



FINANSDEPARTEMENTET

Foredrag i Det Nordiske Administrative Forbund

# Handlingsregelen – hvor lenge har vi bruk for den?

*Finansråd Tore Eriksen  
13. november 2008*



# Disposisjon

- **Historikk**
  - forvaltningen av petroleumsressursene
  - handlingsregelen
- Erfaringer så langt med bruk av Handlingsregelen
- Statens pensjonsfond – Utland
- Avslutning



# Disposisjon

- **Historikk**
  - forvaltningen av petroleumsressursene
  - handlingsregelen
- Erfaringer så langt med bruk av Handlingsregelen
- Statens pensjonsfond – Utland
- Avslutning



## Forvaltning av petroleumsressursene

- **Første prøveboring i 1971 – siden har har oljenæringen vokst kraftig**
- **Erkjente tidlig mulighetene oljen ga oss, men også at den nye ressursen bød på en rekke utfordringer:**
- Hvordan organisere virksomheten for å sikre overordnet styring og oppbygging av kompetanse i Norge?
- Hvordan utforme et skattesystem for å sikre at de ekstraordinære inntektene tilfalt fellesskapet, samtidig som oljeselskapene fikk incentiver til å utnytte ressursene på en god måte?
- Hvordan og i hvilket tempo burde petroleumsinntektene tas i bruk?



## St.meld. nr. 25 (1973-74) Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn

- **Viktige budskap i meldingen var at**
  - bruken av statens oljeinntekter betyr mer for næringsutvikling og sysselsetting enn selve utbyggingen og driften av virksomheten i Nordsjøen
  - økt bruk av oljepenger ville medføre overføring av ressurser fra konkurranseutsatte til skjermede næringer
- **Langsiktig balanse i økonomien krever derfor en frikopling av bruken fra den løpende inntektsstrøm**
  - bruken av oljeinntekter begrenses slik at
    - konkurranseutsatt sektor ikke blir for liten
    - oljeformuen blir til glede også etter at oljereservene er uttømt
  - i perioder nødvendig å investere deler av de løpende innbetalingene fra petroleumsvirksomheten utenfor Norge



## Tempoutvalget

### -NOU 1983: 27 «Petroleumsvirksomhetens framtid»

- Mandat å utrede alle forhold av særlig betydning for å kunne vurdere den framtidige utviklingen av petroleumsvirksomheten.
- Foreslo at det langsiktige nivået på petroleumsutvinningen burde gi et stabilt størrelsesforhold mellom statens løpende inntekter fra petroleumsvirksomheten og etterspørselen fra fastlandsøkonomien.
- For å håndtere svingende petroleumspriser pekte utvalget på at den **løpende bruken av oljeinntekter i noen grad burde frikoples fra utvinningen** av petroleum gjennom **etablering av et fond**.
- Fondet skulle **fungere som en buffer** mellom svingende innbetalinger fra oljevirksomheten og de mer stabile utgiftene over statsbudsjettet.



**..., men Tempoutvalget så ikke for seg et så stort fond som vi har nå**

"... Ut fra de holdninger vi kjenner både i det politiske miljø og generelt i befolkningen, er det vanskelig å tenke seg at hundretalls av milliarder blir plassert som fordringer i utlandet, samtidig som en står overfor udekkede behov innenlands og kanskje også sviktende sysselsetting som nære og påtrengende problemer. De politiske organer må selv ta stilling til om en fondsoppbygging for å unngå framtidig inntektsnedgang er realistisk. Utvalget velger for sin del ikke å bygge på en slik forutsetning. ..."

## **St.meld. nr. 32 (1984-85)** **- oppfølging av Tempoutvalget**

- **Varslet at man ville arbeide med en fondsordning**
  - for å underbygge langsiktige hensyn i anvendelsen av oljeinntektene
  - tjene som buffer mot uforutsette svingninger i disse
- **Oljereservene sett på som en del av nasjonalformuen og utvinningen som en tapping av denne formuen**
  - klargjør at man må skille spørsmålet om den løpende bruken av oljeinntektene fra den løpende opptjeningen av inntektene
  - opprettelsen av et fond legge til rette for en slik frikopling
- **Viktige hensyn ved bruk av oljeinntekter**
  - bevare et allsidig næringsliv
  - kunne videreføre et etablert forbruksnivå også etter oljealderen





## Ot.prp. nr. 29 (1989-90) Om lov om Statens petroleumsfond

- **Fondets inntekter** skulle være netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten og avkastningen av den kapitalen som var investert i fondet

**Fondets midler skulle bare anvendes** til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget

- Understreket at bruk av fondsmidler måtte inngå i en **helhetlig budsjettprosess**, og at det ikke skulle skje noen fondsoppbygging uten at dette **gjenspeilte faktiske overskudd** på statsbudsjettet
- Fondsmidlene plassert som **finansinvesteringer i utlandet**
- Forvaltningen forestås av Norges Bank



## St.meld. nr. 29 (2000-2001) Retningslinjer for den økonomiske politikken

- **Rask vekst i fondskapitalen "gjør det nødvendig med en klar strategi for bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet"**
- **Følgende avveiinger ble trukket fram som sentrale:**
  - Hensynet til en jevn utvikling i det offentlige tjenestetilbudet. Tilsier tilbakeholdenhet i bruken av oljeinntekter fram mot 2020
  - Hensynet til å oppnå en stabil utvikling i økonomien over tid. Tilsier en forholdsvis jevn innfasing av oljeinntektene
  - Hensynet til usikkerhet i framtidige oljeinntekter taler for stor grad av forsiktighet i bruken av dem



## Retningslinje for budsjettpolitikken

### - Handlingsregelen

- Petroleumsinntektene fases inn i norsk økonomi om lag i takt med forventet realavkastning av Statens petroleumsfond, anslått til 4 pst.
  - Det må legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet
- > Handlingsregelen skaper **forutsigbarhet** om innfasing av petroleumsinntektene i norsk økonomi
- > Bidrar til å **forankre forventningene** i valutamarkedet og til at store svingninger i oljeinntektene ikke bidrar til en ustabil krone
- > Øker bruken gradvis til et nivå som er **opprett holdbart over tid**



## Handlingsregelen legger til rette for en stabil økonomisk utvikling

- **Bruken av oljeinntekter kan på kort sikt tilpasses situasjonen i norsk økonomi:**
  - Stimulere produksjon og sysselsetting i perioder med høy ledighet
  - Holdes igjen på pengebruken i perioder med høy kapasitetsutnyttelse og press i økonomien.
  - Skjermer budsjettet fra konjunkturrelle svingninger i skatteinntektene mv.
  - Fordele særlig store endringer i fondskapitalen eller det strukturelle underskuddet over flere år



## Nye retningslinjer for pengepolitikken

- Samtidig med at handlingsregelen ble introdusert, ble det også etablert en ny retningslinje for *pengepolitikken*
- Norges Banks rentesetting skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon rundt 2½ pst.
- På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting
- De økonomisk-politiske retningslinjene legger dermed opp til at budsjettpolitikken og pengepolitikken sammen skal bidra til en stabil utvikling i etterspørsel og produksjon



## Ot.prp. nr. 2 (2005 – 2006) Om lov om Statens pensjonsfond

- Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet skulle samles under en felles "paraply", Statens pensjonsfond
- Fondet skal understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter
- Alle sentrale bestemmelser om håndteringen av statens petroleumsinntekter ble videreført

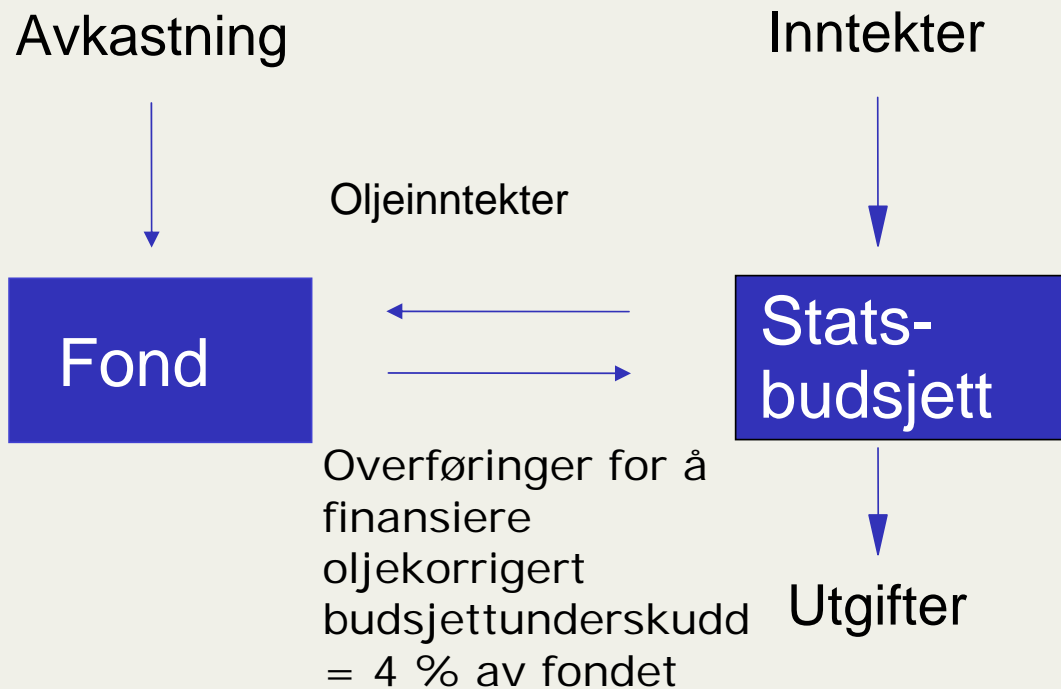


# Disposisjon

- Historikk
  - forvaltningen av petroleumsressursene
  - handlingsregelen
- **Erfaringer så langt med bruk av Handlingsregelen**
- Statens pensjonsfond – Utland
- Avslutning



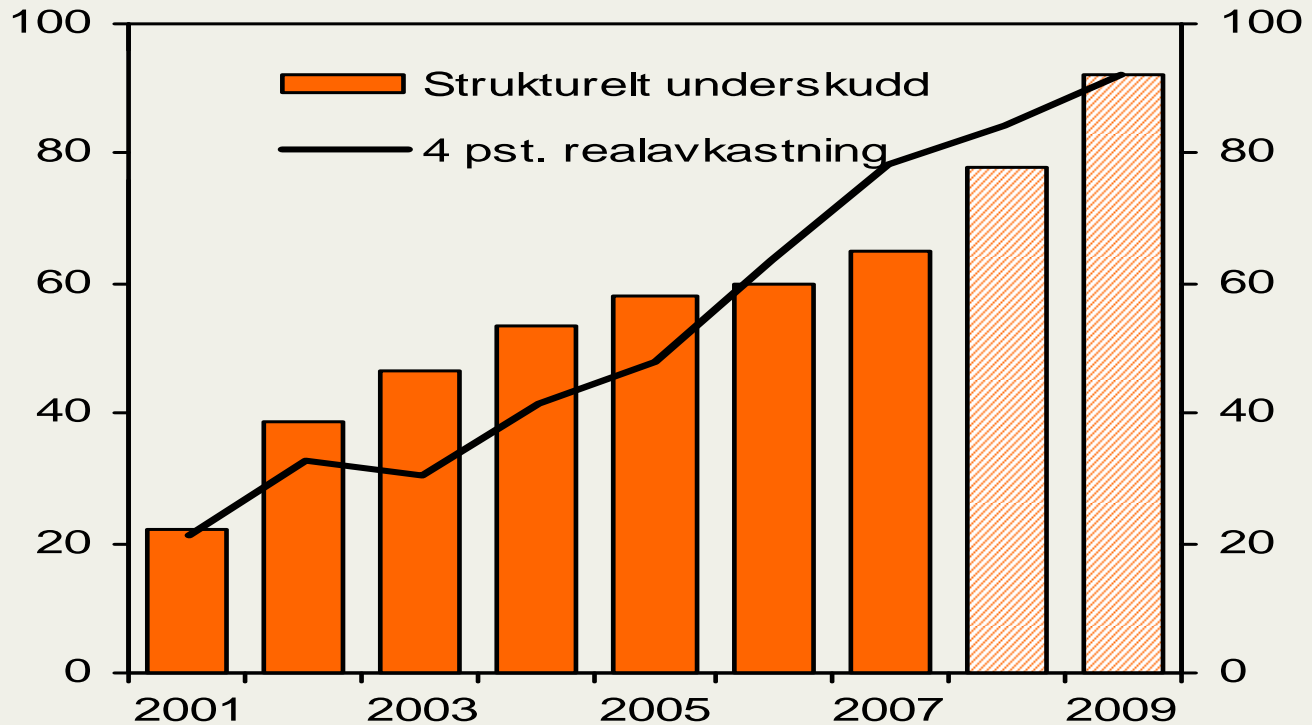
# Fondet er en integrert del av budsjettpolitikken







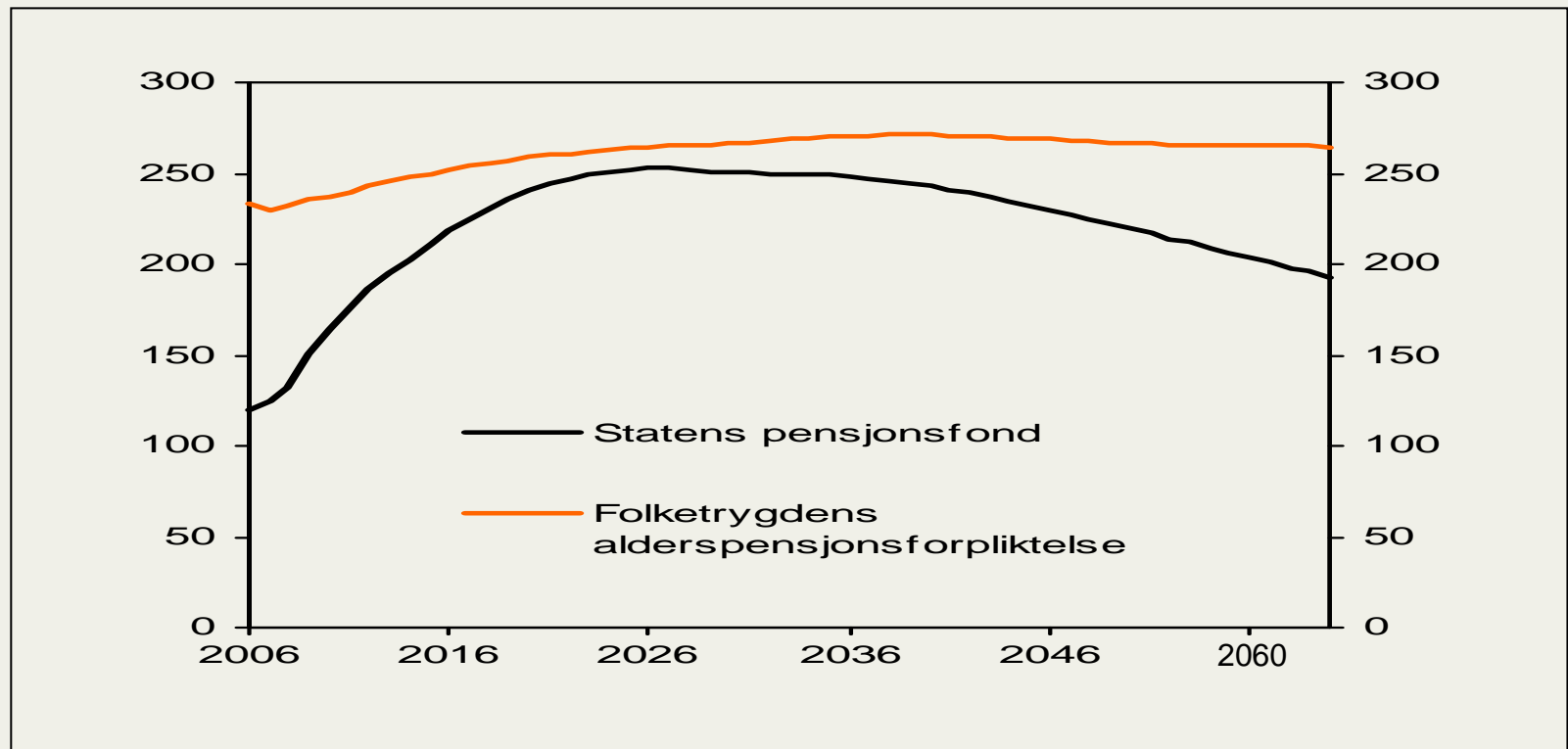
## Handlingsregelen – hvordan har det gått?





## Statens pensjonsfond og statens alderspensjonsforpliktelse

Prosent av BNP for Fastlands-Norge

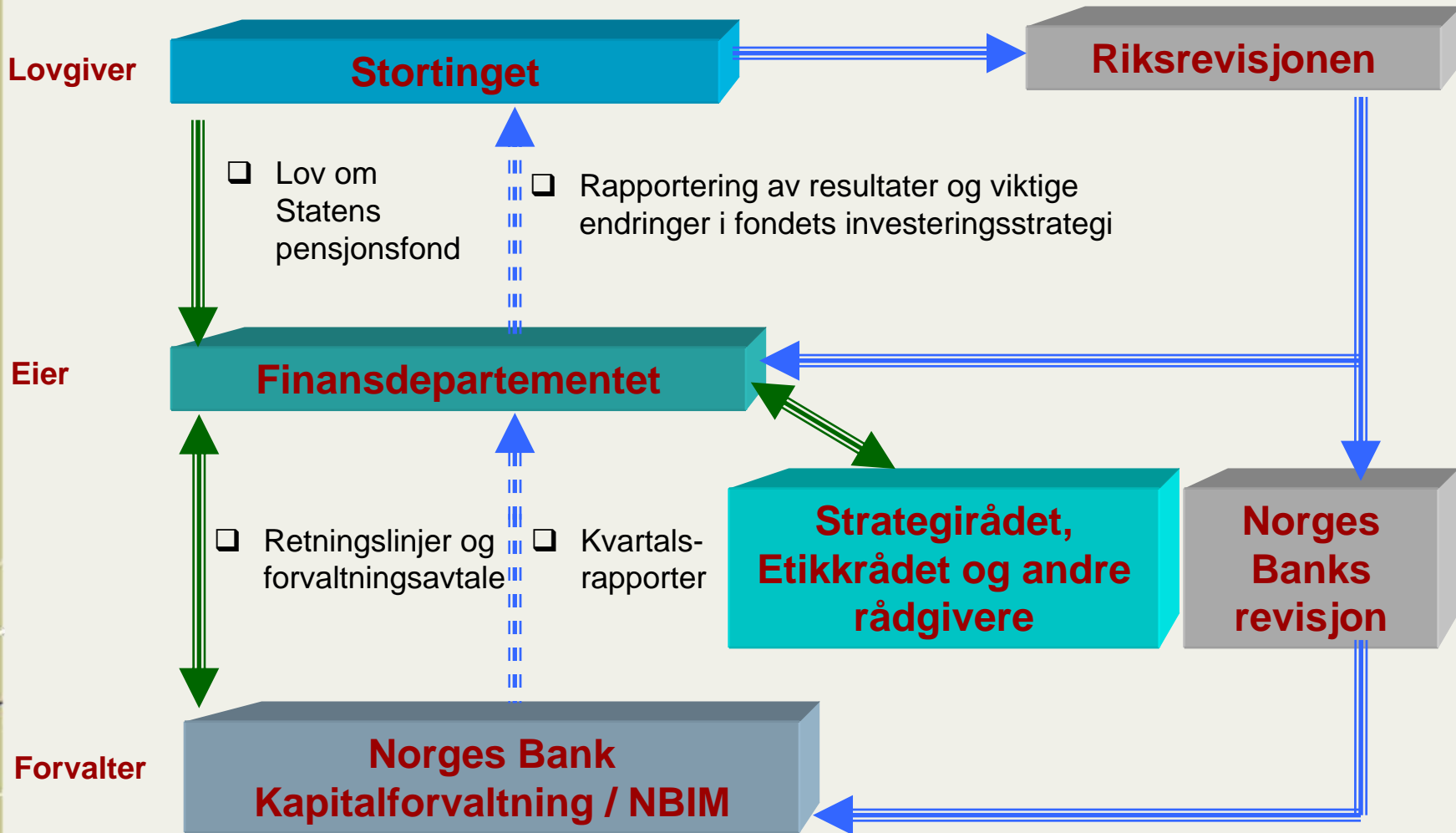




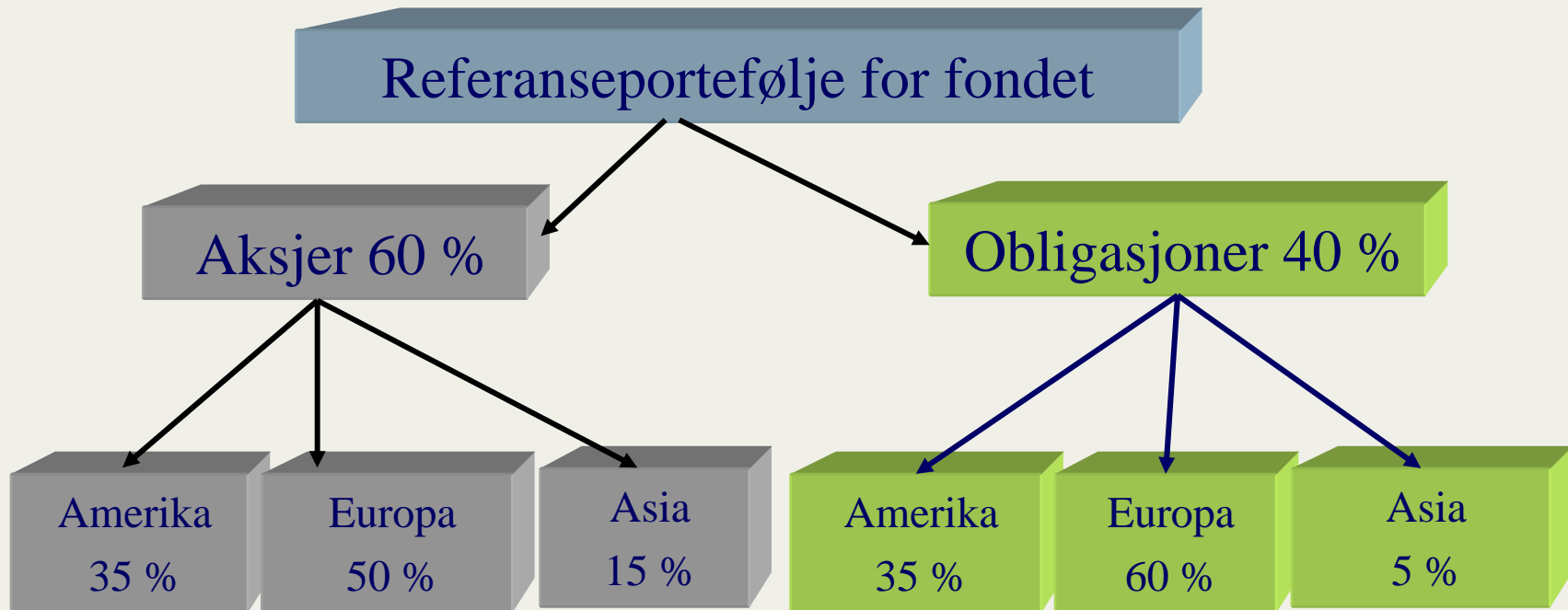
# Disposisjon

- Historikk
  - forvaltningen av petroleumsressursene
  - handlingsregelen
- Erfaringer så langt med bruk av Handlingsregelen
- **Statens pensjonsfond – Utland**
- Avslutning

# Styringsstrukturen i Statens pensjonsfond - Utland



## Sammensetningen av referanseporteføljen i dag

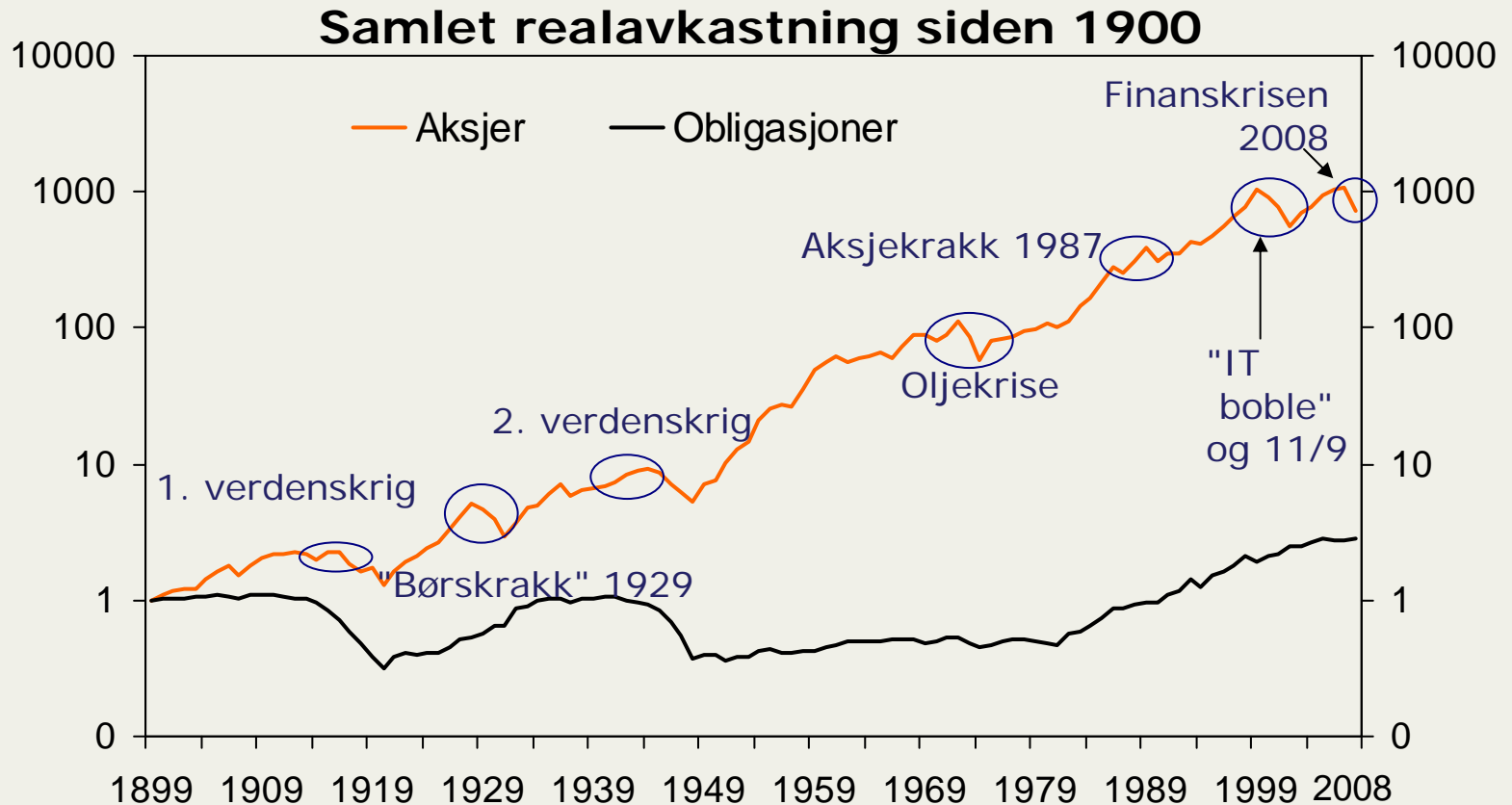


**Aksjeindeksene består av om lag 7000 aksjer fordelt på 47 land**

**Obligasjonsindeksene består av om lag 10000 obligasjoner fra om lag 1 600 utstedere, fordelt på valutaer fra 21 land**



# Utvikling i aksje- og obligasjonsmarkedet – et hundreårsperspektiv



Kilde: Finansdepartementet/Dimson, Marsh and Staunton



# Disposisjon

- Historikk
  - forvaltningen av petroleumsressursene
  - handlingsregelen
- Erfaringer så langt med bruk av Handlingsregelen
- Statens pensjonsfond – Utland
- **Avslutning**





## Handlingsregelen - kort oppsummert

- Bruken av oljeinntekter vedtas av Stortinget i forbindelse med budsjettet
- Bruken av oljeinntektene inngår i en helhetlig budsjettprosess
  - ingen øremerking
  - full åpenhet om avveiningene
  - ulike formål prioriteres opp mot hverandre
- Handlingsregelen setter krav til utviklingen i den oljekorrigerede budsjettbalansen over tid, men legger ikke føringer på utviklingen i nivået på offentlige inntekter og utgifter.



## Hvor lenge trenger vi handlingsregelen?

### **Mange land har ikke greid å håndtere rikdom ved ikke-fornybare naturressurser på en god måte**

- Fristelsen til å bruke ekstraordinært høye, men forbigående, inntekter kan være særlig stor

### **Norge har så langt greid å styre unna slike problemer**

- Gode institusjoner og et troverdig ankerfeste for budsjettpolitikken

### **De grunnleggende hensynene vil fortsatt være til stede, også etter oljealderen**

- På lang sikt er vi ikke forskjellige fra andre land
- Handlingsregelen ikke ulik budsjettregler i en rekke land
- Fondet kan brukes én gang – avkastningen kan brukes evig

