

Hva skal vi gjøre med oljerikdommen?

*Forvaltningen av Norges
petroleumsinntekter fra 1970 til 2001*

Vegard Røneid Erikstad



Masteroppgave i historie
Institutt for arkeologi, konservering og historie
Det humanistiske fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2016

Hva skal vi gjøre med oljerikdommen?

Forvaltningen av Norges petroleumsinntekter fra 1970 til 2001

Vegard Røneid Erikstad

Masteroppgave i historie
Institutt for arkeologi, konservering og historie
Det humanistiske fakultet
Universitetet i Oslo
Våren 2016

© Vegard Røneid Erikstad

2016

Hva skal vi gjøre med oljerikdommen?

- *Forvaltningen av Norges petroleumsinntekter fra 1970 til 2001*

Vegard Røneid Erikstad

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Webergs Printshop

Forord

Å skrive en masteroppgave er en lang og ensom reise. Det er en stor oppgave du til syvende og sist må fullføre alene. Jeg var ikke helt forberedt på hva jeg tok fatt på. Valget av tema for oppgaven gjorde det nok ikke mye enklere for meg, men det gjorde reisen interessant og lærerik, kanskje til og med nyttig.

Reisen har ikke bare vært ensom. Underveis har jeg blitt kjent med mange på masterprogrammet i historie, som jeg kommer til å ha kontakt med lenge.

Jeg vil først og fremst takke Even Lange for uvurderlig veiledning. Han har vært tålmodig, grundig, konstruktiv, ærlig og hyggelig. Jeg kunne ikke bedt om en bedre veileder.

Hjelp og støtte har jeg også fått fra andre. Mamma og pappa har lest gjennom og gitt innspill. Kirsti har gjort det samme, og hun har oppmuntret meg hele veien.

I tillegg vil jeg trekke frem min tvillingbror, Anders, som også leverer masteroppgave nå. Vi har vært i samme situasjon, og vi har kunnet dele våre gleder og sorger.

Vegard Røneid Erikstad

Oslo, mai 2016

Forkortelser i fotnotene

St.tid. – Stortingstidende

St.prp. – Stortingsproposisjon

St.meld. – Stortingsmelding

Innst. S. – Innstilling

Innholdsfortegnelse

Forord	iv
Forkortelser i fotnotene	v
Innholdsfortegnelse	vi
1. Innledning.....	2
1.1 Bakgrunn og problemstilling.....	2
1.2 Avgrensing	4
1.3 Periodisering og metode.....	5
1.5 Kilder og litteratur.....	8
1.5 Begrepsavklaringer.....	9
2. 1970-1974: Oljealderens begynnelse	12
2.1 Det siste budsjettet før oljen.....	13
2.2 Programmer fra en annen alder	14
2.3 De ti bud i oljepolitikken.....	14
2.4 I en «særstilling»	15
2.5 Brikker faller på plass	17
2.6 Valgkamp i oljealderen	18
2.7 «Vi kan ikke bare leve av olje».....	19
2.8 Oljekrise og stortingsmelding	21
2.9 Moderat tempo og omstillingsproblemer	22
2.10 Hollandsk syke	25
2.11 Fremtidige inntekter	25
3. 1975-1977: Motkonjunktur og en økende usikkerhet	30
3.1 Økonomisk nedgang.....	30
3.2 Kritikk mot politikken.....	31
3.3 Støttetiltak	32
3.4 Sviktende prognoser.....	33
3.5 Et forsvar for ekspansive budsjetter	34
3.6 Internasjonal oppmerksomhet og ros	35
3.7 Håp og nedtur.....	36
3.8 Et mer kritisk Høyre.....	37
3.9 Godt valg for Høyre og Arbeiderpartiet.....	39
3.10 Blåmandag.....	40
3.11 «Fremtiden så mørk ut».....	42
4. 1978-1981: Krise og prishopp.....	44
4.1 Inflasjon og innstramming	46
4.2 Et selvpåført problem?	47

4.3	Fra ros til ris	48
4.4	En «petroleumsfri» budsjettøst.....	49
4.5	Et beleilig oljeprishopp	51
4.6	Endrede holdninger	52
4.7	Fra underskudd til overskudd	53
4.8	Oljeprogrammer	54
4.9	En overgangsfase.....	56
5.	1981-1985: I samme spor.....	60
5.1	Nye tider, samme problemer	61
5.2	Den økonomiske situasjonen.....	62
5.3	Ulik virkelighetsoppfatning.....	64
5.4	En fremsynt komité	65
5.5	Tempoutvalget.....	67
5.6	Oppsummering og usikkerhet	68
5.7	Fondstankene.....	70
5.8	Høye oljeinntekter og oppgangstid	72
5.9	Samme gamle synder	74
6.	1985-1990: På vei mot et fond	76
6.1	En prinsippbeslutning?	77
6.2	Ingen spor til fond	79
6.3	Mer bruk enn sparing	81
6.4	Motstand i Finansdepartementet	82
6.5	Prisen faller	84
6.6	Krisetilstander i norsk økonomi	84
6.7	Et tidsskille igjen?	85
6.8	Et nytt utvalg	86
6.9	En kritisk utredning.....	87
6.10	Enda en fondsanbefaling	88
6.11	Fondet programfestes	89
6.12	Behov for endring.....	90
7.	1990-1997: Oljefondets barndom.....	92
7.1	Oljefondet blir til.....	92
7.2	En noe annerledes logikk	94
7.3	Bred støtte	95
7.4	Konstruksjonen på plass.....	97
7.5	En tom konstruksjon?	98
7.6	Borte fra programmene	100

7.7 Den første sparingen.....	101
7.8 Et ønske om aksjer	102
8. 1997-2001: Handlingsregelen blir til	106
8.1 Utenfor regjeringskontorene	107
8.2 Nye retningslinjer	109
8.3 En egen forvaltningsenhet.....	110
8.4 Fløypartier og mer penger	112
8.5 Intern uro	113
8.6 Fra departementet.....	114
8.7 Handlingsregelen.....	115
8.8 Inflasjonsmål	116
8.9 Bred støtte	117
9. Konklusjon	118
9.1 Håp og forventninger	118
9.2 Usikkerhet	119
9.3 Samme politikk, nye ideer.....	120
9.4 Frikobling.....	122
9.5 Handlingsregel for bruk av petroleumsinntekter.....	123
9.6 Arbeiderpartiet og Høyre	124
9.7 Brudd og kontinuitet.....	125
9.8 Handlingsregelen i dag: En politisk trosbekjennelse?.....	126
9.9 Veien videre	127
Bibliografi	128

1. Innledning

Oppdagelsen av petroleum på norsk kontinentalsokkel i 1969 er kanskje den viktigste hendelsen i Norge økonomiske historie. Utvinningen av olje og gass fra norske havområder har siden endret Norge på mange forskjellige måter. Denne masteroppgaven handler om denne utviklingen. Mer spesifikt handler den om det politiske Norges holdninger, med hovedvekt på Arbeiderpartiet og Høyre, til hvordan landets oljerikdom burde forvaltes. Disse holdningene skal kartlegges, vurderes og sammenlignes i perioden fra 1970, da petroleumproduksjonen på feltet Ekofisk i Nordsjøen begynte, frem til våren 2001, da statsminister Jens Stoltenberg fra Arbeiderpartiet la frem Stortingsmelding 29 om retningslinjer for den økonomiske politikken. Den stortingsmeldingen inneholdt det som i dagligtale omtales som handlingsregelen. I dag, 15 år etter at handlingsregelen ble presentert, har alle de politiske partiene på Stortinget stilt seg bak den måten å forvalte landets oljerikdom på. Veien frem dit var lang, og gjennom de 30 årene oppgaven tar for seg, var det mange andre tanker om hvordan petroleumformuen burde forvaltes.

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Da oljeproduksjonen i Nordsjøen offisielt åpnet 9. juni 1971 sa statsminister Trygve Bratteli fra Arbeiderpartiet at dagen kunne bli en merkedag i Norges økonomiske historie.¹ Det er vel liten tvil om at han fikk rett i den spådommen. Men forhistorien som gjorde petroleumproduksjonen mulig startet enda tidligere. I 1959 gjorde petroleumsselskapene Esso og Shell et stort gassfunn utenfor Nederland. Det førte til at amerikanske Philips Petroleum ble interessert i å undersøke andre deler av Nordsjøen etter olje. I første omgang var ikke områdene utenfor Norge de prioriterte, men det endret seg etter hvert.² Gjennom Genève-konvensjonen fra 1958 ble midtlinjepriippet lagt til grunn for avgrensningen av havområder mellom stater. Norge sluttet seg ikke til konvensjonen da, men den banet vei for forhandlinger med stater med tilstøtende havområder. For Norges del var det derfor nødvendig med en grenseavklaring med Storbritannia og Danmark i Nordsjøen. Avtaler som avklarte grensene ble inngått i løpet av 1965, og det var klart for prøveboring på norsk kontinentalsokkel.³ Det var Philips, som hadde henvendt seg til Norge allerede i 1962, som gjorde gigantfunnet Ekofisk i 1969.

¹ Kjølleberg, Even, *Ekofisk fyller 40 år*, NRK, 08.06.2011, <http://www.nrk.no/arkiv/artikkel/apningen-av-ekofisk-1.7661645> (søkt opp 03.05.2016)

² Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar. *Norsk oljehistorie: bind I, fra vantro til overmot?*. Oslo: Norsk Petroleumsforening, Leseselskapet, 1992. s. 12-13

³ Ryggvik, Helge, *Forhandlingene om Norges kontinentalsokkel*. I Store norske leksikon, 16.10.2016, https://snl.no/Forhandlingene_om_Norges_kontinentalsokkel (søkt opp 03.05.2016)

Hvordan Norge skulle håndtere inntektene fra den produksjonen som startet i 1971 var ikke gitt, som denne oppgaven vil vise. I dag, 45 år etter, kjenner de fleste nordmenn til Oljefondet og handlingsregelen.⁴ Mange vil nok også vite at fondet plasserer mesteparten av pengene i aksjer og rentepapirer i utlandet og at regelen legger føringer for hvor mye oljepenger norske politikere kan bruke hvert år. De vet også at alle nordmenn hadde vært millionærer hvis Oljefondets beholdning ble delt ut til befolkningen. Sannsynligvis vet ikke like mange at de to konstruksjonene kom på plass i henholdsvis 1990 og 2001, og at det først ble spart penger i Oljefondet i 1996. Før 1990 fantes det ikke noe fastlagt regime for forvaltningen av den norske oljerikdommen, men det eksisterte oljeinntekter.

Det finnes ingen helhetlig historisk fremstilling av forvaltningen av oljeformuen, verken politisk eller økonomisk. Litteraturen som finnes tar for seg den tidlige delen av historien, eller spørsmålet som en mindre del av Norges generelle økonomiske historie etter 1970. Hovedformålet med denne masteroppgaven er derfor å skrive historien om forvaltningen for hele perioden frem til handlingsregelen. Problemstillingen for oppgaven er:

Brudd og kontinuitet: Arbeiderpartiets og Høyres politiske holdninger til bruk og forvaltning av petroleumsinntekter mellom 1970 og 2001.

Dette innebærer å gi en samlet fremstilling av de to partienes holdninger til spørsmålene knyttet til forvaltningen av oljerikdommen over omtrent 30 år. For å gjøre det har jeg delt oppgaven inn i sju faser, med hver sin underproblemstilling, mer om dem i avsnitt 1.3. Totalt sett er det en omfattende og lang periode som skal behandles på relativt få sider. I løpet av tiden jeg har jobbet med oppgaven, har jeg flere ganger vurdert å konsentrere meg om en kortere tidsperiode. Etter min mening er hver eneste del av historien om forvaltningen av Norges oljeinntekter interessant nok til en egen masteroppgave, men aller mest interessant er helheten og sammenhengen mellom de forskjellige delene. Mange historikere er interessert i de lange linjene, og jeg er nok en av dem. Det er derfor jeg har valgt å se på hele perioden. Jeg tror også at problemstillingen besvares best ved å se på holdningene over et lengre tidsperspektiv. Det tok lang tid før dagens forvaltningsregime kom på plass, og som oppgaven forhåpentligvis viser, var det mange forskjellige etapper som brakte Norge dit det var i 2001.

⁴ Det korrekte navnet i dag er Statens pensjonsfond utland, men i dagligtale omtales det som Oljefondet.

Ved å ha denne inngangen til oppgaven tror jeg at jeg kan komme med et interessant bidrag til forståelsen av norsk oljehistorie.

1.2 Avgrensning

Tidsmessig starter oppgaven i 1970 da stats- og nasjonalbudsjettet for 1971 ble lagt frem. Produksjonen startet ikke før året etter, men det er interessant å se i hvilken grad petroleumsspørsmål opptok politikerne allerede før Ekofisk offisielt ble åpnet. Den naturlige avslutningen av oppgaven er fremleggelsen av Stortingsmelding 29 i 2001, der handlingsregelen ble presentert. Jeg kommer riktignok til å ta med noen reaksjonene på stortingsmeldingen ved å se på finanskomiteens innstillinger til den, en innstilling som kom i mai 2001.

Spørsmålet om forvaltningen av petroleumsinntektene har opptatt store deler av det norske samfunnet siden begynnelsen av 1970-tallet. Jeg skal konsentrere meg om Arbeiderpartiets og Høyres holdninger til spørsmålet. Hovedårsaken til at jeg har valgt de to partiene, er at de i løpet av tidsperioden har vært de største og viktigste partiene i norsk politikk. Med noen få unntak har enten Arbeiderpartiet eller Høyre hatt regjeringsmakt gjennom hele perioden fra 1970 til 2001.⁵ I de totalt fire årene begge partiene var i opposisjon, har den sittende regjeringen vært avhengig av støtte fra enten Høyre eller Arbeiderpartiet. Det betyr i praksis at de to partiene har hatt en hånd på rattet i norsk politikk gjennom hele Norges oljehistorie, og som de største partiene er det rimelig å anta at deres holdninger har vært viktige for utformingen av det som har blitt Norges politikk. Partienes holdninger har jeg hovedsakelig undersøkt på tre forskjellige måter: gjennom partienes programmer for stortingsperiodene i oppgaven, gjennom budsjettene de har lagt frem når de har vært i regjering og gjennom partienes opptreden i finansdebattene og innstillinger til sentrale stortingsmeldinger. Jeg bruker også noen andre kilder, og de beskrives i underkapittelet om kilder. Hovedvekten på Arbeiderpartiet og Høyre gjør at jeg ikke har sett spesifikt på de andre partienes holdninger, men det betyr ikke at de ikke omtales i det hele tatt. Der det har vært hensiktsmessig har jeg også trukket inn dem i oppgaven.

For å få et fullstendig bilde av holdningene til forvaltningen av petroleumsformuen burde en også ha sett om det har vært forskjellige holdninger innad i partiene. Det kunne vært

⁵ Unntakene er Lars Korvalds regjering bestående av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre mellom oktober 1970 og oktober 1971, og Kjell Magne Bondeviks regjering mellom oktober 1997 og mars 2000.

interessant å se på geografiske forskjeller i holdningene, ulikheter mellom ungdomsparti og moderparti eller forskjellige fraksjoner i partiene på Stortinget. Jeg har i hovedsak valgt å forholde meg til den programfestede politikken og politikken ført i regjering. Det er først og fremst for å prøve å se det større bildet, men naturlig nok også av plasshensyn. Underveis i oppgaven kommer det likevel en rekke eksempler på ulike holdninger innad i partiene, uten at jeg har gått systematisk til verks for å undersøke dem. Forskjellige organisasjoner kunne også vært tatt inn i oppgaven for å se hvilken retning politikerne påvirkes. Det ville typisk sett vært LO, NHO eller bransjeorganisasjoner i petroleumsnæringen. Av samme hensyn som over er det også utelatt.

1.3 Periodisering og metode

Oppgaven er delt inn i syv faser. Det er flere grunner til at jeg har valgt å besvare problemstillingen på denne måten. Den viktigste årsaken er å få frem det jeg mener er viktige deler av historien om forvaltningen av Norges oljerikdom. Hver fase kjennetegnes av noe eget, som skiller den fra fasen før og etter. Dette kjennetegnet varierer imidlertid. For eksempel er grunnlaget for oppgavens første fase en forventningsfull holdning. Denne holdningen ble erstattet med en mer usikker og avventende holdning senere på 1970-tallet. Da kan vi snakke om et skifte som danner grunnlag for en ny fase.

Det viktigste kriteriet for faseinndelingen har dermed vært at noe nytt og annerledes forekommer, noe nytt og annerledes som påvirker holdningene til forvaltningen av oljeinntektene. Historikeren Knut Kjelstadli diskuterer grunnlaget for periodiseringer i sin innføringsbok til historiefaget: Han mener at noe kvalitativt nytt må ha inntruffet, og at det må prege helheten videre.⁶ For min del vil dette *noe* være et emnespesifikt skifte, for eksempel en stor endring i oljeprisen, opprettelsen av Statens Petroleumsfond eller en omlegging av den økonomiske politikken med konsekvenser for holdningen til oljepengebruken. Hva det kvalitativt nye er, vil variere fra fase til fase, og kan selvfølgelig diskuteres. Det sentrale er at det kvalitativt nye endrer *forutsetningene* for holdningene til spørsmålet om bruk og forvaltning av petroleumsinntekter. Det nye må med andre ord skape endringer som er av såpass varig eller tydelig karakter at det danner grunnlaget for en fase i min fremstilling.

⁶ Kjelstadli, Knut, *Fortida er ikke hva den en gang var, en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget, 1999, s. 223

Det er ikke enkelt å avgjøre hva slags årsakssammenheng det er mellom de faktorene som danner grunnlag for oppgavens faseinndeling. For eksempel kan man vanskelig vite i hvilken grad og på hvilket tidspunkt norske politikere har latt seg påvirke av en varierende oljepris eller frykten for en overoppheting av norsk økonomi. Politikk og holdninger oppstår ikke i et vakuum, men for å kunne fastslå noe må jeg forholde meg til argumentasjon som er eksplisitt uttrykt i mitt kildemateriale. Dessuten er det verdt å merke seg at det hele tiden vil foregå en vekselvirkning mellom holdningene og fasene i oppgaven. Selv om fasene bestemmes av de endrede forutsetningene og rammebetingelsene, vil nye holdninger igjen skape nye forutsetninger. På samme måte vil de endrede rammebetingelsene påvirke de forskjellige partiene gjennom både indre og ytre press.

I hvert enkelt kapittel vil jeg argumentere for skillet. Selve periodiseringene er en sentral del av oppgaven min, for, som Kjelstadli skriver i sin innføringsbok, «å studere stabilitet og forandringer over tid innebærer å periodisere».⁷ Fasene har et klart pedagogisk formål. Inndelingen vil forhåpentligvis gjøre fremstillingen enklere og mer lesverdig. Det pedagogiske formålet med periodiseringer diskuteres også av Kjelstadli.⁸ Periodiseringen gjør fremstillingen enklere, men delene skal samvirke for å besvare problemstillingen. Det betyr i praksis at fasene i oppgaven min ikke må bli løsrevne biter i Norges oljehistorie. Forhåpentligvis har jeg klart å unngå det ved å trekke linjer både bakover og fremover i de enkelte fasene, og se hvordan og hvorfor holdningsskiftene har kommet. Under følger en kort beskrivelse av de syv fasene i oppgaven:

1. 1970-1974: Oljealderens begynnelse: Petroleumsproduksjonen begynner på norsk kontinentalsokkel. Perioden kjennetegnes av en forventningsfull holdning til hva petroleumssektoren og inntektene fra den kan gjøre for det norske samfunnet, men disse forventninger baserer seg på hva som kan *bli*, ikke på hva som *er*. Spesielt gjennom Petroleumsmeldingen fra 1974 ble det advart om negative virkninger av for stor oljepengebruk, men det virker ikke som om advarslene fikk like stort gjennomslag som forhåpningene.

2. 1975-1977: Motkonjunkturpolitikk og en økende usikkerhet: Vissheten om at den norske staten kom til å få oljeinntekter i nær fremtid medførte en bruk av disse inntektene på forskudd. Det skjedde blant annet gjennom Arbeiderparti-regjeringens motkonjunkturpolitikk

⁷ Kjelstadli, *Fortida er ikke hva den en gang var*, s. 221

⁸ Kjelstadli, *Fortida er ikke hva den en gang var*, s. 222

på midten av 1970-tallet. Motstanden mot denne politikken var ikke stor på Stortinget, tvert i mot var det enighet om at inntektene kunne brukes på forskudd for å opprettholde aktiviteten i norsk økonomi midt i den internasjonale lavkonjunkturen. I 1977 innså politikerne at de ikke bare hadde med en lavkonjunktur å gjøre, og at de hadde basert seg på for usikre prognoser i bruken av oljeinntektene.

3. 1978-1981: Krise og prishopp: Holdningene til hva petroleumsnæringen kunne gjøre for Norge var i 1978 annerledes enn de hadde vært bare få år tidligere. Den økonomiske politikken ble strammet inn og tanken på oljeinntektene havnet i bakgrunnen i den økonomiske debatten. Det endret seg imidlertid da oljeprisen steg kraftig i 1979, noe som etter hvert skapte en forventning om at den skulle holde seg på et stabilt nivå.

4. 1981-1985: Vedvarende problemer, nye politikkforslag: Denne fasen i oppgaven er på mange måter en mellomfase. Etter at oljeprisen økte i 1979 virket det som om det var en enighet blant norske politikere om at større forsiktighet var nødvendig i tilnærmingen til oljeinntektene. For mange faktorer langt utenfor Norges kontroll påvirket inntektene. Utover 1980-tallet ble denne forsiktigheten nesten litt glemt, og lite nytt ble gjort i oljeinntektspolitikken. Samtidig kom det flere forslag om hvordan Norge burde spare inntektene, først av Høyres oljepolitiske komité i 1981 og så fra Tempoutvalget i 1983. Men disse arbeidene førte ikke til noen politiske vedtak i denne fasen.

5. 1985-1989: Et sterkere ønske om frikobling: I 1985/86 falt oljeprisen dramatisk og norsk økonomi var i krise. En gang for alle ble det klart for det politiske Norge at oljeinntektene burde spares i et fond. Det ble programfestet av både Arbeiderpartiet og Høyre i denne fasen. Gjennom Steigum-utvalgets NOU fra 1988 fikk fondstanken enda mer gjennomslag.

6. 1990-1996: Oljefondets barndom: I 1990 ble Statens Petroleumsfond opprettet. I fasen frem til 1996, da det for første gang ble stående penger i fondet, hadde ikke Norge veldig store oljeinntekter. Likevel fungerte fondet som en rettesnor for politikken. Det var bred enighet om at når oljeinntektene ble større, skulle de spares i fondet. Utover i fasen kom det også et ønske fra Norges Bank, som forvaltet fondet, om at midlene i fondet burde plasseres i aksjemarkedet, ikke bare i obligasjoner og sertifikater, som til da hadde vært eneste mulighet.

7. 1997-2001: Handlingsregelen blir til: I takt med at statens inntekter fra petroleumssektoren ble større mot slutten av 1990-tallet, ble det fra flere hold større krav om at inntektene også burde kunne brukes i Norge. Spesielt Fremskrittspartiet hadde denne holdningen, og partiet gjorde det bra både på meningsmålinger og ved valg. Som svar på denne utfordringen ønsket Arbeiderparti-regjeringen til Jens Stoltenberg en «regel» for hvor

mye oljepenger Norge kunne bruke, uten at norsk økonomi tok for stor skade av det. Den ble presentert våren 2001.

1.5 Kilder og litteratur

Den viktigste kilden i denne oppgaven har vært det digitaliserte Stortingsarkivet. Der er derfra jeg har hentet alle stortingsforhandlingene, -meldingene, -proposisjonene og komitéinnstillingene. Jeg har spesielt konsentrert meg om statsbudsjettene, nasjonalbudsjettene og finanskomiteens innstillinger til disse, samt mange av finansdebattene. Dette er de viktigste politisk-økonomiske dokumentene i Norge. Der presenteres regjeringens økonomiske politikk, og gjennom komitéinnstillingene ser man hvilken holdning stortingsgruppene har til politikken. I varierende grad har jeg sett på reviderte budsjetter, og i noen tilfeller har jeg sett på både foreløpige og endelige innstillinger fra finanskomitéen. Gjennomgangen av disse dokumentene har vært kronologisk og systematisk, og jeg har vært innom disse budsjettdokumentene for hvert eneste år fra 1971 til 2001. I tillegg til dokumentene knyttet til stats- og nasjonalbudsjettet har jeg brukt en rekke andre stortingsmeldinger som omhandler petroleumpolitikken. Disse presenteres fortløpende i oppgaven.

I oppgavens første faser har jeg brukt statsbudsjettet og finansdebatten i større grad enn i oppgavens siste faser. Hovedgrunnen til det er at i begynnelsen av perioden ikke var noen offisiell holdning til spørsmålet om forvaltning av oljerikdommen. Derfor har finansministrenes redegjørelser og de påfølgende debattene vært en god kilde til partienes første holdninger. Etter hvert som partiene fikk en egen oljepolitikk og petroleumsproblemer ble et eget kapittel i budsjettdokumentene har jeg brukt finansdebattene mindre, men brukt dem når jeg har hatt behov for det. Da har nasjonalbudsjettet og finanskomiteens innstilling vært den viktigste kilden fra Stortingsarkivet.

Den andre sentrale kilden i oppgaven er Arbeiderpartiets og Høyres programmer til stortingsvalgene gjennom perioden. Disse partiprogrammene er digitalisert av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Programmene er konvertert til såkalt «rich text format» og mangler sidetall. Akkurat det har bydd på noen utfordringer. Sidetallene i fotnotene er derfor en henvisning til siden de er på hvis det settes inn sidetall i det nedlastede dokumentet fra NSDs sider. I tillegg har jeg skrevet inn under hvilken undertittel materialet er hentet fra i hver fotnote.

Av litteratur har jeg benyttet meg av en rekke forskjellige bøker. Det er spesielt to bøker som skiller seg ut. Den ene er Einar Lies bok *Norsk økonomisk politikk etter 1905*. Boken er relativt kort, men god innføring i norsk økonomisk politikk for perioden. Først og fremst tar den for seg de lange linjene, men i bokens siste deler er det viet en god del plass til petroleumsspørsmål. I økonomisk-politisk historie kan det være vanskelig å heve seg over «detaljene». I forsøket på å gjøre det i denne oppgaven, har Lies bok vært til stor hjelp. Lie har dessuten skrevet boken *Over evne: Finansdepartementet 1965-1992* sammen med Christian Venneslan. Dette verket går grundig gjennom departementets virke i store deler av perioden jeg skriver om. Bokens hovedtema er styringsevnen i det norske økonomiske system, som i løpet av perioden endret seg. Dette er litt på siden av det jeg skriver om, men samtidig er Lie og Venneslans vurderinger meget interessante å se sammen med petroleumsvirksomhetens utvikling, noe forfatterne også gjør selv. Min hovedkilde i oppgaven er Stortingstidende, og derfor har *Over evne* gitt nyttige bidrag fra embetsverkets synsvinkel. Andre verk som bør nevnes er første bind i serien *Norsk oljehistorie: fra vanтро til overmot?* av Tore Jørgen Hanisch og Gunnar Nerheim. Denne har naturlig nok vært mest aktuell i oppgavens første kapitler. Den gir en detaljert beskrivelse av utviklingen av petroleumsvirksomheten helt fra dens spede begynnelse. Det er bok om mye mer enn politikken, og tidsmessig handler den om årene frem til midten av 70-tallet. Jo nærmere år 2001 jeg har kommet, jo mindre litteratur har vært å bruke. For oppgavens siste periode er det verdt å trekke frem Asle Skredderbergets *Usannsynlig rik: Historien om Norge og oljefondet* fra 2015. Det er en populærvitenskapelig fremstilling av Oljefondets historie, men inneholder samtidig mye interessant stoff, spesielt i form av intervjuer med en rekke sentrale personer. Utover dette henviser jeg til fotnotene og bibliografien.

1.5 Begrepsavklaringer

Det er viktig med noen begrepsavklaringer for oppgaven. Jeg undersøker *holdninger* i denne oppgaven. Bokmålsboka definerer *holdninger* som en «måte å stille seg på, opptre på i en viss sak».⁹ Til mitt formål betyr det at jeg undersøker hvordan Arbeiderpartiet og Høyre har stilt seg til og opptrådt i spørsmålet om bruk og forvaltning av petroleumsinntektene gjennom perioden. Det er altså snakk opp uttalt politikk, enten i form av programfestet politikk,

⁹ Bokmålsordboka, s.v. *holdning*, [http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP="+holdninger&ant_bokmaal=5&ant_nynorsk=5&bokmaal="+&ordbok=bokmaal](http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=) (søkt opp 04.05.16)

regjeringens faktiske politikk eller hvordan partiets representanter har uttalt seg. Ordet *holdning* inneholder alt det i oppgaven.

Det er også nødvendig å presisere hva *bruk* og *forvaltning* innebærer i denne sammenheng. Enkelt sagt betyr det hva partiene ville gjøre med petroleumsressursene og inntektene fra ressursene. I prinsippet kan Norges petroleumsressurser anvendes på tre måter: La dem ligge på havbunnen slik at kommende generasjoner eventuelt kan utvinne dem, altså en form for sparing. De kan utvinnes og statens inntekter kan spares, som for eksempel Norge har spart penger i Oljefondet. Eller så kan ressursene utvinnes og inntektene brukes til ulike formål, for eksempel i form av skatteletter eller utbygging av infrastruktur. Det er disse tre hovedtyper av bruk og forvaltning jeg skal kartlegge igjennom perioden. Innenfor disse hovedtypene vil det igjen finnes en rekke nyanser og vektlegging av forskjellige hensyn på forskjellige tidspunkter.

Jeg bruker *petroleum*, *olje* og *olje og gass* om hverandre i oppgaven, men de henviser til de samme ressursene. Strengt tatt er petroleum mer enn olje og gass, men det er ikke av avgjørende betydning for mitt formål. Det har for eksempel aldri vært, så vidt jeg vet, snakk om å forvalte inntektene fra gass annerledes enn olje. Formålet ved å bruke dem om hverandre har vært for å få språklig variasjon. Etter å ha jobbet med temaet en god stund, ser jeg også tydelig at det er vanlig ellers i litteraturen.

Med *petroleumsinntekter* i oppgaven mener jeg den norske stats inntekter fra petroleumsvirksomheten. I hovedsak kan inntekten deles inn i følgende: inntektsskatt, formueskatt, produksjonsavgift, utbytte fra Statoil og miljøavgifter. I tillegg kommer en del mindre avgifter og gebyrer. Totalt sett har de største inntektene kommet fra selskapenes inntektsskatt. Denne består av den ordinære selskapskatten pluss en særskatt som ilegges petroleumselskapene på grunn av sektorens historisk høye lønnsomhet. Denne skattesatsen har variert. I 2016 var inntektsskatten på 25 prosent, mens særskatten var på 53 prosent.¹⁰ Som majoritetseier i Statoil får staten hvert år sin andel av et eventuelt utbytte fra selskapet. I 2015 var statens eierandel i Statoil på 67 prosent.¹¹ Gjennom SDØE, Statens direkte økonomiske engasjement, eier staten betydelige andeler av felt og installasjoner som

¹⁰ Norsk Petroleum, *Statens inntekter*, Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet, 18.04.16, <http://www.norskpetroleum.no/okonomi/petroleumsskatt/> (opp søkt 04.05.16)

¹¹ Olje- og energidepartementet, *Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten*, Olje- og energidepartementet, 29.02.16, <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/olje-og-gass/statens-inntekter-fra-petroleumsverksemda/id2076770/> (opp søkt 04.05.16)

rørledninger og anlegg på land. SDØE ble opprettet 1985, med Statoil som forvalter. Selskapet Petoro ble opprettet ved Statoils børsnotering i 2001 for å forvalte engasjementet. Gjennom eierskapet i feltene får den norske staten sin del av inntektene fra feltene, og samtidig bærer den sin del av utgiftene.¹² Til sammen utgjør alle inntektene omtalt ovenfor statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, som jeg henviser til flere ganger i oppgaven.

¹² Norsk Petroleum, *Statens inntekter*

2. 1970-1974: Oljealderens begynnelse

Året 1971 står som et merkeår i norsk økonomisk historie. For første gang ble det produsert olje på norsk sokkel. Mengden var relativt beskjeden, 400.000 oljeekvivalenter i løpet av året, men ble likevel starten på en ny epoke for Norge.¹³ De første årene var det bare produksjon av olje på norsk sokkel, men etter hvert ble det også produsert andre typer petroleum.¹⁴ Lite ante nok norske politikere og nordmenn flest hvilket omfang sektoren kom til å få de kommende tiårene. Sammenlignet med 1971 kom den totale produksjonen av norsk petroleum til å øke, med noen få unntak, hvert eneste år frem til midten av 2000-tallet.¹⁵

De første årene i Norges oljehistorie er temaet for dette kapittelet. Disse årene var norske politikeres møte med en helt ny sektor. Ennå var det ikke, som nevnt, noen stor produksjon å tenke på, det var ennå ikke store inntekter til staten og det var ennå høyst usikkert hvordan sektoren kom til å utvikle seg videre. Samtidig var det også en periode der mye viktig politisk arbeid på petroleumsområdet ble gjort. Dette arbeidet kom til å forme holdningene til hvordan norske politikere ville at petroleumssektoren skulle bli. Spesielt gjaldt det de såkalte «Ti bud» i oljepolitikken, og ikke minst stortingsmeldingen om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunnet. Tankegodset og prinsippene som ble presentert der finner vi igjen i norsk oljepolitikk gjennom hele perioden denne oppgaven tar for seg. Dette tankegodset er ett av to sentrale temaer i dette kapittelet. Det andre er spørsmålet om hvilken holdning det politiske Norge hadde til petroleum på begynnelsen av 1970-tallet. Hvordan ønsket politikerne at sektoren skulle utvikles, hvilke forhåpninger hadde de til hva den kunne bidra med, og hva fryktet de kunne skje hvis forvaltningen av oljerikdommen ikke gikk slik de ønsket? Disse spørsmålene vil også bli sett sammen med den generelle situasjonen i norsk økonomi, for å se hvilken betydning den hadde for hvilke holdninger norske politikere inntok i spørsmålet om hvordan oljerikdommene skulle forvaltes videre.

¹³ En oljeekvivalent er en betegnelse på hvor mye energi som frigjøres ved forbrenning av olje eller gass, og er en standard målestokk for oljeproduksjon.

¹⁴ Andre typer petroleum er gass, Natural Gas Liquids (NGL) og kondensat. Når jeg refererer til produksjonen på norsk sokkel er det snakk om et totale tallet, altså alle typene lagt sammen.

¹⁵ *St. meld. nr.1, Nasjonalbudsjettet for 2014 (2013-2014)*, vedlegg 2.18 A, Oslo: Finansdepartementet, 2013 http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2014/dokumenter/tallene/kap2.htm (oppsøkt 28.04.16) og Norsk Petroleum, *Produksjon, Årlig produksjon 1971-2015*, Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet, 28.04.16, <http://www.norskpetroleum.no/fakta/produksjon/> (oppsøkt 28.04.16)

2.1 Det siste budsjettet før oljen

Høsten 1970 la finansminister Ole Myrvoll fra Venstre frem statsbudsjettet for 1971. Verken olje eller gass var sentrale deler i hans budsjettreddegjørelse.¹⁶ Men Myrvoll beskrev en økonomi situasjon som var relativt stram. Derfor var regjeringens hovedmål med den økonomiske politikken å hindre en overoppheting. Konjunktursituasjonen, både i Norge og hos flere av landets handelspartnere i Vest-Europa, tilsa at det var nødvendig å føre en økonomisk politikk med siktemål å stagge prispresset, mente Myrvoll.¹⁷ Det var den økonomiske situasjonen landet befant seg i da Norge vei inn i oljealderen. Etter finansministerens oppfattelse var det ikke stort rom for å påføre den norske økonomien ytterligere press. I finansministerens resonnement var det nok ikke tatt høyde for at en helt ny sektor i løpet av få år kom til å vokse frem. Det er i dag vanskelig å si hvordan Myrvoll ville vurdert situasjonen hvis han visste hvilken utvikling som kom til å skje i petroleumssektoren. Sannsynligvis ville det bare ha bidratt til den forsiktige holdningen han allerede hadde.

Selv om Myrvoll ikke konkret sa noe om hva han forventet av utvikling i petroleumssektoren, var det likevel flere tegn i budsjettreddegjørelsen på at det var knyttet visse forventninger til den. «Utviklingen på oljefeltene i Nordsjøen vil bli fulgt nøye», sa Myrvoll. I budsjettet var det for første gang blitt tatt inn både inntekts- og utgiftsposter knyttet til kontinentalsokkelen.¹⁸ Disse bevilgningene for 1971, ble gitt til den allerede eksisterende organisasjonsstrukturen i departementene og myndighetsorganene som var involvert i petroleumssektoren. Denne strukturen var på ingen måte vant med en stor petroleumssektor, og det var noe også finansminister Myrvoll var klar over. Derfor varslet Myrvoll at det kunne bli snakk om «en betydelig endring og utvidelse» av denne organisasjonen hvis utviklingen på norsk sokkel skulle tilsi dette.¹⁹ Det var tegn, allerede året før produksjonen kom i gang på norsk sokkel, om at politikerne forberedte seg på utviklingen i petroleumssektoren. Men hva de hadde i vente var usikkert. Finansdebatten, som ble ført noen uker etter Myrvolls redegjørelse, gjenspeilte Myrvolls situasjonsbeskrivelse.²⁰ Det var på ingen måte en debatt ildnet opp av oljefunnene i Nordsjøen, men heller en debatt preget av en frykt for økte

¹⁶ *St.prp. nr. 1 (1970-71), Statsbudsjettet for budsjett-terminen 1971*, s. 1-22

¹⁷ S.tid. (1970-71), *Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet*, s. 18

¹⁸ *St.prp. nr. 1 (1970-71)*, s. 46 og 88

¹⁹ S.tid. (1970-71), *Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet*, s. 22

²⁰ S.tid. (1970-71), *Finansdebatt*, s. 486-87

priser og konsekvensene av den.²¹ Det er med andre ord i en høykonjunktursituasjon Norge gikk inn i 1970-årene og møtte oljen.

2.2 Programmer fra en annen alder

Verken Arbeiderpartiet eller Høyre omtalte spørsmål knyttet til petroleumsnæringen i sine partiprogrammer for stortingsperioden frem til 1973. I Arbeiderpartiets prinsippprogram fra våren 1969, vedtatt omtrent syv måneder før Ekofisk-funnet, ble ikke olje, gass eller petroleum nevnt én eneste gang. Et prinsippprogram er i utgangspunktet mer generelt og ideologisk enn et valgprogram, men heller ikke mulighetene for, og de eventuelle implikasjonene av, en olje- og gassnæring i Norge ble nevnt.²² I de to partienes valgprogrammer for stortingsperioden frem til 1973 var heller ikke temaet fremtredende. Den eneste omtalen av olje i Høyres program var at utslipp i havet måtte hindres.²³ Ap, derimot, hadde noen setninger om Nordsjøen. Staten måtte forberede seg på å bruke olje og gass derfra, het det. Begge disse valgprogrammene ble vedtatt en god stund før det første funnet på sokkelen, men samtidig etter at letevirksomheten var kommet i gang. Det er likevel lite oppsiktsvekkende at partiene ikke hadde en ferdig oljepolitikk i sine programmer ved inngangen til perioden, for den ble utviklet senere. Arve Johnsen, som i løpet av stortingsperioden mellom 1969 og 1973 var statssekretær i Industridepartementet for Arbeiderpartiet og senere skulle bli konsernsjef i Statoil, sier riktignok i en dokumentar om seg selv i NRK at det fantes en oljepolitikk for i partiet allerede fra 1970. Ifølge ham selv utformet Johnsen det som ble partiets oljepolitikk allerede i juni 1970 i et notat.²⁴ Dette skjedde etter at partiprogrammet var utarbeidet og vedtatt, og dermed ikke en del av det.

2.3 De ti bud i oljepolitikken

Den første omfattende politiske behandlingen av spørsmålene knyttet til utviklingen av norsk kontinentalsokkel kom gjennom en stortingsinnstilling fra industrikomiteen i 1971. En forsterket industrikomité hadde i arbeidet gjennomført samtaler med sentrale norske aktører

²¹ S.tid. (1970-71), *Finansdebatt*, s. 486-87, for eksempel s. 567

²² Det norske Arbeiderparti, *Prinsipper og perspektiver*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1969, lastet ned fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste på for partidokumentarkiv:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/>, direkte lenke til programmet i rtf-format:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10025.rtf> (oppsøkt 30.04.16)

²³ Høyre, *Høyres hovedprogram og arbeidsprogram 1969-1973*, Oslo: Høyre, 1969, lastet ned fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste på for partidokumentarkiv:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/>, direkte lenke til programmet i rtf-format: lastet ned fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste på for partidokumentarkiv:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/>, direkte lenke til programmet i rtf-format:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10103.rtf> (oppsøkt 30.04.16)

²⁴ NRK, *Arve Johnsen, Mitt liv*, video, intervju med NRK, 07:42-09:00, <https://tv.nrk.no/serie/mitt-liv/koid75005813/sesong-2/episode-3> (søkt opp 04.05.16)

for oljeutviklingen, vært på besøk i England, USA og Canada for å lære om tekniske løsninger, politiske innordninger og lovgivning.²⁵ I innstillingen tok komiteen for seg svært mange aspekter knyttet til næringen. Innholdet og budskapet i dokumentet har senere blitt kjent som oljepolitikens ti bud. Helt overordnet mente komiteen at ressursene måtte komme hele samfunnet til gode.²⁶ For å få det til, ønsket komiteen nasjonal kontroll og styring over virksomheten. Norge skulle gjøres uavhengig av råoljeimport, det skulle bygges opp en ny næring knyttet til olje- og gassvirksomheten og med få unntak skulle det som ble pumpet opp fra norsk sokkel ilandføres i Norge. Dessuten skulle ikke den nye næringsveien fortrenge allerede eksisterende næringer, og det skulle bygges opp et statlig oljeselskap samt et kompetansemiljø i Norge, skriver den økonomiske historikeren Tore Jørgen Hanisch og historikeren Gunnar Nerheim i det første bindet av bøkene om norsk oljehistorie.²⁷

I tillegg til politiske ambisjoner, inneholdt også innstillingen en rekke prognoser for den videre utviklingen av norsk sokkel, spesielt for Ekofisk. Basert på priser og anslag fra oljeselskapet Phillips, regnet man med at feltet vil gi en topproduksjon 15 millioner tonn årlig, det dobbelte av Norges årlige forbruk på den tiden, i seks til syv år. I kroner og øre ville det bety et sted mellom 2,5 og tre milliarder kroner per år i verdi, i datidens kroneverdi. Industridepartementet beregnet Norges inntekter av dette til å utgjøre mellom 100 og 500 millioner kroner årlig i 20 til 30 år.²⁸ Til sammenligning var de totale inntektene over statsbudsjettene på denne tiden rundt 20 milliarder kroner.²⁹ I disse tallene var ikke ringvirkningene av virksomheten regnet inn. Utover beregningene ble det ikke diskutert hvilken virkning inntektene ville ha på norsk økonomi, eller hvordan de eventuelt skulle anvendes. Men med dokument stadfestet det politiske Norge en rekke ambisjoner for hvordan politikerne ønsket at utviklingen skulle foregå. Samtidig var oljealderen i Norge så vidt begynt, og det var lite håndfast å forholde seg til for politikerne på Stortinget og for nordmenn flest i form av produksjon, arbeidsplasser eller inntekter.

2.4 I en «særstilling»

Statsbudsjettet for 1972 ble lagt frem av den kortvarige regjeringen til Trygve Bratteli fra Arbeiderpartiet. Den økonomiske situasjonen finansminister Ragnar Christiansen beskrev var

²⁵ S.tid. (1970-71), *Innst. S. nr. 294. (1970-71) Innstilling fra den forsterkede industrikomite om undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.m.*, s. 631,

²⁶ S.tid. (1970-71), *Innst. S. nr. 294. (1970-71)*, s. 632

²⁷ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar, *Norsk oljehistorie, bind I, fra vantro til overmot?*, Oslo: Norsk Petroleumsforening, Leseselskapet, 1992, s.170

²⁸ S.tid. (1970-71), *Innst. S. nr. 294. (1970-71)*, s. 632-3

²⁹ *St.prp. nr. 1 (1970-71), Statsbudsjettet for budsjett-terminen 1972*, s. 5*

slående lik den Ole Myrvoll hadde presentert omtrent ett år i forveien: høy sysselsetting og et stramt arbeidsmarked med høy lønnsglidning og et sterk pris- og lønnspress.³⁰ Den frykten Christiansen, og mange andre politikere, hadde ytret under finansdebatten i 1970 ble gjentatt i 1971.³¹ I likhet med sin forgjenger brukte ikke Christiansen mye plass på oljerelaterte spørsmål. De samme inntekts- og utgiftspostene knyttet til sokkelen ble videreført og til dels økt for 1972, men de samfunnsøkonomiske perspektivene knyttet til petroleumsnæringen ble ikke nevnt i det hele tatt av Ap-ministeren.³² Til forskjell fra året tidligere var det en del som tydet på at den internasjonale konjunktursituasjonen var endret, det opptok spesielt Lars Platou fra Høyre. Denne nedgangen hadde ennå ikke truffet Norge, og stilte landet i en særstilling, mente han.³³ Spesielt bekymret var Platou for hva det ville bety for norsk næringslivs konkurransevne i årene fremover.³⁴ Pressproblemene og Norges særstilling ble ikke sett i sammenheng med at petroleumsnæringen kom til å vokse. Det ble derimot tilfellet senere på 1970-tallet, da særstillingen ble forsterket av troen på fremtidige oljeinntekter og pressproblemene den holdningen skapte. Etter hvert kom inntektene fra petroleumsnæringen, eller forventningen om dem, til å bli brukt aktivt både i debatten og i den økonomiske politikken for å hindre at den den internasjonale lavkonjunktoren nådde Norge. På den måten ble særstillingen forsterket. Disse temaene vil bli tatt opp i de neste kapitlene, men det er verdt å ha med seg at Norge, ifølge norske politikere, mente at landet var i en særstilling allerede før oljeinntektene ble en del av debatten.

Oljespørsmål var i bakgrunnen høsten 1971. Men noen politikere var opptatt av spørsmålet. En av dem var Arbeiderpartiets Per Kleppe, som da var konstituert industriminister. Hans fremste bekymring for Norges økonomiske utvikling var at landet var nødt til å finne nye områder å basere eksporten på, hvis ikke risikerte Norge «betydelige vanskeligheter med betalingsbalansen».³⁵ Mest tro hadde Kleppe på eksport av kjemikalier gjennom petrokjemisk industri. Han luftet også tanken om hvilken rolle olje og gass kunne spille i årene fremover, men mente det ikke var lett å si noe bestemt om.³⁶ Ingen av debattantene tok opp denne tråden, men sett i ettertid kom nettopp olje og gass som en ny eksportsektor. Der Kleppe var noe indirekte i sin omtale av petroleumen, var Venstre-politikeren Øyvind Bjorvatn langt mer

³⁰ *St.prp. nr. 1. (1971-72), Statsbudsjettet for budsjett-terminen 1972*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1971, s. 1*

³¹ *St.prp. nr. 1. (1971-72), Statsbudsjettet for budsjett-terminen 1972*, s. 1*

³² *St.prp. nr. 1. (1971-72), Statsbudsjettet for budsjett-terminen 1972*, s. 11* og 14

³³ *S.tid. (1971-72), Finansdebatt*, s. 716

³⁴ *S.tid. (1971-72), Finansdebatt*, s. 716

³⁵ *S.tid. (1971-72), Finansdebatt*, s. 778

³⁶ *S.tid. (1971-72), Finansdebatt*, s. 778

direkte. I sitt innlegg var han forventningsfull til hva petroleumen kunne gjøre for norsk økonomi.³⁷ Først og fremst var han opptatt av hvilke ringvirkninger ilandføring av ressursene kunne ha for områder på Sørvest- og Vestlandet.³⁸ Den senere industriministeren Ingvald Ulveseth fra Ap hadde en del av den samme tilnærmingen, men også han med en forventning til det som kan bli: «Etter kvart vil olje- og gassfunna på kontinentalsokkelen tilføra det norske samfunnet større verdier.»³⁹ Av de omkring 70 representantene som tegnet seg ved starten av finansdebatten, var bare tre innom olje og gass i sine innlegg. Ut ifra det er det ikke mulig å fastslå generelt hva slags holdning det rådet på Stortinget til utviklingen av petroleumsnæringen. Men de få som uttalte seg, var forventningsfulle. Forventningsfulle til at Norge kunne få en ny og viktig næring.

2.5 Brikker faller på plass

Høsten 1972 ble det redegjort for statsbudsjettet to ganger. Først av finansminister Christiansen. Deretter av Venstres Jon Ola Norbom, som var finansminister i Lars Korvalds regjering som tok over etter at det hadde blitt et nei-flertall til medlemskap i EF. Begge finansministrenes budskap var likt det som var blitt fremført tidligere: Norge måtte begrense etterspørselsveksten for å hindre et for stort press i økonomien.⁴⁰ Jeg har tidligere nevnt at disse vurderingene er interessante for å vise den umiddelbare forhistorien til norsk økonomien da oljeinntektene var i ferd med å bli en størrelse politikerne forholdt seg til. Mer interessant var det at oppmerksomheten rundt petroleumsspesifikke spørsmål var blitt større i 1972. Kanskje aller viktigst var de organisatoriske grepene som ble gjort. Regjeringen bevilget penger til opprettelsen av et statlig oljeselskap, senere kjent som Statoil, en egen avdeling i Industridepartementet og et oljedirektorat.⁴¹ Disse bevilgningene ble gjort i påvente av økt aktivitet på kontinentalsokkelen.⁴² Faktisk regnet regjeringen med en 22 prosents bevilgningsøkning mellom 1973 og 1976 til programområdet «Industri og bergverk», der en stor del av denne økningen skulle gå til oljeområdet. Det var forventet at de undersøkelsene av sokkelen kom til å øke «betydelig» og store deler av den i løpet av perioden ville være dekket.⁴³

³⁷ S.tid. (1971-72), *Finansdebatt*, s. 799

³⁸ S.tid. (1971-72), *Finansdebatt*, s. 799-800

³⁹ S.tid. (1971-72), *Finansdebatt*, s. 822

⁴⁰ S.tid. (1972-73), *Redegjørelse av finansministeren om endr. i forslaget til statsbudsjett for 1973*, s. 241

⁴¹ *St.prp. nr. 1. (1972-73), Statsbudsjettet, Trygdebudsjettet for budsjett-terminen 1973*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1972, s. 20*

⁴² *St.prp. nr. 1. (1972-73), Statsbudsjettet, Trygdebudsjettet for budsjett-terminen 1973*, s. 20-21*

⁴³ *St.prp. nr. 1. (1972-73), Statsbudsjettet, Trygdebudsjettet for budsjett-terminen 1973*, s. 125

En skulle kanskje tro at såpass viktige organisatoriske grep og anslag om stor leteaktivitet på sokkelen ville gi spørsmålene knyttet petroleumssektoren større plass i debatten i 1972. Det var likevel ikke tilfellet. Over skrev jeg at ordet olje ble nevnt tre ganger i finansdebatten i 1971, i 1972 var det tilsvarende tallet 13.⁴⁴ En av de få stortingsrepresentantene som tok ordene i sin munn var Arbeidspartiets Arvid Johanson, som var en tydelig stemme i flere av finansdebattene på begynnelsen av 1970-tallet. Oljen, mente han, var en rikdomskilde som kom til å gi Norge «nye og inspirerende muligheter». Derfor hadde han tro på at Norges økonomiske vekst kunne fortsette.⁴⁵ Utover Johanson var det få innlegg om petroleum og kontinentalsokkelen. Johansons partikollega, Thor Gystad, mente det fortsatt var for tidlig å slå fast hvilke muligheter ressursene vil gi Norge.⁴⁶ Helge Seip fra Venstre etterlyste mer informasjon og et høyere tempo i avklaringen om gassen og oljen skulle føres i land i Norge. Disse punktene mente han ville få store konsekvenser for kommende budsjetter. Han var redd for at Norge kunne «forspille» sine muligheter på området hvis det tok for lang tid før et vedtak ble fattet.⁴⁷

2.6 Valgkamp i oljealderen

Valgprogrammene til valget i 1973 ble den første muligheten partiene hadde til å uttrykke oljepolitikk i sine programmer. Hele det politiske Norge hadde allerede samlet seg rundt de grunnleggende føringene for oljepolitikken gjennom de ti budene. Men likevel var ikke petroleumsspørsmålet nevnt som en av hovedoppgavene til Ap i stortingsperioden mellom 1973 og 1977.⁴⁸ Overordnet var det var noen generelle betraktninger om ressursutnyttelse og – forvaltning i programmet, som sannsynligvis også gjaldt petroleumsressursene, uten at det stod eksplisitt.⁴⁹ Men selv om oljepolitikk ikke ble satt i forgrunnen, var det et tema. Sammen med sin industripolitikk listet partiet opp noen hovedpunkter for oljepolitikk, som var like de ti budene. Konesjonsbestemmelsene skulle brukes til å «sikre en størst mulig norsk eierandel i framtidige petroleumsfunn» og viktigheten av ilandføringsprinsippet ble understreket. Det kunne bidra til norsk industriutvikling.⁵⁰ Arbeiderpartiet mente at statens oljeselskap, Statoil, burde utvikles fort for å bli instrumentet for å få gjennomført statens oljepolitikk.⁵¹ Totalt to

⁴⁴ S.tid. (1972-73), *Finansdebatt*.

⁴⁵ S.tid. (1972-73), *Finansdebatt*, s. 295

⁴⁶ S.tid. (1972-73), *Finansdebatt*, s. 335

⁴⁷ S.tid. (1972-73), *Finansdebatt*, s. 343

⁴⁸ Det norske arbeiderparti, *Trygghet for folket: Det norske Arbeiderpartis arbeidsprogram for perioden 1974 -77*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1973, programmet i rtf-format: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10050.rtf> (søkt opp 08.05.16)

⁴⁹ Det norske arbeiderparti, *Trygghet for folket*, s. 1

⁵⁰ Det norske arbeiderparti, *Trygghet for folket*, s. 30

⁵¹ Det norske arbeiderparti, *Trygghet for folket*, s. 30

avsnitt som dreide seg om utviklingen av petroleumssektoren, i motsetning til ingen i valgprogrammet for den foregående stortingsperioden.

Heller ikke Høyre løftet petroleumsspørsmål frem i den overordnede delen av sitt valgprogram for perioden. Partiet hadde ennå ikke et eget kapittel for oljepolitikken, men under ressurs- og energipolitikk beskrev Høyre sitt grunnsyn. Det overordnede målet var å ta hensyn til senere generasjoner i utnyttelsen av ressurser som ikke er fornybare.⁵² Dette gjaldt spesielt olje- og gassressursene, der partiet mente de skulle komme hele landet til gode. Høyre understreket også viktigheten av å få en oversikt over de samlede ressursene og forme en politikk basert på den.⁵³ På samme måte som Arbeiderpartiet ønsket Høyre en ilandføring i Norge. Det samme gjeldt å sikre en generell norsk styring og kontroll av ressursene.⁵⁴ Men der Ap fremhevet Statoil som pådriveren i utviklingen på området, trakk også Høyre frem at «privat risikovillig kapital må oppmuntres til å delta».⁵⁵ På den måten ville partiet spre risikoen det var knyttet til kostbare leteprosjekter i en tid der ingen ennå visste omfanget av petroleumsforekomstene på norsk sokkel.⁵⁶ Partiet etterlyste også en større utredning av konsekvensene av flere store funn på norsk sokkel. Ingen av disse områdene ble nevnt i Arbeiderpartiets program. I et program som var kortere en Aps, brukte Høyre, som i perioden satt i opposisjon, mer plass på petroleumsspørsmål.

2.7 «Vi kan ikke bare leve av olje»

Etter stortingsvalget i 1973 inntok Arbeiderpartiet igjen regjeringskontorene. Som vist over hadde oljepolitikken kommet inn som en del av partiets program, selv om det ennå ikke var et sentralt område for partiet. Per Kleppe ble finansminister for partiet og la frem Arbeiderpartiets budsjett. Den økonomiske situasjonen i Norge hadde de samme trekkene som i årene før – det var presstendenser i økonomien.⁵⁷ Kleppe forventet at denne tendensen ville forsterkes fremover, og han trakk spesielt frem større investeringslyst i industrien.⁵⁸ I disse spådommene om fortsatt økt vekst, virket det ikke som om Kleppe tok hensyn til veksten i petroleumsnæringen.

⁵² Høyre, *Høyres program: stortingsvalget 1973*, Oslo: Høyre, 1973, s. 19, programmet i rtf-format: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10104.rtf> (søkt opp 08.05.16)

⁵³ Høyre, *Høyres program: stortingsvalget 1973*, s. 19

⁵⁴ Høyre, *Høyres program: stortingsvalget 1973*, s. 20

⁵⁵ Høyre, *Høyres program: stortingsvalget 1973*, s. 20

⁵⁶ Høyre, *Høyres program: stortingsvalget 1973*, s. 20

⁵⁷ S.tid. (1973-74), *Finansministerens redegj. om endr. i statsbudsjettet for 1974*, s. 299

⁵⁸ S.tid. (1973-74), *Finansministerens redegj. om endr. i statsbudsjettet for 1974*, s. 300

Mangelen på omtale av petroleumsspørsmål er et tilbakevendende tema i dette kapitlet. Grunnen til det er at jeg ser etter når politikerne begynte å ta innover seg disse spørsmålene. Det mest slående er at til og med i 1973 hadde ingen av finansministrene snakket om petroleum i sine budsjettreddegjørelser. Disse redegjørelsene gir ikke et fullstendig bilde av den økonomiske situasjonen og de økonomiske utsiktene, men de gir et godt bilde av de viktigste punktene fra år til år. Ut i fra det, er det mulig å slå fast at petroleumsspørsmål sannsynligvis ikke ble sett på som veldig viktige tidlig i Norges oljehistorie. Årsaken til det var nok at usikkerheten knyttet til utviklingen fortsatt var stor. Men samtidig som finansministrene ikke trakk dem frem, ble de i større grad omtalt i nasjonalbudsjettene. Nasjonalbudsjettene er mer omfattende enn redegjørelsene, og de skal ta for seg alle deler av den økonomiske politikken. Hvordan spørsmålene ble omtalt der forteller oss også noe om grunnen til at petroleumsspørsmål ikke var sett på som så sentrale ennå. Det ble for 1974 anslått at produksjonen på Ekofisk virkelig ville komme i gang og at petroleumsnæringen ville bidra i økonomien, men ikke med de store tallene.⁵⁹ Samtidig var det forventet at innenlandsk økonomisk aktivitet kom til å bli påvirket av petroleumssektoren.⁶⁰ Dette viser at omfanget av næringen var tiltagende, men ennå ikke veldig stor. Det er nok en viktig forklaring på hvorfor heller ikke Kleppe i 1973 virket veldig opptatt av spørsmålene.

Men der Kleppe ikke tok for seg petroleumsspørsmål, bar finansdebatten større preg av dem. Det var en enighet om at den økende aktiviteten i petroleumssektoren ville kunne legge mer press på den norske økonomien. Det var Senterpartiets Johan Østby som først ytret denne tanken da han lurte på hvordan oljeaktiviteten kunne «bygges inn i norsk økonomi uten å slå ut i for stort etterspørselspress og utpreget knapphet på arbeidskraft».⁶¹ Det er verdt å huske på at akkurat disse problemstillingene også var aktuelle uten at oljen var tatt inn i ligningen. Generelt virket det som om erkjennelsen av at oljen kom til å spille en sentral rolle i den økonomiske utviklingen fremover virkelig begynte å slå rot hos flere politikere i 1973. Arvid Johanson fra Ap nevnte også oljen i sitt innlegg der han spådde at 1970-årene kom til å bli mer «stormfulle» enn 60-årene. Noe av årsaken til den spådommen var at oljefunnene ville være med å skape større debatt og utfordringer i det norske samfunnet som ikke hadde vært der før.⁶² Kristelig Folkepartis Egil Aarvik fulgte opp med en mer positiv tilnærming til oljens

⁵⁹ *St. meld. nr.1, Nasjonalbudsjettet 1974*, Oslo: Finansdepartementet, 1973, s. 13

⁶⁰ *St. meld. nr.1, Nasjonalbudsjettet 1974*, s. 9

⁶¹ S.tid. (1973-74), *Finansdebatt*, s. 343

⁶² S.tid. (1973-74), *Finansdebatt*, s. 348

betydning. Han trodde at oljeaktiviteten kunne holde Norge inne i den oppgangskonjunktoren landet var inne i.⁶³

Høyres Odd Vattekar uttrykte bekymring for at det bare ble investert i oljesektoren. Grunnlaget hans for den påstanden var en uttalelse fra Norges Industriforbund, der det ble meldt om en nedgang i investeringsnivået, hvis oljesektoren ble holdt utenfor. Vattekar mente Arbeiderpartiet hadde skylden for den manglende investeringsviljen.⁶⁴ Innlegget ble fulgt opp at en replikkutveksling der Høyre og Arbeiderpartiet beskyldte hverandre for en rekke forskjellige ting.⁶⁵ Ser man bort i fra den partipolitiske kjeklingen og tolkningen av investeringstallene, var dette et av de første eksemplene i finansdebattene i Norges oljehistorie der det ble uttrykt bekymring for investeringsnivået utenom oljeindustrien. I et år der investeringene til sektoren utgjorde en forsvinnende liten del av totalen bekymret Vattekar seg for en for stor dreining mot petroleumssektoren i næringslivet: «Jeg vil gjerne si det slik at vi mennesker lever ikke av brød alene, og norsk industri lever dessverre heller ikke av olje alene.»⁶⁶ Han fikk støtte av flere andre representanter.⁶⁷ Det er slående hvor mye mer fremtredende oljespørsmål var i finansdebatten i 1973, enn i tidligere år. Nesten utelukkende ble det manet til forsiktighet i oppbyggingen av industrien og innfasingen av de fremtidige inntektene. Høyre-politiker Lauritz B. Sirevågs holdninger var typiske i så måte. Han forventet at inntektene fra sektoren i løpet av få år kom til å bli så store at oljenæringen kunne fortrenge andre næringer, øke inflasjonen og svekke konkurranseevnen.⁶⁸

2.8 Oljekrise og stortingsmelding

Høsten og vinteren 1973/74 skjedde det to ting, uavhengig av hverandre, som bidro til at oljespørsmål ble satt på agendaen Norge. Den ene var en stor oljeprisøkning, og det andre var fremleggelsen av Stortingsmelding nr. 25, best kjent som Petroleumsmeldingen. Historikerne Einar Lie og Christian Venneslan skriver sin bok om Finansdepartementets historie at det var denne vinteren at Norge virkelig begynte å innse hvilken potensiell rikdom landet hadde i oljen.⁶⁹ Den umiddelbare årsaken til det var oljeprisøkningen høsten 1973. Som følge av Yom Kippur-krigen mellom Israel og Egypt og Syria, støttet av flere andre arabiske stater, bestemte

⁶³ S.tid. (1973-74), *Finansdebatt*, s. 355

⁶⁴ S.tid. (1973-74), *Finansdebatt*, s. 382-3

⁶⁵ S.tid. (1973-74), *Finansdebatt*, s. 384-6

⁶⁶ S.tid. (1973-74), *Finansdebatt*, s. 385 og 387

⁶⁷ S.tid. (1973-74), *Finansdebatt*, s. 387

⁶⁸ S.tid. (1973-74), *Finansdebatt*, s. 467-8

⁶⁹ Lie, Einar og Venneslan, Christian, *Over evne: Finansdepartementets historie 1965-1992*, Oslo: Pax Forlag, 2010, s. 164-165

medlemslandene i Organisasjonen av petroleumseksporterende land (Opec) å heve prisen på råolje med 70 prosent frem til Israel trakk seg tilbake fra okkuperte områder. I tillegg nektet kartellet å levere petroleum til flere vestlige land. Prishevingen førte til sparetiltak i mange vestlige land, deriblant Norge.⁷⁰ Opec nådde ikke sine politiske mål med aksjonen, men etter oljekrisen stabiliserte prisen seg på et høyere nivå enn tidligere. I Norge innså folk at det på lengre sikt ville kunne være en god ting, skriver Lie og Venneslan.⁷¹

2.9 Moderat tempo og omstillingsproblemer

I februar 1974 la Per Kleppe frem stortingsmeldingen «Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn». Arbeidet med meldingen hadde foregått i Finansdepartementet i en god stund under ledelse av Per Schreiner i Planleggingsavdelingen. Meldingen var en omfattende analyse av hvilke konsekvenser petroleumsvirksomheten ville få for hele det norske samfunnet. Den bestod av alt fra rene tallmessige beregninger av petroleumsreservene, til internasjonale perspektiver og distriktspolitiske vurderinger. Eivind Erichsen, mangeårig departementsråd i Finansdepartementet, trekker i sine memoarer frem at meldingen forsøkte å vise både direkte og indirekte virkningene av petroleumssektoren for resten av samfunnet. Erichsen selv mener de indirekte virkningene som viktigst, fordi de kunne få størst negativ betydning for helheten i den norske økonomien i form av store omstillingsproblemer.⁷² I samtiden var dette spesielt gjeldende på grunn av konjunktursituasjonen i økonomien på begynnelsen av 1970-tallet, noe som er beskrevet tidligere i kapittelet. Lie og Venneslan trekker også frem denne analysen som den mest sentrale delen av meldingen.⁷³

Regjeringen ønsket å minimere de mulige omstillingsproblemene ved å ha et «moderat tempo» i utvinningen av ressursene.⁷⁴ Dette sluttet hele finanskomiteen på Stortinget seg til i sin innstilling til meldingen.⁷⁵ Et moderat tempo ville gi en langvarig ressursutnyttelse, selv om en forsering av tempoet kunne utnyttet datidens høye oljepris, og en viss kontroll over omstillingsproblemene. Regjeringen ville derfor begrense letevirksomheten på sokkelen og

⁷⁰ Lundberg, Nils H., (2014, 18. juli), *Oljekrisen 1973–74*. I Store norske leksikon, https://snl.no/oljekrisen_1973%E2%80%9374 (oppsøkt 28.04.16) og Leraand, Dag, (2015, 20. april), *Yom Kippur-krigen*. I Store norske leksikon. https://snl.no/Yom_Kippur-krigen (30.04.16)

⁷¹ Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 164-165

⁷² Erichsen, Eivind, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1999, s. 104-105

⁷³ Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 166

⁷⁴ *St. mel. nr. 25 (1973-74), Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, Oslo: Finansdepartementet, 1974, s. 6*

⁷⁵ S.tid. (1973-74), *Innst. S. nr. 275 (1973-74), Innstilling fra Finanskomitéen om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn. (St. meld. nr. 25)*, s. 4

regulere utvinningstakten direkte.⁷⁶ Det konkrete tallet for hva et moderat tempo innebar, er imidlertid litt vanskelig å få øye på i meldingen. Både Erichsen og Lie og Venneslan henviser til tallet 90 millioner tonn oljeekvivalenter som årlig produksjonstak.⁷⁷ I meldingen blir 90 millioner tonn anslått til å være den totale produksjonen på begynnelsen av 1980-tallet. Dette tallet ble brukt som et mellomalternativ for utviklingen videre frem mot år 2000, altså et alternativ regjeringen antok det var mulig å opprettholde uten problemer.⁷⁸ I så måte fremstod dette som et moderat alternativ i utvinningstempoet, uten at tallet i seg selv ble diskutert videre i meldingen. Ifølge Erichsen, som selv var med på arbeidet med meldingen, lå det heller ikke noen spesiell beregning bak 90 millioner tonn. Formålet var først og fremst å ha et tall opinionen kunne forholde seg til og som illustrerte at økonomien ikke ville tåle et altfor høyt aktivitetsnivå i sektoren uten store omstillingsproblemer.⁷⁹ Det ble også oppfattet på den måten av Stortinget. Det var ment først og fremst som en illustrasjon, og ikke en fasit på hvilket nivå man måtte legge seg på.⁸⁰ Både finanskomiteen og regjeringen innrømmet selv at begrepet «moderat tempo» var uklart, og Arbeiderpartiets Arvid Johanson gikk så langt som å kalle det et «meget tøyelig begrep».⁸¹ Dermed fikk ikke tallet en stor praktisk betydning i forvaltningen av Norges oljerikdommer. Det tok lang tid før petroleumsproduksjonen nådde 90 millioner tonn oljeekvivalenter, og da Norge gjorde det var ikke politikerne like opptatt av å holde et moderat tempo. Men i samtiden fikk tanken gjennomslag og fungerte som en rettesnor for oljepolitikken i den tidlige fasen av Norges oljehistorie.

I meldingen ble det beskrevet hvordan inntektene fra virksomheten kunne innpasses i samfunnet: Den direkte virkningen var at arbeidstagere og bedrifter deltok direkte i virksomheten, og den indirekte virkningen var bruken av statens inntekter til innenlandske formål.⁸² Den økte innenlandske etterspørselen som følge av større pengebruk måtte dekkes opp av økt sysselsetting i berørte bransjer og av økt import. I meldingen ble det antatt det at for hver ekstra milliard som ble brukt, ville det i 1980 kreve mellom syv og åtte tusen ekstra sysselsatte. Disse ville særlig måtte komme i bransjer som ikke var utsatt for internasjonal konkurranse, altså skjermede næringer, og kom i tillegg til de ansatte i oljebransjen og en økt

⁷⁶ *St. mel. nr. 25 (1973-74), Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 15* og 15

⁷⁷ Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 105 og Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 166

⁷⁸ *St. mel. nr. 25 (1973-74), Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 16

⁷⁹ Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 105-106

⁸⁰ *Innst. S. nr. 275 (1973-74), Innstilling fra Finanskomiteen om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 4

⁸¹ S.tid. (1974-74), *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 3359.

⁸² *St. mel. nr. 25 (1973-74), Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 47

sysselsetting i offentlig sektor som følge av større oljeinntektsbruk.⁸³ Det ble utført konkrete beregninger for hvor mye oljeinntekter staten kunne bruke uten at omstillingsproblemene, raske endringer i bosetningsmønster, sysselsetting og produksjon, ble for store. Fra et merforbruk på 150 millioner kroner i 1975, sammenlignet med hva situasjonen ville vært uten oljeinntekter, ville bruken øke til omtrent seks milliarder i 1980. Hvis en falt for fristelsen og brukte mer, ville omstillingsproblemene bli for store, het det i meldingen. Samtidig ble det understreket at bruken av inntektene til enhver tid burde vurderes av myndighetene.⁸⁴ I Arbeiderpartiets fraksjonsmerknader til innstillingen uttrykte representantene at en betydelig andel av inntektene kunne brukes innenlands til forbruk og investeringer.⁸⁵ Også Høyres tok til orde for at inntektene burde føre til at forbruket til den enkelte kunne øke gjennom skatteletter og økte trygdeytelser. Det, mente partiet, ville fungere mindre pressende på økonomien enn offentlige tiltak.⁸⁶

Å øke forbruket og etterspørselen var bare én av tre hovedmåter å bruke inntektene på, slik meldingen skisserte det. De to andre var å bruke inntektene i utlandet, enten gjennom investeringer eller u-hjelp, eller at de ble investert i sokkelen.⁸⁷ Det første alternativet ligner noe på en oljefondstanke, skriver Einar Lie i sin bok norsk økonomisk politikk siden 1905.⁸⁸ Det var ikke en fondstanke som ble presentert, men det ble diskutert om en del av rikdommen burde investeres i utlandet. Ved å investere inntektene i utlandet kunne de «... gi avkastning som på senere tidspunkter kan nyttes til å øke innenlands etterspørsel. På den måten vil inntektsnyttingen bli trukket ut i tid».⁸⁹ Anbefalingen om at deler av oljeinntektene burde investeres i utlandet var ganske eksplisitt: «en betydelig del av de offentlige inntekter fra petroleumsvirksomheten må investeres utenfor landet».⁹⁰ Det ville bidra til å løse eventuelle problemer Norge hadde når petroleumproduksjonen en gang tok slutt. Logikken i disse resonnementene minner sterkt om den logikken som ble brukt ved opprettelsen av Statens Petroleumsfond i 1990. Men denne delen av petroleumsmeldingen fikk ikke noe gjennomslag i praktisk politikk. Først på 1980-tallet fikk fondstanken gjennomslag blant norske politikere.

⁸³ *St. mel. nr. 25 (1973-74), Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 7*

⁸⁴ *St. mel. nr. 25 (1973-74), Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 17*

⁸⁵ *Innst. S. nr. 275 (1973-74), Innstilling fra Finanskomiteén om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 9 og 14

⁸⁶ *Innst. S. nr. 275 (1973-74), Innstilling fra Finanskomiteén om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 13-14

⁸⁷ *St. mel. nr. 25 (1973-74), Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 48

⁸⁸ Lie, Einar, *Norsk økonomisk politikk etter 1905*, Oslo: Universitetsforlaget, 2012, s. 151

⁸⁹ *St. mel. nr. 25 (1973-74), Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 48

⁹⁰ *St. mel. nr. 25 (1973-74), Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 18*

Det er et sentralt tema i senere kapitler. Noe av årsaken til at tanken om å spare deler av inntektene i utlandet ikke ble tatt videre, var nok at inntektene i 1974 ennå ikke var veldig store og at oljepolitikken og -virksomheten fortsatt var i støpeskjeen.

2.10 Hollandsk syke

De fryktede omstillingsproblemer kan ses i sammenheng med det som senere er blitt kalt «hollandsk syke».⁹¹ Uttrykket refererer til perioden i nederlandsk økonomi etter at store petroleumsreserver ble oppdaget og utvunnet. Det førte til en sterk vekst i offentlige utgifter og at kostnadsnivået steg. Betydningen av nederlandsk industri ble svekket på 1960-tallet, motsatt av hva som gjaldt i de fleste OECD-land i perioden.⁹² Utviklingen gikk for langt, skriver økonom Svein Gjedrem, og eksportindustrien ble svekket.⁹³ Dette var en utvikling norske politikere fryktet, noe konkrete regnestykker i petroleumsmeldingen også viste. Prognosene i meldingen har ikke vist seg å stemme så godt rent tallmessig, og det ble understreket i meldingen at det var usikkerhet knyttet til dem. Likevel mener økonomene Ådne Cappelen, Robin Choudhury og Thorbjørn Eika at vurderingene har vist seg svært gode. Konklusjonen om at «... (innenlands) bruk av inntektene fra petroleumsvirksomheten vil redusere konkurranseutsatt virksomhet i forhold til skjermet virksomhet ved at lønningene presses opp» har blitt underbygget av senere internasjonal forskning på området.⁹⁴ Stortingsdebatten om meldingen viser at det var en bevissthet om dobbeltheten ved den nye ressursen.⁹⁵ Men historiker og daværende SV-politiker Berge Furre mener at debatten bar preg av at Norge hadde veldig mye penger å bruke.⁹⁶ Finansminister Per Kleppe har i ettertid påpekt at de nye og fremtidige inntektene «ga en handlefrihet vi ellers ikke ville hatt.»⁹⁷

2.11 Fremtidige inntekter

Da Per Kleppe la frem statsbudsjettet for 1975 var Norge fortsatt i en høykonjunktur, uten at petroleumsvirksomheten hadde tatt av. Virksomheten var fortsatt liten som andel av den totale

⁹¹ Begrepet ble brukt første gang i tidsskriftet *Economist* i november 1977. En slik tilstand innebærer at store og «tilfeldige» inntekter blir brukt i løpet av kort tid. I Nederlands tilfelle førte det til rask vekst i inntekter og sysselsetting i skjermet sektor, og en tilsvarende svekkelse i konkurranseutsatt sektor. Etter dette følger «den mest ubehagelige sykdomsfasen», skriver historikeren Einar Lie, «ved at økonomien måtte gjennom en smertelig omstillingsprosess, med kraftige innstramninger» i sin bok om norsk økonomisk politikk etter 1905. Dette skjedde på grunn av en appresiering av valutakursen.

⁹² Cappelen, Ådne, Choudhury, Robin og Eika, Thorbjørn. *Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi 1973-1993. Sosiale og økonomiske studier 93*. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 1996, s.42

⁹³ Gjedrem, Svein, «Statens Pensjonsfond Utland: Bakgrunn og noen utviklingstrekk». I *Finansråd i utfordrende tider, om forvaltning og økonomisk politikk*. Red: Nina Bjerkedal, Heidi Heggenes og Runar Malkenes. Oslo: Finansdepartementet, 2011, s. 35

⁹⁴ Cappelen, Choudhury og Eika, *Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi 1973-1993*, s.42

⁹⁵ For eksempel: S.tid. (1973-74), *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 3538

⁹⁶ Furre, Berge, *Norsk historie 1914-2000*, Oslo: Det Norske Samlaget, 2000, s. 227

⁹⁷ Lie og Vennesslan. *Over evne*. s. 206

økonomien. Andelen av investeringene som gikk til sektoren gjorde et lite hopp fra seks prosent i 1973 til 11 prosent i 1974, eksporten fra sektoren utgjorde to prosent av totalen.⁹⁸ I 1974 rundet dessuten antallet sysselsatte i lete- og utvinningselskapene 1000 personer.⁹⁹ Produksjonen var på samme nivå som de to forrige årene, men statens inntekter fra sektoren økte på grunn av en høyere oljepris. Etter å ha sunket fra 147 2014-kroner per fat i 1971 til 117 i 1973, var prisen i 1974 på 261 kroner.¹⁰⁰ Prishoppet bidro til en forståelse av at Norge hadde stort handlingsrom, både til å gjennomføre krisetiltak og til å innføre kostnadskrevede reformer, skriver Lie.¹⁰¹ Men Hanisch og Nerheim skriver at det samtidig var en bevissthet om hvilke krefter for stor bruk kunne sette i sving. Denne frykten la en begrensning på den opplevde handlefriheten.¹⁰²

Den internasjonale økonomiske situasjonen var annerledes enn den norske. Det var produksjonsnedgang i OECD-landene fra 1973 til 1974 og en stigende arbeidsledighet.¹⁰³ Det høye norske aktivitetsnivået førte til at Kleppe og regjeringen ønsket å føre en stram finanspolitikk i 1975.¹⁰⁴ Men signalene fra regjeringshold var uklare. Det ble også varslet at en politikk som ville medføre «et stort underskott på driftsregnskapet overfor utlandet, men det vil være et midlertidig problem som følge av de fremtidige oljeinntekter».¹⁰⁵ Viljen og muligheten til å føre en slik politikk ble presentert i en stortingsproposisjon i 1974 om endringer i det økonomisk-politiske opplegget. Som resultat av at både import- og eksportprisene steg kraftigere enn ventet i 1974, importprisene aller mest, ønsket regjeringen å gjennomføre tiltak for å styrke lønnstagneres og de trygdedes realinntekt.¹⁰⁶ For å opprettholde kjøpekraften i samfunnet og stimulere den innenlandske etterspørselen, som ifølge regjeringen reagerte kontraktivt på økte importpriser, innførte regjeringen derfor flere tiltak. Det ble gitt skattelettelser, trygdene ble økt og subsidier ble skrudd opp.¹⁰⁷ Denne

⁹⁸ Norsk Petroleum, *Statens inntekter, bakgrunnstall for «Makroøkonomiske indikatorer for petroleumssektoren 1971-2015»*, Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet, 26.05.15, <http://www.norskpetroleum.no/okonomi/statens-inntekter/> (oppøst 30.04.16)

⁹⁹ Norsk Petroleum, *Arbeidsplasser i petroleumsindustrien*, Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet <http://www.norskpetroleum.no/okonomi/arbeidsplasser-i-petroleumsindustrien/> (oppøst 11.09.15)

¹⁰⁰ *Nasjonalbudsjett 2014*, vedlegg 2.17 B og 2.18 A

¹⁰¹ Lie, Einar. *Norsk økonomisk politikk etter 1905*. Oslo: Universitetsforlaget, 2012 s.123

¹⁰² Hanisch og Nerheim. *Norsk oljehistorie, bind I, fra vantro til overmøt?*. s.406

¹⁰³ S.tid. (1974-75), *Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet*, s. 41.

¹⁰⁴ *St.prp. nr. 1. (1974-75), Statsbudsjettet, Trygdebudsjettet for budsjett-terminen 1975*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1974, s. 3*

¹⁰⁵ *Statsbudsjettet, Trygdebudsjettet for budsjett-terminen 1975*, s. 4*

¹⁰⁶ *St. prp. 102. (1973-74), Om endringer i det økonomisk-politiske opplegget for 1974*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1974, s. 3-4

¹⁰⁷ *St. prp. 102. (1973-74), Om endringer i det økonomisk-politiske opplegget for 1974*, s. 7-8 og 11-12

politikken var ikke ventet å gjøre arbeidsmarkedet strammere enn ønsket.¹⁰⁸ Politikken ble forsvart ved å vise til fremtidige store oljeinntekter.¹⁰⁹ Virkelighetsforståelsen syntes å ha endret seg betraktelig fra 1973 til 1974. I 73 hadde ikke de fremtidige oljeinntektene blitt henvist til på samme måte. Kleppe henviste flittig til dem i 1974 i den skriftlige redegjørelsen i budsjettokumentet: «Den nye situasjon vi etter hvert vil få med store oljeinntekter gir oss en større handlefrihet i den økonomiske politikken, idet en ikke i samme grad som tidligere må ta hensyn til betalingsproblemer overfor utlandet.»¹¹⁰

I Stortinget innrømmet Kleppe at budsjettet for 1975 var mer ekspansivt enn årene før. Den høyere oljeprisen hadde motvirket denne impulsen det siste året, men Kleppe sa også at den «må vurderes på bakgrunn av at vi allerede har begynt omstillingen til bruk av store oljeinntekter».¹¹¹ Samtidig var han påpasselig med å påpeke at regjeringen fulgte retningslinjene fra petroleumsmeldingen.¹¹² Men Kleppe var ikke ensidig i omtalen av petroleumsinntekten, han advarte også mot baksiden av medaljen. En sterk offentlig styring av økonomien var helt nødvendig for at Norge ikke skal havne i økonomisk uføre. Og hvis myndighetene sviktet «... kan en lett få en utvikling som vi ikke ønsker. Ikke minst gjelder det de direkte og indirekte virkninger av oljevirkksomheten».¹¹³ I finansdebatten var også oljerelaterte spørsmål svært fremtredende. Regjeringens økonomiske opplegg ble blant annet karakterisert som dristig, men de fremtidige inntektene gjorde det forsvarlig, sa Arbeiderpartiets Ragnar Christiansen, formann i finanskomiteen.¹¹⁴ Veldig få stilte seg kritiske til å basere en del av pengebruken på fremtidige inntekter. Kristelig Folkepartis Egil Aarvik var en av de få. Han mente bruken av oljeinntektene på forskudd for å øke det private forbruket, som han allerede syntes var høyt nok, var betenkelig. Måten Bratteli-regjeringen hadde begynt å bruke av inntektene, sa Aarvik, hadde ført til en kurs- og realitetsendring som ikke lett lot seg forandre.¹¹⁵ Den fremtidige Høyre-finansministeren, Rolf Presthus, delte til en viss grad Aarviks innvendinger mot regjeringens økonomiske opplegg. Men hans kritikk gikk mer på at regjeringen brukte oljeinntektene på feil måte. Det er vanskelig å si om Presthus

¹⁰⁸ St. prp. 102. (1973-74), *Om endringer i det økonomisk-politiske opplegget for 1974*, s. 7

¹⁰⁹ St. prp. 102. (1973-74), *Om endringer i det økonomisk-politiske opplegget for 1974*, s. 4

¹¹⁰ St.prp. nr. 1. (1974-75), *Statsbudsjettet, Trygdebudsjettet for budsjett-terminen 1975*, s. 5*

¹¹¹ S.tid. (1974-75), *Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet*, s. 45

¹¹² S.tid. (1974-75), *Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet*, s. 46

¹¹³ S.tid. (1974-75), *Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet*, s. 49

¹¹⁴ S.tid. (1974-75), *Finansdebatt*, s. 620

¹¹⁵ S.tid. (1974-75), *Finansdebatt*, s. 649

selv ønsket å bruke mindre penger totalt sett, men han mente at en større del burde brukes for å forhindre at for mye aktivitet trekkes mot oljesektoren.¹¹⁶

Det var ikke veldig mye kritikk mot regjeringens vilje til å bruke av fremtidige inntekter i seg selv, men heller mot måten de skulle anvendes. Fra Arbeiderpartiet-representantene var det en viss erkjennelse av farene ved feil eller for stor bruk av inntektene, med det var ikke spesielt fremtredende. Den som kanskje tydeligst tok opp det punktet var Oddvar Nordli. Han trodde inntektene kom til å spille en større og større rolle, og at de burde brukes til å skape varige verdier for mange generasjoner.¹¹⁷ Men mer typisk enn Nordli var representanten Per A. Utsi. Han mente måten statsbudsjettet både ga «skattereduksjon i milliardklassen samtidig med økte bevilgninger på en rekke sentrale områder» nettopp var å sørge for at oljeinntektene kom hele samfunnet til gode, i tråd tankene i Petroleumsmeldingen og oljepolitikkenes ti bud. Enda lengre gikk nesten Arvid Johanson. Han advarte mot å overdrive frykten for innvirkningen oljen kunne ha på norsk økonomi: «Særlig forundrer det meg at mange opphøyer seg til dommedagsprofeter når det gjelder oljens innvirkning på Norges økonomi. Steller vi oss fornuftig, er det liten grunn til det.»¹¹⁸

¹¹⁶ S.tid. (1974-75), *Finansdebatt*, s. 663-4

¹¹⁷ St. mel. nr. 25 (1973-74), *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, s. 18*

¹¹⁸ S.tid. (1974-75), *Finansdebatt*, s. 644

3. 1975-1977: Motkonjunktur og en økende usikkerhet

De første årene i Norges oljehistorie var preget av en forventningsfull holdning til utviklingen av petroleumssektoren. Sakte, men sikkert ble sektoren og de kommende inntektene fra den en viktig del av den politiske debatten. Det var mye håp knyttet til hva oljerikdommen kunne gi til Norge. Samtidig ble det advart om negative virkninger av en stor og rask innføring av oljeinntektene i norsk økonomi, et budskap som var en viktig del av Petroleumsmeldingen fra 1974. Det virket likevel som om de positive virkningene av oljerikdommen fikk større gjennomslag blant politikerne. Denne holdningen ble noe nyansert fra midten av 1970-tallet: En større usikkerhet knyttet til den fremtidige utviklingen inntok en større plass i den økonomisk-politiske debatten. Noe av årsaken var den internasjonale økonomiske situasjonen, som var relativt dystert. Norge hadde de fremtidige oljeinntektene i vente, som ga muligheten til å føre en motkonjunkturpolitikk. Men det viste seg etter hvert ikke så lett å gjennomføre denne politikken, som et av veldig få land i OECD, og etter hvert viste dessuten konjunkturedgangen seg å være et strukturelt skifte.

Hvordan norske politikere forholdt seg til oljeinntektene i den usikre økonomiske situasjonen i andre halvdel av 1970-tallet er temaet for dette kapittelet. Hvilken rolle spilte de fremtidige oljeinntektene i vurderingene av hvilken økonomisk politikk som skulle føres? Hvordan påvirket usikkerheten i økonomien generelt holdningene til forvaltningen av oljerikdommen? I løpet av årene dette kapittelet tar for seg innså dessuten flere og flere at det var stor usikkerhet i utviklingen av petroleumssektoren, og at den usikkerheten ikke var tatt nok hensyn til i de første årene av Norges oljehistorie.

3.1 Økonomisk nedgang

Den økonomiske nedgangen hadde allerede bredt seg i mange vestlige land før midten av 1970-tallet. Årsakene til den kan trekkes enda lengre tilbake i tid, skriver de økonomiske historikerne Fritz Hodne og Ola Grytten i sin bok om norsk økonomi på 1900-tallet. Oljekrisen i 1973 og den påfølgende høye oljeprisen fungerte som en katalysator for nedgangen, men det var også flere andre mer dyptgående forklaringsfaktorer. De reelle årsakene, mener Hodne og Grytten, var at USA hadde blitt tatt igjen av Vest-Europa på en rekke nøkkelområder, USA hadde gitt opp en langvarig ekspansiv finanspolitikk og devaluert dollaren, patentvirksomheten og derav OECD-landenes innovasjonsevne i industrien hadde vært fallende siden slutten av 1960-tallet, lønningene hadde økt mer enn produktiviteten og

økonomiene var ikke lenger omstillingsdyktige nok.¹¹⁹ I tillegg er det verdt å merke seg at verden på 1970-tallet opplevde det som i ettertid er blitt betegnet som en ny type økonomisk krise; stigende priser og fallende økonomisk vekst. Ifølge økonomene Paul Krugman og Maurice Obstfeld var oljeprisøkningen etter oljekrisen, sammen med de nevnte underliggende trendene, årsaken til at stagflasjonen inntraff. Prisøkningen på olje slo direkte inn i økonomiene. Sammen med lønnsdannelsesmodellene i mange vestlige land, der det ble krevet høyere lønninger tross stigende arbeidsledighet, bidro oljeprisøkningen til et inflasjonspress. I en sånn situasjon valgte de fleste regjeringene i begynnelsen en ekspansiv penge- og finanspolitikk, men gå etter hvert opp denne.¹²⁰

For Norge fortonte situasjonen seg noe annerledes. På den ene siden var det ingen tvil om at nedgangskonjunktoren og en høyere oljepris påvirket norsk økonomi negativt, men på den andre siden hadde Norge, i motsetning til de fleste andre land, store oljeinntekter i vente. Dette ga muligheten til å drive en ekspansiv budsjettpolitikk, fordi politikerne antok at underskuddene kom til å bli dekket inn ganske snart. I årene frem til 1975 ble det rettet lite kritikk mot å føre en sånn politikk. Det var uenighet om hvordan de ekspansive budsjettene burde innrettes, men ingen grunnleggende uenighet om at det var riktig å drive aktiv motkonjunkturpolitikk. Oljeinntektene ga Norge en mulighet ingen andre land hadde, men utover 1970-tallet viste det seg at nedgangstidene kanskje var av en annen karakter enn norske politikere hadde antatt. Flere begynte å stille spørsmål med om politikken var bærekraftig, og om det var riktig å føre motkonjunkturpolitikken. Denne usikkerheten for utviklingen fremover ser vi spor av i finansminister Per Kleppes redegjørelse for den økonomiske politikken allerede i 1975.

3.2 Kritikk mot politikken

Der beskrev Kleppe nedgangskonjunktoren som den «dypeste og mest langvarige» siden andre verdenskrig.¹²¹ Men samtidig som han erkjente det, var regjeringen tilfreds med at motkonjunkturpolitikken førte til at nedgangen kom senere og svakere til Norge.¹²² Det er interessant å lese Kleppes reaksjoner mot dem som i 1975 mente at motkonjunkturpolitikken innebar å bruke oljeinntekter på forskudd. I de foregående årene hadde han og andre

¹¹⁹ Hodne, Fritz og Grytten, Ola H. *Norsk økonomi, 1900-1990*. Oslo: Tano, 1992, s. 259

¹²⁰ Krugman, Paul og Obstfeld, Maurice, *International Economics, Theory & Policy*. Boston: Pearson Addison Wesley, 2008, åttende utgave, s. 541-44

¹²¹ *St. prp. nr. 1 (1975-76), Statsbudsjettet, trygdebudsjettet for budsjett-terminen 1976*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1975, s. 1*

¹²² *St. meld. nr. 1, Nasjonalbudsjettet 1976*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1975, s. 5

politikere henvist de fremtidige inntektene i sin argumentasjon for denne politikken. Bare året før sa både Per Kleppe og Ragnar Christiansen at inntektene ga politikerne handlefriheten til å være såpass ekspansive.¹²³ Ett år senere var tonen blitt en annen. Kleppe gikk ikke med på at motkonjunkturpolitikken innebar at oljeinntekter ble brukt på forskudd.

Begrunnelsen for dette standpunktet ga egentlig ikke noe direkte svar på om inntekter faktisk hadde blitt brukt på forskudd. For det første mente han at motkonjunkturpolitikken burde vært ført uavhengig av om oljeinntektene var i horisonten. For det andre mente han at investeringene som var blitt gjort ved å låne penger i utlandet ikke kan kalles å ha levd på forskudd, for nettopp disse investeringene skulle sørge for fremtidig vekstevne i norsk økonomi.¹²⁴ Denne vendingen fra Ap fremstår som litt merkelig. Til en viss grad kan diskusjonen om bruk på forskudd for semantikk, fordi det er fullt mulig å diskutere hva det faktisk innebærer å bruke penger på forskudd. Bruker man dem opp, eller bruker man dem for å unngå større onder. Arbeiderparti-regjeringen mente tydeligvis at den ikke hadde hatt noen valg, og at de fremtidige inntektene ikke hadde ført til noen grunnleggende politikkenring. Motkonjunkturpolitikken burde vært ført uansett, mente Kleppe – så oljeinntektene var ingen direkte årsak til den. Det var også en viss irritasjon hos Kleppe over kritikken mot en politikk som hadde hatt bred støtte året før, men han ga på ingen måte opp motkonjunkturpolitikken.

3.3 Støttetiltak

At Kleppe ikke ga opp motkonjunkturpolitikken viste seg både gjennom statsbudsjettet for 1976, men også ved for eksempel en stortingsproposisjon der det ble foreslått en pakke på 500 millioner kroner for å sikre sysselsettingen den kommende vinteren. Det var ikke første gangen siden budsjettfremliggelsen i 1974 at hadde regjeringen kommet med tiltak for å holde sysselsettingen oppe. Kleppe erkjente at finanspolitikken var blitt betydelig mer ekspansivt anrettet i løpet av året.¹²⁵ Da er det verdt å huske at 1974-budsjettet hadde blitt karakterisert som både ekspansivt og dristig. Den internasjonale nedturen betydde at det var dårligere markedsutsikter for norsk eksport og derfor også for sysselsettingen i eksportrettede delen av norsk næringsliv. Det var derfor Kleppe varslet disse nye tiltakene tidlig i september 1975. Tiltakene var blant annet økt tilsagnsramme for statsbankene, likviditetslån til konkurranseutsatte bedrifter, tilskudd i form av rentestøtte til bedrifter som produserte for

¹²³ *St. prp. nr. 1 (1975-76)*, s. 5* og *S.tid. (1974-75)*, *Finansdebatt*, s. 620

¹²⁴ *St. meld. nr. 1, Nasjonalbudsjettet 1976*, s. 5 og *S.tid. (1975-76)*, *Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet*, s. 22

¹²⁵ *St. prp. nr. 1 (1975-76)*, s. 1*

lager og en bevilgning på 300 millioner kroner til diverse sysselsettingstiltak i staten og kommunene.¹²⁶ Tiltakene i pakken ble karakterisert som ekstraordinære for å motvirke de dårlige tidene. I hovedsak skulle tiltakene være begrenset tidsmessig, men det ble åpnet opp for å vurdere en forlengelse.¹²⁷ I proposisjonen ble det ikke henvist til de fremtidige oljeinntektene. Derfor er det vanskelig å fastslå en sikker sammenheng mellom dem og utformingen av disse tiltakene. Men ser en på redegjørelsen av underskuddsbudsjettet for 1976 skrev regjeringen at nettopp oljeinntektene ga mulighet til å føre den ønskede motkonjunkturpolitikk.¹²⁸ Det ble også gjentatt langtidsbudsjettets utgiftsprognoser for perioden frem til 1979. Der het det at uten de forventede oljeinntekter ville utgiftssiden bli redusert «betydelig».¹²⁹ Derfor er det rimelig å anta at de fremtidige inntektene ga politikerne og regjeringen et handlingsrom som de eller ikke ville hatt.

3.4 Sviktende prognoser

I tillegg til dårligere utsikter for internasjonal økonomi ble det på i 1975 foretatt en nedjustering av produksjonsprognosene på olje og gass på norsk sokkel.¹³⁰ I Petroleumsmeldingen fra 1974 ble det antatt at produksjonen ville ligge på rundt 90 millioner tonn oljeekvivalenter i 1980. Dette tallet ble senket til 80 millioner i en ny stortingsmelding om naturressurser og økonomisk utvikling i 1975.¹³¹ Dette bygget på oljeselskapenes egne tall. Også Oljedirektoratet hadde siden Petroleumsmeldingen foretatt en nedjustering av samme tall, men i enda større grad. Det antok i 1975 at produksjonen fra de eksisterende feltene i Nordsjøen i 1980 kom til å utgjøre omtrent 71 millioner tonn. Regjeringen valgte derfor i nasjonalbudsjettet for 1976 å basere seg på et mellomalternativ på 75 millioner tonn.¹³² Hva dette innebar av politiske realiteter ble ikke problematisert verken i statsbudsjettet eller nasjonalbudsjettet, men det illustrerte usikkerheten som hele tiden var knyttet til petroleumsvirksomheten, spesielt i dens tidlige fase. Den faktiske produksjonen var stigende. Fra å ha ligget på en produksjon på rundt to millioner tonn oljeekvivalenter i tre år, var produksjonen i 1975 på 11 millioner.¹³³

¹²⁶ *St. prp. nr. 7 (1975-76), Om ekstraordinære sysselsettingstiltak vinteren 1975-76*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, s. 1-2

¹²⁷ *St. prp. nr. 7 (1975-76)*, s. 2

¹²⁸ *St. prp. nr. 1 (1975-76)*, s. 5*

¹²⁹ *St. prp. nr. 1 (1975-76)*, s. 49*

¹³⁰ *St. meld. nr. 1, Nasjonalbudsjettet 1976*, s. 80

¹³¹ *St. meld. nr. 50 (1974-75), Naturressurser og økonomisk utvikling*, Oslo: Finansdepartementet, 1975, s. 53

¹³² *St. meld. nr. 1, Nasjonalbudsjettet 1976*, s. 80

¹³³ *St. meld. nr. 1, Nasjonalbudsjettet 2014*, vedlegg 2.18A

3.5 Et forsvar for ekspansive budsjetter

Finansdebatten burde få et annet innhold enn den hadde hatt før, mente Ragnar Christiansen, finanskomiteens formann, høsten 1975. Tidligere hadde debatten handlet om skattenivå og utgiftspostene, men dette året burde den i større grad handle om det økonomiske opplegget kunne holde sysselsettingen oppe, dempe inflasjonen og sørge for en «rimelig» realinntektsvekst for den norske befolkning, mente han.¹³⁴ Christiansen kritiserte, i likhet med sin partikollega Kleppe, dem som mente at regjeringen hadde brukt penger på forskudd for å sikre sine økonomisk-politiske mål. Den typen uttrykk var rett og slett ikke «berettiget å bruke i denne sammenheng», hevdet Ap-representanteten. Argumentet hans var at det ville vært mye mer kostbart å tillate en høyere arbeidsledighet ved å ikke drive motkonjunkturpolitikk, og på den måten ville kostnadene ved å ikke gjennomføre ekspansive tiltak blitt mye større. Som et bilde på hvordan det økonomiske opplegget i Norge for 1976 kom til å bli, brukte representant Christiansen en familiehusholdning som analogi: Familien låner litt ekstra for å få pusse opp huset sitt, men disse pengene vil familien få igjen ved at boligen stiger i verdi. På akkurat samme måte har petroleumsinntektene gitt Norge større handlefrihet, mente Christiansen. Hele finanskomiteen hadde støttet denne politikken hittil, hevdet Christiansen, med unntak av Høyre, som ifølge ham uttrykte en bekymring. Den internasjonale økonomiske situasjonen var dessuten meget vanskelig å forutse, mente han, men Christiansen syntes det var grunn til å se på 1976 med «moderat optimisme».¹³⁵

At Høyre skulle være i mot motkonjunkturpolitikken kom ikke tydelig frem av finansdebatten. Partiets representanter var naturligvis kritiske til mye av regjeringens politikk, men de ba ikke om noen grunnleggende endring i politikken på dette området. Rolf Presthus delte Aps syn på konjunktursituasjonen, selv om han ikke delte forståelsen i dens årsaker.¹³⁶ Han kritiserte regjeringen for *måten* den førte en ekspansiv politikk på, men ikke det *at* Ap satte i verk motkonjunkturtiltak i seg selv.¹³⁷ For Presthus erkjente at situasjonen Norge befant seg i innebar at en slik politikk burde aksepteres. Han tok derfor ikke til orde for å være mer forsiktig i bruken av fremtidige oljeinntekter.¹³⁸ Presthus fikk støtte av sin partikollega Jan P. Syse. Syse var noe mer kritisk til holdningen om at budsjettunderskuddene enkelt kom til å bli dekket inn ved fremtidige oljeinntekter. Noe av årsaken var at Syse mente

¹³⁴ S.tid. (1975-76), *Finansdebatt*, s. 438-9

¹³⁵ S.tid. (1975-76), *Finansdebatt*, s. 440

¹³⁶ S.tid. (1975-76), *Finansdebatt*, s. 445

¹³⁷ S.tid. (1975-76), *Finansdebatt*, s. 446

¹³⁸ S.tid. (1975-76), *Finansdebatt*, s. 449

de økonomiske tidene var blitt «schizofrene», og minnet derfor på at man måtte trå varsomt fordi antagelsene i oljepolitikken bygget på en rekke forutsetninger som var utenfor norske politikeres kontroll. Men heller ikke Syse videreførte denne logikken til å foreslå noen skroting motkonjunkturpolitikken. Det virket ikke som om Syse mente det var noe grunnleggende galt i å bruke av fremtidige inntekter for å bøte på nedgangstidene i en kortere tidsperiode.¹³⁹ Tonen fra Høyre var noe skarpere enn i de forrige budsjettbehandlingene, men fortsatt var det ikke noen betydelig kritikk. Det var derfor kanskje ikke så overraskende at Per Kleppe uttrykte glede over at «en stor grad av tilslutning til Regjeringens politikk» i Stortinget.¹⁴⁰

3.6 Internasjonal oppmerksomhet og ros

Utpå høsten 1975 kom det toneangivende britiske tidsskriftet *The Economist* med en utgave der Norge ble viet ekstra stor plass, gjennom en såkalt «survey». Tidsskriftet kommer regelmessig ut med slike spesialutgaver der det tar for seg et land eller et spesielt tema innen politikk og økonomi. Det interessante med *The Economist* er at det i tillegg til å drive med vanlig journalistikk også inneholder tidsskriftet mye meningsbærende nyhetsstoff. Tittelen på delen om Norge var «Norway: The next richest nation», og spådde at Norge, som ble betegnet som et rikt land i allerede tidlig på 1970-tallet, kom til å være verdens rikeste innen 1980.¹⁴¹ Gjennomgående ble den norske økonomiske politikken beskrevet, også før oljerikdommene ble oppdaget, i veldig positive ordelag av et tidsskrift som befinner på den liberale høyrefløyen i økonomiske spørsmål. Finansminister Per Kleppe hadde vært en av få finansministere som gjennomførte ekspansive budsjetter i nedgangsperioden, og Norge hadde dermed oppnådd lavere arbeidsledighet og en høyere økonomisk vekst enn i andre vestlige land, skrev avisen som et ekko til Kleppes egne argumenter.¹⁴² Baksiden av medaljen, påpekte tidsskriftet, var et økende budsjettunderskudd og en høy inflasjon. Men denne politikken ble ikke stilt under et spesielt kritisk søkelys, fordi *The Economist* antok også at Norge kom til å få betydelige oljeinntekter i de kommende årene. Ikke bare den norske politikken ble rost av avisen. Også personene som var ansvarlige for den økonomiske politikken ble omtalt i svært positive ordelag. Her ble arven etter økonomiprofessor og nobelprisvinner Ragnar Frisch og hans arbeid tillagt stor vekt som årsak til at Norge hadde klart seg godt. Påvirkningen Frisch

¹³⁹ S.tid. (1975-76), *Finansdebatt*, s. 493

¹⁴⁰ S.tid. (1975-76), *Finansdebatt*, s. 484

¹⁴¹ Richard Leonard. *Norway: The next richest country. Survey*. I *The Economist*, 15.11.1975, s. 3. Det er verdt å merke seg at Richard Leonard selv hadde vært politiker for det britiske arbeiderpartiet, Labour. Artiklene fra *The Economist* er hentet fra tidsskriftets digitaliserte arkiv (krever nødvendig):

<http://find.galegroup.com/econ/dispatchBasicSearch.do?prodId=ECON&userGroupName=econstore>

¹⁴² Leonard, *Norway: The next richest country*, s. 4

og hans tankegods hadde hatt på personer som finansminister Per Kleppe og sentralbanksjef Knut Getz Wold, som for øvrig beskrives som «arguably the most intellectually able banker in the world», ble trukket frem for det *The Economist* kalte «Norway's success so far in capitalising on its anticipated oil revenue in order to insulate itself from most of the pain experienced by other industrial countries...».¹⁴³

Om regjeringen eller norske politikere leste denne utgaven av *Economist* vet vi ikke sikkert, men det er rimelig å anta at rosen ikke gikk upåaktet hen. Bildet tidsskiftet tegnet av måten Norge håndterte både oljeinntekter og den økonomiske nedturen på stemmer godt overens med det Arbeiderpartiets politikere selv tegnet. Dessuten viser denne gjennomgangen av den norske økonomiens situasjon på midten av 1970-tallet at antagelsene som mye av den økonomiske politikken hvilte på, og da spesielt på oljeområdet, også var delt av et av verdens mest innflytelsesrike økonomisk-politiske tidsskrifter.

3.7 Håp og nedtur

I påvente av bedre tider hadde den norske regjeringen forskuttert oljeinntektene for å kunne skjerme landet i størst mulig grad mot nedgangen i verdensøkonomien. De økonomiske føringene og antagelsene i budsjettet for 1976 hadde ikke vært spesielt positive, men det hadde blitt lagt til grunn en viss bedring. Høsten 1976 mente også regjeringen at disse spådommene til en viss grad hadde truffet. Derfor mente finansminister Kleppe at det ikke var nødvendig med motkonjunkturpolitikk.¹⁴⁴ Regjeringen hadde etter to år med ekspansive budsjetter regnet seg frem til at det måtte en viss tilstramming til i finanspolitikken for de kommende årene, men ingen «markert omlegging».¹⁴⁵ Deler av norsk økonomi var fortsatt i problemer. Det gjaldt områder som skipsfart, verftsindustri, konkurranseutsatt industri og boligbyggingen. Situasjonen for den konkurranseutsatte industrien var svekket spesielt av høy norsk lønnsvekst sammenlignet med handelspartnerne.¹⁴⁶

Leser man de faktiske prognosene som legges til grunn i nasjonalbudsjettet for 1977 ser man også at det ikke var veldig lystige økonomiske tider i vente, selv om politikerne var noe mer positive. Oppgangen var ventet å bli lavere enn det som hadde vært vanlig i tilsvarende situasjoner, prisstigningen var bare blitt dempet noe og arbeidsledigheten var ikke forventet å

¹⁴³ Leonard, *Norway: The next richest country*, s. 7-8

¹⁴⁴ *St. prp. nr. 1 (1976-77), Statsbudsjettet, trygdebudsjettet for budsjett-terminen 1976*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1977, s. 3

¹⁴⁵ *St. prp. nr. 1 (1976-77)*, s. 4

¹⁴⁶ *St. meld. nr. 1. (1976-77), Nasjonalbudsjettet for 1977*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1976, s. 7-8

falle voldsomt. Dessuten hadde flere land valgt å stramme til i sin økonomiske politikk for å hindre ytterligere inflasjonspress, som på denne tiden lå i underkant av ti prosent i de fleste OECD-land.¹⁴⁷ Det kan virke som om de fleste forventet at nedgangen skulle avta, og at det etter hvert skulle føre til en forsiktig bedring.

Tross den relativt store usikkerheten og de litt tvetydige spådommene, forventet regjeringen at eksportindustrien kom til å gå godt i 1977 – markedsandeler man hadde tapt siden 1975 kom til å bli gjenvunnet.¹⁴⁸ I et noe lengre perspektiv hadde regjeringen tro på at årene mellom 1977 og 1980 kom til å gi en «gunstigere utvikling» enn de foregående tre årene, selv om den prognosen var preget av «usikre faktorer».¹⁴⁹ Samtidig med denne forventningen, ble driftsbalansens utviklingsbane overfor utlandet revidert. Tidligere hadde det blitt lagt til grunn en bedring av balansen frem mot 1980, men den ble nedjustert av følgende to årsaker: Prognosene for oljeproduksjonen var ikke like høye som tidligere og importen var ventet høyere enn antatt.¹⁵⁰ Samme resonnement finner man igjen under utgreiingen for inntektssiden av statsbudsjettet der det ble understreket en betydelig usikkerhet knyttet til anslagene for oljeinntektene bare i 1977. Det hadde både sammenheng med produksjonsmessige faktorer og oljepris, men også med at man hadde liten erfaring med praktiseringen av petroleumsskatteloven, som var blitt innført i 1975.¹⁵¹

Usikkerheten rundt den økonomiske utviklingen videre var blitt større i 1976, sammenlignet med årene før. Usikkerheten gjaldt også petroleumssektoren. I disse årene begynte oljepolitikken og -sektoren virkelig å ta virkelig form, det skjedde parallelt med den store internasjonale nedturen. Som jeg har vist over kom ikke usikkerheten bare til syne gjennom rene tallmessige prognoser, men også gjennom tvetydige politiske uttalelser. På den ene siden håpet man på en opptur, men på den andre siden viste man til dystre spådommer.

3.8 Et mer kritisk Høyre

Det var særlig den økende utenlandsgjelden Høyres Kåre Willoch kritiserte regjeringen for i finansdebatten, en debatt som ble karakterisert av Jan P. Syse som den første i Norges «egentlige oljeepoke».¹⁵² Høyres representanter hadde også året før ytret seg kritisk og advart

¹⁴⁷ *St. meld. nr. 1. (1976-77)*, s. 4

¹⁴⁸ *St. meld. nr. 1. (1976-77)*, s. 11

¹⁴⁹ *St. meld. nr. 1. (1976-77)*, s. 13

¹⁵⁰ *St. meld. nr. 1. (1976-77)*, s. 14-15

¹⁵¹ *St. prp. nr. 1 (1976-77)*, s. 13*

¹⁵² *S.tid. (1976-77), Finansdebatt*, s. 713

mot den økende gjelden, men akseptert den som et nødvendig onde som følge av motkonjunkturpolitikken. I 1976 var tonen blitt skarpere. Willoch mente gjelden hadde «steget uhyggelig meget raskere» enn det regjeringen hadde lagt til grunn. Norge hadde verdensrekorden for gjeldsøkning i forhold til folketall, påsto Willoch, og pekte på at belåningen hadde oversteget investeringene i olje- og skipsfartsektoren og dermed gått med til å finansiere forbruk. Willoch var uforstående til at Ap kunne nekte for at det hadde brukt oljeinntekter på forskudd.¹⁵³ Høyres kritikk mot regjeringens politikk var krassere enn tidligere, også fra andre representanter enn Willoch.¹⁵⁴ Sannsynligvis hadde det sammenheng med at stortingsvalget nærmet seg, og derfor var det ønskelig og nødvendig å markere politiske motsetninger. En annen årsak kan være at man til en viss grad trodde at bunnen av lavkonjunkturen var nådd, og at det da var lettere å være kritisk.

Gjennom finanskomiteens innstillinger til budsjettet kom usikkerheten rundt utviklingen frem. Bare mellom den foreløpige og den endelige innstillingen hadde situasjonen forverret seg. Eksempelvis hadde ikke eksporten utviklet seg som forutsatt og ønsket.¹⁵⁵ Det medførte at sysselsettingssituasjonen ble forventet å være svak utover vinteren, og en samlet komité støttet derfor regjeringens forslag om igjen å innføre innenlandske tiltak for å stimulere til økt sysselsetting.¹⁵⁶ Som i finansdebatten markerte fraksjonen bestående av Høyre, Senterpartiet og Kristelige Folkeparti at den mente regjeringen baserte seg på for optimistiske prognoser for norsk og internasjonal økonomi.¹⁵⁷ Fraksjonen mente at oljeinntektene i for stor grad ble brukt på forhånd. Men merknadene til de borgerlige partiene tydet ikke på at de mente at inntektene ikke skulle brukes i det hele tatt. Fraksjonen foreslo heller å bruke dem til å «reduere omkostningspresset og stimulere til investering i varige verdier, og særlig til å styrke grunnlaget for tradisjonelle næringer.»¹⁵⁸ Kritikken av regjeringens opplegg var blitt hardere, men kritikken medførte ikke at opposisjonens foreslo en dramatisk omlegging av politikken. Som i tidligere år var hovedskillet *hvordan* pengene skulle brukes, ikke *om* de skulle brukes.

¹⁵³ S.tid. (1976-77), *Finansdebatt*, s. 656

¹⁵⁴ Fra Lars Platou for eksempel: S.tid. (1976-77), *Finansdebatt*, s. 656-8

¹⁵⁵ *Budsjett-innst. S. II. (1976-77), Innstilling fra finanskomiteén om nasjonalbudsjettet for 1977, og om salderingen av statsbudsjettet for 1977 og trygdebudsjettet for 1977*, s. 1

¹⁵⁶ *Budsjett-innst. S. II. (1976-77)*, s. 4

¹⁵⁷ *Budsjett-innst. S. I. (1976-77), Innstilling fra finanskomiteén om nasjonalbudsjettet for 1977, og om salderingen av statsbudsjettet for 1977 og trygdebudsjettet for 1977*, s. 4 ; *Budsjett-innst. S. II. (1976-77)*, s. 8

¹⁵⁸ *Budsjett-innst. S. I. (1976-77)*, s. 24

3.9 Godt valg for Høyre og Arbeiderpartiet

Stortingsvalget i 1977 ble et av de mest spennende på lenge. Både Høyre og Arbeiderpartiet gikk klart frem. Lenge så det ut til at det skulle dannes en borgerlig regjering, før en konvolutt med stemmer på Sosialistisk Venstreparti dukket opp i Narvik og sikret Hanna Kvanmo en stortingsplass. Det medførte også at Oddvar Nordli og Arbeiderpartiet beholdt regjeringsmakten.¹⁵⁹ Men det var et svært skjørt flertall Ap regjerte videre på, og Høyre hadde i flere valg på rad vist stor fremgang.

Arbeiderpartiets program for valgkampen var mer enn tidligere preget av oljerikdommen. Den petroleumsspesifikke delen ble løftet frem som et av saksområdene partiet ønsket å vektlegge i perioden.¹⁶⁰ Derfor hadde partiet for første gang hadde et eget kapittel om oljepolitikken, selv om det ikke ble presentert noen ny politikk der sammenlignet med det partiets representanter hadde fremført tidligere på 70-tallet. Først og fremst var det en videreføring av politikken som hadde vært en rettesnor for hele det politiske Norge siden begynnelsen av tiåret. Det ble tydelig slått fast at olje- og gassfunnene «...representerer den viktigaste utfordringa i det norske samfunnet i dag.». Samtidig ga de også muligheter til løse «viktige og krevjande oppgåver».¹⁶¹ Med disse to utsagnene beskrev partiet mulighetene og problemene en relativt plutselig ressurstilførsel kan påføre et lands økonomi. Programmet viste kanskje aller mest at Arbeiderpartiet fortsatt var i et stadium preget av forventninger til hva som kunne bli.

Akkurat som Høyre hadde skrevet i sitt program for foregående storingsperiode, skrev Ap at det ønsker at ressursene skal komme flest mulig til gode. Ordet generasjon ble ikke spesifikt nevnt i selve programmet, men det var åpenbart at det lå i budskapet. Like sentralt i den sammenheng var at partiet fortsatt fikk inn for et «moderat utvinningstempo» av ressursene. Hva et moderat utvinningstempo var, ble ikke problematisert i programmet, men det er rimelig å anta at tallene fra Petroleumsmeldingen lå til grunn. I programmet beskrev også Ap hvordan det vil bruke de «ekstra» oljeinntektene til å bygge opp varige verdier; for eksempel å sikre eksisterende arbeidsplasser, miljøtiltak, bygge veier og bygge ut kollektivtransport.¹⁶²

¹⁵⁹ Notaker, Hallvard, *Høyres historie, 1975-2001: Opprør og moderasjon*, Oslo: Cappelen Damm, s. 13

¹⁶⁰ Det norske arbeiderparti, *Du skal vita kva det gjeld: Solidaritet, arbeid, miljø: Arbeidsprogram 1978 – 81*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1977, s. 5. Partiprogram i rich text format: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10051.rtf> (søkt opp 08.05.16)

¹⁶¹ Det norske arbeiderparti, *Du skal vita kva det gjeld*, s. 5, underoverskrift: Oljepolitikken

¹⁶² Det norske arbeiderparti, *Du skal vita kva det gjeld*, s. 34, underoverskrift: Større likskap i fordelinga

Mer enn noe annet understreket programmet mye av det som stod i Petroleumsmeldingen. Lite, om noe, ny oljepolitikk ble presentert.

Det var et Høyre i medvind som utarbeidet sitt program for stortingsvalget i 1977. Partiet mente at tempoet på oljeutvinningen var den virkelige testen på om ressursutnyttelsen var bærekraftig. Det skulle være de langsiktige politiske krav, og ikke kortsiktige økonomiske hensyn, som skulle ligge til grunn for utvinningstempoet. I likhet med Arbeiderpartiet var partiet opptatt av at tempoet ikke skulle påføre økonomien skader, og at inntektene skulle brukes til en «samfunnsbyggende innsats». I tillegg mente partiet at en del av inntektene burde brukes til å øke Norges bistand til fattige land.¹⁶³ Som Arbeiderpartiet ville Høyre ha et moderat utvinningstempo, men heller ikke Høyre tallfestet det – en rekke forskjellige faktorer skulle spille en rolle i tempofastsettingen.¹⁶⁴ Når det kom til selve bruken av oljeinntektene mente Høyre, i tillegg til de nevnte generelle føringene, at de også burde brukes for å senke skattene.¹⁶⁵

Ut i fra partiprogrammene var det ikke store skillelinjer mellom Arbeiderpartiet og Høyre i oljepolitikken før valget i 1977. Det er åpenbart at begge partiene baserte mye av sin oljepolitikk på Petroleumsmeldingen og de generelle føringene fra de ti bud. Mer interessant var det at verken Ap eller Høyre konkretiserte det moderate utvinningstempoet til 90 millioner tonn oljeekvivalenter. Det underbygger poenget om at tallet ikke fikk noen stor praktisk betydning for forvaltningen av petroleumsressursene, som jeg skrev om i forrige kapittel.

3.10 Blåmandag

Per Kleppe skriver i sine memoarer at det mange trodde var en kraftig konjunkturtilbakegang viste seg å være noe mer høsten 1977. Selv beskriver han det som «en omfattende strukturell endring av verdensøkonomien».¹⁶⁶ Den økonomiske opphenting man håpet på fant ikke sted i 1977. Regjeringen brukte mer plass på å beskrive den dystre internasjonale økonomiske situasjonen i nasjonalbudsjettet, sammenlignet med de foregående årene. Det hadde nok sammenheng med at situasjonen påvirket Norges muligheter til økonomisk vekst. Bildet som ble tegnet av den norske utviklingen var heller ikke spesielt positivt: eksporten hadde vist

¹⁶³ Høyre, *Høyres program: Perioden 1977 - 81*, Oslo: Høyre, 1977, s. 4. Partiprogrammet i rich text format: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10105.rtf> (søkt opp 08.05.16)

¹⁶⁴ Høyre, *Høyres program: Perioden 1977 - 81*, s. 32, underoverskrift: Olje

¹⁶⁵ Høyre, *Høyres program: Perioden 1977 - 81*, s. 20 og 21, underoverskrift: Økonomi og skatter

¹⁶⁶ Kleppe, Per. *Kleppe-pakke*. Oslo: Aschehoug, 2003, s. 319

svak utvikling, lønnskostnadene hadde fortsatt å utvikle seg ugunstig sammenlignet med handelspartnernes, oljeproduksjonen hadde blitt redusert sammenlignet med prognosene i revidert budsjett og driftsunderskuddet overfor utlandet hadde økt «vesentlig» - fra 18,8 milliarder kroner til 27,5 milliarder. Dette tilsvarte omtrent 14 prosent av brutto nasjonalprodukt, og var det høyeste av alle OECD-landene.¹⁶⁷ Men samtidig er det verdt å merke seg at Norge hadde klart å opprettholde en høy sysselsetting sammenlignet med andre vestlige land og en høy innenlandsk etterspørsel. Dette var noe Arbeiderpartiet nevnte ofte som et forsvar av sin motkonjunkturpolitikk basert på fremtidige oljeinntekter.¹⁶⁸

Den forventede internasjonale oppgangen ble skjøvet ut i tid, og det fikk følger for den økonomiske politikken i Norge. Selv om landet ikke hadde, eller forventet å få problemer med å få lån, ble det understreket i budsjettet at økningen i underskuddet på driftsbalansen ikke burde fortsette. Man forventet også at punktet der underskudd skal gå til overskudd ville komme senere enn tidligere antatt.¹⁶⁹ Ifølge Eivind Erichsen ble de økonomiske bremsene satt på denne høsten, men ikke for fullt i budsjettene i september. Departementet hadde gjort «alvorlige forsøk på å holde igjen på utgiftsekspansjonen under den ordinære utarbeidelsen av statsbudsjettet for 1978», skriver han, men det fikk først gjennomslag i desember.¹⁷⁰ Selv om Erichsen mener at den kontraktive impulsen ikke var tydelig nok i budsjettene var erkjennelsen av at deler av politikken måtte legges om sammenlignet med tidligere år en fremtredende tanke i finansdebatten. Høyre og Rolf Presthus ville ha større oppmerksomhet mot kostnadsstigningen i Norge og dens årsaker, og ikke bare legge skylden på internasjonale forhold. Han mente at utlendingene ikke manglet penger til å kjøpe norske varer, men at Norge produserte for dyre varer.¹⁷¹ Forklaringen for situasjonen lå i norsk økonomi, mente Presthus. Spesielt pekte han på følgene av Arbeiderpartiets motkonjunkturpolitikk basert på de fremtidige oljeinntektene: «Regjeringen har undervurdert virkningene av å la kostnadspresset vokse så sterkt. Kostnadsøkning har utviklet seg som en kreftbyll i norsk økonomi. Regjeringen har oversett problemene for lenge.»¹⁷² Presthus beskyldte riktignok ikke Arbeiderpartiet for å ha påført Norge kostnadsproblemene med overlegg, men mente

¹⁶⁷ Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*. s. 113

¹⁶⁸ *St. meld. nr. 1. (1976-77)*, s. 7-8

¹⁶⁹ *St. meld. nr. 1. (1976-77)*, s. 9

¹⁷⁰ Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*. s. 113

¹⁷¹ *S.tid. (1977-78), Finansdebatt*, s. 315

¹⁷² *S.tid. (1977-78), Finansdebatt*, s. 316

likevel regjeringen burde ta ansvaret for de uheldige konsekvensene stimuleringen av innenlands etterspørsel og forbruk hadde medført.¹⁷³

Arbeiderpartiets representanter var klare over vanskelighetene økonomien stod overfor, men de trakk stadig frem hvor mye verre det var i andre land. Også i denne situasjonen ble oljeinntektene brukt som eksempel på at det fortsatt var lys i enden av tunnelen. Arvid Johanson avsluttet en dyster statusoppsummering for industriens situasjon med å peke på at det for 1978 var forventet en fordobling av produksjonen på norsk.¹⁷⁴ Likevel klarte ikke Johanson å være en fullverdig optimist, for han erkjente at inntektene ikke kom til å komme så fort man hadde forventet: «Nå må vi innse at krisen heller tiltar enn avtar, og at oljeinntektene kommer senere enn vi først trodde.»¹⁷⁵

3.11 «Fremtiden så mørk ut»

Situasjonen som oppstod i 1977 markerte en endring i den økonomiske politikken i Norge. Politikerne innså at nedgangen i verdensøkonomien ikke var en forbigående episode, men et vedvarende problem. Det innebar at politikken måtte strammes inn. «I 1977 så fremtiden langt mørkere ut enn den hadde gjort to år tidligere.», skriver Kleppe i sine memoarer.¹⁷⁶ Kleppe innrømmer i ettertid at han var naiv på en del punkter i motkonjunkturpolitikken som ble ført fra 1975. Spesielt trekker han frem vanskeligheten med å oppheve de forskjellige støttetiltakene. De er mye lettere å innføre enn å oppheve, skriver han.¹⁷⁷ Dessuten skriver Kleppe at man i denne perioden fant ut at prognoser er prognoser, og at de ofte slo feil.¹⁷⁸ Det gjaldt ikke bare utviklingen i økonomien, både internasjonalt og nasjonalt, men det gjaldt i aller høyeste grad og for petroleumsspørsmål.

Økonomene Øystein Olsen, Olav Bjerkholt og Steinar Strøm har vært kritiske til spesielt et punkt i den økonomiske politikken i perioden: At inntektene ble tatt på forskudd var ikke galt i seg selv, mener de, men det ble ikke tatt nok hensyn til usikkerheten rundt dem.¹⁷⁹ Et interessant spørsmål er om politikerne hadde noe grunnlag for å tvile på prognosene. Politikerne er på dette området i stor grad prisgitt andres ekspertise, og her er det også sentralt

¹⁷³ S.tid. (1977-78), *Finansdebatt*, s. 319

¹⁷⁴ S.tid. (1977-78), *Finansdebatt*, s. 343

¹⁷⁵ S.tid. (1977-78), *Finansdebatt*, s. 344

¹⁷⁶ Kleppe, *Kleppe-pakke*, s. 324

¹⁷⁷ Kleppe, *Kleppe-pakke*, s. 323

¹⁷⁸ Kleppe, *Kleppe-pakke*, s. 323

¹⁷⁹ Bjerkholt, Olav, Olsen, Øystein og Strøm, Steinar Øivind. *Olje- og gassøkonomi*. Oslo: Universitetsforlaget, 1990. s. 37

å huske på at det var mange forskjellige prognoser knyttet til produksjonen, både fra selskaper og fra Oljedirektoratet. Det er ikke gitt hvilke prognoser som er de beste. I nasjonalbudsjettene ble prognosene justert flere ganger, men det fikk kanskje ikke store nok følger i den praktiske politikken. Et annet poeng har Hanisch og Nerheim presentert i sin bok om norsk oljehistorie. De skriver at den manglende nedjusteringen av prognosene også hadde sammenheng med at man ikke ville forsterke et allerede dystert økonomisk bilde.¹⁸⁰ Faktum er i alle fall at linjen man valgte var for optimistisk og prognosene var gale. Det førte til at man måtte legge om politikken i 1977.¹⁸¹

Det er vanskelig å se noen markert forskjell mellom Høyre og Arbeiderpartiet i disse spørsmålene. Ikke før i de senere årene i perioden ble det virkelig stilt spørsmål om politikerne hadde basert seg på for optimistiske prognoser. Dessuten var det ikke sånn at de som stilte spørsmål ved den fremtidige utviklingen faktisk foreslo noen drastisk omlegging av politikken. Hovedinntrykket er heller at Høyre ønsket tiltak for å holde økonomien flytende ved å bruke fremtidige oljeinntekter. Det skal sies at partiet ønsket en rekke andre tiltak som kunne slått annerledes hvis de hadde blitt gjennomført, men det er umulig å fastslå i ettertid. I en av sine bøker er Kåre Willoch kritisk til politikken Arbeiderpartiet førte, spesielt til mye av det Kleppe foretok seg som finansminister.¹⁸² Kleppe selv mener Willoch ikke treffer, og at han heller prøver å skrive om historien til sin fordel.¹⁸³ Mitt inntrykk er at Kleppe i stor grad har rett i at Høyre ikke representerte en reell motstemme mot å bruke av oljeinntektene. Samtidig har Willoch også rett i at Høyre advarte om utviklingen. Først og fremst mener jeg at partiene lå tett på hverandre i spørsmålene som avgjorde at Norge havnet i den situasjonen det gjorde i 1977. Perioden mellom 1975 og 1977 markerer kanskje ikke bare en endring for den økonomiske politikken. Den markerer også en innrømmelse av at det var for usikkert å basere deler av den økonomiske politikken på fremtidige oljeinntekter. Allerede før 1977 så man tegn på dette skiftet var i emning, spesielt i finansdebattene. De forventnings- og håpefulle årene i første halvdel av tiåret ble gradvis erstattet av en mye sterkere usikkerhet. Det virker som om det måtte en erkjennelse av økonomisk krise og en grunnleggende strukturell endring i økonomien til før politikerne innså at de baserte politikken sin på et usikkert grunnlag.

¹⁸⁰ Hanisch og Nerheim. *Norsk oljehistorie, bind I, fra vantro til overmot?*, s.292

¹⁸¹ Hanisch og Nerheim. *Norsk oljehistorie, bind I, fra vantro til overmot?*, s.292

¹⁸² Willoch, Kåre. *Myter og virkelighet, om begivenheter frem til våre dager med utgangspunkt i perioden 1965–1981*. Oslo: 2002, Cappelen, s. 443–459

¹⁸³ Kleppe, *Kleppe-pakke*, s. 327-9

4. 1978-1981: Krise og prishopp

I et tilbakeblikk på den første perioden i Norges oljehistorie har historikeren og SV-politikeren Berge Furre beskrevet en nasjon i forvandling. Oljerikdommen var ikke frukt av arbeid, skriver han, og det førte til at «varsamt forbruk og jamne kår stod veikare som dygder og verdier».¹⁸⁴ Noe av den samme holdningen har historikeren Helge Ryggvik til hvordan både oljeinntektene, og ikke minst tanken på dem, endret det norske samfunnet dramatisk.¹⁸⁵ Det er mulig at Ryggvik og Furre tar vel hardt i, men det er vanskelig å ikke legge merke til at tankegangen blant norske politikere i debattene og budsjettene etter 1971 endret seg. Gradvis gikk det opp for dem at noe var fundamentalt endret i norsk økonomi. De fremtidige oljeinntektene tillot en politikk som ellers ikke ville vært mulig. Et utslag var motkonjunkturpolitikken, som har vært et sentralt tema i de to foregående kapitlene, men vel så viktig var en rekke brede reformer på 1970-tallet. Det er disse Per Kleppe er mest stolt av fra perioden, og han trekker spesielt frem reformer innen arbeidsliv og utdanning i sine memoarer. Syttiårene var en sterk reformperiode, mener han.¹⁸⁶ På samme måte som motkonjunkturpolitikken ble disse satsingene gjort mulig på grunn av «forventningene om fremtidige oljeinntekter».¹⁸⁷ Reformene var både omfattende og kostbare. Ifølge Einar Lie var mange i samtiden bekymret for hva kostnadene forbundet med for eksempel arbeidsmiljøloven ville bety for en norsk økonomi i motbakke.¹⁸⁸ Tross disse bekymringene ble reformene gjennomført, og de ble stående igjen også etter den økonomiske politikken ble strammet inn. Arbeiderpartiet fikk også støtte av Høyre i sin reformiver. Ifølge historikeren Francis Sejersted fulgte Høyre Arbeiderpartiet «i glad forventning om de fremtidige oljeinntekter».¹⁸⁹

Begynnelsen av Norges oljealder hadde bydd på både oppturer og nedturer. Kanskje er det litt for lett å vektlegge de mer tvilsomme sidene, spesielt når de forventede oljeinntektenes innvirkning på den økonomiske politikken skal vurderes. For det er samtidig verdt å huske forsiden av medaljen. Fra 1971 til 1977 var den økonomiske utviklingen i Norge mer gunstig enn i de fleste andre land. I årene med motkonjunkturpolitikk økte Norges BNP med 15 prosent, langt høyere enn i de fleste andre OECD-land.¹⁹⁰ Sammenlignet med andre land var

¹⁸⁴ Furre, *Norsk historie 1914-2000*, s. 230

¹⁸⁵ Ryggvik, Helge. *Til siste dråpe: Om oljens politiske økonomi*, Oslo: Aschehoug, 2009, s. 9

¹⁸⁶ Kleppe, *Kleppe-pakke*. s. 321

¹⁸⁷ Kleppe, *Kleppe-pakke*. s. 330

¹⁸⁸ Lie, *Norsk økonomisk politikk etter 1905*, s. 131

¹⁸⁹ Sejersted, Francis, *Norsk idyll?*. Oslo: Pax Forlag, 2000. s. 117

¹⁹⁰ Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 107

ikke situasjonen spesielt dårlig da det ble strammet inn i 1977. Arbeidsledigheten var fortsatt lav, og gjennom petroleumsfunnene ble det i løpet av relativt kort tid bygget opp en industri som stadig var økende i størrelse. Dette kan eksempelvis illustreres ved at antall ansatte på sokkelen i 1978 var rundt fem tusen personer, en femdobling på bare tre år. Dette tallet dekker dessuten ikke alle arbeidsplasser knyttet til sokkelen på forskjellige måter.¹⁹¹ Som andel av Norges totale bruttonasjonalprodukt hadde petroleumssektoren økt fra null prosent i 1971 til seks i 1978, og eksportandelen var da på 17 prosent.¹⁹² Statens inntekter fra sokkelen økte også jevnt og trutt gjennom hele 70-tallet, selv om det ikke gikk like fort som man først antok i Petroleumsmeldingen fra 1974.

Det Norge ikke hadde klart å få bukt med i denne perioden var prisstigningen. I omtrent hver eneste finansdebatt fra 1971 og fremover var problemstillingen oppe til diskusjon, men inflasjonen økte. Også før oljeinntektene ble en realitet hadde regjeringen advart om presstendenser i norsk økonomi og følgene de kunne få i form av lønns- og prisstigning. Dette var ikke et problem som bare gjaldt for Norge, men sett under ett var inflasjonen i Norge noe høyere enn OECD-snittet for perioden mellom 1971 og 1978.¹⁹³ Dessuten hadde inflasjonstakten i siste del av tiåret en noe motsatt tendens i Norge sammenlignet med andre land. Under ett falt den årlige endringen i konsumprisindeksen (kpi) i OECD med nesten fem prosentpoeng fra 1974 til 1977, og enda litt til i 1978. I Norge var denne reduksjonen på fattige 0,3 prosentpoeng, og kpi-økningen var relativt jevn disse årene. Selv om pilene pekte motsatt vei hadde flere av Norges handelspartnere en høyere prisvekst, men samtidig hadde andre lavere.¹⁹⁴ Bildet var med andre ord nyansert.

Om bildet i ettertid kan beskrives som nyansert, mente datidens politikere at Norge var på vei i gal retning rent økonomisk. Fra 1978 ble det derfor virkelig strammet til. I dette kapittelet skal jeg se på hvordan denne innstrammingen fant sted og hvilke faktorer som i størst grad kan forklare omleggingen av politikken. Spesielt skal jeg undersøke hvordan holdningene til oljeinntektene forandret seg i takt med stemningsskiftet i økonomien – nå var ikke inntektene

¹⁹¹ Norsk Petroleum, *Arbeidsplasser i petroleumsindustrien*, Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet <http://www.norskpetroleum.no/okonomi/arbeidsplasser-i-petroleumsindustrien/> (oppsøkt 11.09.15)

¹⁹² Norsk Petroleum, *Statens inntekter, bakgrunnstall for «Makroøkonomiske indikatorer for petroleumssektoren 1971-2015»*, Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet, 26.05.15, <http://www.norskpetroleum.no/okonomi/statens-inntekter/> (oppsøkt 09.05.16)

¹⁹³ Hodne og Grytten, *Norsk økonomi, 1900-1990*, s. 268

¹⁹⁴ *St. meld. nr. 1 (1978-79), Nasjonalbudsjettet 1979*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1978, s. 43 ; S.tid. (1978-79), *St. Budsjett-innst. S. I. (1978-79), Innstilling fra finanskomitéen om nasjonalbudsjettet for 1979 og forslag til statsbudsjett og trygdebudsjettet for 1977*, s. 4

lenger bare en fremtidig størrelse, de var en faktisk pengestrøm hvert år. Samtidig var ikke strømmen like stor som man hadde håpet og antatt bare noen få år tidligere. Sentralt blir det derfor å se på i hvilken grad politikerne, som i all hovedsak hadde vært enige om å føre en aktiv politikk mot den økonomiske nedgangen, vurderte om de selv hadde bidratt til å sette landet i uføre økonomisk ved å basere seg på bruk av fremtidige oljeinntekter. Like interessant blir det å se på deres reaksjoner da oljeprisen igjen økte kraftig på slutten av tiåret.

4.1 Inflasjon og innstramming

Den kanskje mest tydelige konsekvensen av prisstigningen i Norge var at eksportindustrien fikk vanskeligere kår i det internasjonale markedet, slik det tydelig var blitt advart mot i Petroleumsmeldingen. Det var derfor en av hovedgrunnene til at bekjempelse av inflasjonen var et sentralt punkt i den økonomiske politikken. Allerede en god stund før budsjettfremleggelsen i 1978, i hovedsak fra høsten 1977, hadde politikerne begynt arbeidet med å stramme inn. I januar 1978 argumenterte Kleppe på en regjeringskonferanse for nødvendigheten av at den økonomiske kursen måtte legges om.¹⁹⁵ I februar 1978 ble den norske kronen skrevet ned hele åtte prosent for å bedre konkurranseevnen. I og med at kostnadsøkningen i Norge i flere år hadde vært på et høyere nivå enn i konkurrentlandene, ville man prøve å få bedre avsetning for norske eksportvarer gjennom å svekke kronen. Daværende finansråd Eivind Erichsen mener en devaluering egentlig burde være siste utvei i valutapolitikken, og at man heller først burde forsøke å dempe inntektsveksten, selv om han regner det som en vanskeligere øvelse. Når man først devaluerer, må andre deler av den økonomiske politikken også strammes inn for å oppnå ønsket å effekt. Det skjer ikke alltid ved devalueringer, skriver Erichsen, men vinteren 1978 klarte man dette i stor grad, synes han.¹⁹⁶

Innstrammingen ga også utslag på andre områder. Regjeringen ønsket et kombinert lønnsoppgjør i 1978 for å begrense lønnsglidningen, og Kleppe trodde i utgangspunktet han hadde LO med på denne tanken. Men det viste seg å ikke stemme, noe som førte til at oppgjøret endte med tvungen lønnsnemnd. Nemnden hadde ikke til den ønskede dempende effekten Kleppe og regjeringen hadde håpet på, og Kleppe gikk derfor inn for pris- og inntektsstopp. Dette ble vedtatt i september, og skulle vare ut 1979.¹⁹⁷ Dessuten ble det i løpet

¹⁹⁵ Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 258

¹⁹⁶ Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 114

¹⁹⁷ Kleppe, *Kleppe-pakke*, s. 285-6

av 1977-78 innført en rekke andre tiltak – renten ble hevet og utlånsrammene for bankene ble redusert.¹⁹⁸

Behovet for disse tiltakene og den generelle tilstrammingen i politikken kan oppsummeres med én setning fra nasjonalbudsjettet: «Hovedproblemet for norsk økonomi i de nærmeste år er å gjøre våre tradisjonelle konkurranseutsatte næringer mer konkurransedyktige i en internasjonal økonomi, der veksten fortsatt er svak...».¹⁹⁹ Den viktigste årsaken til denne erkjennelsen lå i at utenriksøkonomien var gradvis svekket over flere år og inntektene fra oljesektoren var lavere enn ventet.²⁰⁰ Til en viss grad hadde norsk økonomi i 1978 likhetstrekk med den situasjonen man i Petroleumsmeldingen hadde advart mot at kunne oppstå hvis oljepengebruken ble for stor. Situasjonen var ennå ikke like ille, men det var en rekke signaler om at utviklingen kunne fortsette den retningen hvis kursen ikke ble lagt om. I 1974 hadde politikerne fryktet at oljeinntektene kunne medføre en større skjermet sektor, at prisene og lønningene ville øke som følge av en smitteeffekt fra petroleumssektoren og at konkurranseevnen til norsk industri ville svekkes på grunn av disse økte kostnadene.²⁰¹ Dette var faktorer som ble problematisert i nasjonalbudsjettet for 1979, og de var alle viktige årsaker til at den økonomiske politikken ble lagt om.

4.2 Et selvpåført problem?

Et sentralt spørsmål i dette kapitlet er om politikernes holdninger til bruk av fremtidige oljeinntekter bidro til å sette Norge i denne økonomiske situasjonen. På den ene siden kan man si at de ekspansive budsjettene ble finansiert i forventning om at oljeinntektene kunne betale for dem i ganske nær fremtid. Motkonjunkturpolitikken hadde dessuten til dels som eksplisitt mål å stimulere det private forbruket, som var med på å holde inflasjonen oppe. Petroleumsmeldingen foreslo at en god del av de fremtidige inntektene skulle brukes til å stimulere det private innenlandske forbruket, noe både Høyre og Arbeiderpartiet støttet i merknadene til Petroleumsmeldingen.²⁰² Derfor er det ikke urimelig å si at det politiske Norge var klar over hvilke farer den ekspansive økonomiske politikken førte med seg. Inflasjonen og en viss vridning mot skjermet sektor var en pris politikerne hadde vært villige til å betale for å gjøre landet til en oljenasjon. Riktignok var det nok ikke en villet politikk at den

¹⁹⁸ *St. meld. nr. 1 (1978-79), Nasjonalbudsjettet 1979, s. 5*

¹⁹⁹ *St. meld. nr. 1 (1978-79), Nasjonalbudsjettet 1979, s. 10*

²⁰⁰ *St. meld. nr. 1 (1978-79), Nasjonalbudsjettet 1979, s. 5*

²⁰¹ *St. mel. nr. 25 (1973-74)*

²⁰² *Innst. S. nr. 275 (1973-74), Innstilling fra Finanskomiteén om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn. (St. meld. nr. 25), s. 9 og 13-14*

konkurransutsatte sektoren skulle bli svekket så mye. Men når det kommer til denne utfordringen, var det mange andre faktorer som spilte en rolle i tillegg til den nasjonale økonomiske politikken. Produktivitetsveksten var allerede på vikende front, og utviklingen til et lands eksportsektor er nødvendigvis en sammenligning med andre lands når de konkurrerer på samme marked. Politikerne visste nok at økende kostnader var en risiko ved politikken, men kanskje undervurderte de situasjonen utenfor Norges grenser. For, på den andre siden, kom ikke den internasjonale økonomiske nedgangen som følge av den politikken Norge førte, og det var derfor lite man kunne ha gjort for å bedre den. Norge var og er et lite land, og det er i stor grad priggitt den internasjonale utviklingen. Dette ble også understreket gang på gang etterhvert som det gikk opp for politikerne at lavkonjunkturen ikke bare var en forbigående episode. Det var da de innså alvorligheten i situasjonen at man bestemte seg for å stramme inn.

4.3 Fra ros til ris

Et annet bilde på hvor endret situasjonen var blitt i løpet av noen få år kan man også se i internasjonale holdninger til norsk økonomisk politikk. Disse bør kanskje sees i sammenheng med mer dyptgripende ideologiske endringer i emning på 1970-tallet, men var likevel reelle vurderinger. Fra OECD var det ikke lenger noen særlig støtte til den styringstro måten Norge ønsket å komme ut av nedgangstidene på. Lie og Venneslan skriver i sin bok om Finansdepartementets historie at OECD-sekretariatet la seg på en kontraktiv pengepolitisk linje, markert forskjellig fra den keynesianske linjen som hadde dominert frem til midten av 70-tallet.²⁰³ Arbeiderparti-regjeringene på 70-tallet tilhørte i stor grad den sistnevnte linjen. I den gryende oljealderen hadde ikke Norge bare fått støtte av for eksempel OECD, men også fra *The Economist*, som jeg skrev om i forrige kapittel. I 1975 kunne norske politikere bruke tidsskriftet som en positiv referanse. Tre år senere var ikke det tilfellet lenger. I løpet av denne perioden endret *The Economist* sitt syn norsk økonomi og norsk økonomisk politikk. Spesielt sto måten oljeinntektene hadde påvirket norsk økonomi til strykkarakter. Norske politikere hadde hele tiden vært redde for å skape for store omstillingsproblemer i økonomien, en tilstand kjent som hollandsk syke. Det har siden vist seg at Norge slett ikke endte opp i en like miserabel situasjon som Nederland, men *Economist* beskrev situasjonen i norsk økonomi høsten 1978 som «Norway's Dutch disease».²⁰⁴

²⁰³ Lie og Venneslan. *Over evne*, s. 265

²⁰⁴ *The Economist*, *Norway's Dutch disease*, 23.12.1978, side 78.

De fleste av de nevnte punktene over kan diskuteres og nyanseres. Men faktum var at norsk økonomi befant seg i en lite ønskelig situasjon. Arbeiderpartiets Gunnar Berge, som på slutten av 1970-tallet var leder i finanskomiteen, skriver i sine memoarer at politikerne slet med å få kontroll og styring på økonomien. Dessuten hadde det over flere år blitt skapt forventninger til den videre økonomiske utviklingen som viste seg vanskelige å imøtekomme.²⁰⁵ Interessant nok var også praten om de fremtidige oljeinntektene mindre fremtredende i den politiske debatten i 1978 enn i tidligere år. Kanskje hadde det sammenheng med at man hadde «brent» seg på å være for optimistisk? Kanskje hadde det sammenheng med at det igjen ble gjort nedjusteringer av hva man forventet av produksjon på norsk sokkel?

4.4 En «petroleumsfri» budsjettøst

Fra og med 1971 ble petroleumsproblemet en stadig viktigere del av den politisk-økonomiske debatten i Norge, noe vi har sett i de forrige kapitlene. Høsten 1978 fortsatte ikke den trenden. Ett av de få petroleumsrelaterte spørsmålene da var enda en nedjustering av produksjonsprognosene fra norsk sokkel. Kleppe beskrev justeringene dels som «tekniske omvurderinger», men sa også at det var blitt «innarbeidet en større sikkerhetsmargin» i prognosene.²⁰⁶ Det siste hadde nok å gjøre med at man hadde innsett usikkerheten rundt prognosene, for denne justeringen føyet seg inn i rekken av flere skuffende prognoser de foregående årene. Høsten 1978 gjaldt dessuten justeringen for alle årene frem til 1981.²⁰⁷ Totalt sett ble verdien av produksjonen jekket ned fra 100 til 72 milliarder kroner for perioden.²⁰⁸ I nasjonalbudsjettet ble ikke saken vektlagt – konsekvensene ble ikke problematisert noe særlig. Men i Kleppes budsjettreddegjørelse kom det klart frem at problemene med å håndtere utenlandsgjelden var blitt mer «påtrengende». Mangelen på problematisering hadde sannsynligvis sammenheng med at det politiske Norge hadde nok med å håndtere andre økonomiske problemer. Samtidig er det verdt å merke seg at det heller ikke ble henvist til fremtidige inntekter som en løsning på disse problemene, som hadde vært vanlig i årene før. Forventningene til hva som kunne komme var ikke lenger like tydelige. Inntektene ble ikke brukt aktivt i debatten for å vise at problemene kom til å løse seg om få år. Riktignok var både produksjonen og statens inntekter fra petroleumssektoren økende for hvert år, men ikke på det nivået som hadde blitt forutsatt bare noen få år tidligere. De var heller ikke på det nivået som var blitt forutsatt da det ble tatt opp lån for å finansiere

²⁰⁵ Berge, Gunnar, *Til kongen med fagbrev*, Oslo: Aschehoug, 2011, s. 98

²⁰⁶ S.tid. (1978-79), *Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet*, s. 22

²⁰⁷ *St. meld. nr. 1 (1978-79), Nasjonalbudsjettet 1979*, s. 10

²⁰⁸ S.tid. (1978-79), *Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet*, s. 22

motkonjunkturpolitikken. Det betydde at myndighetene regnet med fortsatt stort offentlig låneopptak i 1979.²⁰⁹ Faktisk var situasjonen såpass utfordrende at Norges kredittrating hos ratingbyrået Moody's ble vurdert nedgradert i 1978, noe som ville medført at lånebetingelsene ville blitt dårligere. Denne nedgraderingen ble imidlertid avverget, blant annet ved at finansminister Kleppe engasjerte seg i saken.²¹⁰

I finansdebatten stod uenigheten om hvor dramatisk innstrammingen faktisk var. I sitt åpningsinnlegg argumenterte Arbeiderpartiets Gunnar Berge for at mange overdrev krisestemningen og graden av justering. Han mente at Norge på ingen måte befant seg i en faktisk økonomisk krisetilstand, men Berge kom med én innrømmelse overfor kritikerne. Han gikk med på at det over en lengre periode hadde bygget seg opp for urealistiske forventninger, og disse urealistiske forventninger til den økonomiske utviklingen ønsket han å «sanere».²¹¹ Dette var ganske tydelig innrømmelse fra regjeringspartiet. Berge sa rett ut at politikerne hadde skapt og bidratt til et klima der forventningene til fremtiden var altfor høye. Skylden for dette prøvde Berge å fordele jevnt utover alle partiene, og det var en sannhet i at nesten alle partiene på Stortinget hadde vært med på å legge grunnlaget for den forventningsbaserte økonomiske politikken.²¹²

Som nevnt tidligere fikk ikke petroleum mye oppmerksomhet, men Berge var innom Petroleumsmeldingen i sin redegjørelse. Regjeringens justering i den økonomiske politikken, der veksten ikke lenger ville være så høy, kom til å skape det kvalitativt sett bedre samfunnet det hadde blitt snakket om siden begynnelsen av tiåret.²¹³ Hvor mye politisk tyngde som lå bak denne uttalelsen er vanskelig å vite. Det fremstår noe merkelig å påstå at det først er når veksten forventes å bli lavere at denne tilstanden kan oppnås, spesielt når akkurat det samme argumentet var blitt brukt år etter år da man ennå ikke hadde vært nødt til å stramme inn.

Opposisjonens kritikk mot Arbeiderpartiets standpunkter var som ventet. Den forsøkte å legge skylden på det regjerende partiet for den økonomiske situasjonen.²¹⁴ I tillegg til å påpeke svakhetene med Arbeiderpartiets økonomiske politikk, mente Høyre-politikerne at Ap hadde innsett alvorligheten i situasjonen altfor sent, sammenlignet med andre land. Høyres Rolf

²⁰⁹ *St. meld. nr. 1 (1978-79), Nasjonalbudsjettet 1979*, s. 17

²¹⁰ For eksempel Lie og Venneslan. *Over evne*, s. 257

²¹¹ S.tid. (1978-79), *Finansdebatt*, s. 501-2

²¹² S.tid. (1978-79), *Finansdebatt*, s. 504

²¹³ S.tid. (1978-79), *Finansdebatt*, s. 502

²¹⁴ For eksempel S.tid. (1978-79), *Finansdebatt*, s. 505

Presthus pekte på de kommende oljeinntektene som årsak, for tanken på dem hadde gjort at man ikke var nødt til å innse alvorligheten.²¹⁵ Partileder Kåre Willoch kunne ikke forstå hvordan Norge hadde klart å havne i økonomisk uføre gitt landets gunstige ressursituasjon.²¹⁶

4.5 Et beleilig oljeprishopp

Etter oljekrisen i 1973 hadde oljeprisen holdt seg på et relativt jevnt nivå i flere år. Men i 1979 økte den dramatisk. I innstrammingsåret i 1978 hadde prisen per fat vært 284 2014-kroner. I 1979 var den 416 kroner.²¹⁷ Med en stadig økende produksjon og en skjerpet skattelegging på petroleum medførte dette betydelig større, og ganske plutselige, inntekter til Norge. Rent økonomisk var dette en opptur. Prisøkningen bidro til en viktig erkjennelse blant norske politikere. Einar Lie skriver at prishoppet, som kom i en internasjonal nedgangskonjunktur, førte til at det virkelig gikk opp for politikerne hvor stor usikkerhet det var knyttet til oljeprisen og dermed også oljeinntektene. Mange faktorer langt utenfor Norges rekkevidde var, og ville fortsette å være, uløselig knyttet til de inntektene man ville få fra sokkelen.²¹⁸ Denne erkjennelsen kom ganske tydelig frem i vurderingen av den internasjonale økonomiske situasjonen i nasjonalbudsjettet for 1980, i alle fall ble virkningene, både de negative og positive, behandlet grundig. På den ene siden medførte den økte oljeprisen at Norge fikk større inntekter og kunne forvente en betydelig bedring i driftsbalansen. Samtidig var dette en kontraktiv impuls hos ikke-oljeproduserende land, noe de fleste av Norges nære handelspartnere var. Dessuten hadde prisøkningen en inflasjonsdrivende effekt som Norge ville komme til å merke.²¹⁹ Selv om det ikke ble tegnet et udelt positiv bilde av en kraftig oljeprisøkning i nasjonalbudsjett, er det liten tvil om at den kom på et meget beleilig tidspunkt. I et notat fra Økonomiavdelingen i Finansdepartementet, som Einar Lie og Christian Venneslan viser til i sin bok om departementets historie, ble det uttrykt stor lettelse for prisøkningen. Uten den ville Norge hatt langt mindre penger å rutte med, het det i notatet som ble brukt til en regjeringskonferanse i 1981.²²⁰

²¹⁵ S.tid. (1978-79), *Finansdebatt*, s. 511

²¹⁶ S.tid. (1978-79), *Finansdebatt*, s. 663

²¹⁷ *St. meld. nr.1, Nasjonalbudsjettet for 2014 (2013-2014)*, vedlegg 2.17 B ; Den voldsomme prisøkningen skyldtes en rekke forhold. Revolusjonen i Iran i 1979 medførte at oljeleveransene fra oljekartellet Opec ble lavere enn antatt. Dessuten var vinteren kald, som igjen medførte en økt etterspørsel etter petroleum. Dette skapte et etterspørselsoverskudd, som drev prisene opp.

²¹⁸ Lie, *Norsk økonomisk politikk etter 1905*, s. 152

²¹⁹ *St. meld. nr. 1 (1979-80), Nasjonalbudsjettet 1980*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1979, s. 4-5

²²⁰ Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 295

I nasjonalbudsjett for 1980 ble det pekt på at også omleggingen av den økonomiske politikken hadde båret frukter og at man så bedring i de delene av økonomien som ikke direkte hadde noe med oljen å gjøre.²²¹ Det er naturlig at regjeringen ønsket å fremme det den selv hadde noe ansvar for, men det er liten grunn til å undervurdere betydningen av oljeprisøkningen. Den løste noen av de umiddelbare økonomiske utfordringene Norge hadde stått overfor bare ett år i forveien, men ikke alle. Et klart flertall i finanskomiteen var enige om at landet fortsatt sto overfor «betydelige økonomiske problemer».²²² Det var de samme problemene som hadde vært fremtredende i flere år: konkurransevne, inflasjon, eksport og Norges gjeld, og den internasjonale situasjonen var fortsatt dårlig. Etter noen år med positive tegn bidro oljeprisøkningen negativt hos de fleste av Norges handelspartnere. Dette er dobbeltheten ved en høy oljepris sett fra Norges ståsted, og kanskje spesiell ved en stor prisendring i løpet av kort tid: Økningen førte til store inntekter for Norge, en størrelse som ble oppjustert flere ganger i løpet av 1979, men dårligere internasjonale utsikter gjorde mulighetene for norsk eksport dårligere. I en sån situasjon ville Norges konkurransevne kunne forverre seg, noe ingen ønsket at skulle skje. Derfor var politikerne opptatt av å fortsette å føre en moderat økonomisk politikk, selv om inntektssituasjonen for landet så langt lysere ut enn den hadde gjort på noen år.²²³

4.6 Endrede holdninger

Gjennom innstramningsperioden og den påfølgende oljeprisøkningen ser vi tegn på at noe hadde endret seg i holdningene til forvaltningen av oljerikdommen. Etter oljekrisen i 1973 økte også oljeprisen dramatisk, og i de påfølgende årene førte Arbeiderparti-regjeringene, med bred støtte i Stortinget, ekspansive budsjetter i møte den med internasjonale nedgangskonjunkturen. Fra 1978 ble denne politikken gitt opp og lagt om. Oljeprisøkningen var ikke like stor prosentvis fra 1978 til 1979 som den hadde vært fra 1972 til 1973, men i årene mellom disse to oljeprisøkningene hadde Norge virkelig inntatt posisjonen som et oljeproduserende land.²²⁴ Det betydde med andre ord at prisøkningen hadde langt mer å si for norsk økonomi enn den hadde hatt i forrige runde. Nå var ikke lenger oljeinntektene en fremtidig størrelse, men en faktisk inntektsstrøm hvert år. Lie har rett når han skriver at prisøkningen bidro til en ny forståelse av usikkerheten knyttet til oljeprisen og inntektene fra

²²¹ *St. meld. nr. 1 (1979-80)*, Nasjonalbudsjettet 1980, s. 11

²²² S.tid. (1979-1980), *Budsjett-innst. S.I. (1979-80). Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet for 1980 og forslag til statsbudsjett og trygdebudsjett for 1980*, s. 12

²²³ S.tid. (1979-1980), *Budsjett-innst. S.II. (1979-80). Innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet for 1980 og om salderingen av statsbudsjettet for 1980 og trygdebudsjettet for 1980*, s. 6-7

²²⁴ *St. meld. nr.1(2013-2014)*, *Nasjonalbudsjettet for 2014*, vedlegg 2.17 B og 2.18 A

sektoren. Det er naturlig i og med at Norge befant seg i en helt annen situasjon rent økonomisk i 1979, sammenlignet begynnelsen av tiåret. Spørsmålet er om politikerne klarte å være mer forsiktige denne gangen. Mye forandret seg i norsk politikk på 70-tallet, og enda et stortingsvalg var bare halvannet år unna senhøsten 1979. Ofte kan valgkampperioder føre til store og dyre valgløfter.

4.7 Fra underskudd til overskudd

I 1980 var flere års underskudd på driftsbalansen forbi. På grunn av store eksportinntekter fra olje og gass var det blitt et overskudd.²²⁵ Økonomene Olav Bjerkholt, Øystein Olsen og Steinar Strøm skriver i sin bok om olje- og gassøkonomi at den bedrede økonomiske situasjonen som følge prisøkningen skapte en dominerende forventning om en stabil og høy oljepris.²²⁶ At en sånn følelse kunne komme kryptende var kanskje ikke så rart. Fra desember 1978 til juni 1980 steg oljeprisen med 130 prosent. Fra 1977 til 1980 steg Norges petroleumproduksjon med 180 prosent.²²⁷ Den store økningen hadde mye å si for norsk økonomi. I nasjonalbudsjettet for 1981 ble det slått fast at den samlede effekten av den voldsomme pris- og produksjonsøkningen på olje var en «moderat vekst» for Norge utenom olje og sjøfart.²²⁸ Det var spesielt oljesektoren som holdt Norges økonomiske vekst oppe i perioden rundt 1980. Et ønske om moderasjon og forsiktighet var tydelig i de økonomiske vurderingene i nasjonalbudsjettet som ble lagt frem høsten 1980, et budsjett der det også ble viet ekstra plass til oljesektorens innvirkning på norsk økonomi. Ønsket om edruelighet ble forklart med frykt for tiltagende inflasjon, som også var en konsekvens av oljeprisøkningen. Sannsynligvis hadde det nok også noe å gjøre med erfaringene fra begynnelsen av 1970-tallet. Ordbruken var i alle fall meget tydelig: «Det sterke innenlandske press på priser og kostnader gjør det imidlertid nødvendig å vise stor tilbakeholdenhet i bruken av statens skatteinntekter fra oljevirkksomheten.»²²⁹ På denne tiden utgjorde disse oljeskattinntektene 29 prosent av statens skattegrunnlag.²³⁰ Gjennomgående ble det gjort klinkende klart hvor viktig det var å ikke falle for fristelsen og bruke for mye av disse oljeinntektene. Nesten en hel side i budsjettet ble brukt til å gjenta advarslene fra for eksempel Petroleumsmeldingen om hvor

²²⁵ Erichsen, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, s. 115

²²⁶ Bjerkholt, Olav, Olsen, Øystein og Strøm Ø., Steinar, *Olje- og gassøkonomi*, Oslo: Universitetsforlaget, 1990, s. 37

²²⁷ *St. meld. nr. 1 (1980-81), Nasjonalbudsjettet 1981*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1980, s. 3 og 7

²²⁸ *St. meld. nr. 1 (1980-81), Nasjonalbudsjettet 1981*, s. 7

²²⁹ *St. meld. nr. 1 (1980-81), Nasjonalbudsjettet 1981*, s. 9

²³⁰ *St. meld. nr. 1 (1980-81), Nasjonalbudsjettet 1981*, s. 9

skadelig overforbruk kunne være. Dette hadde ikke vært gjort i lignende grad i nasjonalbudsjetter tidligere.²³¹

I tillegg til formaningene om moderasjon inneholdt også vurderingene noe som kan karakteriseres som en innrømmelse: «Tallene viser at en gjennom finanspolitikken i ikke ubetydelig grad har benyttet oljeinntektene i de senere år, bl. a. for å opprettholde full sysselsetting.»²³² Budsjettdokumenter generelt preges av et forsiktig språkbruk. «Ikke ubetydelig» kan settes i den båsen, men kan også tolkes som en innrømmelse av overforbruk. Det kan også virke som om budskapet om moderasjon fikk gehør på Stortinget. I sin innstilling var finanskomiteens flertall enig i at oljepengebruken måtte vurderes nøye, og den viktigste anvendelsen av dem skulle være å betale ned gjeld.²³³ Det er ikke så lett å finne forventningene til at oljeprisnivået skulle opprettholdes i 1980, slik Bjerkholt, Strøm og Olsen beskriver.²³⁴ Det er mulig at de har rett i at holdningene ble slik etter hvert. Men i nasjonalbudsjettet regnet ikke regjeringen med noen økning med det første.²³⁵

4.8 Oljeprogrammer

I 1981 var det stortingsvalg. Valget førte Høyre inn i regjeringskontorene og Kåre Willoch ble statsminister. Partiets program inneholdt enda mer oljepolitikk enn de foregående. Mest slående var det at oljepolitikken alene ble viet nesten tre sider, en stor økning. Men det var ikke en helt ny politikk som ble presentert. Viktigst var de kjente tonene om at oljesektoren ikke måtte fortrenge andre næringer og at man måtte motarbeide presstendensene inntektene og sektoren kunne skape.²³⁶ For første gang fikk også inntektene en egen behandling i partiprogrammet, og bruken av dem ble satt i sammenheng med hvor stor forandring en kunne vente i næringsstrukturen. Derfor var det viktig med et tempo som tok hensyn til den utfordringen. Høyre mente at det var opp til politikerne å sørge for at den ønskede utviklingen fant sted. Både når det kom til inntektene, men også for hele oljepolitikken til Høyre var gjenklangen fra Petroleumsmeldingen klar. Partiet støttet fortsatt tanken om et «moderat tempo» i utvinningen.²³⁷ Men i tillegg lanserte Høyre noe som kan minne om et oljefond, selv

²³¹ *St. meld. nr. 1 (1980-81), Nasjonalbudsjettet 1981*, s. 9

²³² *St. meld. nr. 1 (1980-81), Nasjonalbudsjettet 1981*, s. 10

²³³ S.tid. (1980-81), *Budsjett-innst. S.I. (1980-81). Foreløpig innstilling fra finanskomitéen om nasjonalbudsjettet for 1981 og forslag til statsbudsjett og trygdebudsjett for 1981*, s. 18

²³⁴ Bjerkholt, Olsen og Strøm, *Olje- og gassøkonomi*, s. 37

²³⁵ *St. meld. nr. 1 (1980-81), Nasjonalbudsjettet 1981*, s. 10

²³⁶ Høyre, *Høyres program: Perioden 1981 - 85*, Oslo: Høyre, 1981, s. 27, underoverskrift: Økonomisk og teknologisk utvikling. Partiprogrammet i rich text format: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10106.rtf> (søkt opp 08.05.16)

²³⁷ Høyre, *Høyres program, perioden 1981-1985*, s. 30-31, underoverskrift: Olje

om ordet fond ikke ble nevnt i programmet. Hvis staten klarte å bruke oljeinntektene saktere enn de kom inn, så Høyre «positivt på økte norske investeringer i utlandet».²³⁸ Sagt på en enklere måte ville partiet vurdere å spare oljeinntekter i utlandet. Det er den konstruksjonen Statens Petroleumsfond fikk i 1990. Derfor kan det argumenteres for at denne ene setningen i Høyres program fra 1981 var en programfesting av et slags fond. Men det ble med den ene setningen – ideen ble ikke utbrodert mer. Det er også verdt å huske på at investeringer i utlandet var et av forslagene i Petroleumsmeldingen fra 1974, så det var ikke en ny tanke. Men det var første gang Høyre hadde det i sitt program. Fondstanken kom til å få mer oppmerksomhet utover 1980-tallet, blant annet av et utvalg nedsatt i Høyre. Det kommer vi tilbake til i de neste kapitlene.

De politiske partienes prinsippprogrammer utarbeides sjeldnere enn valgprogrammene, og de er mer ideologiske enn de fireårige valgprogrammene. Tanker rundt oljepolitikken var en del av Arbeiderpartiets prinsippprogram fra 1981, mest som en understreking av politikken partiet allerede hadde. Programmet understreket oljeinntektenes dobbeltvirkning. De førte til at Norge var «gunstigere stilt enn de fleste land».²³⁹ Norge hadde dessuten oljen, og derav oljeinntekter, som kunne «motvirke skadevirkningene av den internasjonale krisen».²⁴⁰ Men i tillegg til den allerede eksisterende politikken, kom Arbeiderpartiet med noen nye ideer til forvaltningen av oljerikdommen. Partiet mente at «statens inntekter av oljevirkksomheten må først og fremst brukes til å øke den samlede sparingen i samfunnet».²⁴¹ Det er ikke helt godt å si hva partiet mente med denne formuleringen. I samme avsnitt stod det at samfunnet burde ha stor innflytelse hvis «slike midler» ble kanalisert til investeringer. Denne innflytelsen kunne brukes til «en samfunnsmessig avbalansering av bedriftsegoisme».²⁴² Legger man velviljen til kan dette kan dette tolkes som en statlig styrt sparing av oljeinntektene, som er det Oljefondet er i dag. Men formuleringen var såpass utydelig at det er vanskelig å vurdere betydningen, spesielt er fraværet av forslag om utenlandsk sparing viktig. Det hadde Høyre i sitt program, og det var den helt sentrale tanken i opprettelsen av Statens Petroleumsfond. Den mest nærliggende tolkningen av formuleringene i Arbeiderpartiets prinsippprogram er kanskje at partiet ville bruke oljeinntektene til å styrke næringslivet i Norge. Den vurderingen

²³⁸ Høyre, *Høyres program, perioden 1981-1985*, s. 31, underoverskrift: Olje

²³⁹ Det norske arbeiderparti, *Prinsippprogrammet: Arbeiderpartiet*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1981, s. 14, underoverskrift: Uløste oppgaver. Programmet i *rich text format*:

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10026.rtf> (søkt opp 08.05.16)

²⁴⁰ Det norske arbeiderparti, *Prinsippprogrammet*, s. 14, underoverskrift: Uløste oppgaver

²⁴¹ Det norske arbeiderparti, *Prinsippprogrammet*, s. 21, underoverskrift: Kanalisering av sparing

²⁴² Det norske arbeiderparti, *Prinsippprogrammet*, s. 21, underoverskrift: Kanalisering av sparing

underbygges av kapittelet «Styring av oljeinntektene slik at presset i økonomien ikke blir for sterkt». Der ble det understreket at bruken og disponeringen av oljeinntektene først og fremst skulle føre til «langsigtede fordeler» og «ved å styrke andre deler av næringslivet».²⁴³ Ser man det i sammenheng med senere programmer fra 1980-tallet, der Arbeiderpartiet foreslo et oljefond som skulle styrke norsk næringsliv, er det naturlig å konkludere med at formuleringen om at mesteparten av oljeinntektene burde spares ikke betydde et fond med investeringer i utlandet. Men det var likevel en tydelig sparingstanke i prinsippprogrammet, og den tanken hadde aldri vært i Arbeiderpartiets programmer tidligere.

I likhet med Høyre mente Ap at et moderat utvinningstempo var måten man kunne sikre at oljevirkosomheten og inntektene fra den påvirket den samlede norske økonomien på en god måte. Heller ikke i Arbeiderpartiets partiprogram ble det fastsatt hva et moderat utvinningstempo var.²⁴⁴

4.9 En overgangsfase

Ved inngangen til 1980-tallet lå oljepolitikken, spesielt holdningene til de sentrale spørsmålene rundt utvinningstempo og bruk av inntektene, ganske fast. Men både Arbeiderpartiet og Høyre hadde i sine programmer begynt å leke med tanken om hvordan oljeinntektene kunne spare, på hver sin måte. Utover dette punktet var det ganske stor enighet i oljepolitikken, spesielt i analysen av konsekvensene av en uforsvarlig forvaltning av oljerikdommen. I budsjettdebattene i perioden var det heller ikke stor grunnleggende uenighet knyttet til disse spørsmålene. Tankegodset fra Petroleumsmeldingen var fremtredende i det politiske Norge. Politikken endret seg altså lite i denne fasen av norsk oljehistorie. Det samme kan ikke sies om rammene og forutsetningene oljepolitikken opererte innenfor. Den viktigste endringen var at Norge i denne perioden virkelig ble en oljeprodusent. Fra 1977 til 1981 steg produksjonen med 183 prosent.²⁴⁵

I takt med at mer og mer petroleum ble produsert på norsk sokkel fikk norske politikere også mer og mer erfaring med spørsmålene knyttet oljen. Mye av den optimismen som hadde preget den politiske debatten var borte, spesielt når det kom til oljen. Tidlig på 70-tallet hadde

²⁴³ Det norske arbeiderparti, *Prinsipprogrammet*, s. 25, underoverskrift: Styring av oljeinntektene slik at presset i økonomien ikke blir for sterkt

²⁴⁴ Det norske arbeiderparti, *Arbeidsprogram 1982-1985: Politikk for 1980-årene*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1981, s. 16, underoverskrift: Oljen i norsk økonomi. Programmet i rich text format: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10052.rtf> (søkt opp 09.05.16)

²⁴⁵ *St. meld. nr.1 (2013-14), Nasjonalbudsjett 2014*, vedlegg 2.18 A

den vært opphavet til lovnader og utspill om hvordan ting kom til å bli. På slutten av tiåret var inntektene der og man hadde fått gjennomført en del reformer finansiert av fremtidige inntekter. Men denne perioden hadde også bydd på en økonomisk nedtur som førte til at den økonomiske politikken ble lagt om. Det var en del selvkritikk å spore hos de ledende finanspolitikkerne i perioden. Både Gunnar Berge og Per Kleppe fra Arbeiderpartiet innrømmer i sine memoarer at det hadde blitt brukt for mye oljeinntekter i motkonjunkturpolitikken. Høyre kritiserte Arbeiderpartiet for dette i innstrammingsårene, men da kritiserte de i praksis seg selv også. For, som jeg har vist i tidligere kapitler, var også Høyre med på en politikk finansiert av fremtidige inntekter.²⁴⁶ Innretningen på politikken, og muligens også resultatene, kunne selvfølgelig blitt annerledes med en Høyre-regjering, men partiet hadde ikke representert noe grunnleggende opposisjon til å bruke av fremtidige inntekter, bare *måten* de ble brukt på.

Holdningen om å bruke av fremtidige inntekter endret seg imidlertid noe på slutten av 1970-tallet. Norge hadde en porsjon flaks da oljeprisen mangedoblet seg, men det var ikke bare jubel de politiske kretser av den grunn. Mer fremtredende var maningen til moderasjon. De store inntektene skulle brukes til å nedbetale gjeld, og dermed sikre Norge større økonomisk handlefrihet i årene fremover. For meg virker det klart at denne holdningsendringen kom som et resultat av at man hadde lært av motkonjunkturperioden. Politikerne hadde lært at det var mange usikre faktorer som var med på å styre utviklingen innen olje, og mange av dem var langt utenfor både politikernes og Norges kontroll. Oljeprisøkningen i 1979 illustrerte dette helt tydelig. Dessuten hadde man kanskje ikke så mye valg. Gjeldssituasjonen var blitt såpass dårlig, og den internasjonale utviklingen viste ikke så mange tegn til bedring og dermed hadde man ikke råd til å feile.

En annen forklaringsfaktor til endringen av holdningen til bruken av fremtidige oljeinntekter kan være forventninger. I den tidlige oljealderen handlet det meste om forventninger, men på slutten av 70-tallet var dette blitt realiteter, på godt og vondt. I flere år ble produksjonsprognosene justert ned, noe som må ha bidratt til å dempe forventningene. Det var et uttalt mål å dempe forventningene til den økonomiske utviklingen videre, dels fordi man hadde hauset dem opp i den tidligere fasen. Tiltak som tvungen lønnsnemd og prisstopp var også med å sørge for det.

²⁴⁶ Se for eksempel avsnitt 2.11 og 3.5

Kanskje er det dessuten naturlig at moderasjon og forsiktighet dukker opp når landet nettopp har vært gjennom en nedgangsperiode økonomisk, der flere av problemene, som inflasjonen og konkurranseevnen, var vedvarende også etter oljeprisøkningen. En høy oljepris løste på ingen måte disse problemene, og feil bruk av inntektene kunne bidratt til å forsterke dem enda mer. Spørsmålet i de neste kapitlene er om politikerne evnet å holde seg på en forsiktig linje, for som Bjerkholt, Olsen og Strøm skriver, forventet politikerne etter hvert at oljeprisen skulle forbli høy. Det gjorde den ikke.

5. 1981-1985: I samme spor

Perioden fra 1981 til 1985 i norsk oljehistorie er en fase som ligner på de foregående på flere måter, men som samtidig er ganske annerledes. Likheten er at norske politikere fortsatte å forvalte oljerikdommen på samme måte som før, men annerledes i form av at oljeprisen var høy hele tiden i perioden. Produksjonen på norsk sokkel var større enn noen gang tidligere i Norges oljehistorie. Det samme gjaldt oljeprisen. Til sammen ga det den norske staten store inntekter.²⁴⁷ I 1979 hadde oljeprishoppet hjulpet en norsk økonomi i store problemer. Den prisøkningen førte til at norske politikere manet til forsiktighet i bruken av petroleumsinntekter. Først og fremst ville politikerne unngå å havne i de samme problemene som motkonjunkturpolitikken og de høye forventningene til fremtidige oljeinntekter hadde påført norsk økonomi. Alle var selvfølgelig fornøyd med store inntekter til statskassen, og holdningen til bruken av dem var langt mer avventende enn den hadde vært på begynnelsen av 1970-tallet – i alle fall i teorien.

Den forsiktige og avventende holdningen kom til å ligge nokså fast videre, selv om det var vanskelig å omsette den i faktisk politikk. Den forsiktige holdningen, mangelen på endring og at oljeprisen forble høy, gjorde at oljeinntektene forsvant litt bakgrunnen i den økonomiske debatten, sammenlignet med begynnelsen av 1970-tallet. utfordringer knyttet til hvordan Norge skulle få andre sektorer til å vokse, hvordan konkurranseevnen skulle forbedres og ikke minst, hvordan inflasjonen skulle stagges var de viktigste økonomisk-politiske spørsmålene. Kåre Willoch's Høyre-regjering gjennomførte dessuten andre endringer på en rekke samfunnsområder.²⁴⁸ De økonomiske utfordringene hadde vært diskutert i mange år, men de var ennå ikke løst. Spørsmålene knyttet til inflasjonen, konkurranseevnen og norsk industris utvikling er samtidig såpass kompliserte og store at det ikke vil være mulig å utforske dem i sin fulle bredde og dybde i vår sammenheng, men de vil bli brukt for å belyse holdningene til oljepenget bruk og for å gi et bilde av den generelle økonomiske situasjonen i Norge.

Det sentrale temaet for denne fasen er om politikerne fulgte opp den varslede forsiktigheten i oljepenget bruken. Fant det sted en politikkendring? Hvordan bidro den høye oljeprisen i tenkningen rundt spørsmål, spredte det seg en forventning om at den ville forbli høy, som Bjerkholt, Olsen og Strøm skriver, eller forberedte Norge seg på at oljeprisen kunne falle?²⁴⁹

²⁴⁷ *St. meld. nr.1(2013-2014), Nasjonalbudsjettet for 2014*, vedlegg 2.17.B, 2,18 A og 2.18B

²⁴⁸ Lie, *Norsk økonomisk politikk etter 1905*, s. 135-138

²⁴⁹ Bjerkholt, Olsen og Strøm, *Olje- og gassøkonomi*, s. 37

Vel så viktig for denne fasen er bidragene i debatten om hvordan Norge burde forvalte oljeinntektene i denne perioden. Mest sentralt er Høyres oljepolitiske komité og Tempoutvalgets arbeid. Disse arbeidene satt tanken om et oljefond på dagsorden i større grad enn hva som var tilfellet i tidligere faser, og førte til at tanken begynte å slå rot i Arbeiderpartiet og Høyre. Utredningene vil bli diskutert og forsøkt satt i sammenheng med både tidligere og senere utvikling i spørsmålet.

5.1 Nye tider, samme problemer

Utfordringene med stigende priser og lønninger hadde vært en sentral del av nesten hver eneste finansdebatt på 1970-tallet. Det var også et problem i de fleste andre vestlige land. For Norges del ble problemet større på begynnelsen av 1980-tallet. Riktignok hadde landet til en viss grad klart å få bukt med problemet i noen år, men prisstoppene og devalueringen hadde likevel ikke løst det en gang for alle. Ved inngangen av 80-tallet var gevinstene fra innstrammingen tapt, og den økonomiske politikken var i ferd med å bli tilpasset en inflasjon på over ti prosent, skriver Einar Lie og Christian Venneslan i sin bok om Finansdepartementets historie.²⁵⁰ Pris- og kostnadsnivået var så høyt at det truet konkurranseutsatt industri og etterhvert kunne føre til en høyere arbeidsledighet enn det de norske politiske partiene anså som akseptabelt. Slike utviklingstrekk hadde det blitt advart mot i Petroleumsmeldingen fra 1974. Dette var bakteppet da Høyres Kåre Willoch ble statsminister i 1981.

Han var ikke den eneste norske statsministeren i 1981. Året står i norsk historie som i et merkeår fordi landet hadde tre forskjellige statsministre. Arbeiderpartiets Odvar Nordli satt de siste månedene av sin periode før Gro Harlem Brundtland ble statsminister for første gang og satt frem til valget på høsten. I 1977 hadde Arbeiderpartiet vært svært nære ved å tape regjeringsmakten. I 1981 skjedde det. Høyre hadde vært på fremmarsj i flere valg, og til slutt kunne Kåre Willoch danne en ren Høyre-regjering for første gang siden Norge ble selvstendig i 1905. Det var flere årsaker til at Ap mistet makten. Byråkratiproblemet, som Per Kleppe kaller det, var noe folk forbandt med Arbeiderpartiet. Det var for mye «detaljregulering, stengsler, bånd og tvang», skriver Lie og Venneslan, og Ap erkjente at summen av byråkratiet var et problem, selv om enkeltdelene hensikt kunne ha gode formål.²⁵¹ Dette er også en forklaring Einar Lie peker på i sin bok om norsk økonomisk politikk etter 1905, for å forstå

²⁵⁰ Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 290

²⁵¹ Kleppe, *Kleppe-pakke*, s. 349

Høyres fremgang ved valgene på slutten av 70-tallet og begynnelsen av 80-tallet: De negative følgene ved reguleringer ble forbundet med Ap.²⁵² Likevel forsøkte partiet å overbevise velgerne om at partiet kunne finne de beste løsningene på problemene Norge var inne i.²⁵³ Det ble lagt frem et nytt langtidsprogram, som skulle gjelde fra 1982 til 1985. Der vektla partiet i større grad ikke-økonomiske verdier enn tidligere, og selv om hovedmålet fortsatt var høy sysselsetting, ble også dette spørsmålet problematisert mer enn tidligere.²⁵⁴ Kleppe skriver at det var et sosialdemokratisk svar på 1980-årenes problemer, da man befant seg i en overgangsfase.²⁵⁵ Gro Harlem Brundtland fikk uansett ikke lang tid på seg til å sette sitt preg på landet og implementere langtidsprogrammet i praktisk politikk i sin første statsministerperiode, men hun var en stor forandring fra den eldre og mer slitne Nordli rent menneskelig, skriver Kleppe.²⁵⁶ Norges tredje statsminister i 1981 ble altså Kåre Willoch. Fra 1983 ble Senterpartiet og Kristelig Folkeparti en del av regjeringen.

5.2 Den økonomiske situasjonen

Lie, Venneslan og Kleppes karakteristikker av den økonomiske situasjonen ved inngangen til 80-tallet er alle skrevet god tid etter 1981. I samtiden virket det ikke som om alle politikerne oppfattet den økonomiske situasjonen på samme måte. Det økonomiske bakteppet som møtte Willoch-regjeringen høsten 1981 var, ifølge nasjonalbudsjettet den avtroppende Arbeiderparti-regjeringen la frem, rimelig oppløftende. Norge var tilsynelatende i en ganske annerledes situasjon enn de fleste andre land. Sysselsettingen var høy, det var blitt overskudd i utenriksøkonomien og Norge hadde opplevd høy vekst i brutto nasjonalprodukt det siste tiåret, sammenlignet med de fleste andre land.²⁵⁷

Internasjonalt var bildet et annet. En svak konjunkturoppgang på slutten av 1970-tallet hadde det snudd som følge av den voldsomme oljeprisøkningen i 1979. Denne slo blant annet ut i lavere vekst og høy arbeidsledighet internasjonalt. På en annen side var inflasjonen i mange OECD-land lavere enn i Norge.²⁵⁸ I nasjonalbudsjettet ble det anslått at konjunkturbunnen sannsynligvis var nådd i 1981, men det var usikkerhet knyttet til hvor stor en eventuell økonomisk oppgang fremover ville bli. Først og fremst kom dette av at viktige land som USA, Vest-Tyskland og Storbritannia fortsatt vektla kampen mot inflasjonen. At flere av

²⁵² Lie, *Norsk økonomisk politikk etter 1905*, s. 135

²⁵³ Kleppe, *Kleppe-pakke*. s. 343

²⁵⁴ Kleppe, *Kleppe-pakke*. s. 347

²⁵⁵ Kleppe, *Kleppe-pakke*. s. 347

²⁵⁶ Kleppe, *Kleppe-pakke*. s. 353

²⁵⁷ *St. meld. nr. 1 (1981-82), Nasjonalbudsjettet 1982*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1981, s. 3

²⁵⁸ *St. meld. nr. 1 (1981-82), Nasjonalbudsjettet 1982*, s. 3

Norges viktigste handelspartnere lyktes med å stagge pris- og lønnsstigningen la dermed press på Norge. Skulle landet få avsetning for sine varer og opprettholde sin konkurransevne, var det viktig at utviklingen ikke ble veldig forskjellig fra handelspartnernes.²⁵⁹ Dessuten var det knyttet usikkerhet til hvordan oljeprisen ville utvikle seg fremover. En videre økning ville få negative følger for ikke-produserende land, mens en stabil utvikling, fra OECD anslått til en lav nominell prisøkning, ville virke positivt.²⁶⁰

Oljen var hovedårsaken til at Norges posisjon var annerledes. I 1981 stod produksjonen og eksporten av petroleum for 14 prosent av den totale verdiskapningen i landet. Som del av eksporten utgjorde den over en tredjedel, og hver femte krone av statens inntekter kom fra petroleumssektoren. Alle disse tallene hadde steget betraktelig siden oljeprisøkningen i 1979, og kom til å holde seg på omtrent samme nivå de neste fem årene.²⁶¹ Olje- og energidepartementet hadde riktignok nedjustert produksjonsprognosene for sokkelen, noe som hadde skjedd en rekke ganger siden midten av 1970-tallet. I ettertid bør det kanskje ikke legges for mye vekt på disse prognosene, for hvert eneste år viste det seg at de var gale i den ene eller andre retningen. Heller er de et bevis på hvor vanskelig det faktisk var å forutsi produksjonsutviklingen og inntektene fra oljen. I prognosen fra 1981 var det snakk om en inntektsnedgang på 40 milliarder kroner for hele perioden mellom 1982 og 1985, men heller ikke det viste seg å stemme.

Ut fra budsjettformuleringene virker det som om myndighetene i 1981 virkelig hadde tatt innover seg usikkerheten knyttet til petroleumssektoren, på samme måte som politikerne manet til forsiktighet i 1979, omtalt i forrige fase. Brundtland-regjeringen understreket derfor at Stortinget måtte legge opp til en «moderat bruk av oljeinntekter i norsk økonomi».²⁶² Hva dette innebar i praksis er ikke godt å si, for Norge lå fortsatt under det som i Petroleumsmeldingen hadde blitt satt som produksjonstak, 90 millioner tonn oljeekvivalenter årlig, i moderat bruk-scenarioet. Dette understreket, som jeg har skrevet tidligere, at moderat tempo-tallet ikke hadde noen viktig betydning som tall. Samtidig er det verdt å bemerke at det i Petroleumsmeldingen ikke ble lagt til grunn en oljepris like høy som den var i 1981.

²⁵⁹ *St. meld. nr. 1 (1981-82), Nasjonalbudsjettet 1982*, s. 13

²⁶⁰ *St. meld. nr. 1 (1981-82), Nasjonalbudsjettet 1982*, s. 6

²⁶¹ Norsk Petroleum, *Statens inntekter, Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, 1971-2015*, Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet, 18.04.16, <http://www.norskpetroleum.no/okonomi/statens-inntekter/> (søkt opp 06.05.16)

²⁶² *St. meld. nr. 1 (1981-82), Nasjonalbudsjettet 1982*, s.13

5.3 Ulik virkelighetsoppfatning

Høyres Rolf Presthus overtok etter Arbeiderpartiets Ulf Sand som finansminister i 1981. Ved et regjeringsskifte kommer det en tilleggsproposisjon til statsbudsjettet der den nye regjeringen foreslår endringer i den avgående regjeringens budsjettforslag. Det innebærer at det er begrenset hvor store endringer som kan bli gjort. Budsjettforslaget Høyre la frem i 1981 var derfor ikke så interessant i seg selv. Mer interessant er det å se hvor annerledes Presthus og Sand oppfattet den økonomiske virkeligheten. Sand mente at Norges økonomiske stilling ved inngangen til den nye stortingsperioden var god.²⁶³ Presthus var mer skeptisk. Utover de vanlige politiske motsetningene mellom Ap og Høyre, kom Presthus med noen grunnleggende innvendinger mot den økonomiske politikken Arbeiderpartiet hadde ført. Han mente at Arbeiderpartiet ikke tok innover seg vanskene den høye inflasjonen i Norge skapte, og ville komme til å skape fremover.²⁶⁴ Tilstandsrapporten Presthus la frem ligner mer på den situasjonen historikere har beskrevet i ettertid. Spesielt når det kommer til inflasjonsproblemet, for finansministeren anså det som regjeringens hovedoppgave i den økonomiske politikken å sørge for at norsk konkurransekraft ikke sakk akterut. Denne saken ble løftet tydeligere frem av Presthus enn Sand.

Vel så kritisk var Presthus til hvordan oljeinntektene var blitt forvaltet av de foregående Arbeiderparti-regjeringene.²⁶⁵ Riktignok hadde også Sand bedt Stortinget om å være tilbakeholdne i bruken av inntektene, men Sand advarte samtidig mot en tankegang om at oljeinntektene ikke burde brukes innenlands. Det er litt overraskende at Sand brukte tid i sin redegjørelse på dette. Så lenge bruken var «balansert og styrt» ville oljerikdommen komme alle til gode, sa han.²⁶⁶ I seg selv var ikke dette kontroversielt, og man skal lete lenge etter norske politikere som har ment at oljeinntektene ikke i det hele tatt kunne brukes innenlands. Men i dette tilfellet var det ikke lenge siden politikerne erkjente at Norge hadde brukt for mye oljeinntekter på forskudd, og sagt at det ikke måtte skje igjen. Den forsiktigheten Per Kleppe hadde manet til etter innstramningen i 1977/78, var kanskje ikke like altoverskyggende lenger. Kanskje hadde det sammenheng med at oljeprisen var blitt så høy, at utenriksøkonomien gikk så det suste og at Norge ikke var i den samme nedgangsperioden som mange av landets handelspartnere. Kanskje var det et forsøk fra en avgående finansminister fra Ap på å markere avstand til det nye regjeringspartiet? For tonen fra

²⁶³ S.tid. (1981-82), *Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet*, s. 44

²⁶⁴ S.tid. (1981-82), *Finansministerens redegjørelse for endringer i statsbudsjettet for 1982*, s. 277

²⁶⁵ S.tid. (1981-82), *Finansministerens redegjørelse for endringer i statsbudsjettet for 1982*, s. 279

²⁶⁶ S.tid. (1981-82), *Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet*, s. 45

Presthus var ganske annerledes. Han og Høyre-regjeringen mente det var bekymringsverdige signaler i norsk økonomi. Derfor mente Presthus at Norge trengte «... en mer fornuftig bruk av oljeinntektene enn det som har funnet sted i de senere år».²⁶⁷ Han ville derfor dreie oppmerksomheten vekk fra oljesektoren og heller legge til rette for vekst i andre sektorer. Men hva en «mer fornuftig bruk» faktisk var, utbroderte ikke Presthus noe særlig mer i den sammenhengen. Formuleringen til Presthus kan i ettertid ses på som ganske typisk for perioden dette kapittelet handler om. Politikerne uttrykte et ønske om å endre måten Norge brukte oljeinntektene på, men, som vi skal se i dette kapittelet, skjedde det ikke noen dramatiske endringer i den faktiske politikken.

5.4 En fremsynt komité

Presthus presenterte ikke sitt syn på hva en fornuftig bruk var i redegjørelsen. Men i Høyre fantes det en intern debatt om hvordan oljerikdommen burde forvaltes. Partiets oljepolitiske komité (OPK) avla i mai 1981 en egen melding om petroleumsvirksomheten. Den var ment som et svar på Arbeiderparti-regjeringens stortingsmelding om virksomheten fra 1979. Innstillingen diskuterte hvordan Høyres oljepolitikk burde være. Komiteen bestod av ti Høyre-politikere og ble ledet av Sverre Kongshavn, som hadde vært statssekretær i Industridepartementet på slutten av Per Bortens regjering. Flere av de andre medlemmene hadde hatt, eller kom til å få sentrale verv i Høyre. Mest kjent er nok Per Kristian Foss, som ble valgt inn på Stortinget for første gang i 1981, og ble finansminister i 2001. Dessuten satt Vidkunn Hveding, som ble olje- og energiminister i 1983 og satt i styret til Statoil i to perioder, i komiteen. Med var også Hans Henrik Ramm, som ble Hvedings rådgiver i 1983. Gunnar Hellesen, tidligere forsvarsminister, stortingsrepresentant og fylkesmann i Rogaland satt også i komiteen.

Tematisk tok innstillingen for seg oljepolitikken i sin fulle bredde. Komiteen var svært opptatt av en omorganisering av petroleumsvirksomheten, spesielt av Statoil. For denne oppgaven er holdningene til oljepengebruken viktigst.²⁶⁸ På et overordnet nivå var det ikke veldig store endringer sammenlignet med hva partiet hadde programfestet for perioden. Men innstillingen gikk grundigere til verks på en del områder. Spesielt gjaldt det konkrete løsninger på hvordan petroleumsinntektene kunne komme flere generasjoner til gode. I likhet med et samlet politisk Norge aksepterte Høyres oljepolitiske komité at petroleumssektorens vekst medførte noen

²⁶⁷ S.tid. (1981-82), *Finansministerens redegjørelse for endringer i statsbudsjettet for 1982*, s. 279

²⁶⁸ Høyre, *Oljevirkomheten og Norges fremtid. Innstilling fra et utvalg nedsatt av Høyres Arbeidsutvalg*. Oslo: Høyres hovedorganisasjon, 1981, s. 5, <http://www.rammcom.com/open/OPK81.pdf> (søkt opp 06.05.16)

omstillinger, så lenge man tillot bruk av en del av inntektene i norsk økonomi.²⁶⁹ Komiteen aksepterte at omstillinger ville skje, men ville at inntektene skulle fremme privat forbruk og offentlige investeringer kontra offentlig forbruk. Det ville gjøre omstillingsproblemene mindre.²⁷⁰ I tillegg foreslo komiteen andre bruksområder for petroleumsinntektene. Det ene var økt bistand til utviklingsland. Det andre var en form for «lagring» av formuen.²⁷¹ Når norske politikere tidligere hadde snakket om lagring hadde de referert til å la deler av petroleumen ligge til kommende generasjoner. Det var ikke det komiteen så for seg.

OPK støttet det moderate utvinningstempoet på 90 millioner oljeekvivalenter per år, men mente at alle inntektene innenfor dette regimet ikke burde brukes opp.²⁷² Lagringen ble derfor nødvendig. Lagringen «vil sannsynligvis best kunne skje i form av investering i utlandet», het det i innstillingen.²⁷³ Siden oljeproduksjonen begynte på begynnelsen av 1970-tallet hadde det flere ganger vært nevnt at noe av formuen kanskje burde plasseres utenlands, blant annet i Petroleumsmeldingen. Høyres komité gikk mer konkret vil verks enn det som var tilfellet i Petroleumsmeldingen.²⁷⁴ Konstruksjonen komiteen så for seg ligner mye av det vi i dag kjenner som Oljefondet. Ved å plassere inntektene utenlands, mente komiteen at det lettere ville la seg gjøre å fordele «bruken av oljeinntektene over en lengre periode enn opptjeningsperioden».²⁷⁵ Investeringer i utlandet kunne sikre Norge mot store svingninger i oljemarkedet, og burde ha som mål å «bevare norske verdier på lengre sikt».²⁷⁶ Dette er også svært likt det som ligger til grunn for forvaltningsregimet som oppstod på 1990-tallet.

På et vesentlig område skiller OPKs anbefalinger seg betraktelig fra hvordan petroleumsformuen forvaltes i dag. Komiteen mente at staten ikke burde stå for investeringene: «Det faktum at storparten av oljeinntektene akkumuleres på Statens hånd bør ikke på noen måte lede til den konklusjon at Staten gjennom sitt apparat skal forestå utenlandsinvesteringen».²⁷⁷ Det var det norske næringslivet, enten private eller statlige selskaper, som skulle bestemme hvordan pengene skulle investeres, skrev komiteen. Næringslivet hadde kunnskapen, fantasien og best kompetanse om hvordan investeringer

²⁶⁹ Høyre, *Oljevirkosomheten og Norges fremtid*, s. 14

²⁷⁰ Høyre, *Oljevirkosomheten og Norges fremtid*, s. 16

²⁷¹ Høyre, *Oljevirkosomheten og Norges fremtid* s. 17

²⁷² Høyre, *Oljevirkosomheten og Norges fremtid* s. 6

²⁷³ Høyre, *Oljevirkosomheten og Norges fremtid* s. 17

²⁷⁴ *St. mel. nr. 25 (1973-74), Petroleumsvirkosomhetens plass i det norske samfunn*, s. 48

²⁷⁵ Høyre, *Oljevirkosomheten og Norges fremtid*, s. 101-103

²⁷⁶ Høyre, *Oljevirkosomheten og Norges fremtid*, s. 103

²⁷⁷ Høyre, *Oljevirkosomheten og Norges fremtid*, s. 103

skulle gjennomføres. Dessuten ville en slik modell legge til rette for «desentralisering» og et «mangfoldig beslutningssystem».²⁷⁸ Næringslivet selv kunne tjene på modellen, mente komiteen. Ved å eie utenlandske selskaper ville norske bedrifter sikres tilgang på forskning, kunnskap og teknologi de ellers ikke ville fått. Helt konkret ble det foreslått at norsk næringsliv kunne kjøpe amerikanske teknologiselskaper for å bedre sin konkurransedyktighet.²⁷⁹ Det som ikke var like konkret var hvordan de norske selskapene skulle få petroleumsinntektene fra staten. Sett i ettertid er dette et interessant forslag. Oljefondet i 2016 opererer diametralt annerledes. Det har tusenvis av mindre poster i ulike selskaper, og hadde lenge som mål å opptre bare som en ren finansiell investor.

Motforestillingen mot direkte statlig involvering i investeringene bør ses i sammenheng med en gjennomgående skepsis mot statlig organisering i komiteens innstilling. Modellen for investeringer ble heller aldri programfestet av Høyre, men innstillingen fra Høyres oljepolitiske komité var kanskje det første virkelige forsøket på å få gjennom ideen at en del av inntektene burde investeres utenfor Norges grenser. Komiteen overleverte innstillingen til partiets stortingsgruppe, og den var ment for å skape diskusjon i partiet om oljepolitikken. I det andre kildematerialet i oppgaven har jeg ikke funnet noen direkte referanser til komiteens arbeid, men det er rimelig å anta at det påvirket holdningene i partiet, spesielt med tanke på hvilke posisjoner flere av komitemedlemmene senere fikk. I senere kapitler i oppgaven kommer vi dessuten til å se at Høyre ikke ønsket at fondet skulle få en egen administrasjon. Det ønsket kan ses i sammenheng med oljekomiteens anbefalinger. Det kom heller ikke til å ta lang tid før fondstanken ble tatt opp igjen, da gjennom Hermod Skånlands såkalte Tempoutvalg. Asle Skredderberget skriver i sin bok om Oljefondet at arbeidet til den oljepolitiske komiteen førte til at Willoch-regjeringen satt ned nettopp Tempoutvalget.²⁸⁰ Det er ingen referanse på den opplysningen, så det er vanskelig å verifisere den sammenhengen. Men tematisk ligner de to utvalgenes arbeider på hverandre, så det er ikke urimelig å anta at Skredderberget har rett.

5.5 Tempoutvalget

Tempoutvalget ble oppnevnt i 1982 og leverte sin utredning til Olje- og energidepartementet 20. april 1983. Utvalget ble ledet av Hermod Skånland, som var visesentralbanksjef i Norges Bank, og utvalget blir noen ganger referert til som Skånland-utvalget. I tillegg til Skånland

²⁷⁸ Høyre, *Oljevirkksomheten og Norges fremtid*, s. 103

²⁷⁹ Høyre, *Oljevirkksomheten og Norges fremtid*, s. 103

²⁸⁰ Skredderberget, Asle. *Usannsynlig rik: historien om Norge og Oljefondet*, Oslo: Kagge forlag, 2015, s. 56

bestod utvalget i hovedsak av politikere fra forskjellige partier. Blant dem var Tora Houg fra SV, tidligere industriminister Sverre W. Rostoft fra Høyre og Harald Norvik, som hadde vært statssekretær i Oddvar Nordlis Arbeiderparti-regjering, og senere ble konsernsjef i Statoil.²⁸¹

I likhet med Petroleumsmeldingen og OPK, behandlet Tempoutvalget hele bredden i petroleumsvirksomheten. Det hadde som mandat å «utrede alle forhold som er av særlig betydning ved vurderingen av den framtidige vurderingen av utviklingen av petroleumsvirksomheten.»²⁸² Tidligere i kapittelet skrev jeg at politikerne på begynnelsen av 1980-tallet ikke gjorde noen viktige faktiske endringer i bruken av oljeinntektene. Nedsettelsen av Tempoutvalget signaliserte i alle fall et ønske om å gjøre noe. Når politikerne ber om NOUer er det vanligvis fordi de vil ha en grundig gjennomgang av politikkområdet før politikken eventuelt endres. Tempoutvalget bidro med nettopp det for oljepolitikken, og utredningen kom med forslag som siden ble til faktisk politikk. At utvalget dessuten bestod av politikere fra mange forskjellige partier, kan ses på som et forsøk på å danne en bred koalisjon i oljepolitikken.

For denne oppgavens skiller noen av temaene i utredningen seg ut som mest interessante. Det er analysene av virkningene av anvendelsen av petroleumsinntektene og usikkerheten knyttet til de fremtidige inntektene. Med bakgrunn i disse analysene foreslo utvalget å opprette et fond. For å forstå hvorfor må vi se på utvalgets oppsummering av virkningene.

5.6 Oppsummering og usikkerhet

Oppsummeringen av virkningene viste petroleumsinntektenes tosidighet: På den ene siden hadde oljeinntektene gitt Norge muligheten til å opprettholde full sysselsetting og en større frihet i utenriksøkonomien. Dette i en tid da mange andre land slet med underskudd i utenriksøkonomien og stor arbeidsledighet. Samtidig hadde inntektene ført til et høyere kostnadsnivå og press i visse deler av økonomien.²⁸³ Denne virkningen var allerede velkjent i Norge, og gjennomgangen fungerte mest som en oppsummering av de første drøye ti årene i landets oljehistorie. At motkonjunkturpolitikken var blitt ført med forventning av fremtidige inntekter var ikke noe nytt, men utredningen presenterte noen tall som underbygget konklusjonen. Et eksempel var gjeldssituasjonen for Norge. Frem til begynnelsen av 1970-

²⁸¹ NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens fremtid: Det framtidige omfanget av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel*, Oslo: Olje- og energidepartementet, 20.03.1983, http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008070100075 (søkt opp 06.05.16)

²⁸² NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens fremtid*, s. 8

²⁸³ NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens fremtid*, s. 8

tallet hadde det vært normalt med et overskudd før lånetransaksjoner. Det endret seg i takt med de økende oljeinntektene. I 1978, da den økonomiske politikken ble lagt om, var Norges totale nettogjeld på 46,5 prosent av BNP. I 1970 hadde det tilsvarende tallet vært 11,4 prosent. Det var statens, statsbankenes og oljesektorens andel av gjelden som endret seg mest i løpet av perioden. I disse sektorene økte gjelden kraftig, før den for statens del sank igjen etter 1979. Det skal sies at en del av disse lånene var tatt opp for at den norske staten skulle finansiere sin del av investeringene på norsk sokkel. Like viktig var at Norges Banks fordringer også økte kraftig i perioden, som motvirket Norges økningen i nettogjelden.²⁸⁴

Utredningen diskuterte også usikkerheten for petroleumssektorens utvikling. To grafer illustrerte hvor lite treffsikre prognosene for både oljepris- og produksjon hadde vært. For produksjonen på norsk sokkel ble det vist grafer fra en rekke forskjellige offentlige dokumenter mellom 1976 og 1982, i hovedsak langtidsmeldinger, nasjonalbudsjetter og reviderte versjoner av disse. Gjennomgående hadde produksjonsprognosene ligget høyere enn det som ble produksjonen. Det eneste unntaket var tallene fra revidert nasjonalbudsjett for 1982, der prognosene viste seg for lave.²⁸⁵ Den samme tendensen ble vist for oljeprisen, men der var det ikke et like entydig mønster. Hovedkonklusjonen var at det var vanskelig å spå både produksjonen og prisen.²⁸⁶

I utredningen ble konsekvensene av en gradvis uttømming av petroleumsressursene skissert. Svikten i offentlige inntekter ville enten måtte kompenseres av økte skatter eller kutt i offentlige utgifter, som igjen, ifølge utvalget, kunne medføre større motsetninger i samfunnet. Selv om uttømmingen og dermed inntektsnedgangen ville skjer over tid, skrev utvalget at uttømmingen «... innebærer samtidig at det blir en lang periode i nasjonens liv som vil være preget av tilstramningene og de problemer de reiser».²⁸⁷ Det virker som om utvalget var svært bekymret for situasjonen kunne oppstå, og illustrerte det scenarioet ved å trekke en parallell til Spanias økonomiske krise etter at gullforsyningene tok slutt på 1500-tallet.²⁸⁸

For å unngå en langvarig innstramningstid foreslo utvalget å sette til side en del av inntektene. Det ville kunne fordele oljeinntektene over en lenger tidsperiode. Å investere inntektene i

²⁸⁴ NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens fremtid*, s. 18-19

²⁸⁵ NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens fremtid*, s. 62

²⁸⁶ NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens fremtid*, s. 66-67

²⁸⁷ NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens fremtid*, s. 89

²⁸⁸ NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens fremtid*, s. 89

utlandet var en måte å gjøre det på, for da kunne de gi avkastning i fremtiden. Utvalget hadde imidlertid ikke tro på at politikerne og opinionen ville akseptere en slik løsning:

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.²⁸⁹

Men utvalget anså et fond med investeringer i utlandet som den beste løsningen for å unngå at innfasingen av petroleumsinntektene ikke svingte i takt med varierende produksjon og oljepris. Et fond kunne sørge for at innfasingen ble en politisk beslutning fra år til år, og på den måten ville fondet legge bedre til rette for langsiktige politiske og økonomiske hensyn.²⁹⁰ Samtidig ville handlefriheten i den økonomiske politikken ivaretas, og fondet ville i praksis fungere som et bufferfond.²⁹¹

Fondet kunne enten forvaltes på lik linje med Norges øvrige valutabeholdning, eller opprettes med en egen forvaltning. Tempoutvalget tok imidlertid ikke endelig stilling til det spørsmålet, fordi det mente spørsmålet lå utenfor utvalgets mandat. Hvis fondet skulle bli et eget forvaltningsorgan, mente fondet at det skulle opptre med ordinære forretningsmessige mål.²⁹²

5.7 Fondstankene

Ser vi forslagene fra OPK og Tempoutvalgets sammen, har vi noe som ligner på Oljefondet i dag. Begge utredningene mente at en fondsoppbygging var den beste måten å sikre en jevn innfasing av oljeinntektene. Høyres komité var mer opptatt av å presisere viktigheten av at investeringene måtte være utenlands, selv om Tempoutvalget i prinsippet hadde den holdningen. Den store forskjellen mellom de to utvalgene lå i synet på hvordan forvaltningen av fondet burde foregå. Riktignok tok ikke Tempoutvalget endelig stilling til selve organiseringen, men det er nærliggende å tolke utvalgets vurdering i retning av at det ønsket et eget forvaltningsorgan. Det ønsket ikke OPK, som ville holde investeringene unna statlige hender. OPK ville la næringslivet gjøre investeringene, og ønsket at næringslivet på den måten skulle tilegne seg kunnskap og teknologi. I så måte skulle fondet også være et redskap for å styrke norsk næringsliv utenfor petroleumssektoren. Den tankegangen finner vi ikke i Tempoutvalgets utredning.

²⁸⁹ NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens fremtid*, s. 90

²⁹⁰ NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens fremtid*, s. 99

²⁹¹ NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens fremtid*, s. 100

²⁹² NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens fremtid*, s. 101

Som jeg har vært inne på tidligere, er det vanskelig å si noe om hvilken påvirkning OPK fikk. Det samme kan ikke sies om Tempoutvalgets arbeid. Utredningen ble en sentral del av debatten videre, blant annet gjennom en stortingsmelding, den såkalte Tempomeldingen. Den blir behandlet i neste kapittel.

5.5 Vedvarende økonomiske problemer

På slutten av 1970-tallet innså blant annet Arbeiderpartiets Gunnar Berge og Per Kleppe at norsk økonomi stod overfor en del strukturelle utfordringer, som jeg omtalte i forrige kapittel. I avsnittene over har vi også sett hvordan Tempoutvalget beskrev disse utfordringene. Denne erkjennelsen delte Høyre-regjeringen på begynnelsen av 1980-tallet. I nasjonalbudsjettet for 1983, som var Høyres første mulighet til å virkelig sette sitt stempel på budsjettarbeidet, skrev regjeringen at det var noen underliggende strukturelle forhold i industrilandenes økonomier som hindret videre økonomisk vekst og bekjempelse av inflasjonen.²⁹³ For Norge var en del av problemene spesielt presserende. Landets konkurransevne hadde sett under ett forverret seg over mange år, særlig siden 1974. Først og fremst kom denne forverringen av en høyere kostnadsvekst i Norge sammenlignet med andre vestlige industrialiserte land, på grunn av sterkere lønnsvekst, svakere produktivitetsutvikling og svingninger i valutakursene.²⁹⁴ Den negative utviklingen på kostnadsområdet hadde blitt noe motvirket av innstramningen i 1977-78, men dette snudde igjen fra og med 1980, ifølge nasjonalbudsjettet. Så ille stod det til høsten 1982, mente regjeringen, at Norge igjen kunne risikere å havne i samme situasjon som i 1977.²⁹⁵ Ikke bare økte kostnadene for mye, men norsk industri var ikke tilpasset verden rundt seg. Den produserte varer som ikke hadde opplevd etterspørselsvekst og de tradisjonelle handelspartnerne hadde heller ikke opplevd gode økonomiske tider. Hvis disse trendene fortsatte beregnet Finansdepartementet at Norge kunne miste over 10.000 jobber innen konkurranseutsatt industri i perioden fremover.²⁹⁶ Det er generelt vanskelig å slå fast hvilken rolle bruken av petroleumsinntektene spilte i denne utviklingen, men det er ingen tvil om at bruken av inntektene ikke lettet presset på norsk industri, eller forbedret konkurransevnen. Willoch-regjeringens diagnose for norsk økonomi minnet også om advarslene om omstillingsproblemer fra Petroleumsmeldingen.

²⁹³ *St. meld. nr. 1 (1982-83), Nasjonalbudsjettet 1983*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1982, s. 3

²⁹⁴ *St. meld. nr. 1 (1982-83), Nasjonalbudsjettet 1983*, s. 9

²⁹⁵ *St. meld. nr. 1 (1982-83), Nasjonalbudsjettet 1983*, s. 9-10

²⁹⁶ *St. meld. nr. 1 (1982-83), Nasjonalbudsjettet 1983*, s. 10

Olje og gass var blitt den viktigste vekstimpulsen i norsk økonomi i 1982, og det var forventet å fortsette. Isolert sett var det positivt å ha en slik vekstmotor, men Willoch-regjeringen var helt klar på at det ikke var bærekraftig. Den ville ikke basere en økonomisk politikk på at oljeproduksjonen eller at oljeprisen skulle øke, for «... en hadde tidligere overvurdert fremtidige produksjonsøkninger». Regjeringen utelukket heller ikke et prisfall, noe som ville ha negative konsekvenser for økonomien.²⁹⁷ Hvis oljeinntektene skulle fortsette å utvikle seg gunstig, mente regjeringen heller ikke at det ga grunnlag for å ekspandere offentlig etterspørsel.²⁹⁸ Willoch-regjeringen ville ikke drive motkonjunkturpolitikk, den ville gjøre Norge mer uavhengig av oljen: «Det er derfor nødvendig å legge opp til en økonomisk politikk og en økonomisk utvikling som ikke er avhengig av en gunstig utvikling i oljesektoren.»²⁹⁹

5.8 Høye oljeinntekter og oppgangstid

Det er vanskelig å svare på om Norge klarte å gjøre seg mindre avhengig av oljen i løpet av perioden. For å besvare spørsmålet kan det være verdt å se til Kåre Willochs egne betraktninger rundt den økonomiske politikken i perioden. I sin bok *Krisetid* fra 1992 trekker han frem utviklingen i statsfinansene. Disse forbedret seg i løpet av perioden, riktignok fra et ganske dårlig utgangspunkt på begynnelsen av 1980-tallet, da Norge etter flere år hadde klart å få et overskudd på driftsbalansen. Dessuten stoppet den store veksten i offentlige utgifters andel av BNP, som hadde vokst siden begynnelsen av 70-tallet. Willoch trekker også frem at statens finansielle reserverer snudde fra et underskudd i 1981 til et overskudd i 1982.³⁰⁰ Disse momentene, sammen med at Norge hadde en lavere arbeidsledighet, var åpenbare positive utviklingstrekk for norsk økonomi sammenlignet med landene rundt.

Samtidig kan ikke Høyre-regjeringen få æren for at både oljeprisen og oljeproduksjonen var høy i denne perioden og fungerte som en positiv vekstimpuls få andre OECD-land hadde. Og ikke bare var oljeprisen høy, men en styrking av den amerikanske dollaren førte til at eksporten av olje og gass ble enda mer lukrativ for den norske staten.³⁰¹ Hadde det ikke vært for petroleumssektoren, ville Norges økonomiske situasjon på 1980-tallet vært langt dårligere, spesielt når det kommer til utenriksøkonomien, veksten og arbeidsledighet, viste økonomene Torbjørn Eika, Robin Choudry og Ådne Cappelen i en SSB-studie fra 1996 der de tok for seg

²⁹⁷ St. meld. nr. 1 (1982-83), *Nasjonalbudsjettet 1983*, s. 12

²⁹⁸ St. meld. nr. 1 (1982-83), *Nasjonalbudsjettet 1983*, s. 12

²⁹⁹ St. meld. nr. 1 (1982-83), *Nasjonalbudsjettet 1983*, s. 13

³⁰⁰ Kåre Willoch, *Krisetid*. Oslo: Schibsted, 1992. s. 73

³⁰¹ St. meld. nr. 1 (1983-84), *Nasjonalbudsjettet 1984*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1983, s. 3

hvordan landet ville sett ut økonomisk uten oljen.³⁰² Willochs berømmelse av egen regjering er kanskje derfor litt overdreven, selv om han har helt rett i at bildet på ingen måte var helsvart.

Oljeinntektene var på et vedvarende meget høyt nivå under Kåre Willochs regjeringstid og tillot myndighetene drive med underskudd. For statens inntekter utenom oljeinntektene hadde i lang tid økt mindre enn utgiftene, og illustrerte i følge regjeringen selv «... en stadig økende avhengighet av oljeinntekter».³⁰³ Det var altså oljeinntektene som dekket underskuddene. Det såkalte oljekorrigerte underskuddet lå på omtrent samme nivå andelsmessig i hele perioden mellom 1981 og 1985, rundt seks prosent av BNP.³⁰⁴ I 1981 hadde statsbudsjettets underskudd før lån korrigert for oljeskatter vært på 16,5 milliarder kroner, mens det ble anslått til å nå 27,5 milliarder i 1986. Hvis dette fortsatte, ville underskuddet kunne bli vesentlig større enn statens oljeinntekter «... i løpet av annen halvdel av 1980-årene».³⁰⁵ Riktignok var veksttakten i de offentlige utgiftene lavere enn på slutten av 1970-tallet, men utgiftene vokste.³⁰⁶ At takten var lavere er heller ikke spesielt overraskende gitt den motkonjunkturpolitikken som ble ført fra 1974/75 frem til innstramningen.. Selv om finansminister Rolf Presthus gjentatte ganger advarte mot å gjøre Norge mer avhengig av olje, ble det ikke gjort noen grunnleggende endring på området. Så lenge oljeprisen var høy, ville det ikke oppsto et umiddelbart problem. Usikkerheten rundt dette ble konsekvent diskutert i budsjettokumentene, og det ble tatt høyde for en viss nedgang i oljepris- eller produksjon på andre halvdel av 1980-tallet.³⁰⁷

Et eksempel på denne usikkerheten finnes i nasjonalbudsjettet for 1985, der det ble henvist til noen beregninger fra langtidsprogrammet for perioden frem til 1989. Der var det skissert et scenario med en nedgang i oljeprisen på ti prosent. Konsekvensene av en slik utvikling ble beskrevet som bekymringsverdige: Norge ville blant annet få et betydelig underskudd på driftsbalansen og en stor nedgang i eksportinntektene. Derfor understreket regjeringen høsten 1985 nok en gang hvor viktig det var med «stor varsomhet ved disponering av inntekter fra oljevirkosomheten» og hvor nødvendig det var at andre sektorer i det tradisjonelle næringslivet

³⁰² Cappelen, Ådne, Choudry, Robin og Eika, Torbjørn. *Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi 1973-1993*. Oslo: SSB, 1996

³⁰³ *St. meld. nr. 1 (1984-85), Nasjonalbudsjettet 1985*, s. 13

³⁰⁴ *St. meld. nr. 1 (1984-85), Nasjonalbudsjettet 1985*, s. 13

³⁰⁵ *St. meld. nr. 1 (1984-85), Nasjonalbudsjettet 1985*, s. 15

³⁰⁶ *St. meld. nr. 1 (1984-85), Nasjonalbudsjettet 1985*, s. 13

³⁰⁷ *St. meld. nr. 1 (1984-85), Nasjonalbudsjettet 1985*, s. 9

måtte øke sin produksjon.³⁰⁸ Det er vanskelig å se hvordan denne varsomheten ble til praktisk politikk. For i det samme nasjonalbudsjett skriver regjeringen svart på hvitt hvordan den bruker petroleumsinntektene:

Når staten for tiden har et overskudd før lån betyr det ikke at inntektene – herunder inntekter fra oljesektoren – ikke brukes. (...) Grovt sett kan en si at statens inntekter – herunder oljeinntektene - brukes til å finansiere statlige utgifter til kjøp av varer og tjenester, overføringer, statlige utlån gjennom statsbankene og utlån direkte over Statsbudsjettet.³⁰⁹

Arbeiderpartiet var i utgangspunktet ikke veldig kritiske til at oljeinntektene ble brukt, men i sine fraksjonsmerknader stilte partiets medlemmer i finanskomiteen spørsmåltegn ved om det var forsvarlig å bruke dem når de var så høye. Som jeg har skrevet tidligere varierte prognosene for prisen og produksjonen av petroleum. I nasjonalbudsjettet for 1985 var prognosen for inntektene justert opp. Det fikk Aps finanspolitikere til å mene at «fondsordninger» burde opprettes for å sikre handlingsrom også i år der oljeinntektene ikke var like store.³¹⁰ Hvordan dette fondet skulle innrettes, eller hvordan midlene i fondet skulle brukes, stod det ingenting om i Arbeiderpartiets merknader, men i neste kapittel blir Aps holdninger til fondsspørsmålet diskutert videre.

5.9 Samme gamle synder

Perioden mellom 1981 til 1985 ble nok opplevd som langt bedre enn de foregående av folk flest – i alle fall rent økonomisk. Norsk økonomi gikk godt, og bedre enn mange andre land. Samtidig virker det som om det var enda større avstand mellom liv og lære i den økonomiske politikken. Etter innstramningen på slutten av 70-tallet hadde det hersket en ganske tydelig enighet om forsiktighet i oljepengebruken. Denne enigheten fortsatte tilsynelatende også på begynnelsen av 80-tallet, men den ble ikke gjennomført i praksis. Norge var ikke blitt mindre avhengig av petroleumssektoren i 1985 enn i 1981, skal vi tro regjeringen selv.³¹¹ Høyre-regjeringen gjennomførte ikke en grunnleggende endring på området. Personlig synes jeg det er ganske oppsiktsvekkende at politikerne ikke hadde lært mer av 1970-årene. Gang etter gang ble det sagt hvor usikkert og skjørt oljemarkedet var, og at man derfor ikke kunne gjøre seg for avhengig av det. Kanskje har Bjerkholt, Olsen og Strøm rett i at man i den praktiske politikken ble vant til en høy oljepris. Men i 1986 var den tiden over, og det for en ganske

³⁰⁸ *St. meld. nr. 1 (1984-85), Nasjonalbudsjettet 1985, s. 24*

³⁰⁹ *St. meld. nr. 1 (1984-85), Nasjonalbudsjettet 1985, s. 6*

³¹⁰ *Budsjett-innst. S. I. (1984-1985), Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet for 1985 og forslag til statsbudsjettet medregnet folketrygden for 1985, s. 54*

³¹¹ *St. meld. nr. 1 (1984-85), Nasjonalbudsjettet 1985, s. 13*

lang periode fremover. Samtidig er det verdt å huske på hvilken positiv innvirkning petroleumssektoren hadde fått i Norge på 1980-tallet. Den utgjorde en stor del av BNP, inntekter og eksport. Den skapte mange arbeidsplasser både i og utenfor selve sektoren. Uten den vekstimpulsen sektoren ga, ville sannsynligvis situasjonen for Norges del vært langt dårligere.

6. 1985-1990: På vei mot et fond

Historiker Einar Lie mener Norge i prinsippet kunne bygget opp et oljefond på første halvdel av 1980-tallet.³¹² Det skriver han i en artikkel som vedlegg til utredningen fra Thøgersen-utvalget, som blant annet tok for seg handlingsregelen og den økonomiske politikken i 2015. Finansielt sett var Norge i en posisjon til å bygge et fond i perioden Lie viser til.

Oljeinntektene i 1984 var på det høyeste nivået frem til da i Norges historie, og de ville ikke bli like høye igjen før i 1996, året da sparingen i Statens Petroleumsfond begynte.³¹³ I samme periode var også oljeprisen svært høy, og det hadde den vært siden 1979.

Selv om mye lå til rette for det, ble det ikke opprettet noe fond for Norges petroleumsinntekter på 1980-tallet. Det var nok mange grunner til det, men den umiddelbare årsaken i 1984/85 var sannsynligvis at de store oljeinntektene ikke vedvarte og at oljeprisen stupte fra 1985. Det var, som ofte tidligere i norsk oljehistorie, hendelser som overtok styringen i den mer langsiktige tenkningen rundt bruken av oljeinntektene. På tross av at vedtaket om et statlig petroleumsfond først kom i 1990, kan man likevel si at andre halvdel av 1980-tallet var en periode i oljefondets tegn. Tankene om et fond hadde skutt fart med forslagene fra Høyres oljepolitiske komité (OPK) og Tempoutvalget. Disse tankene la grunnsteiner for det videre arbeidet, og ble diskutert videre i flere NOUer og stortingsmeldinger utover i tiåret. Det var spesielt tanken om en *frikobling* mellom inntektene og forbruket som stod sentralt, noe også Tempoutvalget hadde skrevet mye om. Både Arbeiderpartiet og Høyre gikk inn for å opprette oljefond i løpet av perioden, men først ved valget i 1989. Før det hadde Ap ønsket seg en annen type fond, som vi skal se senere, mens Høyre ikke hadde det med i sitt partiprogram ved valget i 1985.

Dette kapittelet tar for seg tidsperioden 1985-1990, en periode med skiftende regjeringer, krisestemning og innstramning som følge av oljeprisfallet. Men perioden slutter med opprettelsen av et oljefond. Perioden sett under ett kan sees på som en stadig sterkere bevegelse mot fondsopprettelsen, i alle fall var det flere og flere aktører og flere sentrale økonomiskpolitiske dokumenter som alle pekte i den samme retningen. Samtidig var ikke denne bevegelsen helt ensrettet, det fantes en rekke forskjellige meninger om hvilken form

³¹² NOU 2015:19, *Finanspolitikk i en oljeøkonomi, praktisering av handlingsregelen*, Oslo: Finansdepartementet, 2015, s. 233-34,

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ba20a11b21e4468981fecf4ecbe2418c/no/pdfs/nou201520150009000ddpdfs.pdf> (søkt opp 07.05.16)

³¹³ *St. meld. nr.1 (2013-14), Nasjonalbudsjett 2014*, vedlegg 2.18 A

fondet burde ha, hvilke formål det burde tjene og hvilken institusjon som burde forvalte det. Fondets form, formål og forvaltning er de sentrale punktene som skal utforskes i dette kapittelet. Selve fondsopprettelsen kommer dog i neste kapittel, i dette skal vi konsentrere oss om perioden helt frem til opprettelsen.

I forrige kapittel ble Tempoutvalgets og Høyres oljekomités forslag om oljefondsinnretning beskrevet, og spesielt førstnevnte kommer til å fungere som et slags sammenligningsgrunnlag i dette kapittelet. Det har både å gjøre med at Tempoutvalgets forslag ble referert til en rekke ganger, men også fordi utredningen tok for seg mange av sidene ved et petroleumsfond, og i så måte er nyttig sammenligningsgrunnlag.

6.1 En prinsippbeslutning?

Lie skriver at det kunne ha blitt opprettet et fond på midten av 1980-tallet, men det ble det ikke. Likevel skriver forfatter og journalist Asle Skredderberget i sin bok *Usannsynlig rik, historien om Norge og Oljefondet* at det i realiteten ble bestemt at et fond skulle opprettes i 1985. Tempoutvalgets utredning to år tidligere hadde virkelig satt fart i tankene om å avsette deler av Norges formue i et eget fond, og regjeringen ønsket å ta det et steg videre.

Skredderbergets kilde for dette utsagnet er Terje Osmundsen, som i 1985 jobbet ved Statsministerens kontor. Han hadde tidligere vært leder i Unge Høyre, og er en god kilde for regjeringens politikk. Osmundsen sier i Skredderbergets bok at det var i forbindelse med fremleggningen av langtidsbudsjettet for perioden mellom 1986 og 89 at denne prinsippbeslutningen ble tatt, selv om selve fondsopprettelsen ikke ble gjennomført før flere år senere.³¹⁴

Skredderbergets bok er ikke et historisk verk på samme måte som mesteparten av den andre litteraturen som brukes i denne oppgaven, men den gir en god oversikt over Norges oljehistorie. Om det faktisk ble bestemt at et fond skulle opprettes i 1985 er vanskelig å verifisere i det andre kildemateriellet denne oppgaven baserer seg på, men Osmundsen har i alle fall rett i at langtidsmeldingen tok sterkt til orde for et fond. Dessuten er det verdt å merke seg at Osmundsen selv blir omtalt som en av pådriverne bak opprettelsen av et petroleumsfond av Lie og Venneslan i boken om Finansdepartementets historie frem til 1992,

³¹⁴ Skredderberget, *Usannsynlig rik*, s. 56

og da spesielt som en pådriver for et fond av den typen Tempoutvalget og Hermod Skånland, som hadde blitt sentralbanksjef 1985, foreslo i 1983.³¹⁵

I langtidsmeldingen beskrev Willoch-regjeringen, som på dette tidspunktet også inkluderte Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, norsk økonomi som oljeavhengig. Landet hadde i «... betydelig grad blitt avhengig av oljeinntektene og aktivitetene på sokkelen».³¹⁶ Dette var den utviklingen det hadde blitt advart mot helt siden begynnelsen av 1970-tallet, og regjeringen ønsket å frigjøre norsk økonomi fra de sterke svingningene i petroleumsnæringen, og da spesielt oljeprisen. Willoch-regjeringen var ikke den første til å forsøke dette, men i 1985 var det noe mer konkret den ønsket å oppnå. Den ville frikoble inntjeningen av oljeinntekter og forbruket av dem gjennom et fond. Dette var ikke noe regjeringen selv hadde funnet opp, for nettopp denne frikoblingen hadde vært et av hovedtemaene i arbeidene til Tempoutvalget og Høyres oljepolitiske komité. Som et ekko fra disse utredningene mente regjeringen at det var «nødvendig med en frikobling på kort sikt mellom petroleumsinntektene og bruken innenlands».³¹⁷ Det var heller ikke første gang regjeringen hadde stilt seg bak Tempoutvalgets forslag. Med basis i utvalgets arbeid ble i det i 1984 lagt frem en stortingsmelding om petroleumsvirksomhetens fremtid, den såkalte Tempomeldingen. Der hadde regjeringen erklært seg enig med Tempoutvalget i at det var behov for institusjonelle ordninger som kunne underbygge de langsiktige hensyn i anvendelsen av oljeinntektene og tjene som «buffer» mot uforutsette svingninger i oljeinntektene: «Regjeringen vil derfor jobbe videre med spørsmålet med sikte på en fondsordning som kan fremme en fast linje ved bruk av oljeinntektene, selv om disse på kort sikt vil kunne svinge sterkt.»³¹⁸

I langtidsbudsjettet gikk regjeringen enda mer detaljert til verks og skisserte konkret hvordan et fond kunne fungere: Oljeinntektene skulle bokføres i fondet, inntektene som ble brukt skulle inntektsføres over statsbudsjettet og beholdningen i fondet skulle forvaltes som statens øvrige midler.³¹⁹ De to første punktene ligner på den formen Oljefondet siden har fått. Ikke bare ville dette innebære at pengene først gikk inn i eget fond, men det ville dessuten innebære en tydeliggjøring av selve oljepengebruken. På den måten ville det bli lettere å se

³¹⁵ Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 345-6

³¹⁶ *Stortingsmelding nr. 83 (1984-85), Langtidsprogrammet 1986-1989*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1985, s. 63

³¹⁷ *Stortingsmelding nr. 83 (1984-85), Langtidsprogrammet 1986-1989*, s. 65

³¹⁸ *Stortingsmelding nr. 32 (1984-85), Om petroleumsvirksomhetens fremtid*, Oslo: Olje- og energidepartementet, s. 7

³¹⁹ *Stortingsmelding nr. 83 (1984-85), Langtidsprogrammet 1986-1989*, s. 65

hvor mye av petroleumsinntektene enhver regjering brukte, noe som ut ifra budsjettene på 1970- og 80-tallet ikke var spesielt enkelt. Det siste punktet, at midlene skulle forvaltes som statens øvrige, ligner derimot ikke på den forvaltningen oljeinntektene har fått siden, og regjeringen så absolutt ikke for seg at fondet skulle få en egen administrasjon og et eget styre, et av forslagene Tempoutvalget diskuterte.³²⁰

I sine fraksjonsmerknader til langtidsbudsjettet gikk i praksis Arbeiderpartiet i mot Høyres anbefalinger. I større grad enn Høyre brukte Ap anledningen til å vise hvordan partiet ønsket å bruke inntektene, ikke hvordan det ønsket å spare dem.³²¹ Partiet var riktignok med på å opprette et fond, men ikke et sparefond. Oljeinntektene burde «tas i bruk for skape vekst og gode arbeidsplasser også i andre næringer for å oppnå full sysselsetting både på kort og lang sikt».³²² Det skulle skje gjennom å opprette et statlig utviklingsfond. For perioden mellom 1986 og 1989 skulle fondet få en ramme på 10 milliarder kroner, her var det snakk om oljeinntekter.³²³ En fjerdedel av disse skulle gå til forskning og utvikling, men mesteparten skulle gis ut som lån til «ny og lønnsom virksomhet».³²⁴ Det var ingen spor av et oljefond som det Tempoutvalget foreslo i Aps merknader. Generelt bar merknadene tydelig preg av at det var valgår og partiet kritiserte regjeringen på mange områder. I så måte kan disse merknadene også bekrefte et av poengene til Lie om hvorfor det ikke ble noe oljefond vedtatt i på midten av 1980-tallet: Klimaet for å inngå slike avtaler var ikke tilstede i valgkampen som hadde et ekspansivt preg.³²⁵ I forrige kapittel så vi at Aps fraksjon i finanskomiteen foreslo å opprette et fond i sine merknader til nasjonalbudsjettet for 1984. Sannsynligvis var det et statlig utviklingsfond de mente da også.

6.2 Ingen spor til fond

Det er lett å peke på Høyre som en pådriver for opprettelsen av et petroleumsfond på 1980-tallet hvis man ser på oljekomiteens arbeid, Tempomeldingen fra Willoch-regjeringen og langtidsbudsjettet. Men det gir ikke et helt fullstendig bilde. I Høyres partiprogram for stortingsperioden mellom 1985 og 1989 ble ikke ordene olje og fond nevnt sammen en eneste gang. Sett i ettertid er det ganske overraskende, gitt de forslagene Willoch-regjeringen stilte seg bak og kom med selv i omtrent samtidig.

³²⁰ NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens framtid*, s. 101

³²¹ *Innst. S. nr. 286 (1984-85), Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1986-1989*, s. 96

³²² *Innst. S. nr. 286 (1984-85), Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1986-1989*, s. 96

³²³ *Innst. S. nr. 286 (1984-85), Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1986-1989*, s. 79

³²⁴ *Innst. S. nr. 286 (1984-85), Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1986-1989*, s. 79

³²⁵ NOU 2015:19, *Finanspolitikk i en oljeøkonomi, praktisering av handlingsregelen*, s. 233-34

Generelt var Høyres programfestede oljepolitikk lik den som hadde vært i foregående programperiode. På akkurat samme måte som tidligere tok partiet for seg alle aspekter knyttet til oljepolitikken i én bolk.³²⁶ Hovedmålet om at ressursene skulle komme hele Norge til gode stod fast. Det samme gjorde tanken om at generasjonsperspektivet skulle ligge til grunn for bruken av oljeinntektene. Usikkerheten rundt inntektene og oljeprisen ble også diskutert i noe større grad enn tidligere. Nytt for programmet var at begrepet «moderat tempo» hadde forsvunnet ut av vokabularet i programmet, både når det kom til utvinning av petroleum og til bruken av inntektene. Det var ikke erstattet med noe annet konkret begrep, men det ble understreket at inntektene måtte sikre en «jevn inntektsstrøm» til staten.³²⁷

Ordet «fond» ble altså ikke brukt én eneste gang i Høyres arbeidsprogram for perioden. Det skal sies at verken Arbeiderpartiet eller Høyre i sine programmer gikk inn for noe fond på linje med det Norge siden har fått, men Ap hadde tross alt en variant av et oljefond i sitt program, som nevnt tidligere. Partiet ønsket å opprette et statlig investeringsfond til støtte for norsk næringsliv og økonomi. Altså ikke et sparefond, men i alle fall et slags fond. Enda mer spesielt var det at Høyre ikke programfestet et oljefond når man har forslagene fra Høyres oljepolitiske komité i bakhodet. Ingen av komiteens tanker på dette området ble tatt inn i partiets arbeidsprogram.

Høyre gikk ikke eksplisitt inn for noen spesiell endring i produksjonen på norsk sokkel, men det skrev at «erfaringene» tilsa at det var muligheter for en høyere aktivitet på sokkelen som kunne sikre større petroleumsproduksjon, og igjen større inntekter.³²⁸ Et argument for å holde produksjonen oppe, annet enn de direkte inntektene staten får fra sektoren, var et ønske om å sikre jevn etterspørsel etter de varer og tjenester leverandørindustrien leverte og dermed en opprettholdelse av arbeidsplasser og aktivitetsnivå der.³²⁹ I ytterste konsekvens kan dette tolkes som en argumentasjon for å øke aktiviteten på sokkelen, som igjen ville legge mer press på norsk økonomi. Det var ikke det Willoch-regjeringen ønsket, og

³²⁶ Høyre, *Høyres program 1985/89: Frihet og felleskap – mulighetenes samfunn*, Oslo: Høyre, 1985, underoverskrift: Olje og gass, s. 6. Hentet fra NSDs arkiv for partiprogram: i rich text format: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10107.rtf> (søkt opp 08.05.16)

³²⁷ *Høyres program 1985/89*, underoverskrift: Olje og gass, s. 65

³²⁸ *Høyres program 1985/89*, underoverskrift: Olje og gass, s. 65

³²⁹ *Høyres program 1985/89*, underoverskrift: Olje og gass, s. 65

disse punktene viser en ganske annen holdning fra Høyre enn den som lå til grunn for fondstanken slik regjeringen presenterte den i langtidsbudsjettet, et langtidsbudsjett som skulle gjelde for akkurat den samme perioden som partiprogrammet.

6.3 Mer bruk enn sparing

Gjennom sine fraksjonsmerknader til langtidsbudsjettet hadde Aps finanspolitikere på Stortinget markert avstand til et sparefond for petroleumsinntektene. Fraksjonens merknader var i tråd med politikken Arbeiderpartiet programfestet for stortingsperioden 1985 til 1989. Der ble bruken av oljeinntektene løftet tydelig frem, som et middel for å nå partiets hovedmål om å gjenoppnå full sysselsetting og bygge ut velferdssamfunnet.³³⁰ Tittelen på programmet var «Ny vekst for Norge», og det første punktet for å oppnå det var nettopp å benytte den økonomiske handlefriheten Norge hadde til å skape vekst og sikre arbeid for alle.³³¹ Et så tydelig standpunkt til bruken av inntektene hadde verken Høyre eller Arbeiderpartiet hatt i sine programmer tidligere Norges oljealder. Det er verdt å merke seg at Arbeiderpartiet samtidig ønsket å jevne ut bruken av oljeinntektene, uten at det gikk tydelig frem hvordan det skulle skje.³³²

I tidligere programmer hadde Ap stort sett samlet sin politikk om olje under et generelt kapittel. Et annet nytt moment for i 1985 var at også titlene på underkapitlene dreide seg mot hva den økte handlefriheten som følge av oljeinntektene skulle brukes til. Det var ikke lenger bare ett underkapittel som het «Oljepolitikken», men heller to forskjellige, der det første het «Oljeinntekter for vekst og sysselsetting» og det andre «En olje- og energipolitikk for full sysselsetting».³³³ Ingen av underkapitlene signaliserte i så måte noen tilbakeholdenhet. Det var dessuten første gang partiet hadde hatt et eget kapittel som spesifikt handlet om oljeinntekter. Først og fremst, mente Arbeiderpartiet, at inntektene skulle sikre en «jevn vekst» gjennom «produktive sysselsettingsfremmende investeringer». Det skulle gjøres gjennom en bruk som var tilpasset konjunktursvingningene og hindret for sterk inflasjon.³³⁴ Programmet inneholdt også et varsko, for første gang, om at endringer i olje- og gassprisene og dollarkursen ville sette landet i en sårbar situasjon ved fremtidig økonomisk planlegging. Dette ble understreket særlig i sammenheng med hva som kunne skje hvis bruken av

³³⁰Det norske arbeiderparti, *Ny vekst for Norge: Arbeiderpartiet 86-89*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1985, undertittel: 10 punkter for arbeid og velferd, s. 1. Hentet fra NSDs arkiv for partiprogram: i rich text format: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10053.rtf> (søkt opp 08.05.16)

³³¹ *Ny vekst for Norge*, underoverskrift: Oljeinntekter for vekst og sysselsetting, s. 1

³³² *Ny vekst for Norge*, underoverskrift: Oljeinntekter for vekst og sysselsetting, 11

³³³ *Ny vekst for Norge*, s. 10 og 14

³³⁴ *Ny vekst for Norge*, underoverskrift: Oljeinntekter for vekst og sysselsetting, s. 11

oljeinntektene ble for stor.³³⁵ Interessant nok, var også bruken av begrepet «moderat tempo» borte fra Aps program, både i utvinningssammenheng og i sammenheng med bruk av oljeinntektene. Det ble erstattet med «balansert tempo», som kanskje kunne tolkes som et mer fleksibelt begrep i bruken av inntektene.³³⁶

6.4 Motstand i Finansdepartementet

Willoch-regjeringen ville, som nevnt, ikke at fondet skulle få et eget styre og administrasjon, den ville heller at Finansdepartementet skulle forvalte oljeinntektene. Når Willoch-regjeringen tok det standpunktet, kom det nok en del på grunn av motstand mot selve fondstanken i Finansdepartementet. Både Lie og Venneslan og Skredderberget beskriver i sine bøker en til dels sterk motstand mot å opprette et petroleumsfond i departementet. Lie og Venneslan hevder at «forsøkene på å torpedere Skånlands fond ble ført med relativt stor intensitet i 1984 og 1985».³³⁷ Skredderberget skriver at departementet for all del ikke ville miste kontrollen over oljeinntektene og budsjettprosessene, noe det fryktet ville skje dersom en forvaltning av oljeformuen ble institusjonalisert utenfor Finansdepartementet.³³⁸ Disse punktene blir utbrodert av Lie og Venneslan, men de nevner dessuten en frykt i departementet for at fondet skulle innta en form som et «fond for gode innenlandske formål».³³⁹ Sagt på en annen måte var departementet redd for at dette fondet kunne bli en annen og kanskje lettere vei til oljeinntektene, der kontrollen ikke var like sterk som i de vanlige budsjettprosessene. Dette var egentlig den viktigste faktoren i regnestykket fra embetsverket, mener Lie og Venneslan.³⁴⁰ Det er også et forståelig argument når man tenker på hvilken frykt som hadde rådet i det politiske Norge for en overoppheting av norsk økonomi siden Petroleumsmeldingen. En fondskonstruksjon med formål om innenlandske investeringer kunne påvirke den økonomiske utviklingen i den retningen.

Finansdepartementet fikk, tross de interne motforestillingerne, beskjed om å sette ned et mindre utvalg for å vurdere en fondskonstruksjon. Dette utvalget, som besto av embetsmenn fra Finans-, Kultur og Olje- og energidepartementet, hadde som mandat å vurdere hva slags type fond Norge skulle ha, ikke om Norge skulle ha et fond.³⁴¹ I selve utvalget var flertallet i mot fondstanken slik den hadde blitt beskrevet av Tempoutvalget. Dets forslag ble derfor

³³⁵ *Ny vekst for Norge*, underoverskrift: Oljeinntekter for vekst og sysselsetting, s. 11

³³⁶ *Ny vekst for Norge*, underoverskrift: Oljeinntekter for vekst og sysselsetting, s. 11

³³⁷ Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 344

³³⁸ Skredderberget, *Usannsynlig rik*, s. 56

³³⁹ Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 345

³⁴⁰ Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 346

³⁴¹ Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 345

heller ikke i Tempoutvalgs ånd. Lie og Venneslan beskriver det som «... en tilrådning om å opprette et fond som reelt sett ikke var noe fond; det skulle være en alminnelig statlig innskuddskonto i Norges Bank underlagt ordinær finanspolitisk kontroll».³⁴² Altså langt fra det oljefondet Norge senere skulle få.

Et punkt verken Lie og Venneslan eller Skredderberget nevner direkte er et slags prestisjetap for departementet. Det er mulig å lese en slik tankegang inn i Finansdepartementets argumentasjon slik forfatterne beskriver den. For ved en fondskonstruksjon med eget styre og en egen administrasjon ville departementet mistet noe innflytelse. Det var, som nevnt, Hermod Skånland og Tempoutvalget som foreslo en slik ordning. Om denne institusjonen skulle ligge under Norges Bank skrev faktisk ikke Tempoutvalget noen ting om, men med den faktiske utviklingen fra 1983 og frem til i dag i bakhodet er det lett å tolke anbefalingene i den retningen.³⁴³ Utvalget presiserte at det ikke ønsket at fondet skulle få noe direkte politisk makt, men at det selv kunne plassere pengene for å skape best mulig avkastning. Fondstanken utfordret derfor ikke politikerne, men først og fremst Finansdepartementet. Det er ikke umulig å tenke seg at Skånland, på akkurat samme måte som Finansdepartementet fryktet å miste kontroll og innflytelse, ønsket å sikre Norges Bank mer innflytelse. Da han ble sentralbanksjef i 1985, hadde han vært visesentralbanksjef i 14 år, og var kjent som en tydelig stemme. Dersom Norges Bank i 1985 skulle få «makten» over forvaltningen av den finansielle oljeformuen, ville det uten tvil medført en prestisjøkning for banken, som på den tiden ikke spilte en like sentral rolle for økonomien i Norge som den gjør i dag. Ikke bare ville fondet kommet inn under bankens vinger, men sentralbanksjefen selv ville fått en rolle i utformingen, for eksempel som styreleder for fondet, slik han er i dag. Dette resonnementet er kanskje ikke direkte relevant for spørsmålene knyttet til selve forvaltningen av oljeinntektene, men det kan være med på å belyse hvorfor det var motstand mot Tempoutvalgets forslag i Finansdepartementet, som igjen bidro til at det tok lenger tid før fondet ble en realitet. Det ble ikke vedtatt å opprette noe oljefond under Willoch-regjeringen. I så måte vant Finansdepartementet frem i første omgang. At Willoch-regjeringen ikke foreslo fondet som et eget forvaltningsorgan kan også ha hatt sammenheng med synspunktene til Høyres egen oljepolitiske komité på saken, den ville heller ikke opprette et eget organ for investeringene.

³⁴² Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 345

³⁴³ NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens framtid*, s. 101

6.5 Prisen faller

I 1979 økte oljeprisen kraftig, noe Norge nøt godt av i mange år. Omstendigheter og hendelser langt utenfor Norges kontroll og grenser fikk store positive følger i norsk økonomi. Fra høsten 1985 frem mot sommeren 1986 skjedde det motsatte. Kartellet av oljeproduserende land, Opec, hadde gjennom mange år holdt oljeprisen oppe ved å tildele produksjonskvoter til kartellets medlemmer, som til sammen stod for en stor del av verdens oljeproduksjon. Saudi-Arabia, den dominerende staten i kartellet, så seg imidlertid lei på at andre land i kartellet ikke holdt seg til kvotene, og dermed kunne tjene godt på den høye oljeprisen. Høsten 1985 bestemte derfor landet seg for å øke produksjonen for å sikre sin egen markedsandel. Det førte til et kraftig prisfall som kulminerte sommeren 1986.³⁴⁴ I årsgjennomsnitt ble prisen på et fat olje mer enn halvert fra 1985 til 1986. Det skjedde samtidig med at Norge hadde større produksjon av petroleum enn noen gang tidligere, dermed falt også inntektene dramatisk. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, det staten faktisk satt igjen med av penger, falt fra 86 milliarder 2014-kroner i 1985 til 54 milliarder i 1986, og videre til 17,2 milliarder i 1987. Hvis man skal følge Lies resonnement om at Norge hadde hatt muligheten til å opprette et fond rundt 1985 på grunn av store oljeinntekter, så er det trygt å si at den anledningen forsvant. Pengestrømmen stoppet nesten opp, og netto kontantstrømmen i 1988 var på 5,5 milliarder 2014-kroner, det laveste siden 1975.³⁴⁵

6.6 Krisetilstander i norsk økonomi

I nasjonalbudsjettet som ble lagt frem omtrent samtidig som Saudi-Arabia startet sin produksjonsøkning ble det meldt om gode tider for norsk økonomi, i alle fall sammenlignet med andre land.³⁴⁶ Men det var den innenlandske etterspørselen som drev økonomien: De strukturelle problemene i industrien var ikke borte, og produksjonen økte ikke like mye som importen.³⁴⁷ Det virker ikke som om myndighetene så for seg det kommende prisfallet ut i fra budsjettokumentene. Men det ble understreket hvor usikker utviklingen til dollaren og oljeprisen var. Regjeringen mente at Norge måtte kunne regne med lavere petroleumsinntekter, lavere enn det var blitt budsjettet med i langtidsbudsjettet for

³⁴⁴ NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring: Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene*, Oslo: Finansdepartementet, 1988, s. 43, http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008060904021 (søkt opp 09.05.16)

³⁴⁵ *St. meld. nr. 1, Nasjonalbudsjettet for 2014 (2013-2014)*, vedlegg 2.17 B, 2.18 A og 2.18 B

³⁴⁶ *St. meld. nr. 1 (1985-86), Nasjonalbudsjettet 1986*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1985, s. 3

³⁴⁷ *St. meld. nr. 1 (1985-86) Nasjonalbudsjettet 1986*, s. 3

perioden.³⁴⁸ Denne usikkerheten sammen med økonomiens avhengighet av petroleum bekymret regjeringen; Norge var blitt «svært avhengig av oljevirkksomheten».³⁴⁹ For å illustrere de negative virkningene av et prisfall på olje eller svekkelse av dollaren overfor den norske kronen, ble det brukt beregninger som viste hvor mye BNP kunne falle med. I virkeligheten ble bildet enda verre enn skremmeberegningene viste, for året etter var norsk økonomi i trøbbel, ifølge nasjonalbudsjettet for 1987: «Norge er nå inne i den alvorligste økonomiske krisesituasjon på mange år. (...) Problemene har vært økende det siste året og ble forsterket av det dramatiske fallet i oljeprisene.»³⁵⁰

Krisen var nesten altomfattende i nasjonalbudsjettet som ble lagt frem i 1986, og forutsetningene for langtidsbudsjettet for perioden var borte. Oljeprisfallet sendte norsk økonomi ut på dypt vann og det ble innført en rekke innstramningstiltak, det ble blåmandag etter flere år med oppgangstider og vekst. Sannsynligvis medførte det at tankene om å opprette et oljefond lå langt bak i hodet på myndighetene og politikerne i Norge. Et tilsvarende krisebilde ble tegnet i budsjettene for 1988 og 1989, men noe mer dempet i sistnevnte.³⁵¹ I nasjonalbudsjettet for 1989 ble tilstanden for norsk økonomi på slutten på tiåret oppsummert ganske enkelt: «Etter en periode der vi har brukt langt mer enn vi produserer må vi, for å rette opp balansen i norsk økonomi, gjennom en periode der vi bruker mindre enn vi produserer.»³⁵²

6.7 Et tidsskille igjen?

Einar Lie mener at krisen i 1986 markerer et tidsskille norsk økonomisk historie. For ham markerte krisen en overgang fra et styringssystem til et annet, der man i krisetidene fant igjen styringsevnen som hadde preget den økonomiske politikken tidligere. Denne manglende styringsevnen bidro til at det var skapt en fallhøyde i norsk økonomi, en fallhøyde som ble tatt ut gjennom oljeprisfallet.³⁵³ I tillegg, mener Lie, viste oljeprisfallet at «oljerikdommene hadde en bakside, når man først hadde vent seg til dem».³⁵⁴ Dette minner om hvordan politikerne også hadde sett på situasjonen før oljeprisøkningen i 1979, da hadde man blitt reddet av Opec, og tonen var at man ikke ville være prisgitt slike forhold. Likevel ble det ikke ført en politikk

³⁴⁸ *St. meld. nr. 1 (1985-86), Nasjonalbudsjettet 1986*, s. 3

³⁴⁹ *St. meld. nr. 1 (1985-86), Nasjonalbudsjettet 1986*, s. 23

³⁵⁰ *St. meld. nr. 1 (1986-87), Nasjonalbudsjettet 1987*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1986, s. 3

³⁵¹ *St. meld. nr. 1 (1987-88), Nasjonalbudsjettet 1988*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1987, s. 3 ; *St. meld. nr. 1 (1988-89), Nasjonalbudsjettet 1989*, s. 3

³⁵² *St. meld. nr. 1 (1988-89), Nasjonalbudsjettet 1989*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1988, s. 5

³⁵³ Lie, *Norsk økonomisk politikk etter 1905*, s. 140

³⁵⁴ Lie, *Norsk økonomisk politikk etter 1905*, s. 140-1

i de påfølgende syv årene som medførte mindre avhengighet av oljeinntektene, og det fikk Norge svi for.

6.8 Et nytt utvalg

I 1986 satte Finansdepartementet ned et utvalg for å analysere norsk økonomi på mellomlang og lang sikt. Utvalget ble ledet av Erling Steigum, daværende professor i samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole, flere forskere knyttet til Statistisk Sentralbyrå, blant dem Ådne Cappelen, tidligere leder av Finansdepartementets planleggingsavdeling, Per Schreiner, senere visesentralbanksjef Jan Qvigstad og senere ekspedisjonssjef for Skatteøkonomisk avdeling i Finansdepartementet, Nina Bjerkedal. Utvalgets rapport, som også besto av en rekke utredninger av andre kjente norske økonomer, deriblant professorene Victor Norman, Jan Haaland, Kåre Hagen og senere sentralbanksjef Øystein Olsen, ble gitt til departementet 29. juli 1988.³⁵⁵

Sammenlignet med for eksempel Tempoutvalget favnet denne utredningen mye bredere. Den så på hele den norske økonomien i et relativt langt tidsperspektiv. Konklusjonene og de helt tydelige anbefalingene var mer i bakgrunnen hos Steigum-utvalget enn Tempoutvalget, noe som sannsynligvis kan forklares med den faglige brede innretningen på utredningen og utvalget. Men en del konklusjoner hadde utvalgene til felles. Spesielt analysen av hvilken tilstand norsk økonomi var i, og hva avhengigheten av petroleum hadde ført til. Steigum-utvalget forsøkte dessuten å sette oljeperioden i norsk økonomi inn i et lengre perspektiv: Etter andre verdenskrig hadde veksten i OECD-landene vært «høy og relativt stabil».³⁵⁶ Fra 1973, som tidligere kapitler har vist, endret dette bildet seg. Årsaken var åpenbar, ifølge Steigum-utvalget: «Det henger i første rekke sammen med at inntektene fra petroleumsformuen gjorde det mulig med en sterk vekst i innenlands bruk av varer og tjenester.»³⁵⁷ Sagt på en annen måte; Norge fikk muligheten til å føre en mer ekspansiv økonomisk politikk enn andre OECD-land fordi store inntekter var ventet. Et av resultatene var motkonjunkturpolitikken på 1970-tallet, et annet var den økte etterspørselen som holdt veksten oppe på begynnelsen av 1980-tallet, som regjeringen selv skrev i 1985. Men denne veksten kom «i ly av oljeinntektene» og «Vekstprosessen skiftet karakter fra å være eksportleder og industribasert til å bli basert på ekspansjon i skjermede næringer, herunder

³⁵⁵ NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 9-10

³⁵⁶ NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 11

³⁵⁷ NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 12

den offentlige sektoren.»³⁵⁸ Steigum-utvalget beskrev en situasjon som nettopp var slik et samlet politisk Norge hadde vært bekymret for siden oljen ble oppdaget. Men utvalget pekte også på at ved to anledninger ble det strammet inn: først i 1978 og så i 1986. Den første innstramningen hadde vært nødvendig for å dempe den høye innenlandske etterspørselen etter varer og tjenester, som oljeinntektene hadde tillat et høyere nivå på. Den andre innstramningen kom til dels på grunn av den høye innenlandske etterspørselen som hadde bygget seg opp siden begynnelsen av 1980-tallet og den kreditt-drevne veksten i tiåret, men minst like mye av at oljeinntektene hadde blitt redusert kraftig.³⁵⁹ I så måte, mente utvalget, at «Den særnorske vekstperioden fra 1974 stoppet opp i 1986.»³⁶⁰

6.9 En kritisk utredning

Utvalget bygget videre på tankegodset først presentert i Petroleumsmeldingen og videreført senere av Høyres oljepolitiske komité og Tempoutvalget i kapittelet om forvaltningen av nasjonalformuen. Generasjonsperspektivet hadde siden oljealderens begynnelse vært en ledestjerne i debatten om forvaltningen av petroleumsressursene og – inntektene. Steigum-utvalget mente at det var «bred enighet i Norge om at det ikke er riktig å leve på etterkommernes bekostning ved å velte byrder over på fremtiden».³⁶¹ Tidligere hadde det tilsvarende poenget blitt illustrert ved å henvise til at man måtte huske de fremtidige generasjonene, et poeng som har et visst positivt tilsnitt. Hos Steigum-utvalget var også tonen på dette punktet mer negativt ladet, borte var lovnader og de håpefulle betraktningene om hva oljeinntektene ville bringe. Denne endrede holdningen gjenspeilte at det var gått lang tid siden Petroleumsmeldingen og den positive stemningen som rådet da. Norge hadde opplevd oljen på godt og vondt. Likevel er det verdt å merke seg hvor mye stemningen var endret: Utvalget tegnet nesten et skremmebilde, og absolutt ikke et håpefullt generasjonsbilde. Det virker som om Steigum-utvalget prøvde å banke inn i hodet på politikerne at datidens forbruksmønster og forvaltning av petroleumsressursene ikke var bærekraftig. Det kommer frem gjennom en rekke meget tydelige formuleringer om at politikken må endres, for eksempel ved følgende tilstandsrapport:

Norge er i ferd med å tømme oljereservene uten at fordringene på utlandet eller realinvesteringene utenom oljesektoren øker. Den raske tømningen av oljereservene, samtidig som Norge har store underskudd i utenriksregnskapet, betyr at en i dag ikke tar tilstrekkelig hensyn til kommende generasjoner. Dagens forbruksnivå synes ikke å være fastlagt ut fra en gjennomtenkt avveining av

³⁵⁸ NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 32

³⁵⁹ NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 12

³⁶⁰ NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 12

³⁶¹ NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 65

forholdet mellom forbruket i nåtid og fram tid. Det kan være uttrykk for at planleggingshorisonten er for kort og at en ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til usikkerheten i de framtidige oljeinntektene.³⁶²

Dette var en grunnleggende kritikk. Ikke bare mente utvalget at politikerne glemte fremtidige generasjoner i datidens oljeinntektsforvaltning, men i tillegg mente det at politikerne ikke tok høyde for at fremtidige generasjoner kunne få oppleve en enda verre utvikling i fremtiden. Vurderingen av oljeinntektspolitikken kan nærmest karakteriseres som en slakt av hvordan norske politikere hadde forvaltet, og lå an til å forvalte petroleumsressursene.

6.10 Enda en fondsanbefaling

Bak Steigum-utvalgets fondsanbefaling lå et annet resonnement enn for eksempel hos Tempoutvalget, selv om konklusjonen var lik. Ved å henvise til det privatøkonomiske svaret på usikkerhet, forsikring, skisserte utvalget to alternativer staten hadde for å minimere usikkerheten rundt oljeinntektene: Den ene muligheten var å «reducere usikkerheten i framtidige inntekter», mens den andre var å «forhindre at betydelige svingninger i petroleumsinntektene fra år til år får tilsvarende store konsekvenser for privat og offentlig forbruk».³⁶³ Sagt på en enklere måte, ville det andre alternativet innebære en frikobling mellom inntektene og forbruket, nettopp det Tempoutvalget brukte mye tid på. Ordet *frikobling* dukket også opp i Steigum-utvalgets utredning. Myndighetene burde tenke strategisk omkring oljeinntektene, skrev utvalget, og første skritt i den retning var nettopp «å frikople bruken av oljeinntekter fra den løpende inntektsopptjeningen».³⁶⁴

Steigum-utredningen var ikke like klar i sine anbefalinger som for eksempel Tempoutvalget, men konkluderte likevel med at Norge burde spare mer og opprette et fond. Ordet fond ble ikke brukt, men det er rimelig å anta at det var det utvalget mente. Utvalget omtalte det heller som å øke Norges finansielle fordringer overfor utlandet. Med en finansiell reserve kunne Norge jevne ut inntektsbruken sammenlignet med de antatte svingningene i oljeprisen.³⁶⁵ Å jevne ut bruken betydde å holde den under inntjeningen over en lengre periode. I praksis måtte det bety at «Norge bør ha overskudd på driftsregnskapet overfor utlandet i lang tid fremover.»³⁶⁶ Det var ikke tilfellet på slutten av 1980-tallet. Utvalget ba derfor politikerne om å basere sin politikk på at oljeprisene skulle holde seg lave og at produksjonen av petroleum

³⁶² NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 65

³⁶³ NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 94

³⁶⁴ NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 68 og 95

³⁶⁵ NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 95 og 200

³⁶⁶ NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 14

ville avta etter år 2000, bare på den måten kunne norsk økonomi komme ut av «de ubalansene som er bygd opp».³⁶⁷

6.11 Fondet programfestes

Tidligere i oppgaven har vi sett at oljepolitikken i partiprogrammene til Arbeiderpartiet og Høyre endret seg lite. Det ble presentert lite ny politikk, og begge partiene synes å ha basert mye av sin politikk på tankene fra Petroleumsmeldingen fra 1974. I dette kapittelet har vi sett at Willoch-regjeringen ville opprette et fond, og vi har også sett at Arbeiderpartiet ville opprette et statlig utviklingsfond. Men først i 1989 programfestet både Arbeiderpartiet og Høyre et oljefond.

Høyre ville opprette et fond der statens oljeinntekter skulle plasseres. Fondet skulle sørge for at inntektene fikk en stabil virkning på norsk økonomi og «sikre handlefrihet også i perioder med sterke svingninger i oljeinntektene».³⁶⁸ Det er rimelig å anta at Høyre mente at alle inntektene skulle inn i fondet, selv om det ikke stod eksplisitt. Formålet med fondet minner om det formålet Tempoutvalget mente at et oljefond skulle ha: Det skulle både fungere som en stabilisator og som et bufferfond. Høyre skrev imidlertid ingenting om fondets form og forvaltning. Det ble heller ikke presisert om fondets midler skulle plasseres i utlandet, noe både Høyres oljepolitiske komité og Tempoutvalget hadde vært svært opptatt av.

Arbeiderpartiets holdning til opprettelsen av fondet kom i én setning i programmet: «Dersom oljeinntektene stiger igjen, må store deler av dem avsettes til et oljefond som kan benyttes til å jevne ut økonomisk aktivitet.»³⁶⁹ Velvillig tolket betydde denne formuleringen det samme som Høyres. Likevel ble det ikke presisert hvor mye av inntektene som skulle inn i fondet, og det stod ingenting om form og forvaltning i Aps program. Sammenlignet med partiprogrammet for 1985-1989 var endringen imidlertid stor. Der hadde partiet foreslått det nevnte utviklingsfondet, som i programmet fra 1989 var helt borte. Heller ikke Ap skrev noen ting om hvordan midlene i fondet skulle forvaltes.

³⁶⁷ NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring*, s. 17

³⁶⁸ Høyre, *Ny vilje, ny fremgang: Høyres program 1989-1993*, Oslo: Høyre, 1989, underoverskrift: En økonomisk politikk for vekst, s. 23. Hentet fra NSDs arkiv for partiprogram: i *rich text format*: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10108.rtf> (søkt opp 08.05.16)

³⁶⁹ Det norske arbeiderparti, *Krav til innsats for felles framtid: Arbeidsprogram for Det norske arbeiderparti 1990-1993*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1989, underoverskrift: Ny økonomisk vekst og bedre fordeling, s. 5. Hentet fra NSDs arkiv for partiprogram: i *rich text format*: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10054.rtf>

At begge partiene programfestet et oljefond la nok mye av grunnlaget for at det ble opprettet i 1990. Men omtalen av fondet i programmene var svært generell. Sett sammen med opprettelsen av Statens Petroleumsfond, er det rimelig å anta at begge partiene hadde tatt standpunkt til disse spørsmålene. Derfor mener jeg det ikke er verdt å vektlegge mangelen på mer diskusjon av spørsmålene om fondets form, formål og forvaltning. Svaret på Arbeiderpartiets og Høyres holdninger i de spørsmålene fikk vi ved opprettelsen av fondet, som vil bli behandlet i neste kapittel.

6.12 Behov for endring

På midten av 1980-tallet kunne Norge ha opprettet et oljefond og satt penger inn i det. Det skjedde ikke. I 1990 kom Stortinget til å opprette et fond, men hadde ingen penger å sette inn. I løpet av en relativ kort periode hadde virkeligheten snudd for norsk økonomi, og det ganske brutalt. Det er nesten litt ironisk at det måtte en nedtur til for at det politiske Norge virkelig innså at det måtte gjøres noe med oljepengebruken. Samtidig var det kanskje lettere å gjennomføre et slikt tiltak når det ikke er inntekter å fordele. Kanskje kan også den økte viljen til å opprette fondet ha sammenheng med at det politiske system gjenfant styringsevnen etter 1986, som Lie skriver.³⁷⁰

På papiret virket det som om det var ganske unison enighet om at et fond skulle opprettes flere år før 1990. Willoch-regjeringen hadde foreslått det i sitt langtidsbudsjett, Arbeiderpartiet hadde programfestet det, riktignok med en annen innretning, Finansdepartementet hadde motvillig gått med på det og flere utvalg hadde landet på den konklusjonen. Dette kan være et bevis på at ting tar tid i politikken og at hendelser ofte trumfer de mer langsiktige og strategiske planene, spesielt når de er så store som oljeprisfallet var. Men disse hendelsene kan også være handlingsutløsende. For mer enn noe annet førte kanskje oljeprisfallet til at det en gang for alle ble klart for politikerne at det måtte legges noen føringer for hvordan oljepengene skulle forvaltes for å frigjøre norsk økonomi fra oljeprissvingninger og produksjonsendringer. Steigum-utvalget hadde kommet med til dels bitende kritikk av oljeinntektspolitikken, men denne virkelighetsbeskrivelsen var ikke ny. Den var i prinsippet den samme som Tempoutvalget i 1983 hadde ført, det samme som det hadde blitt advart mot i Petroleumsmeldingen fra 1974 og mange av symptomene det ble pekt på, hadde skiftende regjeringer selv diskutert i budsjettokumentene.

³⁷⁰ Lie, *Norsk økonomisk politikk etter 1905*, s. 140

På slutten av 1970-tallet hadde Norge sluppet at ta de vanskelige valgene i oljepolitikken fordi oljeprisen steg kraftig – man slapp å realitetsorientere seg. I tiden etter ble det gjort lite i praksis for å unngå å bli avhengig av faktorer utenfor landets kontroll, og norsk økonomi ble drevet frem av en høy oljepris og sterk innenlandsk etterspørsel. I 1986 befant landet seg derfor i en sårbar situasjon da oljeprisen kollapset. I årene som fulgte fikk tanken om et oljefond større og større oppslutning, og da både Arbeiderpartiet og Høyre programfestet det til valget i 1989, var saken avgjort, virker det som.

7. 1990-1997: Oljefondets barndom

Til stortingsvalget i 1989 hadde både Arbeiderpartiet og Høyre programfestet at de ønsket å opprette et oljefond. Det meste var dermed lagt til rette for at Norge endelig skulle få et petroleumsfond. I de foregående kapitlene har vi sett hvordan bevegelsen mot et statlig oljefond tiltok i styrke, men vi har også sett en manglende vilje eller evne til å gjennomføre forslaget. Jeg har særlig pekt to forklaringer for at Norge endelig fikk et fond i 1990: Oljeprisfallet i 1985 førte til at norske politikere virkelig innså at inntjeningen av oljeinntektene måtte frikobles fra bruken av dem. Det forrige kapittelet ble avsluttet med at Arbeiderpartiet og Høyre begge gikk inn for et petroleumsfond i sine programmer for stortingsperioden mellom 1989 og 1993. Dette kapittelet starter med prosessene rundt opprettelsen i 1990 gjennom langtidsmeldingen fra 1989 og loven om Statens Petroleumsfond i 1990, og tar for seg perioden frem til regjeringsskiftet høsten 1997. Da hadde det blitt satt inn en god del midler i fondet, og politikerne bestemte seg for å åpne opp for en mer aktiv forvaltning av Norges finansielle petroleumsformue, i form av aksjekjøp. I så måte tok forvaltningen av petroleumsinntektene en ny form.

Det viktigste spørsmålet å følge i dette kapittelet er hvilken betydning opprettelsen av fondet fikk for forvaltningen av oljeinntektene. Selv om det tok seks år før sparingen i fondet begynte, skapte opprettelsen av fondet en ramme for den politiske debatten. En konstruksjon og noen klare retningslinjer var på plass, og begge deler var noe politikerne måtte forholde seg til. Etter hvert økte fondskapitalen, og da økte debatten om oljeinntektene. Det kom innspill om at kapitalen burde forvaltes mer aktivt, fordi det på lengre sikt ville føre til en større formue for landet. Det ble begynnelsen på det oljefondet Norge kjenner i dag.

7.1 Oljefondet blir til

I 1989 var det ingen vei utenom et fond, skriver historikerne Einar Lie og Christian Venneslan i sin bok om Finansdepartementets historie, med referanse til et notat fra Økonomiavdelingen i departementet.³⁷¹ Signalet fra den daværende finansministeren, Høyres Arne Skauge, var klart: Han ville ha et petroleumsfond. Tore Eriksen, nestleder i Finansdepartementets økonomiavdeling, som senere ble sentral i arbeidet med handlingsregelen, laget en proposisjon for fondet. Eriksens forslag tok hensyn til frykten som hadde rådet i departementet for at et fond kunne åpne veier til oljeinntektene utenom de ordinære budsjettprosessene, en frykt som ble presentert og diskutert i forrige kapittel. Da

³⁷¹ Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 347

proposisjonen ble lagt frem, tvilte de som stod bak den på om det kom til å bli satt inn midler i fondet. Det er kanskje ikke så rart, for i 1989 må det ha vært vanskelig å se for seg de store inntektene fra norsk sokkel som skulle komme utover 1990-tallet.³⁷² Det samme skriver Svein Gjedrem, som i 1990 var leder av Økonomiavdelingen, i en artikkelsamling gitt ut i forbindelse med at nevnte Eriksen sluttet i departementet. Han påpeker at det også hang sammen med at loven ble satt i verk «under en dyp lavkonjunktur».³⁷³ Norske politikeres sparingshistorikk på området tilsa heller ikke at de kom til å overføre mye penger dit. Denne tankegangen ble også til en viss grad gjenspeilt av finanskomiteen på Stortinget. I sin innstilling til loven om Statens Petroleumsfond antok komiteen at det ikke ville bli noen «positiv fondsoppbygging» med det første, norsk økonomi var ikke i stand til det i 1990.³⁷⁴ Heller ikke Brundtland-regjeringen trodde i langtidsbudsjettet fra 1989 at det ville bli satt inn penger i fondet i den kommende programperioden, men mente det var viktig å ha ordningen på plass for tider der inntektene fra sektoren igjen kunne bli store.³⁷⁵

Arne Skauges signal om opprettelsen av et oljefond var tydelig. Men også Brundtland-regjeringen signaliserte tydelig at den ville samme vei. Før Jan P. Syses mindretallsregjering tok over høsten 1989 hadde Brundtland-regjeringen, der Gunnar Berge var finansminister, gått inn for et oljefond i sitt langtidsprogram.³⁷⁶ Det hadde også Willoch-regjeringen gjort i 1985. Brundtland-regjeringens begrunnelse var lik den som Tempoutvalget, Willoch-regjeringen og Steigum-utvalget hadde brukt. Anvendelsen av petroleumsinntektene måtte vektlegge langsiktige hensyn og inntektene måtte frikobles fra bruken.³⁷⁷ Den eventuelle årlige bruken av inntektene skulle ha som hovedformål å begrense svingningene de varierende petroleumsinntekter kunne skape. Det skulle imidlertid være opp til Stortinget å bestemme hva dette innebar fra år til år. Midlene i fondet skulle plasseres i Norges Bank, men det stod lite konkret om hvordan de skulle forvaltes. Det er likevel rimelig å anta at regjeringen sluttet seg til tanken om at inntektene skulle forvaltes på lik linje med statens andre midler.³⁷⁸

³⁷² Lie og Venneslan, *Over evne*, s. 346-7

³⁷³ Gjedrem, Svein, «Statens Pensjonsfond Utland: Bakgrunn og noen utviklingstrekk», s. 37

³⁷⁴ *Innst. O. Nr. 32 (1989-90), Innstilling fra Finanskomiteen om lov om Statens Petroleumsfond. (Ot. prp. nr. 29)*, s. 1

³⁷⁵ *St.meld. nr. 4 (1988-1989): Langtidsprogrammet 1990-1993*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1989, s. 76-7

³⁷⁶ *St.meld. nr. 4 (1988-1989) Langtidsprogrammet 1990-1993*, s. 68

³⁷⁷ *St.meld. nr. 4 (1988-1989) Langtidsprogrammet 1990-1993*, 76

³⁷⁸ *St.meld. nr. 4 (1988-1989) Langtidsprogrammet 1990-1993*, 76-77

7.2 En noe annerledes logikk

Selv om Arbeiderparti-regjeringen støttet seg på tidligere utredninger og forslag om et oljefond, presenterte den også et noe annerledes argument for fondet enn det som hadde vært brukt tidligere. Helt grunnleggende mente Brundtland-regjeringen at den økonomiske politikken burde ta mer hensyn til hvordan samtidens økonomiske politikk påvirket nasjonalformuen, definert som et «uttrykk for de framtidige forbruksmulighetene». Den besto av landets realkapital, fordringer på utlandet, naturressurser og humankapital. I denne ligningen får petroleum en særstilling. Når det blir produsert olje og gass, blir en del av formuen brukt opp og fremtidens forbruksmuligheter blir mindre. Regjeringen brukte dette som argumentasjon for at en større del av oljeinntektene måtte spares. Denne tilnærmingen var en noe annerledes begrunnelse for sparing av oljeinntektene, sammenlignet med «bufferargumentet» og «generasjonsperspektivet», selv om konsekvensene av forslagene ville bli relativt like. Tross den prinsipielle likheten tilførte regjeringen sparedebatten en ekstra dimensjon. I større grad enn tidligere ville det bli synliggjort hvordan oljeformuen ble brukt opp når petroleumen ble utvunnet. Derfor mente regjeringen at sparingen måtte være ekstra høy i perioder med store inntekter fra utvinning av naturressurser. Regjeringen mente faktisk at reduksjonen i nasjonalformuen som følge av petroleumsutvinning måtte «motsvares», enten ved å øke fordringene på utlandet eller en økning av real- og humankapitalen.³⁷⁹

Den mest nærliggende tolkningen av denne argumentasjonen er å tenke at regjeringen ville spare inntektene i et oljefond, selv om det ikke stod eksplisitt i avsnittene om nasjonalformuen. Men samtidig kunne logikken ved å henvise til nasjonalformuen også føre til andre konklusjoner enn et oljefond. For det første ville oppdagelser av nye petroleumsreserver føre til en økning av nasjonalformuen. Rent hypotetisk kunne derfor regjeringen si at den ikke reduserte nasjonalformuen så lenge det ble oppdaget petroleum hvert år med tilsvarende verdi som reduksjonen selve utvinningen medførte. For det andre kunne regjeringen også opprettholde sin «sparepolitikk» ved å vise til at oljeinntektsbruken medførte en økning i nasjonalformuen på andre områder, og da ikke nødvendigvis som fordringer på utlandet, men heller ved å for eksempel bygge ut infrastruktur eller investere i utdanning. Derfor var det ikke en rendyrket sparekonklusjon, i betydningen av at alle inntektene skulle settes inn i et fond, som regjeringen presenterte. Det fantes også andre muligheter for sparing, som ville innebære at inntektene ble «brukt».

³⁷⁹ *St.meld. nr. 4 (1988-1989) Langtidsprogrammet 1990-1993*, s. 68

Dette er først og fremst en illustrasjon på at måten Brundtland-regjeringen tilnærmet seg spørsmålet på ikke nødvendigvis måtte innebære en opprettelse av et oljefond, eller i alle fall ikke fond som utelukkende investerte i utlandet. Følges nasjonalformue-argumentet helt ut, er døren på gløtt for flere forskjellige anvendelser av oljeformuen. Historien siden har vist at det ikke ble tilfellet, men det er interessant at langtidsprogrammet fra året før fondet ble opprettet ikke utelukket andre muligheter for «sparing» enn et oljefond. Ses det sammen med at det i 1989 ennå var lenge til det faktisk ble satt inn penger i et oljefond, er det kanskje et uttrykk for at sparing i oljefond ikke var betraktet som den eneste og beste muligheten å forvalte oljeinntektene på, selv i det året Stortinget vedtok å opprette nettopp et oljefond. Det kan også være et tegn på at det fortsatt hang igjen tanker i Arbeiderpartiet om et fond som skulle investere innenlands i Norge, som partiet tidligere hadde programfestet.

7.3 Bred støtte

Hele finanskomiteen var enig i Brundtland-regjeringens forslag om et oljefond. Opprettelsen ville frikoble «en del av inntjeningen fra oljevirkksomheten fra forbruket av inntektene», en ville «få en jevnere og mer langsiktig anvendelse av midlene». Dette ville igjen føre til at norsk økonomi i større grad kunne skånes for «de store belastningene på økonomien som følger av svingninger i utvinningstempo og oljepriser.»³⁸⁰ I oppbyggingsperioden burde midlene plasseres i Norges Bank, mente komiteen, men på lengre sikt kunne komiteen være med på å vurdere en annen organisering. Komiteens flertall, alle partiene bortsett fra SV, mente at «fondets formue som hovedregel bør plasseres i utlandet ut fra en vurdering av avkastning og sikkerhet.»³⁸¹ Denne innstillingen sa ingenting konkret om hvordan midlene burde plasseres, og ordet «hovedregel» åpner i teorien for at noe av kapitalen kunne anvendes innenlands.

Støtten til oljefondet var nærmest unison. Men på samme måte som Brundtland-regjeringens nasjonalformue-argumentasjon, kan finanskomiteens innstilling vise at investeringer i Norge ikke var utelukket bare ett år før selve opprettelsen. Der stod at en betydelig andel, ikke alt, burde settes inn i fondet. Det samme gjaldt inntjeningen, «en del» av den ville bli frikoblet fra forbruket hvis fondet blir opprettet.³⁸² Igjen, komiteen gikk inn for et fond, og ettertiden har

³⁸⁰ *Innst. S. nr. 305. (1988-89), Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1990-93 (St.meld. nr. 4), s. 32*

³⁸¹ *Innst. S. nr. 305. (1988-89), Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1990-93, s. 33*

³⁸² *Innst. S. nr. 305. (1988-89), Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1990-93, s. 32*

vist at den støtten vedvarte, men disse formuleringene kan i det minste vise en viss usikkerhet om sparing i fond var det eneste svaret på spørsmålet om forvaltningen av oljeinntektene.

Det var i alle fall en stor grad av enighet mellom Arbeiderpartiet og Høyre i komiteen. Ap-fraksjonen i finanskomiteen hadde få egne merknader til saken. Høyres fraksjon derimot, brukte mer plass på spørsmålet, men i hovedsak var forslagene like regjeringens. Likevel kritiserte Høyre-fraksjonen regjeringens forlag på to punkter.

For det første mente den at retningslinjene regjeringen foreslo for oljefondet var for uklare. Regjeringens forslag ville gjøre det for lett å bruke overføringer fra fondet som statsbudsjettets salderingspost, mente fraksjonen. Derfor ønsket den klarere retningslinjer og regler for hva som skulle ligge til grunn for overføringer. Hvilke retningslinjer som heller burde gjelde, stod det ingenting om i merknadene, bare at det var Stortinget som skulle utarbeide dem. Mangelen på regler og retningslinjer kunne føre til at det ikke ble noen særlig fondsoppbygging, fryktet Høyre.³⁸³ Uansett mente fraksjonen at opprettelsen av et fond ikke ville innebære noen endring i den faktiske økonomiske politikken i praksis, fordi det ikke var midler å sette inn i 1989.³⁸⁴ Akkurat dette punktet kan underbygge poenget jeg presenterte i forrige kapittel om at mangelen på store oljeinntekter gjorde det enklere å opprette et fond.

Høyres andre hovedinnvending gjaldt selve organiseringen av fondet. Høyre ønsket at fondet skulle bli en selvstendig enhet, men gikk ikke videre på det spørsmålet. At Høyre gikk inn for en selvstendig enhet brøt med det partiet tidligere hadde ment. Vi husker fra forrige kapittel at Willoch-regjeringen ikke foreslo det i sitt langtidsprogram, og at Høyres oljepolitiske komité så for seg at norsk næringsliv skulle forvalte midlene. Partiets representanter etterlyste flere føringer fra regjeringen for hvordan arbeidet i fondet skulle organiseres og hvilke retningslinjer som skulle ligge til grunn for plasseringen av midlene.³⁸⁵ Dette spørsmålet kom til å få mer oppmerksomhet senere i tiåret, men fikk ingen videre betydning med det første rundt opprettelsen av fondet.

³⁸³ *Innst. S. nr. 305. (1988-89), Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1990-93*, s. 94-95

³⁸⁴ *Innst. S. nr. 305. (1988-89), Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1990-93*, s. s. 95

³⁸⁵ *Innst. S. nr. 305. (1988-89), Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1990-93 (St.meld. nr. 4)*, s. 95

Høyres merknader bar preg av at det var stortingsvalg i 1989. I kapittelet om olje brukte partiet relativt stor plass på å beskrive hvordan norsk økonomi var blitt mer og mer avhengig av oljeinntektene siden begynnelsen av 1970-tallet. I fremstillingen ble ansvaret skjøvet over på Arbeiderpartiet: Ap hadde førte en motkonjunkturpolitikk i påvente av oljeinntektene, dette førte til altfor høy gjeld. Da Høyre tok over i 1981 ble gjelden nedbetalt ved oljeinntektene, de gikk altså ikke til nytt forbruk. Høyre tok ansvar og ryddet opp etter Aps feilslåtte politikk, var bildet Høyre prøvde å tegne. Dessuten påpekte Høyre i merknadene at partiet tidligere hadde foreslått et oljefond, men merkelig nok ble det bare henvist til forslag fremmet i samme år som langtidsmeldingen ble lagt frem, og ikke til forslagene endra lengre tilbake i tid.³⁸⁶ Denne historiefremstillingen var i beste fall lite nyansert, som tidligere kapitler har vist. Det er dessuten påfallende at Høyre-fraksjonen ikke henviste til forslaget fra eget parti om opprettelse av oljefond i Høyres oljepolitiske komité og i langtidsmeldingen for 1985-1989. Høyres representanter nevnte heller ikke at partiet hadde programfestet et oljefond for den kommende stortingsperioden.

7.4 Konstruksjonen på plass

I 1990 var Statens Petroleumsfond et faktum. Loven om Statens Petroleumsfond ble vedtatt 22. juni 1990. Fondet skulle «underbygge de langsiktige hensyn ved anvendelse av petroleumsinntekter.»³⁸⁷ En eventuell fondsformue skulle forvaltes på samme måte som statens øvrige midler, akkurat som Willoch-regjeringen hadde foreslått og som Finansdepartementet hadde jobbet for. Faktisk het det i finanskomiteens innstilling til loven at «Det vil ikke være aktuelt å bygge opp et eget administrativt apparat til å forvalte fondets formue.»³⁸⁸ Det var, og er fortsatt i dag, Finansdepartementet som rent formelt forvalter Oljefondet. Fondet i seg selv er en kronkonto hos Norges Bank.

Det nye med loven om petroleumsfond, slik finanskomiteen så det, var i hovedsak to elementer: For det første betydde loven mer forpliktende planer og strategier for oljepengebruken. For det andre ville oljepengebruk «kreve eksplisitte budsjettvedtak».³⁸⁹ Fondets inntekter ville i all hovedsak bli statens netto kontantstrøm fra

³⁸⁶ *Innst. S. nr. 305. (1988-89), Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1990-93*, s. s. 96

³⁸⁷ Lov om Statens petroleumsfond, § 1, 1990, *Lov om Statens petroleumsfond*, LOV-1990-06-22-36, <https://lovdata.no/pro/#document/NLO/lov/1990-06-22-36?searchResultContext=1126> (søkt opp 09.05.16)

³⁸⁸ *Innst. O. Nr. 32 (1989-90), Innstilling fra Finanskomiteen om lov om Statens Petroleumsfond. (Ot. prp. nr. 29)*, s. 4

³⁸⁹ *Innst. O. Nr. 32 (1989-90), Innstilling fra Finanskomiteen om lov om Statens Petroleumsfond. (Ot. prp. nr. 29)*, s. 1

petroleumsvirksomheten. En eventuell avkastning på fondets midler var også som inntekter å regne, men den størrelsen var ikke noe å ta hensyn til på begynnelsen av 1990-tallet. Dette betydde at alle statens inntekter fra virksomheten skulle kanaliseres inn i fondet.

Fondets utgifter var det regjeringen fra år til år trengte for å dekke statsbudsjettets oljekorrigerede underskudd. Denne overføringen skulle vedtas av Stortinget. Staten kunne ikke låne penger for å dekke løpende utgifter så lenge det var midler i fondet. Inntektene fra petroleumssektoren ble hovedsak investert i «sikre, rentebærende verdipapirer».³⁹⁰ Det betydde at petroleumsinntektene ble forvaltet på omtrent samme måte som Norges Banks valutareserver. Investeringene i de «sikre, rentebærende verdipapirene» innebar typisk å kjøpe obligasjoner eller sertifikater av aktører med «svært høy kredittverdighet».³⁹¹ Obligasjoner og sertifikater er like, men forskjellen er at obligasjoner har en løpetid på over ett år når de utstedes, mens sertifikater har løpetid på maksimalt 12 måneder. En obligasjon eller sertifikat kan utstedes av mange forskjellige aktører, for eksempel land, bedrifter eller kommuner. Når disse aktørene utsteder en obligasjon kan for eksempel oljefondet kjøpe den, som i praksis betyr at oljefondet har lånt ut penger til utstederen. Hvor mye fondet tjener på kjøpet avhenger av renta og kursen på obligasjonen. Disse varierer etter hvor sannsynlig markedet mener det er at obligasjonsutstederen oppfyller sine betalingsforpliktelser. Typisk vil statsobligasjoner fra stater som regnes som en sikker betaler ha en lavere rente enn fra land med en ustabil økonomi. Det var den første typen obligasjoner Statens Petroleumsfond skulle kjøpe. Dette var regnet som relativt sikre investeringer, med lav risiko og tilsvarende lav avkastning. Helt frem til 1997, året etter at sparingen i oljefondet startet, ble midlene forvaltet på denne måten.

7.5 En tom konstruksjon?

Historikeren Einar Lie skriver i sin bok om norsk økonomisk politikk siden 1905 at Statens Petroleumsfond fremsto som en tom papirkonstruksjon i årene etter opprettelsen i 1990.³⁹² Han har rett i at det ikke ble spart noe i fondet før i 1996, men samtidig virket fondet og loven om fondet som en rettesnor for den videre behandlingen av oljeinntektene. Det vises gjennom for eksempel langtidsprogrammene og nasjonalbudsjettene på 1990-tallet. Allerede i stortingsdebatten om loven ble viktigheten av selve konstruksjonen påpekt. Overføringene fra og til fondet ville i langt større grad enn det som hadde vært tilfellet tidligere synliggjøre

³⁹⁰ *St. meld. nr. 2 (1996-97), Revidert nasjonalbudsjett 1997*, Oslo: Finans- og toll-departementet, 1997, s. 75

³⁹¹ *St. meld. nr. 2 (1996-97), Revidert nasjonalbudsjett 1997*, s. 76

³⁹² Lie, *Norsk økonomisk politikk etter 1905*, s. 174

oljepegebruken. Derfor mente for eksempel Høyres Johan C. Løken at fondet var et «trafikklys mot overbudspolitik». ³⁹³

På samme måte som fondskonstruksjonen åpnet for en måte å forvalte oljeinntektene på, utelukket den også en del andre. Det var noe av det saksordfører Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, som for øvrig var finansminister for Arbeiderpartiet da handlingsregelen ble lagt frem i 2001, understreket i sin redegjørelse for Stortinget våren 1990. Det skulle ikke bli et fond for gode formål som ikke nådde opp i det ordinære budsjettarbeidet. Overføringer fra fondet skulle, som nevnt, dekke det oljekorrigerte underskuddet og krevde egne vedtak. Midlene skulle utelukkende investeres i utlandet, og ikke i realkapital eller andre investeringer i Norge. Innenlandske investeringer var ting finanskomiteen og Schjøtt-Pedersen «entydig» avviste. ³⁹⁴ Her er det verdt å merke seg, og som vi har sett i tidligere kapitler, at Arbeiderpartiet på midten av 1980-tallet hadde programfestet et oljefond som nettopp skulle brukes til de formål Schjøtt-Pedersen avviste fra Stortingets talerstol. Men generelt var debatten om Statens Petroleumsfond preget av enighet om at det var godt at Norge hadde fått på plass et fond, selv om både Høyres og Arbeiderpartiets representanter brukte anledningen til å kritisere hverandres tidligere politikk på området og ta æren for tanken om et oljefond. ³⁹⁵

Ut i fra debatten kunne det virke som om fondskonstruksjonen fikk en holdningsskapende effekt. Norge hadde fått på plass en konstruksjon og noen retningslinjer for hvordan petroleumsinntektene skulle forvaltes, og det skal ikke undervurderes i denne sammenhengen. Denne konstruksjonen bidro nok til en holdning blant politikerne om at det skulle settes penger inn i fondet så fort det var rom for det. Det hadde ikke vært tilfellet tidligere, for eksempel ved tidligere oljeprisstigninger. Dessuten var det allerede fra fremleggelsen av lovforslaget en forventning blant norske politikere at fondet en gang kom til å bli en størrelse å regne med, selv om det ikke var med det første eller i den størrelsesorden det er i 2016. ³⁹⁶ Forventninger om fremtidige inntekter hadde tidligere spilt en sentral rolle i politikktutformingene for oljeinntektene, og man skal nok heller ikke undervurdere forventningene i dette tilfellet. Einar Lie har naturligvis rett i fondet i seg selv var en tom papirkonstruksjon så lenge det ikke var noen midler i det. Men som rettesnor for hvilken vei

³⁹³ S.tid. (1989-90), *Lov om petroleumsfond*, s. 148

³⁹⁴ S.tid. (1989-90), *Lov om petroleumsfond*, s. 143

³⁹⁵ For eksempel: S.tid. (1989-90), *Lov om petroleumsfond*, s. 147-9

³⁹⁶ S.tid. (1989-90), *Lov om petroleumsfond*, s. 143

forvaltningen av inntektene en dag måtte ta, kan det virke som om fondet fikk en ganske umiddelbar holdningsskapende virkning.

7.6 Borte fra programmene

To år etter at loven om Statens Petroleumsfond ble vedtatt, la Høyre og Arbeiderpartiet frem nye valgprogrammer. Siden oljealderens begynnelse hadde de i varierende grad inneholdt oljepolitikk, men etter hvert som sektoren vokste, ble partiene mer opptatt av denne politikken. For stortingsperioden frem til valget i 1993 hadde begge partier programfestet ønsket om å opprette et oljefond. Men for perioden etter valget i 93 nevnte ingen av partiene fondet en eneste gang. Ikke bare det, men oljepolitikk fikk gjennomgående svært liten plass. Det mest håndfaste på området var at begge partiene ønsket å gjøre Norge mindre avhengig av oljeinntektene.³⁹⁷ Utover det var det lite å snakke om. Ordet olje ble nevnt tre ganger i Arbeiderpartiet program, tallet var fire for Høyres del.

Det er ikke så lett å si hva dette var et tegn på. Det var ikke et tegn på at partiene ikke lenger var opptatt av petroleumpolitikken og – industrien. Heller betydde det at det på begynnelsen av 1990-tallet ikke var så mange stridstemaer på dette politikkområdet. Akkurat det kan kanskje sies om oljepolitikken helt siden starten av 1970-tallet, det hersket en bred enighet om de viktigste spørsmålene og de grunnleggende prinsippene. Spesielt har det vært tilfellet for Høyre og Arbeiderpartiet. Men vel så viktig i 1992 var kanskje at store deler av politikken var blitt fastlagt gjennom opprettelsen av oljefondet, som begge partiene hadde støttet. Enighet i debattene og likheten mellom langtidsprogrammene de to foregående regjeringene hadde lagt frem, underbygger også tankegangen om dette. En kan rett og slett stille spørsmål om det var så mye å være uenige om i oljepolitikken i 1992. At det ikke var noen midler i fondet betydde dessuten at det ennå ikke var grobunn for å være uenige om forvaltningen av selve fondskapitalen.

Likevel er det litt overraskende at de to viktigste politiske partiene i Norge ikke hadde politikk om hvordan de ville videreutvikle politikkområdet i sine stortingsprogrammer. Det var en forventning om at det skulle komme større inntekter til fondet snart, men i programmene var ikke dette noe tema. En kunne også forventet at Arbeiderpartiets og Høyres

³⁹⁷ Høyre, *Høyres stortingsvalgprogram: Norge trenger en ny giv*, Oslo: Høyre, 1993, s. 11, underoverskrift: Vår energipolitikk står overfor nye utfordringer. <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1261.html> (søkt opp 09.05.16); Det norske arbeiderparti, *Mer fellesskap - sosialdemokratisk program for 90-åra*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1992, s. 14, underoverskrift: Økt verdiskapning. <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H1260.html> (søkt opp 09.05.16)

programmer inneholdt en slags understreking av at det var viktig at det ble spart penger i fondet, men det gjorde de heller ikke. At Høyre og Ap ikke var så opptatt av oljepolitikken tidlig på 90-tallet, føyer seg også inn i et mer generelt bilde: Det var lite ny oljepolitikk eller endrede holdninger å spore i nasjonalbudsjettene og langtidsprogrammene årene etter at oljefondet ble opprettet. Det var stort sett de samme forhåpningene om at inntektene skulle komme hele Norge til gode, de samme spådommene om at oljeproduksjonen vil nå en topp noen år etter år 2000 og at sektoren ikke måtte fortrenge annen industri.³⁹⁸ Det var temaer som det hadde vært konsensus om i mange år.

7.7 Den første sparingen

Fredag 31. mai 1996 ble det for første gang spart penger i Statens Petroleumsfond. Frem til da hadde oljeinntektene blitt overført til fondet, før de igjen ble brukt over statsbudsjettet.³⁹⁹ Sigbjørn Johnsen, mangeårig finansminister fra Arbeiderpartiet, sier i Asle Skredderbergets bok om oljefondet at han husker dagen svært godt. Han kom inn til lunsj med noen regjeringsmedlemmer etter statsråd med en papirlapp der det stod hvor mye som da var på fondet, nesten to milliarder kroner.⁴⁰⁰ Daværende olje- og energiminister Jens Stoltenberg sier i Skredderbergets bok at han husker hvordan papirlappen ble sendt rundt i rommet, og hvor stolte de var. Lite ante nok regjeringsmedlemmene hvor mye dette tallet kom til å vokse fra våren 1996, men dette var en viktig dag i norsk økonomisk og politisk historie. For første gang hadde Norge spart noen av sine oljeinntekter i et fond.

Norsk økonomi var i perioden rundt det første innskuddet i en viss balanse. I så måte markerte perioden slutten på omtrent 25 år med store svingninger i produksjon, sysselsetting, inflasjon og renter i landet. I nasjonalbudsjettet for 1996 ble det pekt på at det var flere årsaker til disse svingningene, blant annet internasjonale forhold. Det hadde regjeringen åpenbart rett i. Men i tillegg, og som regjeringen påpekte selv, hadde petroleumsvirksomheten gjort Norge mer utsatt for disse svingningene, noe jeg i denne oppgaven har pekt på en rekke ganger. Derfor var regjeringen, som alle regjeringene før den, opptatt av å gjøre økonomien mer «robust overfor ulike påvirkninger», som det het i dette nasjonalbudsjettet.⁴⁰¹ Et av disse tiltakene var innskudd og sparing i oljefondet. Etter 25 år med oljeproduksjon, en periode med store økonomiske svingninger, hadde landet endelig klart å sette til side noen av inntektene fra

³⁹⁸ For eksempel: *St. meld. 4. (1992-1993), Langtidsprogrammet 1994-1997*, Oslo. Finans- og tolldepartementet, 1993, s. 165 – 178

³⁹⁹ Skredderberget, *Usannsynlig rik*, s. 74

⁴⁰⁰ Skredderberget, *Usannsynlig rik*, s. 73-74

⁴⁰¹ *St. meld. nr. 1, (1995-96), Nasjonalbudsjett 1996*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1996, s. 7

norsk sokkel. I årene etter 1996 kom innskuddene til å bli større og større, og etter hvert kom det krav og anbefalinger om at midlene i fondet skulle forvaltes annerledes enn statens andre midler.

I takt med økende innskudd kom selve fondet mer i forgrunnen i norsk økonomisk-politisk debatt. Et talende eksempel på det var finanskomiteens behandling av oljefondet i sin innstilling til nasjonalbudsjettet for 1996. Der ble oljefondet og den første sparingen diskutert. Prinsipielt støttet flertallet i komiteen at inntektene ble satt inn i fondet, men det kom også en rekke andre forslag til den videre forvaltningen.⁴⁰² Høyres fraksjon i finanskomiteen, med støtte fra den utmeldte Frp-representanten Stephen Bråthen, foreslo å endre navn på fondet fra Statens Petroleumsfond til Folketrygdens Støttefond.⁴⁰³ Bakgrunnen for dette forslaget var at fraksjonen ønsket en tydeliggjøring av at fondet skulle støtte fremtidige pensjons- og trygdeforpliktelser.⁴⁰⁴ Dette forslaget fikk ikke gjennomslag. Men flere andre partier hadde også andre forslag: Senterpartiet ville la mer petroleum ligge under havets bunn, og således ha ressursparing fremfor finanssparing.⁴⁰⁵ SV og Krf støttet denne tankegangen.⁴⁰⁶ Venstre, på sin side, ville ha større avsetninger til fondet.⁴⁰⁷ Ingen av disse forslagene fikk heller noe gjennomslag, men de illustrerer at spørsmålet om forvaltningen av oljeinntektene igjen kom på dagsorden da Norge begynte å få penger på bok.

7.8 Et ønske om aksjer

Debatten fikk for alvor en ny dimensjon på grunn av et brev fra Norges Bank. Brevet ble sendt fra banken til Finansdepartementet 10. april 1996, og var vedlagt i det reviderte nasjonalbudsjettet for 1997. Avsendere av brevet var sentralbanksjef Kjell Storvik og Helge Eide, som i 1998 ble en del av ledergruppen i Norges Bank Investment Management, et organ vi kommer tilbake til i neste kapittel.

Sentralbanken ønsket å plassere deler av oljefondet i det internasjonale aksjemarkedet. Frem til da hadde inntektene fra petroleumssektoren, som nevnt, i hovedsak blitt investert i «sikre, rentebærende verdipapirer».⁴⁰⁸ Sentralbankens forslag ville innebære en ganske stor

⁴⁰² S.tid. (1995-1996), *Budsjett-innst. S. I., Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 1996 og forslag til statsbudsjettet medregnet folketrygden for 1996 (St. meld. 1 og St. prp. nr. 1)*, s. 19

⁴⁰³ S.tid. (1995-1996), *Budsjett-innst. S. I.*, s. 20

⁴⁰⁴ S.tid. (1995-1996), *Budsjett-innst. S. I.*, s. 20 og 151

⁴⁰⁵ S.tid. (1995-1996), *Budsjett-innst. S. I.*, s. 124

⁴⁰⁶ S.tid. (1995-1996), *Budsjett-innst. S. I.*, s. 157 og s. 175

⁴⁰⁷ S.tid. (1995-1996), *Budsjett-innst. S. I.*, s. 175

⁴⁰⁸ *St. meld. nr. 2 (1996-97), Revidert nasjonalbudsjett 1997*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1997, s. 75

omlegging av hvordan Norges oljeinntekter skulle forvaltes. Først og fremst ville det øke mulighetene for større avkastning i fondet, men samtidig øke risikoen ved investeringene. Det var frihet til å kjøpe andre verdipapirer enn sertifikater og obligasjoner Norges Bank ba om lov til i brevet. Thorbjørn Jaglands Arbeiderparti-regjering støttet denne vurderingen i sitt reviderte nasjonalbudsjett for 1997. Hovedårsaken til denne endrede holdningen til forvaltningen av petroleumsinntektene var at regjeringen i 1996 antok at det ville ta lang tid før Norge trengte å tære på fondet. Det, sett sammen med at regjeringen mente at det prinsipielle målet med forvaltningen av Oljefondet burde være at «fondets internasjonale kjøpekraft er størst mulig på det tidspunkt det er sannsynlig at vi må tære på fondet», gjorde at regjeringen ville åpne for aksjekjøp. Over tid hadde det vist seg at investeringer i «egenkapitalinstrumenter», som i hovedsak er aksjer, ga «bedre gjennomsnittlig avkastning», skrev regjeringen i det reviderte nasjonalbudsjettet.⁴⁰⁹ Jagland-regjeringen antok også at fondet ville komme til å vare lenge og at det kom til å bli stort. Disse perspektivene, skriver Svein Gjedrem, førte spørsmålet om aktiv aksjeforvaltning opp på dagsorden.⁴¹⁰ Målet med fondet, i Jagland-regjeringens øyne, ble derfor at Norges Bank skulle maksimere fondets verdi innenfor en gitt akseptabel risiko.⁴¹¹

Ved å åpne opp for en mer diversifisert portefølje i fondet ville dette kunne la seg gjøre. Som støtte for regjeringens ønske ble det i nasjonalbudsjettet presentert en god del empiri fra finansforskningen. Den viste at avkastningen i aksjemarkedet over tid ville være høyere enn i obligasjons- og sertifikatmarkedet.⁴¹² Men kanskje vel så viktig ble det henvist til forskning som viste sammenhenger mellom aksjemarkedene, obligasjons- og sertifikatmarkedene og oljeprisen: Obligasjoner og oljepris ble antatt å ha en positiv samvariasjon, mens aksjemarkedet og oljeprisen en negativ samvariasjon.⁴¹³ Slik sett ville en diversifisering også bidra til å balansere norsk økonomi overfor ulike svingninger i verdensøkonomien.

Det var ikke gitt at Norges Bank selv skulle bli aktøren som tok Oljefondet på børs. Det var en diskusjon om hvem som skulle stå for forvaltningen, men den er litt på siden av denne oppgavens formål. Ifølge Gjedrem var mest naturlig Norges Bank skulle stå for forvaltningen av fondet. Banken hadde erfaring med forvaltningen av valutareservene, et godt rykte og

⁴⁰⁹ *St. meld. nr. 2 (1996-97), Revidert nasjonalbudsjett 1997*, s. 77-78

⁴¹⁰ Gjedrem, Svein, «Statens Pensjonsfond Utland: Bakgrunn og noen utviklingstrekk». I *Finansråd i utfordrende tider, om forvaltning og økonomisk politikk.*, s. 39

⁴¹¹ *St. meld. nr. 2 (1996-97), Revidert nasjonalbudsjett 1997*, s. 77

⁴¹² *St. meld. nr. 2 (1996-97), Revidert nasjonalbudsjett 1997*, s. 78

⁴¹³ *St. meld. nr. 2 (1996-97), Revidert nasjonalbudsjett 1997*, s. 78

underlagt en lovgivning som «sikret myndighetene styring og innsikt i virksomheten».⁴¹⁴ Forvaltningen ville ikke komme i konflikt med Norges Banks andre oppgaver, da fondet bare skulle investeres i utlandet.

Jagland-regjeringen fikk ikke fortsette etter stortingsvalget høsten 1997. For første gang siden Lars Korvalds korte regjeringsperiode på begynnelsen av 1970-tallet fikk Norge en regjering uten Høyre eller Arbeiderpartiet. Men finansminister Jens Stoltenberg rakk å få gjennom forskriften om at fondet kunne kjøpe aksjer for inntil 40 prosent av fondets verdi før regjeringen gikk av, og Gudmund Restad fra Senterpartiet tok over Stoltenbergs post.⁴¹⁵

Med penger på bok og muligheter for aksjekjøp fikk forvaltningen av oljeinntektene en helt ny form. Ingen av delene hadde vært skjedd tidligere i norsk oljehistorie. Det som ennå ikke var på plass var en regel for hvordan den stadig økende fondskapitalen kunne brukes av norske politikere. Det er temaet for neste kapittel. Med et stadig større oljefond og utfordringer fra partier om å bruke en større del av oljeinntektene på gode og innenlandske formål, innså spesielt Arbeiderpartiet at Norge også trengte en handlingsregel for petroleumsinntektene.

⁴¹⁴ Gjedrem, «Statens Pensjonsfond Utland: Bakgrunn og noen utviklingstrekk», s. 39

⁴¹⁵ Skredderberget, *Usannsynlig rik*, s. 74

8. 1997-2001: Handlingsregelen blir til

I 2001 la Arbeiderparti-regjeringen til Jens Stoltenberg frem en stortingsmelding som foreslo en «regel» for hvor mye oljepenger Norge kunne bruke. Denne «regelen» har siden blitt kjent som handlingsregelen og den har fått en sentral plass i den politiske og økonomiske debatten i Norge. Kort sagt innebærer regelen at politikerne kan bruke den forventede realavkastningen av oljefondets midler, anslått til fire prosent årlig. Alle partiene på Stortinget har siden 2001 stilt seg bak handlingsregelen, selv om Fremskrittspartiet først gjorde det etter at partiet dannet regjering med Høyre i 2013.

For denne oppgaven er handlingsregelen på mange måter den siste brikken som falt på plass. Der opprettelsen av Statens Petroleumsfond i 1990 la rammene for sparingen av oljeinntektene, la handlingsregelen rammene for bruken av fondets midler. I så måte ga Stoltenberg-regjeringens stortingsmelding svar på det kanskje aller mest grunnleggende spørsmålet i debatten om anvendelsen av oljerikdommen: Hvor mye av oljeinntektene kan Norge bruke? Akkurat det spørsmålet hadde gjennomsyret Norges oljehistorie siden 1971. Hele veien ble det advart mot å bruke for mye av inntektene. Konsekvensene av en overdreven bruk var noe det politiske Norge fryktet. Denne frykten kan sies å ha vært nærmest unison. Svært få, om noen, har ment at alle inntektene fra sokkelen kan pøses inn i norsk økonomi. Likevel manglet debatten jevnt over et helt konkret forslag til hvor mye det var mulig å bruke. Flere utvalg hadde tatt opp spørsmålet, spesielt Tempoutvalget i 1984 og Steigum-utvalget i 1988, men ingen av deres forslag endte opp som faktisk politikk. Mangelen på en slik konkret politikk førte også til at debatten om oljepengebruk ble ført på et ganske overordnet nivå der det hele tiden ble advart mot å bruke for mye penger, uten at det ble fastslått hva det faktisk betydde.

Det er ikke sannsynlig at mangelen på en tallfesting eller konkretisering sprang ut av en manglende vilje til å komme frem til et klart politisk standpunkt, for en tallfesting er vanskelig. Hvor mye den norske økonomien til enhver tid ville tåle av oljepengebruk varierte naturligvis. Men mangelen på en konkret politikk medførte også at det alltid var mulig å overby hverandre i oljepengebruk. Det var dermed en vanskelig øvelse å overbevise både det politiske Norge og norske velgere om en regel for hvor mye penger det var forsvarlig å bruke. Dette var utfordringer Stoltenberg-regjeringen forsøkte å løse med handlingsregelen.

Siden 2001 har handlingsregelen vært gjenstand for mye debatt. Spesielt har mange vært opptatt av hvem som først hadde ideen om en regel, og hvordan saksgangen var internt i Finansdepartementet og i Stoltenberg-regjeringen. Interessen rundt det spørsmålet har nok sammenheng med at handlingsregelen oppfattes som en svært vellykket politisk handling, og da vil folk gjerne vite hvem som bør få æren for den. Dette er ikke et spørsmål som er særlig viktig for min fremstilling, selv om jeg tar det opp. Det sentrale for denne oppgavens problemstilling er å prøve å forstå hvorfor Norge fikk handlingsregelen. Dermed skiller to spørsmål seg ut som spesielt interessante i denne fasen: Hvorfor foreslo Stoltenberg-regjeringen en handlingsregel for oljepengebruk, og hva ville handlingsregelen bety for oljepengebruken og holdningene til den? For å svare på det første spørsmålet må vi på de økonomisk-politiske omstendighetene i Norge de siste årene på 1990-tallet. Sentralt her er fløypartienes vekst på lovnader om en større pengebruk, sammen med en voldsom vekst i oljefondets kapital. Svaret på det andre spørsmålet ligger i en diskusjon om handlingsregelens innretning, der vi skal se at regelen er et kompromiss mellom bruk og sparing av inntektene. I stortingsmeldingen om handlingsregelen ble også inflasjonsmålet innført, det har en hel sentral betydning i vurderingen av handlingsregelen. Perioden kjennetegnes dessuten av at selve forvaltningen av oljeinntektene ble helt ny. Fra 1998 ble en stor del av inntektene investert i aksjer. Dette er av interesse fordi det understreket selve fondskonstruksjonen og gjør fondets kapital enda mer «utilgjengelig» for politikerne. Fondet skal opptre som en langsiktig investor for å sikre god avkastning, som innebærer at fondskapitalen er «utilgjengelig» for politikerne.

8.1 Utenfor regjeringskontorene

Forrige kapittel ble avsluttet med at Thorbjørn Jaglands regjering gikk av etter stortingsvalget i 1997. Men før Kjell Magne Bondeviks regjering tiltrådte, fikk Arbeiderparti-regjeringen gjennomført forslaget om at Statens Petroleumsfond kunne begynne å investere i verdipapirer utover obligasjoner og sertifikater. Finansminister Jens Stoltenberg hadde sørget for å få ordningen på plass før Senterpartiets Gudmund Restad tok over posten fordi han trodde at sentrumsregjeringen ikke ville gjennomføre forslaget. Restad prøvde ikke å gjøre om beslutningen da han ble finansminister.⁴¹⁶

Bondevik-regjeringen bestod av Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet, med støtte fra Høyre og Fremskrittspartiet. Det var den første norske regjeringen siden Lars Korvalds på

⁴¹⁶ Skredderberget, *Usannsynlig rik*, s. 84

begynnelsen av 1970-tallet som verken Ap eller Høyre satt i. De tre sentrumspartiene hadde så sent som i 1996 skrevet i sine merknader til nasjonalbudsjettet at de ønsket en lavere utvinningstakt på norsk sokkel. Venstre hadde riktignok også fremmet forslag om å plassere enda mer oljepenger i fondet, men å senke utvinningstakten var for alle sentrumspartiene en ønskelig måte å spare på.⁴¹⁷ Det ville innebære en ganske drastisk omlegging av politikken på området.

På 1970-tallet hadde regulering av utvinningstempoet vært en foretrukket måte å styre innfasingen av oljeinntektene på i de fleste partiene, som vi har sett i tidligere kapitler. Mest fremtredende var det ønsket da oljeproduksjonen fortsatt var i startfasen, og norske politikere ennå ikke fått erfaring med at det kunne være vanskelig å gjennomføre i praksis.. Ønsket om å regulere innfasing av petroleumsinntektene gjennom regulering av utvinningstakten ble etter hvert mindre fremtredende. En årsak til det var at utvinningstaket på 90 millioner tonn oljeekvivalenter ikke var et tall politikerne reelt forholdt seg til, som vi har sett i tidligere kapitler. En annen årsak var at tallet fikk liten praktisk betydning fordi Norge ikke produserte så mye petroleum før i 1988. Da var ikke ønsket om et «moderat tempo» like fremtredende.⁴¹⁸ En tredje årsak kan tenkes å være at det i praksis ville vært både vanskelig og skadelig å prøve å bygge opp og ned oljesektoren med hyppige mellomrom. Det er snakk om store og langsiktige investeringer, som det ikke er lett å skru av eller på.

Fra Gudmud Restads finanstale høsten 1997 virket det heller ikke som om regjeringen hadde noen planer om å gjennomføre noen av sentrumspartiernes forslag fra 1996. Der la han frem en politikk som på de mest vesentlige punktene var lik den alle norske regjeringer hadde ønsket å føre siden oljealderens begynnelse: Hensynet til kommende generasjoner skulle vektlegges og formuen skulle forvaltes i et langsiktig perspektiv, slik at oljeinntektene ikke skapte for store pressproblemer i norsk økonomi. Det eneste sporet av ønsket om å regulere tempoet presenterte Restad ved å si at regjeringen «aktivt» ville bruke lete- og konsesjonspolitikken, men dette var ikke noe brudd med hvordan tidligere regjeringer hadde forholdt seg til spørsmålet.⁴¹⁹

⁴¹⁷ S.tid. (1995-96), *Budsjett-innst. S. I., Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 1996 og forslag til statsbudsjettet medregnet folketrygden for 1996 (St. meld. 1 og St. prp. nr. 1)*, s. 124 og 175

⁴¹⁸ *St. meld. nr.1(2013-2014), Nasjonalbudsjettet for 2014*, vedlegg 2.18 A

⁴¹⁹ S.tid. (1997-98), *Redegjørelse av finansministeren for endringer i statsbudsjettet 1998*, s. 277-78

At Bondevik-regjeringen ikke søkte å føre en grunnleggende annerledes politikk er ikke overraskende. For det første var regjeringen avhengig av støtte fra flere andre partier for å få flertall for sine budsjetter. For det andre er bruken av oljeinntektene og oljepolitikk meget sentrale områder i norsk økonomisk politikk, der linjene ligger nokså fast fra regjering til regjering. Overordnet sett utgjorde ikke Bondevik-regjeringen noen spesiell forskjell for utviklingen i oljepolitikken. I årene frem til 2000 da Jens Stoltenberg ble statsminister for første gang, ble det ikke gjort store endringer på politikkområdet. Men selv om sentrumsregjeringen ikke markerte seg så tydelig der, ble den en regjering som virkelig fikk oppleve et voksende fond og den første som styrte mens landets oljeinntekter ble plassert rundt omkring på verdens børser.

8.2 Nye retningslinjer

Det var fra 1. januar 1998 at de nye retningslinjene trådte i kraft. Da ble Norges Bank Investment Management (NBIM) opprettet. Denne enheten, underlagt Norges Bank, skulle forvalte fondskapitalen. Det er verdt å merke seg at seks år tidligere, ved opprettelsen av Statens Petroleumsfond, hadde finanskomiteen sagt at det ikke var aktuelt med et eget administrativt apparat for fondet.⁴²⁰ Da NBIM ble opprettet var det 172 milliarder kroner i fondet, en økning fra 46 milliarder i 1996 og 112 milliarder i 1997.⁴²¹ Bakgrunnen for at fondet fikk nye retningslinjer og anledning til kjøpe aksjer ble beskrevet i forrige kapittel. Hovedårsakene til endringen var at politikerne regnet med at fondet kom til å bli stort og at det kom til å ta relativt lang tid før myndighetene ville behøve å bruke av fondets kapital. Derfor ønsket stadig flere at fondet skulle få gå inn i aksjemarkedet, der det over tid var forventet en høyere avkastning enn i obligasjons- og sertifikatmarkedet. Denne overgangen fikk betydning for holdningene til forvaltningen av oljeinntektene, noe jeg kommer tilbake til etter at de nye retningslinjene er beskrevet.

Finansdepartementet utarbeidet retningslinjene for hvordan oljeinntektene skulle forvaltes, med utgangspunkt i blant annet brevet Norges Bank hadde sendt til departementet for å uttrykke ønsket om å kunne plassere fondets midler i aksjer. Retningslinjene ble beskrevet i nasjonalbudsjettet for 1998. Fondets kapital kunne fra januar 1998 investeres i egenkapitalinstrumenter, som i hovedsak var aksjer, og rentebærende instrumenter, som hele

⁴²⁰ S.tid. (1989-90), *Innst. O. Nr. 32 (1989-90), Innstilling fra Finanskomiteen om lov om Statens Petroleumsfond. (Ot. prp. nr. 29)*, s. 4

⁴²¹ Norges Bank Investment Management, *Historien*, Oslo: Norges Bank Investment Management, <http://www.nbim.no/no/fondet/historien/> (søkt opp 09.05.16)

fondets beholdning frem til da hadde vært investert i. Andelen som kunne plasseres i aksjemarkedet skulle variere mellom 30 og 50 prosent, mens resten skulle være i obligasjons- og sertifikatmarkedet. Dette var ifølge departementet en lavere andel aksjer enn hva som var typisk for lignende investorer.⁴²² Valget om å legge andelen lavere enn andre fond signaliserte en viss forsiktighet i utviklingen av oljeinntektsforvaltningen. I så måte føyer beslutningen seg inn i tradisjonen med en relativ langsom utvikling på politikkområdet. Riktignok åpnet regjeringen og departementet for at denne andelen siden kunne endres, men beslutningen viser et spor av usikkerhet i overgangen til en mer aktiv forvaltning av fondet. Denne usikkerheten hadde nok noe å gjøre med de store svingningene som preget verdens aksjemarkeder på slutten av 1990-tallet, særlig på grunn av den såkalte Asia-krisen.

8.3 En egen forvaltningsenhet

Den samme forsiktigheten gjaldt også hvor fondet fikk lov til å investere. Det skulle bare investeres i «land med velfungerende og likvide finansmarkeder med betryggende selskaps-, børs- og verdipapirlovgivning».⁴²³ I praksis betydde det at Norges oljeinntekter bare skulle plasseres i rike industrialiserte land. Fremvoksende økonomier og land som for eksempel Hellas og Island var utelukket i 1998.⁴²⁴ Også på dette punktet åpnet departementet for å endre på retningslinjene etterhvert. NBIM stod heller ikke helt fritt til å velge hvordan det ville investere innenfor de ovennevnte andelene. Samtidig som de nye retningslinjene ble fastlagt, ble det også etablert en såkalt referanseportefølje. Referanseporteføljen er en faktisk eksisterende portefølje, med identifiserbare verdipapirer som fondet faktisk kan kjøpe. På den måten kan fondet måles mot referanseporteføljen, og fondet kan velge å enten holde den eller avvike fra den. Det tryggeste i en sårn situasjon vil være å legge seg tettest mulig opp mot referanseindeksen, men for å oppnå en avkastning utover referanseindeksen ville NBIM måtte innta en rolle som en mer aktiv forvalter. Jo høyere risiko, jo høyere mulig avkastning. I nasjonalbudsjettet for 1998 ble det åpnet opp for at fondet kunne gjøre nettopp det, men innenfor visse risikorammer.⁴²⁵ Selve vurderingen av hvor stor risiko fondet kunne ta er komplisert, og ikke relevant for denne oppgaven. Men den tillot en viss risiko, ved at NBIM for eksempel kunne endre landsammensetningen, satse mer på en bransje eller ta en større andel aksjer i visse perioder. Så lenge fondet holder seg innenfor risikorammen sin kan det øke risikoen på visse investeringer uten å måtte redusere den på andre investeringer. Disse

⁴²² *St. meld. nr. 1. (1997-98) Nasjonalbudsjettet 1998*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1997, s. 87

⁴²³ *St. meld. nr. 1. (1997-98) Nasjonalbudsjettet 1998*, s. 90

⁴²⁴ *St. meld. nr. 1. (1997-98) Nasjonalbudsjettet 1998*, s. 90

⁴²⁵ *St. meld. nr. 1. (1997-98) Nasjonalbudsjettet 1998*, s. 91-2

retningslinjene skulle bevare en grad av forsiktighet og forutsigbarhet i forvaltningen av oljeinntektene. Siden 1998 har NBIM fått større frihet i forvaltningen av Oljefondet. Det gjelder både type investeringer og hvor store de kan være. Fondet er også blitt en mer aktiv eier, og det forvaltes etter noen etiske kriterier. Disse var ikke på plass i 1998. Da var det eneste målet med investeringene høyest mulig avkastning, fondet skulle være en ren finansiell investor og ikke eie mer enn én prosent av aksjene i ett selskap.⁴²⁶

Ordet «frikobling» har vært flittig brukt i mange debatter, utredninger og stortingsmeldinger i forbindelse med Norges oljeinntekter. Begrepet refererer til et ønske om å koble inntjeningen av petroleumsinntektene fra bruken av dem. Så lenge inntjeningen og bruken ikke er frikoblet, men samvarierer, ville Norge være prisgitt faktorer utenfor landets kontroll. Opprettelsen av Statens Petroleumsfond var et svært viktig ledd i den prosessen. Da ble det bestemt at inntektene skulle inn i fondet. At fondet fikk investere i verdens aksjemarkeder kan ses på enda et ledd i denne prosessen.

For det første innebar åpningen for aksjekjøp til at det ble opprettet en egen enhet som skulle forvalte pengene. I forbindelse med fremleggelsen av loven om petroleumsfond så man ikke så for seg en slik enhet. Opprettelsen av NBIM kan sies å ha bidratt til en større frikobling, fordi det skapte enda et ledd i kjeden fra petroleumsutvinningen via fondsoppbygging til selve pengebruken. For det andre kan det argumenteres for at disse pengene ble enda mer frikoblet fra både inntjeningen og bruken ved at de ble investert utenfor landets grenser, spesielt med tanke på at fondet skulle være en langsiktig investor. Riktignok hadde det vært tilfellet siden 1990, men de nye retningslinjene bidro til frikoblingen i enda større grad ved at det ble opprettet et forvaltningsorgan. For det tredje kan åpningen for aksjeinvesteringer sies å ha åpnet opp forvaltningen av pengene. Alle eierpostene til oljefondet er kjente og til enhver tid kan hvem som helt følge verdiutviklingen i fondet. Opprettelsen av petroleumsfondet i 1990 skapte en mekanisme som synliggjorde bruken av inntektene, mens opprettelsen av NBIM synliggjorde hvor mye penger Norge faktisk hadde til enhver tid og hvordan de var plassert. I 2016 kan alle til enhver tid se beholdningen og plasseringene på NBIMs nettsider. Det er en åpenhet som ikke er normal for andre statlige fond.

⁴²⁶ St. meld. nr. 1. (1997-98) Nasjonalbudsjettet 1998, s. 95

8.4 Fløypartier og mer penger

Det er ikke enkelt å finne én forklaring på hvorfor Stoltenberg-regjeringen foreslo en handlingsregel for oljepengebruken akkurat i 2001. Det er lite forskningslitteratur på området, så det er ikke så mye å støtte seg på. Likevel er det noen sentrale faktorer som kan være med på å forklare utviklingen. En faktor er Høyres og Arbeiderpartiets relativt svake oppslutning sammenlignet med fløypartiene SV og Fremskrittspartiet på slutten av 1990-tallet. Spesielt Frp ville bruke en del av oljeinntektene innenlands, men også internt i Ap var det krefter som presset på i denne retningen. En annen faktor var at Norge på slutten av 90-tallet hadde svært mye penger på bok. Det forsterket nok presset om å bruke mer. I tillegg var frykten for overoppheting av norsk økonomi fortsatt tilstede, frykten som har vært et tilbakevendende tema i Norges oljehistorie. Disse forklaringene skal vi ta punkt for punkt.

På siste halvdel av 1990-tallet opplevde både Høyre og Arbeiderpartiet en nedgang i velgeroppslutning. Begge partiene hadde gått ned ved stortingsvalget i 1997 og, som nevnt tidligere, medførte det at ingen av partiene kom i regjering etter valget. For Arbeiderpartiet fortsatte nedgangen i kommune- og fylkestingsvalget i 1999. Høyre hadde under 20 prosents oppslutning ved stortingsvalgene i 1993 og i 1997, da det fikk 14,3 prosent av stemmene. Samtidig som Arbeiderpartiet slet, gjorde SV det relativt godt. Det gjaldt spesielt i perioden etter stortingsvalget i 1997, og kulminerte i 2001, da SV fikk 12,5 prosent og Ap 24,2. I enda større grad gjaldt det Fremskrittspartiet, som i 1997 fikk en oppslutning på 15,3 prosent, ni prosentpoeng høyere enn i 1993.⁴²⁷

Disse endringene kan ikke tilskrives Aps eller Høyres oljeinntektspolitikk alene. Men det er nok liten tvil om at spesielt Frp klarte å kapre en del velgere med løfter om bedre eldreomsorg, bedre veier og andre gode formål oljepengene kunne brukes til. Rundt årtusenskiftet var partiets formann Carl I. Hagen ofte ut i avisene og fortalte hva partiet ville bruke pengene til. Løftene kom gjerne sammen med kritikk av andre politikeres uvilje mot å bruke oljepenger.⁴²⁸ Et interessant poeng er at disse løftene kom samtidig som alle partiene på

⁴²⁷ Garvik, Olav & Notaker, Hallvard & Tvedt, Knut Are. (2016, 22. januar), *Høyre*. I Store norske leksikon. <https://snl.no/H%C3%B8yre> (søkt opp 09.05.16) ; Tvedt, Knut Are. (2013, 13. november), *Stortingsvalg I Norge 1882-2013*, I Store norske leksikon. https://snl.no/Stortingsvalg_i_Norge_1882-2013 (søkt opp 09.05.16)

⁴²⁸ For eksempel (alle søkt opp 09.05.16): NTB, *Hagen: -Hvor blir det av oljepengene?*, NTB, 03.10.2000, <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055013190010030129&serviceId=2>; Sørum-Johansen, Thor, *Vil dele ut oljesjekker*, Dagbladet, 29.11.2000, <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055007200011290035&serviceId=2> ; Saure, Kjell Erik, *Fr.p.s budsjettforslag: 40 mrd. i skatte- og avgiftslette*, Aftenposten morgen, 15.11.2000,

Stortinget støttet opp under modellen for forvaltningen av oljeinntektene. I finanskomiteens innstillinger til nasjonalbudsjettene for 1999, 2000 og 2001 støttet flertallet forvaltningen i fondet. Det var noe uenighet i saker om for eksempel om fondet burde kunne investere i flere land og om det burde kunne eie en større andel av selskaper, men jevnt over var det en konsensus om modellen.⁴²⁹ Dette gjaldt også partiene Fremskrittspartiet og SV. Dette nyanserer bildet av Frp som et parti som bare stod på for å bruke mer av oljeinntektene. Frp kunne ha markert det i finanskomiteens arbeid med nasjonalbudsjettene. Men folk flest vet ikke hva som foregår i komitéarbeidet på Stortinget, så Carl I. Hagens offentlige utspill var nok i langt større grad med på å sette på dagsorden spørsmålet om hvorfor Norge ikke kunne bruke mer oljeinntekter.

At spørsmålene ble diskutert var uansett naturlig, for Norge hadde svært mye penger i oljefondet på slutten av 1990-tallet. Det var en ny situasjon. Det første innskuddet i fondet kom i 1996. I 2000 var fondets verdi 386 milliarder kroner, fondet var mer enn sjudoblet på noen få år. Fra 1998 begynte også oljeprisen å stige, og rundt år 2000 var den igjen på et nivå verden ikke hadde sett siden midten av 1980-tallet. Denne veksten skjedde samtidig som produksjonen på norsk sokkel nærmet seg et historisk toppunkt.⁴³⁰

8.5 Intern uro

Forholdene jeg har beskrevet over ble nok de umiddelbare årsakene til at statsminister Jens Stoltenberg høsten 2000 var på leting etter et svar på spørsmålet om hvordan oljepengebruken kunne reguleres. Han hadde blitt statsminister samme året etter at Bondevik-regjeringen gikk av ett år før stortingsvalget. Ifølge Elisabeth Skarsbø Moen, tidligere politisk journalist i VG, var ikke bare Stoltenberg på leting etter et svar på spørsmålet om hvordan regjeringen kunne opprettholde et forsvarlig nivå på oljepengebruken, men også et svar for å stilne kritikerne om at han ville bruke altfor lite. Han innså at han måtte finne en forsvarlig ordning for å bruke mer penger. Tidligere har jeg pekt på at opposisjonen presset på for mer bruk, men dette presset kom også fra egne rekker i Arbeiderpartiet. Moen skriver at flere fylkeslag krevde redusert oljepris, og at partiets stortingsgruppe krevde mer penger til kommunene.⁴³¹ Det var liten forståelse for å holde igjen. Aps stortingsrepresentant Rune Kristiansen var en av dem

<http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200011150010&serviceId=2>

⁴²⁹ *S.tid., Budsjett-innst. S. I. (1998-99), Innstilling frå finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 1999*, s. 29-30 ; *Budsjett-innst. S. I. (1999-2000), Innstilling frå finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 2000*, s. 26 ; *Budsjett-innst. S. I. (2000-2001), Innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for*, s. 25-6

⁴³⁰ *St. meld. nr.1(2013-2014), Nasjonalbudsjettet for 2014, bakgrunntall*, tabell 2.17B og 2.18A

⁴³¹ Moen, Elisabeth Skarsbø, *Jens Stolenberg. En biografi*, Oslo, Gyldendal: 2002, s. 176

som uttrykte misnøyen offentlig. I et intervju med VG uttalte Kristiansen at «Det er umulig å forklare folk at vi bor i et land med så mange penger, og så oppfører vi oss som om vi bestyrer et konkursbo».⁴³² Han trodde Aps lave oppslutning på meningsmålingene skyldtes at regjeringen ikke ville bruke mer oljepenger: «Karl Eirik Schjøtt-Pedersen oppfører seg som om han har mistet PIN-koden til oljefondet.», sa han i samme intervju.⁴³³ Det etter hvert relativt store presset førte til at Stoltenberg i juleferien i 2000 bestemte seg for å bruke mer oljepenger, skriver Moen. Spørsmålet var hvordan det skulle la seg gjøre uten at det påførte norsk økonomi for stor skade.⁴³⁴

8.6 Fra departementet

Arbeidet med handlingsregelen startet visstnok på forsommeren 2000, ifølge en artikkel i Aftenposten fra 2013, altså en god stund før Jens Stoltenberg bestemte seg for å gjennomføre ideen. Ifølge Tore Eriksen, som da var departementsråd i Finansdepartementet, var det han som foreslo for finansminister Schjøtt-Pedersen å lage et notat om Norges oljepengebruk. Oppgaven med å utforme notatet gikk til Økonomiavdelingen i departementet, som i 2000 var ledet av Øystein Olsen. Han hadde også vært medlem i Steigum-utvalget. Olsen plukket ut en firemannsgruppe fra Økonomiavdelingen til å jobbe med spørsmålet, bestående av Arent Skjæveland, Yngvar Tveit, Lars Wahl og Rune Aslaksen. Underveis i arbeidet ble også pengepolitikken trukket inn, med eventuelt inflasjonsmål for Norges Bank.⁴³⁵ Olsen sier til Aftenposten at arbeidsgruppen besvarte spørsmålet om hvor mye oljepenger Norge kunne bruke med «økonomisk teori, sunn fornuft og hva som var mulig å få til i praktisk politikk.»⁴³⁶

Før jul i 2000 ble Schjøtt-Pedersen orientert om gruppens arbeid, og han orienterte statsminister Stoltenberg. Her er det verdt å merke seg at kronologien stemmer godt overens med det Moen skriver om når Stoltenberg bestemte seg for å innføre handlingsregelen. Utover våren ble arbeidet med regelen og inflasjonsmålet holdt strengt hemmelig, og ingen i pressen visste om stortingsmeldingen før den ble lagt frem samtidig som regjeringens langtidsprogram 29. mars 2001.⁴³⁷

⁴³² Mosveen, Eirik, Sævereid, Harald Berg, og Sjølingstad, Espen, *Slakter Jens*, VG, 14.06.2000, <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055016200006141071002&serviceId=2> (søkt opp 09.05.16)

⁴³³ Mosveen, Sævereid og Sjølingstad, *Slakter Jens*

⁴³⁴ Moen, *Jens Stolenberg. En biografi*, s. 175

⁴³⁵ Sandø, Toralf, *Historien om handlingsregelen*, Aftenposten, 08.11.2013, <http://www.aftenposten.no/fakta/innsikt/Historien-om-handlingsregelen-7366334.html> (søkt opp 09.05.16)

⁴³⁶ Sandø, *Historien om handlingsregelen*

⁴³⁷ Sandø, *Historien om handlingsregelen*

Parallelt med at arbeidsgruppen jobbet med handlingsregelen, gikk debatten i Norge om oljepengebruken, uten at noen visste at handlingsregelen var på trappene. Debatten resulterte for eksempel i at finansminister Schjøtt-Pedersen inviterte 25 økonomer til departementet for å diskutere blant annet oljepengebruk. Møtet ble holdt 31. januar 2001. Blant deltagerne var sjeføkonomer i en rekke banker, BI-professor Erling Steigum, som ledet Steigum-utvalget og Hermod Skånland, som ledet Tempotuvalget.⁴³⁸ Innspillene fra økonomene varierte, noen mente Norge kunne bruke avkastningen av fondet, andre mente det var meningsløst å ha en regel for pengebruken. Hva som kom ut av dette møtet er vanskelig å si, men Schjøtt-Pedersen sa til Dagens Næringsliv at han skulle ta med seg innspillene i arbeidet med langtidsprogrammet.⁴³⁹ I ettertid er det meget nærliggende å tanke at han også tok innspillene med seg inn i slutfasen av arbeidet med handlingsregelen.

8.7 Handlingsregelen

Stortingsmeldingen der handlingsregelen ble presentert var relativt kort. Totalt var den på 16 sider, og delen som handlet om oljepengebruken var seks sider lang, men den inneholdt svært viktige føringer for den økonomiske politikken. Den umiddelbare begrunnelsen for regelen, slik det ble beskrevet i meldingen, var at produksjonen av petroleum, avsetningen til oljefondet og dermed handlefriheten i budsjettpolitikken hadde blitt mye større enn tidligere antatt. Disse forholdene krevde en «en klar, langsiktig strategi for bruken av oljeinntektene».⁴⁴⁰ Denne formuleringen er interessant fordi den understreker nettopp det Moen skriver i sin biografi om Stoltenberg: Strategien legger til rette for en *bruk* av inntektene, ikke sparing. Samtidig skal denne bruken være *klar* og *langsiktig*. Det var altså et slags kompromiss mellom bruk og sparing, og viser i så måte en dobbelthet i regelen.

Stortingsmeldingen om handlingsregelen fremstår i stor grad som en pedagogisk øvelse. Målet med denne øvelsen var å vise at en jevn innfasing av oljeinntektene ville tjene norsk økonomi over tid. Det ble presentert tre forskjellige scenarioer for norsk økonomi, ved tre forskjellige nivåer med oljepengebruk. Det ene scenarioet, vegringsalternativet, medførte en stor økning i bruken av oljeinntektene. Dette ville skape mange offentlige arbeidsplasser, men

⁴³⁸ Haug, Anne Kari, *Samler troppene*, Dagens Næringsliv, 29.01.2001, <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055008190101290022&serviceId=2> (søkt opp 09.05.16)

⁴³⁹ Haug, *Samler troppene*

⁴⁴⁰ *St. meld. Nr. 29. (2000-2001), Retningslinjer for den økonomiske politikken*, Oslo: Finansdepartementet, 2001, s. 1

etter hvert ville pengene bli brukt opp, konkuranseevnen svekket og den økonomiske politikken måtte strammes hardt til. Det såkalte referansealternativet viste en totalt motsatt situasjon: Enda mer av oljeinntektene ble spart, for at bruken av dem kunne øke når det ble behov for det. Det tredje alternativet la opp til «bruk av forventet realavkastning av Petroleumsfondet». Dette alternativet fremstår i meldingen som en middelvei. Over tid ville det gi en jevn innfasing av oljeinntektene, uten at man tærte på selve fondet. Vel så viktig var det at alternativet ga «rom for en viss utvikling av velferdstilbudet og/eller en viss reduksjon i skattenivået». ⁴⁴¹ Alternativet ville også føre til en økonomisk politikk basert på «realiserte inntektsstrømmer fra oljevirkksomheten, og ikke usikre fremtidige inntekter». ⁴⁴² Å basere politikken på fremtidige inntekter hadde norske politikere tidligere gjort, med lite hell.

Den forventede realavkastningen til Oljefondet ble anslått til fire prosent. ⁴⁴³ Tallet fire ble ikke diskutert videre i meldingen, men det ble understreket hvor viktig det var at man forholdt seg til den *forventede* avkastningen, og ikke den *faktiske*. På den måten ville ikke store svingninger i Oljefondet beholdning eller avkastning ha for stor betydning for det enkelte budsjettår. Retningslinjene i meldingen tok også utgangspunkt i en normal konjunktursituasjon. Hvis Norge var inne i en høy- eller lavkonjunktur, åpnet retningslinjene for at det burde brukes mindre eller mer enn fire prosent. ⁴⁴⁴

8.8 Inflasjonsmål

I samme stortingsmelding ble det innført nye retningslinjer i pengepolitikken, som må ses i sammenheng med handlingsregelen. Regjeringen mente at det i en fase der finanspolitikken skulle «tilpasses en gradvis og opprettholdbar økning i bruken av petroleumsinntektene i norsk økonomi» var behov for en pengepolitikk med «en klarere forankring av pengepolitikkenes rolle i å støtte opp om en stabil økonomisk utvikling». ⁴⁴⁵ Dette betydde at Norges Bank skulle styre etter et inflasjonsmål på 2,5 prosent. Tidligere skulle pengepolitikken sørge for en fast eller stabil valutakurs, men det hadde vist seg vanskelig, het det i meldingen. ⁴⁴⁶ De fleste av de viktigste handelspartnerne til Norge hadde i 2001 allerede innført et inflasjonsmål. Men Sverige, Danmark og landene i euro-samarbeidet hadde alle et

⁴⁴¹ St. meld. Nr. 29. (2000-2001), *Retningslinjer for den økonomiske politikken*, s. 3-4

⁴⁴² St. meld. Nr. 29. (2000-2001), *Retningslinjer for den økonomiske politikken*, s. 5

⁴⁴³ St. meld. Nr. 29. (2000-2001), *Retningslinjer for den økonomiske politikken*, s. 7

⁴⁴⁴ St. meld. Nr. 29. (2000-2001), *Retningslinjer for den økonomiske politikken*, s. 7

⁴⁴⁵ St. meld. Nr. 29. (2000-2001), *Retningslinjer for den økonomiske politikken*, s. 10

⁴⁴⁶ St. meld. Nr. 29. (2000-2001), *Retningslinjer for den økonomiske politikken*, s. 8

inflasjonsmål som var lavere enn det regjeringen foreslo.⁴⁴⁷ Årsaken til denne forskjellen var innfasingen av petroleumsinntektene. Et halvt prosentpoeng høyere inflasjon enn handelspartnerne var det Norge måtte betale for å innføre handlingsregelen. Frykten for at oljevirkosomheten og inntektene fra virksomheten skulle drive opp priser og lønninger i Norge har vært et gjennomgangstema i denne oppgaven. Ved å forankre inflasjonsforventningene til 2,5 prosent i året, og gi Norges Bank et mandat til å sette renten for å nå det, nøytraliserte regjeringen en mulig frykt for at handlingsregelen skulle føre til et for stort press med påfølgende prisgalopp.

8.9 Bred støtte

Med handlingsregelen fikk Norge endelig på plass en regel for hvordan politikerne burde bruke oljeinntektene. Allerede fra første stund var det bred oppslutning om den på Stortinget. Fremskrittspartiets var det eneste som ikke støttet Stoltenberg-regjeringens stortingsmelding våren 2001.⁴⁴⁸ Siden har Frp endret oppfatning, og stiller seg bak den i regjering. Handlingsregelen ga svar det viktigste spørsmålet i oljepolitikken siden 1970-tallet: Hvor mye oljepenger kan Norge bruke uten at skadene på økonomien blir for store?

Handlingsregelen ga et konkret, men samtidig et fleksibelt svar. Tidligere i oppgaven jeg pekt på den holdningsskapende effekten av for eksempel oljefondet, det samme gjaldt for handlingsregelen. Omtalen av tallet fire prosent var ikke det som tok mest plass i stortingsmeldingen, men viktigheten av at den inneholdt et konkret tall kan nok vanskelig overvurderes. Tallet har siden 2001 blitt brukt som en målestokk på ansvarligheten i den økonomiske politikken skiftende regjeringer har ført. Det har vært en debatt om tallet fire var et riktig tall, altså om avkastningen over tid faktisk blir fire prosent, men det har ikke blitt endret. Regelen har blitt rammen for debatten om den økonomiske politikken, og det er lett å tenke seg at det var det samfunnsøkonomen Jens Stoltenberg ønsket da han bestemte seg for å finne en måte å bruke mer oljepenger på, uten at det skulle skade norsk økonomi over tid.

⁴⁴⁷ *St. meld. Nr. 29. (2000-2001), Retningslinjer for den økonomiske politikken*, s. 15

⁴⁴⁸ *S.tid. (2000-2001), Innst. S. nr. 229 (2000-2001), Innstilling fra finanskomiteen om retningslinjer for den økonomiske politikken (St.meld. nr. 29 (2000-2001))*, s. 2-7

9. Konklusjon

Denne oppgaven har kartlagt og vurdert det politiske Norges holdninger til bruk av petroleumsinntekter over en tidsperiode på omtrent 30 år. Gjennom disse 30 årene endret norsk økonomi seg kraftig. Den viktigste årsaken til den endringen har vært petroleumsnæringens vekst og den norske stats inntekter fra næringen. Næringen har ført til at Norge er blitt et av verdens aller rikeste land. I begynnelsen av mai 2016 har Oljefondet omtrent 7000 milliarder på bok. Fordelt på hver nordmann er det i overkant av 1,3 millioner kroner. At Norge skulle evne å spare så mye penger var ikke gitt.

På et overordnet nivå er historien om Norge og petroleumsinntektene en historie om forventninger og usikkerhet, og nedturer og oppturer. Disse temaene gjennomsyrrer hele perioden jeg har skrevet om. Det tok lang tid før det politiske Norge klarte å gjennomføre den politikken det egentlig hadde vært enighet om siden petroleumsproduksjonen startet: En politikk som tillot en bruk av inntektene, men samtidig tok hensyn til fremtidige generasjoner og unngikk negative virkningene av en for stor bruk av inntektene. Historien om petroleumsinntektene ender med et kompromiss mellom disse hensynene, i form av handlingsregelen. Veien frem til dette kompromisset var lang og svingete, noe jeg har prøvd å vise gjennom denne oppgaven.

9.1 Håp og forventninger

I 1971, da Ekofisk-feltet offisielt ble åpnet, var ikke petroleumsspørsmål en stor del av den politisk-økonomiske debatten i Norge. Den mest markante holdningen i de aller første årene var av en avventende karakter. Sakte, men sikkert ble den avventende holdningen erstattet av håp og forventninger knyttet til den nye næringen og den kommende rikdommen. Oljekrisen og økningen i oljeprisen i 1973 bidro til å sette petroleumsspørsmål på dagsorden i Norge, men enda viktigere skapte den en forståelse av at Norge var i besittelse av en meget verdifull naturressurs. Den forståelsen skinte tydelig igjennom i Petroleumsmeldingen fra våren 1974. Men meldingen, som var en grundig analyse av petroleumsvirksomhetens virkning på det norske samfunnet, inneholdt også advarsler om muligheten for negative virkninger i form av omstillingsproblemer for resten av økonomien. For å unngå disse virkningene ble det i kjølvannet av meldingen konkludert med å regulere innfasing av inntektene med et «moderat utvinningstempo». En annen mulighet ble også presentert i meldingen: En del av petroleumsinntektene burde investeres i utlandet. Det forslaget ble ikke gjenstand for videre politisk behandling da, temporegulering var løsningen det politiske Norge valgte. I ettertid

virker det som om meldingens advarsler ikke fikk like stort gjennomslag som den håpefulle tonen om at oljen gjorde Norge rikere, og at det ville bidra til skape «et kvalitativt bedre samfunn».

Det tok ikke lang tid før petroleumsinntektene spilte en sentral rolle i politikktutforming. Forestillingen om de fremtidige oljeinntektene ble viktig for den økonomiske politikken Norge valgte å gjennomføre. Da en internasjonal lavkonjunktur spredte seg fra midt på 1970-tallet, og så ut til å nå Norge, bestemte politikerne seg for å møte den med motkonjunkturpolitikk. Denne politikken ble gjennomført med henvisning til fremtidige oljeinntekter. Fra talerstolen på Stortinget ble det sagt at budsjettunderskuddene ikke ville bli noe stort problem, for om noen år kom inntektene fra petroleumsindustrien. Det var bred støtte til denne holdningen. Høyre argumenterte mot *måten* Arbeiderparti-regjeringen brukte de fremtidige inntektene på, men ikke mot *at* de ble brukt på forskudd. Det er verdt å huske på at det var høyt etterspørselspress, lav ledighet og høy inflasjon i norsk økonomi allerede før oljeinntektene ble noe tema. Den økonomiske situasjonen var relativt god. I tillegg til motkonjunkturpolitikken iverksatte myndighetene enn rekke andre kostbare tiltak; støttetiltak til bedrifter i problemer, subsidier og flere reformer. I begrunnelsen for tiltakene ble det i varierende grad henvist til de fremtidige inntektene, men det er liten tvil om at det var en holdning blant mange politikere om at Norge kom til å bli rikt, ganske snart. Den holdningen kom aldri til å bli like sterk igjen.

9.2 Usikkerhet

Forventningene til oljeinntektsutviklingen fikk seg et skudd for baugen på slutten av 1970-tallet. Forklaringen på det er tosidig. På den ene siden innså norske politikere at det ikke var en normal lavkonjunktur verden opplevde, det var en krise av mer strukturell art, med flere og mer grunnleggende bakenforliggende årsaker i de vestlige økonomiene. Den erkjennelsen medførte at den økonomiske politikken ble lagt om. Det ble innført en politikk for å forbedre konkurransevnen og stagge prisstigningen, to faktorer som hadde blitt påvirket i negativ retning av det ekspansive økonomiske klimaet tidligere i tiåret. Omleggingen av politikken ga også grobunn for en viss usikkerhet for utviklingen fremover, sammenlignet med fasene før.

Denne usikkerheten både kom av, og ble forsterket av, at petroleumsinntektene lot vente på seg. I løpet av 70-tallet ble produksjonsprognosene for norsk sokkel nedjustert flere ganger. I mellomtiden hadde Norge «brukt» en del av disse pengene på forskudd. Det førte til at landet

så ut til å få vanskeligheter med å nedbetale gjelden sin, og kredittratingen til Norge var i fare for å bli nedgradert. I dette usikre klimaet erkjente politikerne at de hadde basert sin økonomiske politikk på for usikre prognoser. Det gikk opp for dem at petroleumsproduksjonen og – prisen var styrt av faktorer utenfor Norges kontroll. Høyre forsøkte å skyldte på Arbeiderpartiet, som hadde regjert siden 1973, men Arbeiderpartiet mente at også Høyre hadde vært med på å bruke oljeinntektene på forskudd. Gjennom fase én og to viste jeg at Høyre ikke foreslo en prinsipielt annerledes holdning på det området. De ville riktignok bruke pengene annerledes, men partiet ville bruke dem.

I 1979 steg oljeprisen kraftig. Det betydde at Norge fikk store inntekter som politikerne ikke hadde regnet med. Dette viser usikkerheten i petroleumsmarkedet på godt og vondt. I blant har prisendringene vært til fordel for Norge, og prishoppet i 1979 er kanskje det fremste eksempelet på det. Siden den forrige store prisøkningen i 1973 hadde Norge blitt et oljeproduserende land av en viss skala, og endringen hadde dermed mye større direkte innvirkning i norsk økonomi enn tilfellet var i 73. Etter prisøkningen var det en forståelse av at Norge måtte være forsiktig med å bruke inntektene. Nasjonalbudsjettet for 1981 er et klart eksempel på den endrede holdningen. Advarslene om omstillingsproblemer ble gjentatt, og det ble erkjent at bruken av oljeinntektene tidligere hadde vært for stor. I fase tre har jeg argumentert for at den forsiktige og usikre holdningen rundt 1980 var en naturlig reaksjon på erfaringene fra den økonomiske utviklingen på 1970-tallet. Likevel kan man ane at det det spredte seg en forventning om at oljeprisen skulle holde seg på et stabilt nivå etter prishoppet i 1979, noe den også skulle vise seg å gjøre i en periode.

9.3 Samme politikk, nye ideer

Den forsiktige holdningen som oppstod etter oljeprisøkningen i 1979 fortsatte utover 1980-tallet, i alle fall på papiret. Høyre manet til en mer «fornuftig» bruk av oljeinntektene da partiet inntok regjeringskontorene i 1981. Fase fire viser at det ikke var klart hva Høyre og finansminister Rolf Presthus mente med det utsagnet. I praksis ble det ikke så stor forskjell i forvaltningen av petroleumsrikdommen under Høyre-regjeringen. I det store og hele ble det ikke gjort noen grunnleggende endringer i bruken av oljeinntektene. Det ble konsekvent advart mot å gjøre Norge mer avhengig av oljeinntektene, men det var nettopp det som skjedde. Regjeringen erkjente i nasjonalbudsjettet for 1986 at Norge var blitt stadig mer avhengig av oljeinntektene. Holdningen til hvordan rikdommen burde forvaltes var lik den

som hadde vært på slutten av 70-tallet, men det politiske Norge evnet ikke å gjøre en grunnleggende politikkendring på området.

Det manglet derimot ikke på forslag om løsninger for å frikoble bruken av oljeinntektene fra utvinningen. I 1981 la Høyres oljepolitiske komité (OPK) frem et dokument der det ble anbefalt at deler av petroleumsinntektene skulle spares, helst gjennom investeringer i utlandet. På den måten kunne perioden der Norge kunne bruke petroleumsinntektene vare lenger enn utvinningsperioden. Mange av ideene presentert i komiteens innstilling ligner på det som siden er blitt grunnlaget for forvaltningen av oljerikdommen. Den samme konklusjonen kom Tempoutvalget med i sin utredning fra 1983. Hovedutfordringen, ifølge utvalget, var å finne en ordning som gjorde at inntjeningen av petroleumsinntekter ikke ble bestemmende for i hvilket omfang de ble brukt. Den beste måten å løse den utfordringen på, var å opprette et fond, mente utvalget, som likevel ikke hadde tro på at det ville skje.

Fondstankene fikk gjennomslag i Høyre på midten av 1980-tallet, som jeg omtalte i fase fem. Først gjennom en stortingsmelding fra 1984 basert på Tempoutvalgets arbeid, så gjennom langtidsprogrammet for perioden 1986 til 1989. Arbeiderpartiet støttet også opprettelsen av et fond, men i første omgang en annen type fond. Partiet ønsket et statlig utviklingsfond for næringslivet, ikke et sparefond der midlene ble plassert utenlands. Det tok imidlertid flere år før Stortinget vedtok opprettelsen av Statens Petroleumsfond. En av årsakene til det var nok at oljeprisen stupte på midten av 80-tallet, og sendte norsk økonomi ut på dypt vann. Andre problemstillinger i den økonomiske politikken ble viktigere, for prisfallet innebar at staten ikke hadde noen oljeinntekter å sette inn i et fond. Paradoksalt nok kan nettopp det ha vært en medvirkende årsak til at et samlet storting i 1990 opprettet Oljefondet. Jeg har i fase seks argumentert for at mangelen på inntekter kan ha gjort det lettere å opprette et fond. Logikken bak det resonnementet er at fraværet av inntekter kan ha skapt et politisk klima der det ble lettere å gjennomføre opprettelsen. Hadde det vært store inntekter, ville det kanskje vært vanskeligere å forplikte seg til å spare dem, for hvert parti har sine ønsker om hvordan de bør forvaltes.

Gjennom oljeprisfallet hadde dessuten Norge igjen opplevd uforutsigbarheten i oljeprisutviklingen. Etter prisfallet i 1979 ble det ikke en grunnleggende endring i politikken, selv om politikerne mente at det var nødvendig. Oljeprisfallet i 1985 førte faktisk til en endring. En ny offentlig utredning fra 1988 bidro nok til å legge ytterligere press på

politikerne. Steigum-utvalget, som bestod av flere av Norge mest kjente økonomer, var svært kritisk til hvordan norske politikere hadde håndtert oljeformuen. Det var ikke tatt nok hensyn til de fremtidige generasjonene, og det var heller ikke tatt nok hensyn til usikkerheten rundt oljeinntektene, mente utvalget. Utredningen gjorde nok inntrykk på politikerne.

9.4 Frikobling

Ordet *frikobling* har gjennom oppgaven blitt brukt for å beskrive behovet for å skille utvinningen av petroleum og bruken av petroleumsinntektene. Spesielt på 1980-tallet ble ordet flittig brukt av de tre nevnte utredningene. I 1990 ble denne frikoblingen fullført ved opprettelsen av Statens Petroleumsfond. Det ble ikke antatt at det ville være noen positiv fondsoppbygging de første årene på 1990-tallet, og det ble det heller ikke. I fase seks har jeg likevel argumentert for at fondet fikk en praktisk betydning for holdningene til bruken av petroleumsinntektene. Det skjedde fordi fondet institusjonaliserte forvaltningen av oljerikdommen. Det la rammene for hvordan debatten skulle foregå og hvordan politikerne kunne forholde seg til spørsmålet. Spørsmålet var ikke *om* det skulle settes penger inn i fondet, men *når* det skulle skje. Fondsmekanismen bidro til å frikoble inntjeningen og bruken. Dessuten skulle alle midlene plasseres i utlandet, noe som innebar at fondets kapital ikke ville påvirke den innenlandske økonomien og var langt unna politikerne. En annen viktig konsekvens av opprettelsen var at det krevde eksplisitte budsjettvedtak å bruke av fondets beholdning. I så måte bidro fondsopprettelsen til en større åpenhet om forvaltningen av Norges oljeformue.

Sparingen i fondet startet i 1996. Etter 1996 økte Norges oljeinntekter og mot slutten av tiåret var spådommen at fondet kom til å bli veldig stort. Den erkjennelsen banet vei for to viktige politiske beslutninger. Det ble fra 1998 åpnet for at oljerikdommen kunne plasseres i aksjemarkedet. Frem til da hadde alle investeringene vært i obligasjons- og sertifikatmarkedet. Det ble etablert en egen forvaltningsenhet, Norges Bank Investment Management, som skulle plassere midlene. To hensyn var viktige i begrunnelsen for den endringen: For det første kom fondet til å bli stort, og det skulle ikke tappes for midler før om lenge. For det andre var det ønskelig å plassere pengene i et marked der avkastningen over tid sannsynligvis ville bli størst. Gjennom NBIM kan alle i dag se hvilke investeringer som er gjort med Norges oljepenger, og hvor mye fondet til enhver tid er verdt.

9.5 Handlingsregel for bruk av petroleumsinntekter

Den andre viktige politiske beslutningen fondsopprettelsen banet vei for var handlingsregelen. Den ble presentert gjennom en stortingsmelding våren 2001. Få ting har siden vært gjenstand for så mye debatt som handlingsregelen. I fase syv diskuterte jeg noen av årsakene til at Arbeiderparti-regjeringen la frem denne meldingen. Den ene årsaken jeg peker på, har sammenheng med avsnittet over. Fondet så ut til å bli så stort, at regjeringen mente det var nødvendig å ha innføre en «regel» for hvordan fondets midler kunne brukes over statsbudsjettet. Mot slutten av 1990-tallet argumenterte mange for at mer av oljeinntektene burde brukes i Norge. Spesielt Fremskrittspartiet var en eksponent for den holdningen, og partiet gjorde gode valg og fikk høy oppslutning på meningsmålingene. Men presset om en større pengebruk kom også fra Jens Stoltenbergs eget parti, Arbeiderpartiet. Eksempelvis beskyldte Aps stortingsrepresentant Rune Kristiansen regjeringen for å «ha glemt PIN-koden til Oljefondet». Regjeringen hadde en pedagogisk utfordring når den skulle forklare det norske folk hvorfor det ikke kunne brukes mer av fondet innenlands. I fase seks skrev jeg at Stoltenberg derfor bestemte seg for å foreslå en «regel» som tok hensyn til presset om å bruke mer penger i Norge, men som samtidig hindret en ukontrollert bruk.

Jeg har argumentert for at regelen faktisk la opp til mer pengebruk enn det kanskje Stoltenberg opprinnelig ønsket. Arbeiderpartiet gjorde historisk sett ganske dårlige valg på slutten av 1990-tallet, og partileder Stoltenberg mente at den restriktive holdningen til oljepengebruk var en av årsakene. Handlingsregelen sier at Stortinget kan bruke den forventede realavkastningen av fondets kapital. I meldingen ble den anslått til å være fire prosent. I ettertid har det blitt diskutert om tallet *fire* var riktig, men det er en diskusjon utenfor denne oppgavens formål. At handlingsregelen hadde et ekspansivt preg underbygges av den andre delen av Stortingsmelding 29. Den inneholdt innføringen av et inflasjonsmål for Norges Bank på 2,5 prosent. Dette målet må ses i sammenheng med handlingsregelen. Regelen skal sørge for en gradvis innfasing av oljepengene i norsk økonomi, mens inflasjonsmålet skal sørge for at det skjer uten at inflasjonen tar av og svekker konkurranseevnen. Målet på 2,5 prosent årlig inflasjon er 0,5 prosentpoeng høyere i året enn andre land som har et inflasjonsmål. Oljepengene gjør at Norge vil ha noe høyere press i økonomien og dermed noe høyere prisvekst. Dermed får landet en viss nedbygging av konkurranseutsatt sektor for å få plass til oljepengene i norsk økonomi.

Faktum er at fremleggelsen av Stortingsmelding 29 i 2001, og den påfølgende tilslutningen fra Stortinget, presenterte svaret på hvor mye oljepenger det politiske Norge mente det var forsvarlig å bruke uten at omstillingsproblemene i økonomien ble for store. Med det hadde politikerne oppnådd en felles holdning til forvaltningen av petroleumsinntektene, drøyt 30 år etter at spørsmålet først ble diskutert. Reisen fra en konsensus om et «moderat utvinningstempo» til fire prosent realavkastning av et fond plassert i utenlandske aksjer var fullført.

9.6 Arbeiderpartiet og Høyre

Gjennom fasene i oppgaven har jeg forsøkt å se på holdningsforskjeller- og likheter mellom Arbeiderpartiet og Høyre. Generelt har de to partiene fulgt hverandre tett i spørsmålet om hvordan Norges oljerikdom burde forvaltes. Aller mest enige har de vært i analysen av de mulige negative virkningene av en for stor oljepengebruk. Prinsippene fra de ti bud for oljepolitikken fra 1971 og analysene fra Petroleumsmeldingen fra 1973 har ligget til grunn for både Aps og Høyres oljepolitikk. Lenge mente partiene at et «moderat utvinningstempo», fastsatt til et produksjonstak på 90 millioner tonn oljeekvivalenter årlig, var den beste løsningen for å sikre en passende innfasing av oljeinntektene. Den holdningen må imidlertid ses mest på som et uttrykk for at Ap og Høyre ville ha en kontrollert innfasing - tallet i seg selv var ikke av spesielt viktig betydning, noe jeg diskuterte i fase én.

I partiprogrammene til stortingsvalget i 1981 ble andre løsninger enn utvinningsregulering for første gang diskutert. Høyre så ikke bort i fra at en del av inntektene burde investeres i utlandet, og Arbeiderpartiet ville øke sparingen i samfunnet. Ap så heller for seg et statlig utviklingsfond som skulle støtte norsk næringsliv, men forlot den tanken på slutten av 1980-tallet. Partiene foreslo et oljefond slik vi kjenner det i dag først i partiprogrammene til stortingsvalget i 1989. I mellomtiden hadde imidlertid begge partiene presentert langtidsbudsjetter som inneholdt et ønske om å opprettholde et petroleumsfond. Fondet ble altså foreslått i regjeringenes faktiske politikk før det ble programfestet. Samtidig ble ikke fondet opprettet før det var programfestet. Dette viser en generell tendens om at lite oljepolitikk har blitt først presentert i partienes programmer. Tvert i mot har begge partiene i perioden mellom 1970 og 2001 stort sett programfestet oljepolitikk i etterkant av viktige bidrag fra forskjellige utredninger, fra Petroleumsmeldingen til Steigum-utvalget.

På et overordnet nivå har Arbeiderpartiet og Høyre ført frem den petroleumpolitikken Norge har i dag. Det er ikke spesielt overraskende gitt at de to partiene har hatt regjeringsmakt i de fleste årene mellom 1970 og 2001. Det var Høyre som først presenterte tanken om et oljefond, både gjennom OPK, men også gjennom Willoch-regjeringens langtidsbudsjett. Tanken ble fulgt opp av Gro Harlem Brundtlands regjering på slutten av 1980-tallet. Selve opprettelsen av fondet skjedde også under Brundtland i juni 1990, men i fase fem viste jeg at det var under Jan P. Syses Høyre-regjering arbeidet med opprettelsen startet. Handlingsregelen ble presentert av Arbeiderparti-regjeringen til Jens Stoltenberg, og fikk støtte fra Høyre. Regelen var ikke programfestet i forkant, og skiller seg i så måte fra opprettelsen av Oljefondet.

Den relativt store enigheten om forvaltningen av petroleumsinntektene bør ses i sammenheng med spørsmålets store betydning. Arbeiderpartiet og Høyre kan være uenige i mange spørsmål, men begge partiene er opptatt av brede forlik i viktige spørsmål. De er også svært opptatt av å opptre som ansvarlige i den økonomiske politikken. Forvaltningen av petroleumsinntektene har vært et politisk spørsmål som viser tendensen mot brede forlik og representerer den ansvarligheten de vil stå for.

9.7 Brudd og kontinuitet

Problemstillingen for denne oppgaven var *Brudd og kontinuitet: Arbeiderpartiets og Høyres holdninger til bruk og forvaltning av petroleumsinntektene mellom 1970 og 2001*. Gjennom oppgaven har jeg forsøkt å diskutere både bruddene og kontinuiteten i partienes politikk i posisjon og opposisjon, og i partienes programmer.

Den tydeligste kontinuiteten hos begge partier har vært ønsket om å forvalte inntektene på en «forsvarlig» måte, en måte som ikke ville skape store omstillingsproblemer i norsk økonomi. Det ble allerede i de første årene av Norges oljealder satt som et overordnet mål. Denne frykten ble riktignok ikke alltid fulgt opp i den faktiske politikken, spesielt ikke før 1986. Det var ofte lite samsvar mellom den *faktiske* politikken og politikken i partiprogrammene. Det store bildet viser at Norge, tross feilskjær underveis, klart å unngå de store problemene, i alle fall sammenlignet med en rekke andre petroleumsproduserende land.

På lik linje med frykten for omstillingsproblemer, har ønsket om å la oljerikdommen komme hele det norske samfunnet vært gjennomgående. Det ble også formulert i oljealderens tidligste år, og ønsket ble utbrodert i gjennom tanken om et «kvalitativt bedre samfunn». Det målet har

også norske politikere klart å oppnå gjennom blant annet et høy velstandsnivå og rause velferdsordninger.

De viktigste bruddene har kommet i svaret på hvordan partiene ville unngå de nevnte omstillingsproblemene. Lenge mente både Arbeiderpartiet og Høyre løsningen var et «moderat utvinningstempo» i petroleumsproduksjonen. I takt med at tanken om et oljefond fikk mer oppslutning på 1980-tallet forsvant det begrepet fra debatten. Utover 1980-tallet kom begrepet «frikobling» på banen. Ønsket om å gjøre inntjeningen og oljeinntektene uavhengig av hverandre erstattet ønsket om å regulere tempoet. Etter at Oljefondet og fylt opp av penger, søkte Arbeiderpartiet en måte å forvalte inntektene i fondet. Det resulterte i handlingsregelen, som ble støttet av Høyre.

Bruddene har ofte kommet i etterkant av viktige hendelser i økonomien eller endringer i oljeprisen og- produksjon, spesielt i 1973, 1979, 1986 og på slutten av 1990-tallet. Disse erfaringene gjorde at partienes oljepolitikk ble stadig mer basert på realiteter, og ikke usikre prognoser, som hadde vært tilfellet i begynnelsen. Men det var først etter nedgangen i 1986 og den ventede oppgangen på slutten av 90-tallet at erfaringene faktisk førte til endringer i forvaltningen av oljerikdommen, først ved fondet, så ved regelen.

9.8 Handlingsregelen i dag: En politisk trosbekjennelse?

Handlingsregelen har siden 2001 blitt brukt som et mål om et parti eller en regjering fører en ansvarlig økonomisk politikk. Under valgkampen i 2013 var Arbeiderpartiet, med Jens Stoltenberg som leder, opptatt av å påpeke Fremskrittspartiets uavklarte forhold til handlingsregelen. Høyre ville inngå regjeringssamarbeid med Frp, og Stoltenberg forsøkte å tegne et skremselsbilde av en regjering med et parti som ikke ville følge regelen. Høyre ville gjøre seg medskyldig i en uansvarlig politikk hvis partiet regjerte sammen med Frp, mente Stoltenberg. I den anledning foreslo Dagens Næringslivs politiske redaktør, Kjetil Bragli Alstadheim, i en kommentar at det politiske Norge burde innføre en trosbekjennelse i den økonomiske politikken.⁴⁴⁹

*Jeg tror på handlingsregelen, Finansavdelingens enbårne sønn, vår herre,
Som ble unnfanget ved Jens Stoltenberg og Øystein Olsen
Født av Karl Eirik Schjøtt-Pedersen*

⁴⁴⁹ Alstadheim, Kjetil Bragli, *Den nye trosbekjennelsen*, *Dagens Næringsliv*, 15.6.2013, <http://www.dn.no/meninger/kommentarer/2013/06/15/den-nye-trosbekjennelsen> (søkt opp 5.5.2016)

*Pint og strukket under Per-Kristian Foss
Omfavnet av Kristin Halvorsen
Praktisert av Sigbjørn Johnsen
Sitter ved finansministerens høyre hånd
Skal derfra dømmes ansvarlige og uansvarlige*

Dette var ikke et seriøst forslag fra Alstadheim. Men kommentaren illustrerer hvilken stilling handlingsregelen har fått i Norge siden 2001. Stortingsvalget i 2013 endte med at Høyre og Fremskrittspartiet dannet regjering, og Frp-leder Siv Jensen ble finansminister. I regjeringstiden har partiet bekjent seg til handlingsregelen.

9.9 Veien videre

I innledningskapittelet påpekte jeg at det ikke finnes en samlet historisk fremstilling av forvaltningen av Norges oljerikdom. Denne masteroppgaven er bare ett bidrag til den historien. Det er mye interessant å se på hver eneste av fasene siden petroleumsproduksjonen startet i Nordsjøen, spesielt 1980- og 90-tallet. En mer dyptgående analyse av hvorfor erfaringene fra 1970-tallet ikke førte til større endring på 1980-tallet er et spørsmål jeg synes er spesielt spennende. Et annet, og som gjelder for hele perioden, er motsetninger innad i Høyre og Ap. Helt overordnet mener jeg at en analyse og oppsummering av den faktiske oljeinntektsbruken før opprettelsen av Oljefondet også er nødvendig.

Bibliografi

Trykte kilder

Stortingsforhandlinger

Jeg har benyttet en rekke dokumenter fra stortingsforhandlingene. Alle er hentet fra nettsiden <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/>. Hvert enkelt dokument jeg har brukt, har en egen url. Stortinget skriver i sin egen veiledning at url-ene bør utelates, de kan endres. Ved å søke dokumentenes tittel på nettsiden over, vil de lett kunne leses.

Stortingstidende

Avgrens søket på år på Stortingets nettside og søk opp saksnavnene listet opp under.

1970-71:

Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet

Finansdebatt

1971-72:

Finansdebatt

1972-73:

Redegjørelse av finansministeren om endringer i forslaget til statsbudsjett for 1973

Finansdebatt

1973-74:

Finansministerens redegjørelse om endringer i statsbudsjettet for 1974

Finansdebatt

Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn

1974-75:

Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet

Finansdebatt

1975-76:

Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet

Finansdebatt

1976-77:

Finansdebatt

1977-78:

Finansdebatt

1978-79:

Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet

Finansdebatt

1981-82:

Finansministerens redegjørelse for statsbudsjettet

Finansministerens redegjørelse for endringer i statsbudsjettet for 1982

1989-90:

Lov om petroleumsfond

1997-98:

Redegjørelse av finansministeren for endringer i statsbudsjettet 1998

Stortingsproposisjoner

St. prp. nr. 1 (1970-71), *Statsbudsjettet for budsjett-terminen 1971*

St. prp. nr. 1. (1971-72), *Statsbudsjettet for budsjett-terminen 1972*

St. prp. nr. 1. (1972-73), *Statsbudsjettet, trygdebudsjettet for budsjett-terminen 1973*

St. prp. 102. (1973-74), *Om endringer i det økonomisk-politiske opplegget for 1974*

St. prp.nr. 1. (1974-75), *Statsbudsjettet, trygdebudsjettet for budsjett-terminen 1975*

St. prp. nr. 1 (1975-76), *Statsbudsjettet, trygdebudsjettet for budsjett-terminen 1976*

St. prp. nr. 7 (1975-76), *Om ekstraordinære sysselsettingstiltak vinteren 1975-76*

St. prp. nr. 1 (1976-77), *Statsbudsjettet, trygdebudsjettet for budsjett-terminen 1977*

Stortingskomitéinnstillinger

Innst. S. nr. 294. (1970-71), *Innstilling fra den forsterkede industrikomité om undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.m.*

Innst. S. nr. 275. (1973-74), *Innstilling fra Finanskomiteén om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn. (St. meld. nr. 254)*

Budsjett-innst. S. II. (1976-77), *Innstilling fra finanskomitéen om nasjonalbudsjettet for 1977, og om salderingen av statsbudsjettet for 1977 og trygdebudsjettet for 1977*

Budsjett-innst. S. I. (1976-77), *Innstilling fra finanskomitéen om nasjonalbudsjettet for 1977, og om salderingen av statsbudsjettet for 1977 og trygdebudsjettet for 1977*

Budsjett-innst.S. II. (1976-77), *Innstilling fra finanskomitéen om nasjonalbudsjettet for 1977, og om salderingen av statsbudsjettet for 1977 og trygdebudsjettet for 1977. (St. meld nr. 1 og St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 30.)*

Budsjett-innst. S. I. (1978-79), *Innstilling fra finanskomitéen om nasjonalbudsjettet for 1979 og forslag til statsbudsjett og trygdebudsjettet for 1977*

Budsjett-innst. S. I. (1979-80), *Foreløpig innstilling fra finanskomitéen om nasjonalbudsjettet for 1980 og forslag til statsbudsjett og trygdebudsjett for 1980*

Budsjett-innst. S. II. (1979-80), *Innstilling fra finanskomitéen om nasjonalbudsjettet for 1980 og om salderingen av statsbudsjettet for 1980 og trygdebudsjettet for 1980*

Budsjett-innst. S. I. (1980-81), *Foreløpig innstilling fra finanskomitéen om nasjonalbudsjettet for 1981 og forslag til statsbudsjett og trygdebudsjett for 1981*

Budsjett-innst. S. I. (1984-1985), *Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet for 1985 og forslag til statsbudsjettet medregnet folketrygden for 1985*

Innst. S. Nr. 286 (1984-85), *Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1986-1989*

Innst. O. Nr. 32 (1989-90), *Innstilling fra Finanskomiteen om lov om Statens Petroleumsfond. (Ot. prp. nr. 29)*

Innst. S. Nr. 305. (1988-89), *Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1990-93 (St.meld. nr. 4)*

Budsjett-innst. S. I. (1995-96) *Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 1996 og forslag til statsbudsjettet medregnet folketrygden for 1996 (St. meld. 1 og St. prp. nr. 1)*

Budsjett-innst. S. I. (1995-96) *Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 1996 og forslag til statsbudsjettet medregnet folketrygden for 1996 (St. meld. 1 og St. prp. nr. 1)*

Budsjett-innst. S. I. (1998-99), *Innstilling frå finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 1999*

Budsjett-innst. S. I. (1999-2000), *Innstilling frå finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 2000*

Budsjett-innst. S. I. (2000-2001), *Innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 2001*

Innst. S. nr. 229. (2000-2001), *Innstilling fra finanskomiteen om retningslinjer for den økonomiske politikken (St.meld. nr. 29 (2000-2001))*

Stortingsmeldinger

Finans- og tolldepartementet, *St. meld. nr.1 (1973-74), Nasjonalbudsjettet 1974*, Oslo: Finansdepartementet, 1973

—, *St. mel. nr. 25 (1973-74), Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*, Oslo: Finansdepartementet, 1974

—, *St. meld. nr. 1 (1974-75), Nasjonalbudsjettet 1976*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1975

—, *St. meld. nr. 50 (1974-75), Naturressurser og økonomisk utvikling*, Oslo: Finansdepartementet, 1975

—, *St. meld. nr. 1. (1976-77), Nasjonalbudsjettet 1977*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1976

—, *St. meld. nr. 1 (1978-79), Nasjonalbudsjettet 1979*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1978

—, *St. meld. nr. 1 (1979-80), Nasjonalbudsjettet 1980*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1979

—, *St. meld. nr. 1 (1980-81), Nasjonalbudsjettet 1981*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1980

—, *St. meld. nr. 1 (1981-82), Nasjonalbudsjettet 1982*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1981

- , *St. meld. nr. 1 (1982-83), Nasjonalbudsjettet 1983*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1982
- , *St. meld. nr. 1 (1983-84), Nasjonalbudsjettet 1984*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1983
- , *St. meld. nr. 1 (1985-86), Nasjonalbudsjettet 1986*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1985
- , *St. meld. nr. 83 (1984-85), Langtidsprogrammet 1986-1989*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1985
- , *St. meld. nr. 1 (1986-87), Nasjonalbudsjettet 1987*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1986
- , *St. meld. nr. 1 (1987-88), Nasjonalbudsjettet 1988*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1987
- , *St. meld. nr. 1 (1988-89), Nasjonalbudsjettet 1989*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1988
- , *St. meld. nr. 4 (1988-1989), Langtidsprogrammet 1990-1993*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1989
- , *St. meld. nr. 1, (1995-96), Nasjonalbudsjett 1996*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1996
- , *St. meld. nr. 2 (1996-97), Revidert nasjonalbudsjett 1997*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1997
- , *St. meld. nr. 1. (1997-98) Nasjonalbudsjettet 1998*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1997
- Finansdepartementet, *St. meld. Nr. 29. (2000-2001): Retningslinjer for den økonomiske politikken*, Oslo: Finansdepartementet, 2001
- , *St. meld. nr.1 (2013-2014), Nasjonalbudsjettet for 2014*, Oslo: Finansdepartementet, 2013
- Olje- og energidepartementet, *Stortingsmelding nr. 32 (1984-85), Om petroleumsvirksomhetens fremtid*, Oslo: Olje- og energidepartementet,

Partiprogrammer

Alle partiprogrammene er lastet ned fra

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/>.

Arbeiderpartiet

Det norske arbeiderparti, *Prinsipper og perspektiver*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1969

—, *Trygghet for folket: Det norske Arbeiderpartisarbeidsprogram for perioden 1974 -77*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1973

—, *Du skal vita kva det gjeld: Solidaritet, arbeid, miljø: Arbeidsprogram 1978 – 81*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1977)

—, *Prinsippprogrammet: Arbeiderpartiet*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1981

—, *Arbeidsprogram 1982-1985: Politikk for 1980-årene*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1981

—, *Ny vekst for Norge: Arbeiderpartiet 86-89*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1985

—, *Krav til innsats for felles framtid: Arbeidsprogram for Det norske arbeiderparti 1990-1993*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1989

—, *Mer fellesskap - sosialdemokratisk program for 90-åra*, Oslo: Det norske arbeiderparti, 1992

Høyre

Høyre, *Høyres hovedprogram og arbeidsprogram 1969-1973*, Oslo: Høyre, 1969

—, *Høyres program: stortingsvalget 1973*, Oslo: Høyre, 1973

—, *Høyres program: Perioden 1977 - 81*, Oslo: Høyre, 1977

—, *Høyres program: Perioden 1981 - 85*, Oslo: Høyre, 1981

—, *Høyres program 1985/89: Frihet og fellesskap – mulighetenes samfunn*, Oslo: Høyre, 1985

—, *Ny vilje, ny fremgang: Høyres program 1989-1993*, Oslo: Høyre, 1989

—, *Høyres stortingsvalgprogram: Norge trenger en ny giv*, Oslo: Høyre, 1993

Norske offentlige utredninger

NOU 1983: 27, *Petroleumsvirksomhetens fremtid: Det framtidige omfanget av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel*, Oslo: Olje- og energidepartementet, 20.03.1983. Stabil url: http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008070100075

NOU 1988:21, *Norsk økonomi i forandring: Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene*, Oslo: Finansdepartementet, 1988. Stabil url: http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008060904021

NOU 2015:19, *Finanspolitikk i en oljeøkonomi, praktisering av handlingsregelen*, Oslo: Finansdepartementet, 2015,. Stabil url: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba20a11b21e4468981fecf4ecbe2418c/no/pdfs/nou201520150009000dddpdfs.pdf>

Bøker

Berge, Gunnar, *Til kongen med fagbrev*, Oslo: Aschehoug, 2011, s. 98

Bjerkholt, Olav, Olsen, Øystein og Strøm, Steinar Øivind. *Olje- og gassøkonomi*, Oslo: Universitetsforlaget, 1990

- Cappelen, Ådne, Choudhury, Robin og Eika, Thorbjørn. *Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi 1973-1993. Sosiale og økonomiske studier 93*, Oslo: Statistisk sentralbyrå, 1996
- Erichsen, Eivind, *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*, Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1999
- Furre, Berge, *Norsk historie 1914-2000*, Oslo: Det Norske Samlaget, 2000
- Gjedrem, Svein, «Statens Pensjonsfond Utland: Bakgrunn og noen utviklingstrekk», s.34-43. I *Finansråd i utfordrende tider: om forvaltning og økonomisk politikk*. Red: Nina Bjerkedal, Heidi Heggnes og Runar Malkenes. Oslo: Finansdepartementet, 2011
- Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar, *Norsk oljehistorie, bind I, fra vantro til overmot?*, Oslo: Norsk Petroleumsforening, Leseselskapet, 1992
- Hodne, Fritz og Grytten, Ola H. *Norsk økonomi, 1900-1990*. Oslo: Tano, 1992
- Kleppe, Per. *Kleppe-pakke*. Oslo: Aschehoug, 2003
- Kjeldstadli, Knut, *Fortida er ikke hva den en gang var, en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget, 1999
- Krugman, Paul og Obstfeld, Maurice, *International Economics, Theory & Policy*. Boston: Pearson Addison Wesley, 2008, åttende utgave
- Lie, Einar og Venneslan, Christian, *Over evne: Finansdepartementets historie 1965-1992*, Oslo: Pax Forlag, 2010
- Lie, Einar, *Norsk økonomisk politikk etter 1905*, Oslo: Universitetsforlaget, 2012
- Moen, Elisabeth Skarsbø, *Jens Stolenberg: En biografi*, Oslo, Gyldendal: 2002
- Notaker, Hallvard, *Høyres historie, 1975-2001: Opprør og moderasjon*, Oslo: Cappelen Damm
- Ryggvik, Helge, *Til siste dråpe: Om oljens politiske økonomi*, Oslo: Aschehoug, 2009
- Sejersted, Francis, *Norsk idyll?*, Oslo: Pax Forlag, 2000
- Willoch, Kåre, *Myter og virkelighet, om begivenheter frem til våre dager med utgangspunkt i perioden 1965-1981*. Oslo: 2002, Cappelen
- , *Krisetid*, Oslo: Schibsted, 1992

Nettsider

- Garvik, Olav & Notaker, Hallvard & Tvedt, Knut Are. (2016, 22. januar), *Høyre*. I Store norske leksikon. <https://snl.no/H%C3%B8yre>
- Kjølleberg, Even, *Ekofisk fyller 40 år*, NRK, 08.06.2011, <http://www.nrk.no/arkiv/artikkel/apningen-av-ekofisk-1>
- Norsk Petroleum, *Produksjon, Årlig produksjon 1971-2015*, Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet, 28.04.16, <http://www.norsketroleum.no/fakta/produksjon/>

Leraand, Dag, (2015, 20. april), *Yom Kippur-krigen*. I Store norske leksikon.
https://snl.no/Yom_Kippur-krigen

Lundberg, Nils H., (2014, 18. juli), *Oljekrisen 1973–74*. I Store norske leksikon,
https://snl.no/oljekrisen_1973%E2%80%9374

Norges Bank Investment Management, *Historien*, Oslo: Norges Bank Investment Management, <http://www.nbim.no/no/fondet/historien/>

Norsk Petroleum, *Statens inntekter, bakgrunnstall for «Makroøkonomiske indikatorer for petroleumssektoren 1971-2015»*, Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet, 26.05.15, <http://www.norskpetroleum.no/okonomi/statens-inntekter/>

Norsk Petroleum, *Arbeidsplasser i petroleumindustrien*, Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet <http://www.norskpetroleum.no/okonomi/arbeidsplasser-i-petroleumindustrien/>

Norsk Petroleum, *Statens inntekter, bakgrunnstall for «Makroøkonomiske indikatorer for petroleumssektoren 1971-2015»*, Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet, 26.05.15, <http://www.norskpetroleum.no/okonomi/statens-inntekter/>

Norsk Petroleum, *Statens inntekter, Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, 1971-2015*, Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet, 18.04.16, <http://www.norskpetroleum.no/okonomi/statens-inntekter/>

Ryggvik, Helge, *Forhandlingene om Norges kontinentalsokkel*. I Store norske leksikon, 16.10.2016, https://snl.no/Forhandlingene_om_Norges_kontinentalsokkel

Tvedt, Knut Are. (2013, 13. november), *Stortingsvalg i Norge 1882-2013*, I Store norske leksikon. https://snl.no/Stortingsvalg_i_Norge_1882-2013

Nettavisjer

Alstadheim, Kjetil Bragli, *Den nye trosbekjennelsen*, *Dagens Næringsliv*, 15.06.2013, <http://www.dn.no/meninger/kommentarer/2013/06/15/den-nye-trosbekjennelsen>

Haug, Anne Kari, *Samler troppene*, *Dagens Næringsliv*, 29.01.2001, <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055008190101290022&serviceId=2>

Mosveen, Eirik, Sævereid, Harald Berg, og Sjølingstad, Espen, *Slakter Jens*, VG, 14.06.2000, <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055016200006141071002&serviceId=2>

NRK, *Arve Johnsen, Mitt liv*, video, intervju med NRK, 07:42-09:00. <https://tv.nrk.no/serie/mitt-liv/koid75005813/sesong-2/episode-3>

NTB, Hagen: *-Hvor blir det av oljepengene?*, NTB, 03.10.2000, <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055013190010030129&serviceId=2>

Sandø, Toralf, *Historien om handlingsregelen*, Aftenposten, 08.11.2013, <http://www.aftenposten.no/fakta/innsikt/Historien-om-handlingsregelen-7366334.html>

Saure, Kjell Erik, *Fr.p.s budsjettforslag: 40 mrd. i skatte- og avgiftslette*, Aftenposten morgen, 15.11.2000. <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200011150010&serviceId=2>

Sørum-Johansen, Thor, *Vil dele ut oljesjekker*, Dagbladet, 29.11.2000. <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055007200011290035&serviceId=2>

Tidsskrifter

Artiklene fra The Economist er hentet fra tidsskriftets digitaliserte arkiv (krever nødvendig): <http://find.galegroup.com/econ/dispBasicSearch.do?prodId=ECON&userGroupName=econstore>

Richard, Leonard. «Norway: The next richest country: Survey», s. 69-100. I The Economist, 15.11.1975, London: The Economist, 1975,

The Economist, *Norway's Dutch disease*, London: The Economist, 23.12.1978.

Lover

Lov om Statens petroleumsfond, 1990, Lov om Statens petroleumsfond, LOV-1990-06-22-36, <https://lovdata.no/pro/#document/NLO/lov/1990-06-22-36?searchResultContext=1126>

Diverse

Høyres oljepolitiske komité, *Oljevirkksomheten og Norges fremtid, Innstilling fra et utvalg nedsatt av Høyres Arbeidsutvalg*, Oslo: Høyres hovedorganisasjon, 1981. <http://www.rammcom.com/open/OPK81.pdf>