntektene vil avta på lengre sikt.

For å styrke vekstevnen er det tre punkter som ble fremhevet i St. meld. nr. 29 (2000-2001), 1) å bedre infrastrukturen, 2) å øke satsning på forskning og 3) bidra til lavere skatter og avgifter for næringslivet. Disse retningslinjene har jeg vist at har blitt videreført i nasjonalbudsjettet til Stoltenberg II-regjeringen fra 2007 og Regjering Solbergs nasjonalbudsjett fra 2015.

Retningslinjene har dannet grunnlag for hva jeg har forventet at har skjedd i den norske økonomien etter 2001.

Jeg har funnet ut at retningslinjene fra handlingsregelen delvis har blitt fulgt. Det er en økt satsning på forskning, mens utgifter til infrastruktur er det samme før og etter 2001. Det har vært vanskelig å måle på en god måte om skatter og avgifter for næringslivet har sunket, men jeg har indikasjoner på at de har sunket. Jeg har også sett tendenser til at Regjeringen Solberg følger retningslinjene i større grad Stoltenberg II-regjeringen. Dette støtter opp om kritikken jeg viser til hvor Fremskrittspartiet og samferdselsminister Solvik-Olsen i 2013 anklager Stoltenberg II-regjeringen for ikke å ha fulgt retningslinjene.

Jeg har fått svar på mine problemstillinger gjennom å skrive denne oppgaven. Det gjenstår likevel mange ubesvarte spørsmål knyttet til retningslinjene for handlingsregelen. Jeg kan, basert på tanker

jeg har gjort meg underveis, nevne noen interessante problemstillinger i den sammenheng: Er retningslinjene som ble satt den beste måten å styrke vekstevnen i norsk økonomi? Kanskje det nå, fjorten år etter retningslinjene ble vedtatt, er andre retningslinjer som burde ligge til grunn for bruk av oljepengene? Det er mulig å tenke seg at det bør åpnes for en revidert utgave av handlingsregelen, tilpasset dagens forhold.

For de som er interessert i temaet, vil det også være interessant å gjøre en ny analyse av offentlige utgifter etter 2018, da Statistisk sentralbyrå vil ha tall fra hele regjeringsperioden til Regjeringen Solberg. En vil da kunne se om de tendensene jeg har funnet i resultatene stemmer når det er mulig å hente inn data for flere år. Det vil også være mulig å finne andre måter å måle om retningslinjene er fulgt. Resultater av slike analyser kan være interessant å sammenligne med resultatene jeg har fått i denne oppgaven.

Litteraturliste:

- Aftenposten (2014). *Hvorfor bruker vi bare dråper av oljefondet?* Hentet 21.05.15 fra <http://www.aftenposten.no/okonomi/Hvorfor-bruker-vi-bare-dra-per-av-oljefondet-7730287.html>
- Dagens Næringsliv (2015a). *Du har 1,2 millioner i Oljefondet.* Hentet 27.03.15 fra <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/03/13/1247/du-har-12-millioner-kroner-i-oljefondet>
- Dagens Næringsliv (2015b). *Jeg håper alle nordmenn har Hermod Skånland med i aftenbønnen sin.* Hentet 20.04.15 fra <http://www.dn.no/nyheter/okonomi/2015/03/25/1114/Norge/-jeg-hper-alle-nordmenn-har-hermod-sknland-med-i-aftenbnnen-sin>
- E24 (2013). *Slik vil FrP endre norsk økonomi.* Hentet 25.01.15 fra <http://e24.no/makro-og-politikk/frp-topp-lover-mindre-oljepenger-til-statlig-forbruk/21279980>
- Finansdepartementet (2012). *Statsbudsjettet.* Hentet 21.05.15 fra <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2012/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Bruttonasjonalprodukt-BNP/>
- Hanisch, Tore Jørgen (1999). *Norsk Økonomisk Politikk i det 20. århundre.* Høyskoleforlaget: Kristiansand.
- Hodne, Grytten (2002). *Norsk økonomi i det tyvende århundre.* Høyskoleforlaget: Kristiansand.
- Lie, Einar (2010). *Over Evne- Finansdepartementet 1965-1992.* Pax Forlag: Oslo.
- Lie, Einar (2012). *Norsk Økonomisk Politikk etter 1905.* Universitetsforlaget: Oslo.
- Norges Bank (2005). *Norges Banks skriftserie nr. 34.* Hentet 21.05.2015 fra

<http://www.norges-bank.no/Upload/Pengepolitikk/historikk.pdf>

- NOU 1983:27 (1983). *Petroleumsvirksomhetens framtid- Det framtidige omfanget av petroleumsvirksomhet på norsk sokkel*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Ot.prp. nr. 29. (1989-1990). *Om lov om Statens petroleumsfond, nr. 29*. Hentet 04. mars fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1989-90&paid=4&wid=a&psid=DIVL470>
- Regjeringen (2006). *Sterk vekst i norsk økonomi*. Hentet 14.05.2015 fra <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/sterk-vekst-i-norsk-okonomi/id104257/>
- Regjeringen (2014). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Hentet 05.03.2015 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Statsbudsjettet (2014). *Faktaark: Statens inntekter og utgifter*. Hentet 19.03.2015 fra <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2014/Satsinger/?pid=59865>
- SSB (1999). *Skivebom eller innertier?*. Hentet 26.01.15 fra <http://www.ssb.no/energi-og-industri/artikler-og-publikasjoner/skivebom-eller-innertier>.
- SSB (2009). *Publikasjoner offentlige utgifter*. Hentet 20.01.2015 fra https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_200901/05off-forvaltn.pdf
- SSB (2011). *Nasjonalregnskapets historie i Norge*. Publisert av SSB. Hentet 30.01.15 fra <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/nasjonalregnskapets-historie-i-norge?fane=om#content>
- SSB (2013). *Statsforvaltningen*. Hentet 22.05.15 fra http://www.ssb.no/stafo_statres

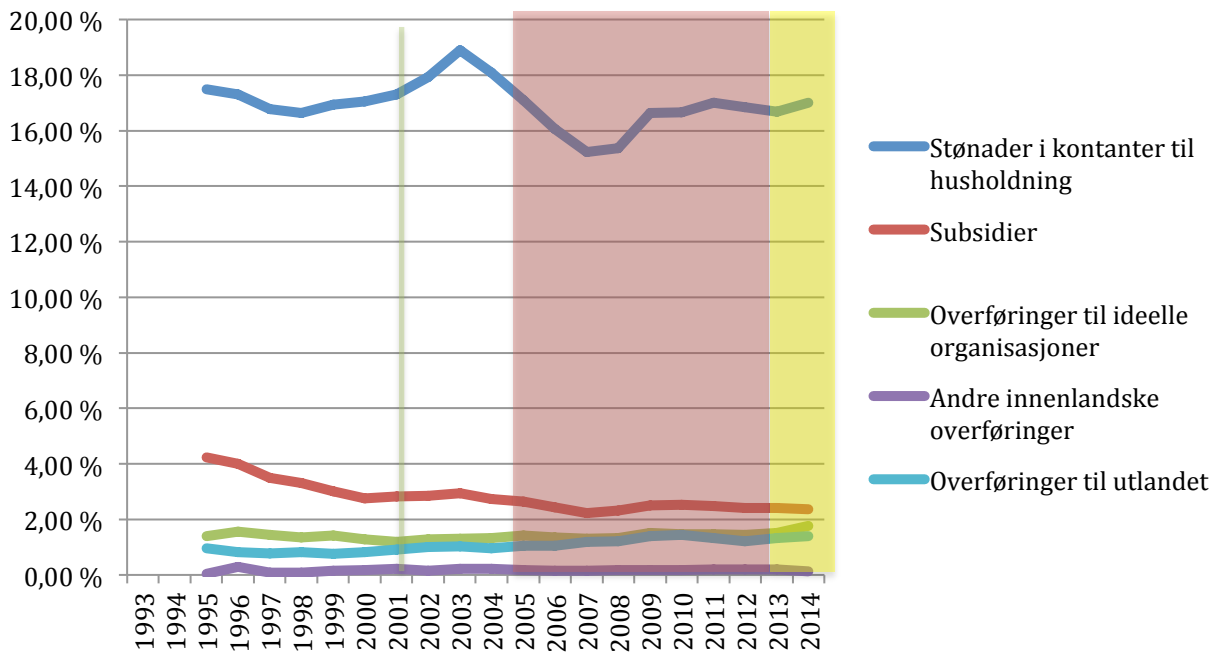
- SSB (2014). *Begreper i Nasjonalregnskapet*. Hentet 22.01.2015 fra http://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/begreper-i-nasjonalregnskapet#Bruttoinvestering_i_fast_realkapital
- SSB (2015a). *Årlig Nasjonalregnskap*. Hentet fra <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/nr> (tabell 2, 22 og 28)
- SSB (2015b) *Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=OffInnUt11&KortNavnWeb=offinnut&PLanguage=0&checked=true>
- St.meld. nr. 25 (1973-1974). *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*. Finansdepartementet: Oslo.
- St.meld. nr. 29 (2000-2001). *Retningslinjer for den økonomiske politikken*. Det kongelige Finansdepartementet: Oslo.
- St.meld. nr. 1 (2006-2007). *Nasjonalbudsjett 2007*. Hentet 05.03.2015 fra http://www.statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett_2007/dokumenter/pdf/stm.pdf
- St.meld. nr. 2 (2012-2013). *Revidert nasjonalbudsjett 2013*. Hentet 29.01.15 fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld-st-2-2012-2013/id726669/?docId=STM201220130002000DDDEPIS&q=&navchap=1&ch=3>
- St.meld. nr. 2 (2013-2014). *Revidert nasjonalbudsjett 2013*. Hentet 29.01.15 fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Meld-St-2-2013-2014/id759729/?docId=STM201320140002000DDDEPIS&q=&navchap=1&ch=3>
- St.meld. nr. 1 (2014-2015). *Nasjonalbudsjett 2015*. Hentet 05.03.2015 fra http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2015/dokumenter/pdf/stmeld.pdf
- Store Norske Leksikon (2014). *Nasjonalregnskap*. Hentet 30.01.2015 fra <https://snl.no/nasjonalregnskap>.

- Thagaard, Tove (2002). *Systematikk og innlevelse- Innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget: Oslo.

Vedlegg

Vedlegg 1: Overføringer etter poster

Overføringer i ulike poster



Vedlegg 2: FoU etter ulike poster

FoU etter ulike poster

