

NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi – Praktisering av handlingsregelen

Det vises til høring om Thøgersen-utvalgets innstilling (NOU 2015:9).

Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere praktiseringen av retningslinjene for bruken av oljeinntekter i lys av veksten i Statens pensjonsfond utland og utfordringene for norsk økonomi på kort og lang sikt. Hensynet til kommende generasjoner og behovet for å fremme vekstevnen i fastlandsøkonomien er fremhevet i mandatet.

Oppdraget er gitt i en periode med stor avstand til 4-prosentbanen fra handlingsregelen. Utvalget er bedt om å vurdere behovet for å supplere retningslinjene med tilleggsregler eller ved å understreke hensyn som bør tillegges særlig vekt ved utformingen av finanspolitikken.

Utvalget anbefaler at Regjeringen staker ut en tydelig kurs for gradvis tilbakevending ved store avvik fra 4-prosentbanen, og at kursen bør formidles i budsjettokumentene. Utvalgets flertall mener kursen bør legge opp til mer gradvis innfasing av oljeinntekter enn i årene vi har bak oss. Videre peker flertallet på to tilleggsregler som kan være til nytte når kursen staker ut. Disse reglene er begrenset fondsuttak og gradvis innfasing. Begge reglene innebærer en formalisering av en lavere oljepengebruk over en periode enn det handlingsregelen legger opp til.

Teknas vurdering

Tekna støtter handlingsregelen som rettesnor for finanspolitikken. Det er viktig at handlingsregelen videreføres som i dag. Vi støtter også prinsippene for bruk av oljepenger i norsk økonomi som Finanskomiteen enstemmig ga sin tilslutning til i 2001. Komiteen uttrykte at det på lang sikt er vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i økonomien. De understreket at økte petroleumsinntekter bør rettes inn mot tiltak som kan øke produktiviteten og dermed vekstevnen i økonomien. De pekte på skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning som viktig for å få en mer velfungerende økonomi.

Tekna ønsker ikke formaliserte tilleggsregler. Tilleggsregler kan så tvil om hva som er den egentlige regelen, og videre, legge for sterke føringer på Regjeringens handlingsrom i budsjettpolitikken. Dersom det allikevel vedtas tilleggsregler, mener vi slike regler må være veiledende. Vi mener videre at eventuelle tilleggsregler bør understøtte at det er realavkastningen fra fondet som skal brukes. Vår anbefaling er derfor, sekundært, en tilleggsregel basert på forventet realavkastning på mellomlang sikt. En slik tilleggsregel vil falle sammen med hovedregelen dersom det ikke er særskilte forhold som tilsier

avvik mellom forventet realavkastning på lang og mellomlang sikt. Utvalget har vurdert, men ikke anbefalt, en lignende regel.

Tekna mener primært at fokus i hovedsak bør rettes mot anvendelsen av oljepenger i tråd med intensjonen fra 2001 fremfor å lage nye regler for innfasingen.

Anvendelsen av oljepenger

Handlingsregelen legger opp til at bruken av fondsmidler over statsbudsjettet over tid skal følge forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Det betyr at bruk av oljeinntektene frikoples fra opptjeningen. Kortsiktige svingninger i inntektene fra petroleumssektoren har derfor ingen direkte konsekvens for det årlige budsjettarbeidet. Tekna mener denne frikoplingen mellom opptjening og anvendelse er helt sentral. I tillegg mener vi oljepengebruk basert på forventet realavkastning ivaretar hensynet til fremtidige generasjoner på en god måte. Bruk av realavkastning ble vurdert som mer restriktiv enn alternativet som var å bruke beregnet "permanentinntekt" fra petroleumsvirksomheten.

Ulike regjeringers fleksible praktisering av retningslinjene har etter vårt syn styrket handlingsregelen som overordnet regel for finanspolitikken. Det skal og har vært vektlagt at den økonomiske politikken skal bidra til å jevne ut svingninger i økonomien. Teknas vurdering er at retningslinjene for finanspolitikken i all hovedsak bør videreføres som i dag.

Selv om vi mener handlingsregelen har fungert godt, har vi lagt bak oss en lang periode med underforbruk av oljepenger målt mot handlingsregelen. Siden 2006 er det kun i 2009 at oljepengebruken har overskredet 4-prosentbanen fra handlingsregelen. Uttaket fra oljefondet, målt ved det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet, anslås til 2,8 pst. av fondskapitalen i nasjonalbudsjettet for 2016. Oljepengebruken er dermed betydelig under 4-prosentbanen, men allikevel på et svært høyt nivå. Det strukturelle oljekorrigerte underskuddet i 2016-budsjettet tilsvarer 7,1 pst. av trend-BNP for fastlands-Norge.

Det er liten tvil om at det er kombinasjonen av en betydelig avstand opp til oljepengebruk i tråd med handlingsregelen, og en oljepengebruk som på lang sikt ikke kan videreføres som andel av verdiskapingen av fastlands-Norge, som er den underliggende problemstillingen for utvalget. Utvalgets flertall mener løsningen bør være en mer gradvis innfasing av oljeinntekter enn i årene vi har bak oss, og peker på tilleggsregler som begrenser innfasingen av oljeinntekter som hjelpemidler.

Tekna mener utvalget legger for stor vekt på regler for å begrense oljepengebruken heller enn å rette fokus på anvendelsen av oljepengene. Økt innfasing av oljepenger må innebære økte offentlige utgifter eller reduserte skatter. Bruken av oljepenger bør derfor vurderes i en helhet der finansiering med oljepenger eller skatt, og anvendelse til investeringer eller konsum, står sentralt. Utvalgets mandat gir ikke rom for en helhetlig vurdering av den økonomiske politikken. Utvalget mener riktig nok at handlingsregelen ikke kan erstatte nødvendige reformer og effektiv ressursbruk. Det er vi enige i.

Det åpenbart viktig hvordan oljepengene anvendes. Samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer for fremtidig vekst og lavere fremtidige offentlige utgifter, bør gjennomføres selv om de medfører økte utgifter på kort sikt. Vi vil peke på noen eksempler. Pensjonsreformen innebærer utsikter til betydelige

innsparinger i offentlige finanser på lang sikt selv om konsekvensene av fleksibilitet er økte utgifter i folketrygden på kort sikt. Videre anslås det at provenyvirkingen på lang sikt av å redusere selskapsskattesatsen blir mindre enn den umiddelbare effekten. Dette skyldes økte investeringer, økt aktivitet og dermed økte skattegrunnlag over tid. Norge trenger økte investeringer og Tekna har derfor støttet reduksjon av selskapsskattesatsen.

Med tilleggsregler som begrenser fondsuttaket kan åpenbart fornuftige investeringer bli vanskelig å gjennomføre. Vi ser at en innstramning av handlingsregelen vil legge press mot større grad av prioritering på utgiftssiden. Vi mener imidlertid at denne oppgaven må ligge til Regjeringen og ikke inngå som del av handlingsregelen.

Det er ikke tvil om at en aldrende befolkning og trolig fortsatt press mot økte standarder og dekningsgrader vil utfordre bærekraften i offentlige finanser. Tekna mener derfor at det viktigste bidraget er en politikk som styrker verdiskapingen på lang sikt.

Utvalget anbefaler at Regjeringen staker ut en tydelig kurs for oljepengebruken ved avvik fra handlingsregelen. Vi mener det er en fordel om Regjeringen er tydelig på retningen i den økonomiske politikken ut fra et helhetlig perspektiv. Det gir bedre forutsigbarhet. Tekna støtter i denne forbindelse et sterkere innslag av flerårig budsjettering på områder der dette kan begrunnes med fornuftig prosjektgjennomføring. Samferdselsprosjekter er særlig aktuelt.

Nærmere om realavkastning og tilleggsregler

Tekna ønsker ikke formaliserte tilleggsregler. Vi har problemer med å se at de to reglene som utvalget anbefaler, hhv. begrenset fondsuttak og gradvis innfasing, kan sies å være i tråd med handlingsregelen. Begge reglene innebærer etter vår vurdering en formalisering av lavere oljepengebruk for en periode fremover enn det handlingsregelen legger opp til. Vår anbefaling er å se til forventet realavkastning på mellomlang sikt dersom en ønsker sterkere styring av oljepengebruken uten å utfordre prinsippet om å bruke realavkastningen fra fondet.

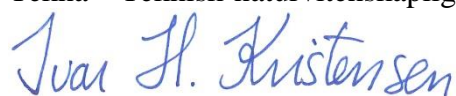
Utvalgets anslag på forventet realavkastning på mellomlang sikt legitimerer en oljepengebruk om lag på nivå med oljepengebruken de siste årene. Utvalget mener 3 pst. realavkastning er et realistisk anslag på 10-15 år sikt. Anslaget begrunnes med lavere avkastning på obligasjoner. Samtidig opprettholder utvalget 4 pst. som forventet langsiktig realavkastning.

En midlertidig rettesnor på 3 pst. oljepengebruk vil etter vår oppfatning være i overensstemmelse med prinsippet om å bruke realavkastningen fra fondet, når utvalgets avkastningsvurderinger legges til grunn. Ved konsensus om at den langsiktige forventningen til avkastning er for høy for en så lang periode som det her er snakk om, er det naturlig å ta dette innover seg. Tekna mener derfor at et anslag for mellomlang sikt bør være den "praktiske" rettesnor for oljepengebruken. En fordel med en slik tilnærming er at 4-prosentbanen gjelder med mindre særskilte forhold tilsier avvik mellom forventet realavkastning på lang og mellomlang sikt. De lave rentene vi nå har er en slik unntakssituasjon, men også en unntakssituasjon som forventes å vare ved i mange år.

Det kan innvendes at et stort avvik fra den langsiktige forventningen kan være et problem i seg selv. Vi er derfor opptatt av at en tilnærming basert på avvikende forventet avkastning ikke må oppfattes som en regel. En slik tilnærming er ment å gi legitimitet til oljepengebruk som avviker fra 4-prosentbanen.

Vi er også klar over at stadig revurdering av avkastningsforventningene vil være uheldig. Vi tror imidlertid ikke dette vil være noe problem i praksis. Det langsiktige anslaget på 4 pst. realavkastning har ligget fast siden etableringen av handlingsregelen i 2001. Fasit våren 2015 er 4,2 pst., jf. utvalget. Vi merker oss at en formalisering av anslaget først ble presentert i Stortingsmelding 10 (2009–2010). Samtidig har fondets aksjeandel over tid blitt økt til 60 pst. Det kan reflektere en noe nedjustert forventning til avkastningen over tid.

Med vennlig hilsen
Tekna – Teknisk-naturvitenskaplig forening



Ivar Horneland Kristensen
Generalsekretær