



Uio • Universitetet i Oslo

Et sparefond for en nyrik stat

Oljefondet og en tradisjon knyttet til sparing

Sondre Eftedal Steinsholt

Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie

Universitetet i Oslo

Vår 2021

Forord

Stor takk til Einar Lie som har veiledet meg gjennom oppgaveskrivingen det siste året. Takk til Petter Nore for alle dine oppløftende kommentarer og gode innspill. Takk til Anders Talleraas, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Tore Eriksen for deres erindringer. Takk til alle dere fra prosjektgruppa om Statoils historie som tok seg tid til å lese og gi meg tilbakemeldinger.

Sammendrag

Mange stiller spørsmålstegn rundt hvordan Norge har bygd opp verdens største statlige investeringsfond, og spart enorme mengder oljeinntekter til fordel også for fremtidige generasjoner. De færreste stiller spørsmålstegn rundt *hvorfor*.

I stedet for å bruke mest mulig, settes store inntekter til side. Rettferdiggjort av argumentet *sparing til fremtidige generasjoner*. Men oljefondet er ikke et isolert tilfelle som viser den norske stats vilje og evne til å spare. Det er heller ikke et isolert tilfelle som viser hvordan argumentet, eller motivet om å spare til fremtiden, har legitimert sparing.

Gjentagende finner man perioder hvor landets sparerate har vært eksepsjonell høy. Periodenes avstand i tid gjør at man kan snakke om en «tradisjon knyttet til sparing». En tradisjon hvor motiver lik det ovennevnte, har blitt ansett til å være av overordnet viktighet. Oppgaven undersøker om de motivene som ble vektlagt i denne tradisjonen, også ble vektlagt under opprettelsen av oljefondet.

Problemstillingen i denne oppgaven er: Kan oljefondet sees i sammenheng med, eller som uttrykk for, en tradisjon knyttet til sparing? Oppgaven har funnet ut at mange av de motivene som var av overordnet viktighet i tradisjonen knyttet til sparing, også kommer til uttrykk i debattene som omhandler oljefondet og oljevirkksomheten. Disse motivene synes å ha havnet i skyggen på 1970-tallet da det først ble funnet olje på norsk sokkel. Etter hvert som inntektene ble større derimot, og etter oljeprisfallet i 1986, kommer de samme motivene som kjennetegner tradisjonen knyttet til sparing, sterkt til syne i de politiske debattene. Og kort tid senere vedtok Stortinget å opprette oljefondet, som i stor grad bygger på de samme motivene. Politikerne *lot* også oljefondet vokse seg svært stort i en periode hvor presset mot å bruke mer, var betydelig. Hvorfor politikerne gjorde dét, kan ved siden av forståelsen for de økonomiske konsekvensene av å bruke for mye oljeinntekter innenlands, i vel så stor grad sies å ha skyldtes ønsket om å spare til fremtiden og dens generasjoner.

INNLEDNING	1
<i>Avgrensning og oppbygging</i>	3
<i>Kildebruk og metodiske utfordringer</i>	4
<i>Historiografi</i>	4
1. EN TRADISJON KNYTTET TIL SPARING	7
1.1 <i>Innledning</i>	7
1.2 <i>Investeringsraten på 1800-tallet</i>	8
1.3 <i>Et felles «driv»</i>	10
1.4 <i>Investeringsraten på 1900-tallet</i>	11
1.5 <i>Bondesamfunnets kriser</i>	13
1.5.1 <i>Kornmagasiner som et «case»</i>	15
1.6 <i>Et «Terje Vigen-kompleks»</i>	17
1.7 <i>Statens reservefond</i>	18
1.8 <i>Konklusjon</i>	19
2. SPARETRADISJONEN I SKYGGEN? – 1970-TALLET	21
2.1 <i>Innledning</i>	21
2.2 <i>Stortingsmelding nr. 25 (1973-74)</i>	22
2.3 <i>Faktorer som førte sparing i skyggen</i>	24
2.3.1 <i>Temporegulering</i>	26
2.4 <i>Investeringer for fremtiden</i>	29
2.5 <i>Holdningsaspektet</i>	32
2.6 <i>Noe må gjøres</i>	34
3. TANKER OM SPARING VOKSER FREM – 1980-1986	36
3.1 <i>Innledning</i>	36
3.2 <i>Tempoutvalget</i>	37
3.2.1 <i>Bufferfondet</i>	38
3.3 <i>Tiden mellom 1983 og 1986</i>	39
3.3.1 <i>Bred konsensus, men intet fond</i>	42
3.4 <i>Betydningen av SDØE</i>	43
4. EN KRISE LØFTER TANKER OM SPARING FREM - 1986-1988	45
4.1 <i>Innledning</i>	45
4.2 <i>Politisk uenighet</i>	45
4.2.1 <i>Ordlydsendringen i fondsforslaget</i>	47
4.3 <i>Betydningen av en NOU</i>	48
4.4 <i>Tilbakeblikk av en sentral aktør</i>	50
5. STATENS PETROLEUMSFOND - 1988-1990	51
5.1 <i>Innledning</i>	51
5.2 <i>Politisk prestisje</i>	52
5.3 <i>Delkonklusjon 1970-1990</i>	55
6. PAPIRKONSTRUKSJONEN 1990-1995	57
6.1 <i>Innledning</i>	57
6.2 <i>Liten tro, men samtidig ambisjoner</i>	57
6.3 <i>Et «pensjonsperspektiv»</i>	60
6.4 <i>Ambisjoner om sterkere bindinger</i>	63
7. FONDET BLIR STORT 1996 -	67
7.1 <i>Innledning - Et folk som ikke ønsket å spare</i>	67
7.2 <i>Handlingsregelen innføres</i>	68
7.2.1 <i>Den interne prosessen</i>	69
7.2.2 <i>Befolkningens mentalitet</i>	71
7.2.3 <i>Mentaliteten på Stortinget</i>	72
7.2.4 <i>En debatt om generasjoner</i>	73
8. SPARETRADISJON VERSUS EGENNYTTE	76
8.1 <i>Innledning</i>	76
8.2 <i>Oljefondet og handlingsregelen</i>	76
KONKLUSJON	79
LITTERATUR	83

Innledning

Filosof Henrik Syse skrev i 2011 et kapittel i boken *Finansråd i utfordrende tider* hvor han drøftet det etiske aspektet ved sparingen i oljefondet. Syse stilte spørsmålet:

Hva gjør oljerikdommen med det norske folk? Hva gjør den med dem som forvalter dem? Gripes man av den stormannsgalskap som lett akkompagnerer stor rikdom? Eller klarer man å dyrke nøysomhet, forsiktighet, uegennyttighet og langsiktighet?¹

Syse avstod fra å besvare spørsmålene direkte, men mellom linjene ligger det et åpenbart *ja* på ovennevnte spørsmål. Videre skrev Syse hvordan det ved siden av det etiske aspektet, «så er det personlige, karakterdannende perspektivet også viktig. Således må vi spørre: Hva slags holdninger ligger til grunn for tenkningen og handlingene (...)?».² Syse alluderte med dette til at det kan ha vært *noe* mer enn kun logikk og rasjonell økonomisk tenkning som har ført til at Norge har klart å spare enorme mengder oljeinntekter gjennom oljefondet.

Sistnevnte er et bemerkelsesverdig faktum, og har vært gjenstand for hyppige undersøkelser i forsøk på å finne en forklaring på. Majoriteten av disse forklaringene peker særlig på betydningen av institusjonelle faktorer slik som et kompetent embetsverk, demokrati, tillit, korrupsjon og egalitet. Men dette var hovedsakelig tilretteleggende faktorer. I seg selv forklarer de ikke hvorfor det ble spart så mye, eller hvorfor politikerne lot oljefondet vokse seg svært stort. Det er *dette* denne oppgaven utforsker. Men oppgaven vil ikke vektlegge de ovennevnte institusjonelle faktorene, i stedet vil oppgaven utforske hvorvidt det har foreligget en tradisjon knyttet til sparing som kan sees i sammenheng med opprettelsen av oljefondet, og størrelsen det etter hvert fikk. Var det bare tilfeldig at Norge har klart å spare majoriteten av netto kontantstrøm fra oljevirksomheten gjennom oljefondet, og blir holdt som et foregangseksempel på vellykket naturressurshåndtering, mens andre land i samme situasjon lider av ressursforbannelse? Eller kan sparingen i oljefondet, og størrelsen det etter hvert fikk, sees i sammenheng med, eller som uttrykk for, en lengre tradisjon knyttet til sparing?

Denne tradisjonen knyttet til sparing bygger særlig på motivet om å sikre en bedre fremtid eller fremtidig velstand. Et motiv som også sparingen i oljefondet bygger

¹ Syse, «Forvaltning over generasjonene», 78.

² Syse, «Forvaltning over generasjonene», 78-79.

på. *Måten* sparingen kommer til uttrykk på, er i denne sammenheng av stor betydning. Sparingen i oljefondet finner eksempelvis sted utelukkende gjennom finansielle investeringer. Men oljefondet er på langt nær et isolert eksempel på at sparing kommer til uttrykk gjennom investering i norsk historie. Her foreligger det en trend som strekker seg på tvers av århundrer. For eksempel, fra midten av 1800-tallet og frem til første verdenskrig, lå landets gjennomsnittlige investeringsrate i prosent av statens totale utgifter, tett opp til 30 prosent.³ I samme situasjon finner man landets investeringsrate etter andre verdenskrig og frem til 1970-tallet, som i prosent av BNP lå tett opp til 30.⁴ Dette var høye tall, og «drivet» bak de høye tallene bunnet hovedsakelig i ønsket om å heve landets fremtidige velstandsnivå. Dette var noe dalevende, men også fremtidige generasjoner, ville få glede av.

Sistnevnte generasjonsaspekt kommer tydelig til syne i debattene om oljefondet og oljevirkosomheten i siste halvdel av 1900- og på begynnelsen av 2000-tallet. Her vises det gjentagende til bondesamfunnets norm hvor det å overlate gården i bedre stand enn da man selv overtok den, nærmest var en plikt. Politikernes buk av normen på denne tiden, som et moralsk anker for å rettferdiggjøre de store avsetningene til fondet, er bemerkelsesverdig. Spørsmålet er om tradisjonen knyttet til sparing: den gjennomgående høye investeringsraten, kan knyttes til normer lik den ovennevnte, eller en tankegang, hvor det å spare var av øverst viktighet. Og om denne tradisjonen preget de politiske avgjørelsene som ble tatt i siste halvdel av 1900- og på begynnelsen av 2000-tallet. En slik innfallsvinkel kan bidra til å øke forståelsen for hvorfor valgene som ble tatt, ble tatt, og hvorfor enkelte motiver ble ansett å være av overordnet betydning, for eksempel sparing til fremtidige generasjoner. I denne sammenheng er oppgavens viktigste bidrag til historieskrivingen om oljefondet, forståelsesøkning samt kartleggingen som gjøres av de mentalitetsendringene som finner sted.

I oppgaven vil begrepet «oljefondet» bli brukt som et generelt begrep som dekker både Statens petroleumsfond, og Statens pensjonsfond utland. Oljefondet gikk under førstnevnte navn fra 1990 til 2006, og sistnevnte fra 2006 til skrivende stund.

³ Hodne, *Norges økonomiske historie* (Oslo: Cappelen, 1981), 293. Her tas det utgangspunkt i Fritz Hodne sine beregninger om «grunnlagsinvesteringer».

⁴ Eitrheim, Klovland og Øksendal, *A monetary history of Norway*, 425.

Avgrensning og oppbygging

Kapittel én bør sees på som et bakgrunnskapittel. Her vil tradisjonen knyttet til sparing: de høye investeringsratene på 1800-tallet og i etterkrigstiden, belyses kort. Videre drøftes det hvorvidt gjentagende innslag av kriser bidrog til å forme denne tradisjonen.

Hovedfokuset i oppgaven ligger på tiden fra 1970-tallet til begynnelsen av 2000-tallet. Dette er kapittel to til åtte, som grovt sett har en kronologisk oppbygging. I utgangspunktet er dette en bred tidsramme, men hendelsene som fant sted på 1970- og 1980-tallet, er avgjørende for å forstå hvorfor det ble opprettet et oljefond. Å belyse disse tiårene ble ansett som nødvendig for å besvare oppgavens problemstilling. Særlig interessant er hvordan 1970-tallet synes å bryte med mye av foregående tids tradisjon knyttet til sparing. Hvorvidt dette var tilfellet, og hvilke faktorer som i så fall bidrog til dét, blir drøftet i kapittel to. Kapittel tre og fire ser på 1980-tallet, tiåret hvor tanker om sparing av oljeinntekter virkelig gjorde seg gjeldende. I dette tiåret fant det sted en markant mentalitetsendring, noe kapittel fire undersøker. Kapittel fem undersøker selve opprettelsen av fondet, og hvordan opprettelsen var preget av en noe turbulent politisk prosess. Hvorfor den var dét, blir drøftet. I denne drøftingen bidrar kapitlet til å kaste lys over de tilsynelatende uenighetene blant politikerne på slutten av 1980-tallet. Sistnevnte er et moment som ikke kommer særlig godt frem i historieskrivingen om oljefondet, i hvert fall ikke den populærhistoriske. Kapittel seks drøfter fondets periode som «tom papirkonstruksjon», og hvilke faktorer som bidrog til dét.⁵ Kapittel syv og åtte tar for seg perioden da fondet ble stort, og undersøker om den tilbakeholdenheten som ble vist, og de motivene som ble lagt til grunn, kan sees i sammenheng med en tradisjon knyttet til sparing. Konklusjonen oppsummerer hvorvidt oljefondet kan sees i sammenheng med, eller som uttrykk for, en lengre tradisjon knyttet til sparing.

Ved siden av dette er det verdt å påpeke at opprettelsen av Folketrygdfondet ikke er viet plass i oppgaven. Det kunne vært undersøkt hvorvidt også denne fondsopprettelsen stod i sammenheng med en lengre tradisjon knyttet til sparing. Men problemstillingen tar utgangspunkt i oljefondet, ikke Folketrygdfondet. Handlingsregelen derimot, blir ved oppgavens slutt viet en del plass, da den og oljefondet er svært nært tilknyttet.

⁵ Uttrykket «tom papirkonstruksjon» er hentet fra Lie, *Norsk økonomisk politikk* (Oslo: Universitetsforlaget, 2012), 174.

Kildebruk og metodiske utfordringer

Kildebruken i oppgaven baserer seg hovedsakelig på stortingsdebatter, meldinger og innstillinger. Årsaken til dette ligger i *hvor* en finner uttrykk for motivene som kjenner tegner tradisjonen knyttet til sparing. Dette er særlig i de politiske avgjørelsene, prosessene og debattene. Og tatt i betraktning hvordan opprettelsen av oljefondet hovedsakelig var et resultat av politisk vilje, er det her det er naturlig å lete. Men etter hvert, på begynnelsen av 2000-tallet, får også embetsverket en mer betydelig rolle i avgjørelsene knyttet til oljefondet. I denne sammenheng er et fåtall interne dokumenter fra Finansdepartementet undersøkt. Men koronasituasjonen har vanskeliggjort tilgangen på kilder fra embetsverket. Én fordel ved at fondsopprettelsen fant sted forholdsvis nært i tid, er muligheten til å intervju sentrale personer. Her har visse sentrale personer blitt intervjuet.

En utfordring ved oppgavens problemstilling er at man risikerer å skape sammenhenger der man leter etter dem. Denne utfordringen kan sies å prege de fleste typer problemstillinger, men særlig de hvor det som utforskes både er vanskelig å «bevise» og å dokumentere empirisk. Å fastslå at det foreligger en tradisjon, holdning, eller at visse motiver blir vektlagt tyngre enn andre, er i høyeste grad begge. Dette er en iboende utfordring, og har sannsynlig vært bidragsytende til at denne dimensjonen ved oljefondets historie er mindre utforsket. Det lar seg vanskelig gjøre å løse denne utfordringen gjennom én spesifikk metodisk tilnærming, annet enn det å ha en mest mulig objektiv tilnærming til kildematerialet.

Historiografi

Opprettelsen av oljefondet ligger forholdsvis nært i tid. Noe som medfører at historieskrivningen om fondet ligger enda nærmere. Det at fondet stod som en tom papirkonstruksjon i seks år etter dets opprettelse, bidrog òg lite sannsynlig til å fremskynde historieskrivningsprosessen. I denne sammenheng er det påtagelig hvordan akademias fokus på fondet har økt i takt med dets verdi. Naturlig nok, kan det mulig sies, da det å skrive om et av verdens største statlige investeringsfond åpenbart er mer interessant enn det å skrive om en tom papirkonstruksjon.

Fokuset i historieskrivningen om oljefondet varierer sterkt. I bøker som kan defineres som mer populærhistoriske, men også artikler og bokkapitler som har et internasjonalt rettet fokus, vektlegges særlig institusjonelle faktorer slik som demokrati, et kompetent embetsverk, et samfunn preget av høy grad av tillit og lav korrupsjon. Disse

faktorene sees på som avgjørende for fondets opprettelse og suksessen som etter hvert fulgte. I de populærhistoriske bøkene er for øvrig enkeltindividers rolle også svært fremtredende. Eksempler på bøker som kan sies å falle inn under sistnevnte kategori er *Drømmefondet* og *Usannsynlig rik*.⁶ Eksempler på artikler og bokkapitler med internasjonalt fokus er *The Norwegian Petroleum Fund as Institutionalized Self-Restraint* og *Avoiding the resource curse the case Norway*.⁷ I bøker av mer akademisk sjanger, vektlegges særlig den interne prosessen i embetsverket, og den politiske prosessen. Eksempler på slike bøker er *Norges Bank 1816-2016*, *Over Evne Finansdepartementet 1965-1992* og *Norsk økonomisk politikk etter 1905*.⁸ Samtidig omhandler ikke disse bøkene oljefondet spesifikt. I skrivende stund foreligger det faktisk ingen akademiske bøker som spesifikt kun omhandler oljefondets historie.

Litteratur som utforsker oljefondet i sammenheng med tradisjon og holdninger, er langt og få imellom. Men én artikkel som trekker frem dette aspektet, er *Rikdom på norsk*. Artikkelen peker på hvordan motivet bak sparingen kan sies å ha røtter som strekker seg bakover til bondesamfunnet og selveiets tradisjon.⁹ Samtidig drøfter den, noe kritisk, hvordan det å spare til fremtidige generasjoner ikke nødvendigvis er mer solidarisk enn å bruke penger på nåværende generasjoner utenfor landets grenser, som kan sies å trenge de mer.

En interessant side ved litteraturen som omhandler historien om oljefondet, er hvordan det i de siste årene har vært en økning av de med en mer kritisk tilnærming. Én slik artikkel er *Oljefondet – I solidaritet med fremtidige generasjoner*. Artikkelen peker på at man ikke kan vite om fremtidige generasjoner «ønsker seg olje og gass i bakken mer enn et oljefond som kan dekke pensjonsutgifter».¹⁰ Den peker også på at forutsetningene som blir lagt til grunn når det argumenteres for sparing til fremtidige generasjoner, er problematisk:

Myndighetene bygger på nasjonalformuemodellen, som regner om alle verdier til pengeverdi. Slik avskjærer de en politisk debatt hvor vi kunne behandle olje

⁶ Øvald, *Drømmefondet* (Oslo: Manifest, 2018). Skredderberget, *Usannsynlig rik* (Oslo: Kagge, 2015).

⁷ Øvald, Tranøy og Raknes, «The Norwegian Petroleum Fund». Holden, «Avoiding the resource curse».

⁸ Lie mfl., *Norges Bank 1816-2016*. Lie og Venneslan, *Over evne*. Lie, *Norsk økonomisk politikk* (Oslo: Universitetsforlaget, 2012)

⁹ Lie, «Rikdom på norsk», 88-89.

¹⁰ Takle, «Oljefondet», 265.

og gass som naturressurser med egenverdi. Dette begrenser fremtidige generasjoners handlefrihet, som er en viktig dimensjon ved solidaritet.¹¹

Også fra utenlandsk akademias side finner man slike kritiske syn. Artikkelen *Can a country save too much? The case of Norway*, peker på hvordan Norge sparer for mye gjennom oljefondet, noe som har negative konsekvenser for resten av verden: «Norway's excess saving imposes a cost on the rest of the world during periods of weak aggregate demand and ultralow interest rates».¹² Begge disse artiklene står som eksempel på den ambivalensen oljefondets historieskriving har fått. På den ene side skrives det kritisk om fondet, mens det på den andre side prises for sin suksess. I begge tilfeller både nasjonalt og internasjonalt.

Økningen i kritiske søkelys omhandler imidlertid oftest veien videre. I svært liten grad blir selve fondsopprettelsen og de vurderingene man da tok, gjenstand for diskusjon. Det fremstår som om det foreligger en allmenn konsensus i historieskrivingen om at de vurderingene som ble lagt til grunn på daværende tidspunkt, var gode.

¹¹ Takle, «Oljefondet», 256.

¹² Gagnon, «Can a country save too much?», 1.

1. En tradisjon knyttet til sparing

1.1 Innledning

Innledningsvis ble det nevnt hvordan bondesamfunnet gjentagende har blitt trukket frem i stortingsdebattene knyttet til oljefondet, men også oljevirkksomheten generelt, i siste halvdel av 1900- og på begynnelsen av 2000-tallet. Her vises det til hvordan man på «den tiden» var avhengig av å spare til harde år, og hvordan gården burde overlates i bedre stand til neste generasjon.¹³ Stortingsrepresentantene brukte dette som et moralsk anker for å rettferdiggjøre argumenter om måteholdenhet i oljeutvinningen, og sparing til fremtidige generasjoner. Men slutten av 1900-tallet var ikke første gang slike motiver, eller denne normen, legitimerte politiske avgjørelser. Både den høye investeringsraten på 1800-tallet, og i etterkrigstiden, trekkes frem som eksempel på dette. Disse investeringene bar preg av de samme motivene, hvor ønsket om å sikre fremtidig velstand, eller «overlate gården i bedre stand», var av overordnet viktighet. Motivenes opprettholdelse på tvers av generasjoner og århundrer, sammen med en høy sparerate, muliggjør bruken av begrepet «tradisjon knyttet til sparing».

Et interessant trekk ved denne sparingen er hvordan den oftest kommer til uttrykk gjennom investering. Oljefondet står som et tydelig eksempel på dette, hvor det etter opprettelsen av fondet i 1990, i perioden fra 1998 til 2018, estimeres at Norge har *spart* så mye som 2/3 av netto kontantstrøm fra petroleumssektoren.¹⁴ Men denne sparingen skjer ikke ved at kontantstrømmen lagres på en konto. I stedet investeres den i utenlandske aksjer, eiendom og obligasjoner. *Sparingen* for fremtiden finner sted gjennom *investering*, et aspekt som også kjennetegner den sparingen som fant sted tidligere i norsk historie, dog med mindre tyngde på verdipapirer. Den høye investeringsraten på 1800- og 1900-tallet skyldtes hovedsakelig innenlands investering i infrastruktur.

Det ovennevnte gir imidlertid inntrykk av at det foreligger et skarpt skille mellom sparing og investering, noe som ikke er tilfelle i realiteten. Den renommerte samfunnsøkonomen John Maynard Keynes konstaterer eksempelvis at sparing *er lik* investering, «being, for the community as a whole, merely different aspects of the same thing».¹⁵

¹³ Se eksempelvis avsnitt 2.2, 4.2.1 og 7.2.4 i oppgaven.

¹⁴ Nore, «Oil and Economic Diversification», 50.

¹⁵ Keynes, *The general theory* (London: Palgrave Macmillan, 2018), 55-58, 67.

1.2 Investeringsraten på 1800-tallet

Den høye investeringsraten i Norge fra midten av 1800-tallet, og frem til første verdenskrig, må sees i sammenheng med embetsmennenes dominans i det norske statsapparatet fra 1814 til 1884. Embetsmennene var blant de høyest utdannede i samtiden, og politikken de førte var tett knyttet opp mot troen på at fremtidig velstand kunne oppnås gjennom høye investeringer i infrastruktur, utdanning og helsestell. Historiker Pål Thonstad Sandvik skriver eksempelvis hvordan «statsapparatet ble befolket av menn som hadde nasjonsbygging og økonomisk vekst blant sine primære mål».¹⁶ Mens Rune Slagstad omtaler styringen som et moderniseringsregime, reformregime og kunnskapsregime hvor innflytelsesrike personer inntok sentrale maktposisjoner, «tungt lastet med ideologisk kunnskap om stat, samfunn og vitenskap».¹⁷ Effekten dette hadde, kommer tydelig til syne gjennom det historiker Fritz Hodne definerer som grunnlagsinvesteringer.

Ifølge Hodne innebærer begrepet grunnlagsinvesteringer: «Utbyggingen av transportsystemene, helsepleie og utdanning».¹⁸ Disse investeringenes gjennombrudd kom i 1850-årene, skriver Hodne, «da deres andel gikk opp fra beskjedne 12 % til 25 % av de samlede statsutgifter. I de hektiske 1870-årene var andelen oppe i 40 % enkelte år».¹⁹ Dette var høye tall. I gjennomsnitt gikk én fjerdedel av statsutgiftene til grunnlagsinvesteringer i siste halvdel av 1800-tallet, og i toppår lå de på *over* én tredjedel. De totale tallene kan sies å male et enda skarpere bilde, hvor bevilgningene til grunnlagsinvesteringer ble mer enn tidoblet i løpet av kun 25 år, fra 1835 til 1860.²⁰ Sammenlignet med andre utgifter, eller bevilgninger, var det ingen andre poster i statsutgiftene som økte likte sterkt som grunnlagsinvesteringene på 1800-tallet, ifølge Hodne.

Men dette var noe som fra et «økonomisk vekstsynspunkt», måtte vurderes som positivt skriver Hodne.²¹ Eksempelvis, «I en relativt tilbakeliggende økonomi med et innslag av selvberging kan en regjering fremme det materielle fremskritt ved å utbygge samferdselen og oppmuntre institusjoner og adferd som er orientert mot sparing og investering».²² At samtidens embetsmenn var av samme oppfatning, er åpenbart. Den høye investeringsraten står som bevis på dette. Slagstad beskriver dessuten

¹⁶ Sandvik, *Nasjonens Velstand* (Bergen: Fagbokforlaget, 2018), 66.

¹⁷ Slagstad, *De nasjonale strateger* (Oslo: Pax, 1998), 16-17.

¹⁸ Hodne, *Norsk økonomisk historie* (Oslo: Cappelen, 1981), 291.

¹⁹ Hodne, *Norsk økonomisk historie* (Oslo: Cappelen, 1981), 292-293.

²⁰ Hodne, *Norsk økonomisk historie* (Oslo: Cappelen, 1981), 293.

²¹ Hodne, *Norsk økonomisk historie* (Oslo: Cappelen, 1981), 299.

²² Hodne, *Norsk økonomisk historie* (Oslo: Cappelen, 1981), 274.

samfunnsomformingen som fant sted, som «en villet og styrt prosess».²³ I tillegg skriver Sandvik at «hvis det hadde vært opp til regjeringen å bestemme, hadde bevilgningene til slike formål økt enda mer».²⁴

«Drivet» etter å sikre en bedre fremtid er påtagelig, i likhet med viljen til å sette av midler til grunnlagsinvesteringene, selv hvis det innebar opptagelse av statslån for å realisere ambisjonene. Som eksempel kan statsbanene trekkes frem, som «i 1800-årene i det alt vesentlige ble bygd med statslån».²⁵ Også dette er et interessant aspekt ved den høye investeringsraten i Norge. I England for eksempel, «var statsmakten mer tilbakeholden. I England ble utbyggingen av moderne kommunikasjonsmidler (...) utført av private aktører».²⁶ I Norge derimot, hadde staten «en mer aktiv rolle og den norske styringsideologien hadde en sterkere samfunnsetisk dimensjon».²⁷ En av samtidens mest innflytelsesrike politikere, Anton Martin Schweigaard, uttalte eksempelvis at «'Staten er et Selskab, der maa tage Fremtiden med i Betragtning'».²⁸ I denne sammenheng skriver historiker Anne Lise Seip at:

Staten kunne også legge til rette for utvikling ved å tre inn, ved å bli aktør. Den kunne påta seg oppgaver som private ikke kunne løse, eller som krevde sentral koordinering, slik som de større kommunikasjonsoppgavene (...). Slike oppgaver pekte ut over de øyeblikkelige behovene, men la rammebetingelser for kommende generasjoner.²⁹

At staten har vært en pådriver for investeringer er et kjennetegn ved norsk historie. Den høye investeringsraten på 1900-tallet i etterkrigstiden, stod òg i sammenheng med et statlig «driv». Men det var ikke bare fra statens side man ser et «driv» etter, og en vilje til, å investere for å sikre en bedre fremtid på 1800-tallet. Også fra lokal side kommer dette tydelig til uttrykk.

²³ Slagstad, *De nasjonale strateger* (Oslo: Pax, 1998), 17.

²⁴ Sandvik, *Nasjonens Velstand* (Bergen: Fagbokforlaget, 2018), 67.

²⁵ Hodne, *Norsk økonomisk historie* (Oslo: Cappelen, 1981), 297.

²⁶ Sandvik, *Nasjonens Velstand* (Bergen: Fagbokforlaget, 2018), 68.

²⁷ Sandvik, *Nasjonens Velstand* (Bergen: Fagbokforlaget, 2018), 74.

²⁸ Seip, *Nasjonen bygges*, bind 8, *Aschehougs norgeshistorie*, 80.

²⁹ Seip, *Nasjonen bygges*, bind 8, *Aschehougs norgeshistorie*, 80.

1.3 Et felles «driv»

De første initiativene til investering i vannkraft i Norge på slutten av 1800- og begynnelsen av 1900-tallet, kom hovedsakelig fra lokalt plan. I vannkraftsektoren spilte den norske stat først og fremst en regulerende rolle frem til 1918, uten å engasjere seg i selve vannkraftutbyggingen.³⁰ Kronene investert maler et tydelig bilde av dette, hvor landets kommuner frem til 1924 hadde stått for 85 prosent av de 850 millionene investert i offentlig kraftforsyning.³¹ Men det var ikke kun i vannkraft kommunene investerte, også i de ovennevnte grunnlagsinvesteringene var kommunenes investeringer betydelige. Ifølge Hodne «kan vi konstatere at opp til Første verdenskrig var de kommunale grunnlagsinvesteringene totalt sett større enn de statlige».³² Dette er et bemerkelsesverdig aspekt, og viser hvordan motivet knyttet til det å sikre en bedre fremtid, eller fremtidig velstand, stod vel så sterkt på lokalt plan, som blant de lærde embetsmennene i statsapparatet.

Hvorfor man kan skimtes en viss tilbakeholdenhet fra statens side når det kom til investering i vannkraft frem til begynnelsen av 1900-tallet, henger sammen med hvordan vannkraftteknologien var mindre utviklet. I hvert fall sammenlignet med hva den ble utover på 1900-tallet.³³ Tunge investeringer i denne sektoren ville ikke gitt like god «avkastning» slik de øvrige grunnlagsinvesteringene gav. Dessuten rommet statskassen begrensede summer, og «statlige investeringer i kraftforsyning kom lenger ned i prioriteringsrekken».³⁴ Først utover på 1900-tallet snudde denne situasjonen, i takt med teknologiutviklingen. Samtidig bør ikke statens regulerende rolle frem til 1918, undervurderes. Eksempelvis sørget konsesjonslovene for at staten og det norske folk sikret seg naturressurser som ble ansett som øverst viktig å opprettholde under nasjonal kontroll. Staten var også frempå i denne perioden ved oppkjøp av flere viktige fosser, ofte de som var utenlandsk-eide.³⁵ Både gjennom disse kjøpene, og konsesjonslovene, kan man skimte en viktig føre-var investeringstankegang.

Slik sett var det på mange måter var det naturlig, men samtidig ingen selvfølge, at initiativet til vannkraftutbyggingen kom fra lokalt plan. Med en tilbakeholden stat, manglet det på aktører som var villig til å investere i vannkraftanlegg for å gi

³⁰ Rusten, «*The hydropower industry*», 104. Skjold, *Power for generations* (Oslo: Universitetsforlaget, 2009), 57.

³¹ Skjold, *Power for generations* (Oslo: Universitetsforlaget, 2009), 37.

³² Hodne, *Norsk økonomisk historie* (Oslo: Cappelen, 1981), 299.

³³ Hagemann, *Det moderne gjennombrudd*, bind 9, *Aschehougs norgeshistorie*, 189

³⁴ Sandvik, *Nasjonens velstand* (Bergen, Fagbokforlaget, 2018), 157.

³⁵ Rusten, «*The hydropower industry*», 103.

lokalbefolkninger tilgang på strøm. «Scarce, scattered populations do not offer good opportunities for profit; local authority intervention was not only desirable, but also very necessary», skriver historiker Dag Ove Skjold.³⁶ Et interessant moment ved denne mangelen er hvordan kommunene trådte inn og fylte dette investeringsvakuumet, til tross for at vannkraftsektoren enn så lenge ble ansett som ny og uforutsigbar. Skjold peker på at bakgrunnen for dette lå i de overveldende forventningene knyttet til mulighetene vannkraft ville kunne gi. Et tydelig eksempel på dette var de manglende investeringene i det som i samtiden var vel så viktig for lokalsamfunnets velferd, slik som kloakk, rent vann og tilgang på gass.³⁷ Sistnevnte hadde eksempelvis mange av de samme fordelene elektrisitet gav.

I denne sammenheng er villigheten til å investere i noe nytt, og for samtiden noe usikkert, bemerkelsesverdig. Men selv om den overordnede faktoren knyttet til at troen på at vannkraft ville føre til økt velferd for lokalsamfunnet er enkel i bruk som forklaring på hvorfor kommunene satset på vannkraftutbygging, mister man i denne forklaringen et viktig aspekt ved utviklingen som fant sted – holdningsaspektet. For eksempel ville det ikke ha funnet sted et slikt initiativ fra de lokale myndighetenes side hvis man hadde vært foruten felles holdninger eller en form for felles mentalitet. En splittet lokalbefolkning, og derunder kommuner som vegret seg for å investere i risikofylte prosjekter, kunne like gjerne vært det historiske forløpet. I stedet ser man et «driv»; mennesker som ivret etter bedre og tryggere levekår. Nok så til at det forelå en villighet til å satse på det risikofylte, i håp om å høste større belønninger.

1.4 Investeringsraten på 1900-tallet

Et «driv» lik det ovennevnte, finner man også i etterkrigstiden. I likhet med store deler av 1800-tallet var investeringsraten i Norge i etterkrigstiden svært høy. Faktisk hadde Norge, i prosent av BNP, *den høyeste* gjennomsnittlige investeringsraten av alle landene i OECD området fra 1946 til 1970.³⁸ Mye av årsaken til dette kan knyttes til hvordan ett parti, Arbeiderpartiet, dominerte det politiske landskapet i to tiår fra 1945. Politikken partiet førte baserte seg på ambisjoner om å industrialisere landet ved å satse på energiintensiv industri. Her både hadde, og har, Norge et komparativt fortrinn gjennom tilgang på enorme mengder energi fra vannkraft. Landets regjerende politikere

³⁶ Skjold, *Power for generations* (Oslo: Universitetsforlaget, 2009), 40.

³⁷ Skjold, *Power for generations* (Oslo: Universitetsforlaget, 2009), 40.

³⁸ Eitrheim, Klovland og Øksendal, *A monetary history of Norway*, 424.

anså utnyttelsen av dette som nøkkelen til fremtidig velstand, «dette var personer som hadde fått formet sine oppfatninger og synspunkter under mellomkrigstidens kriser, verdenskriger og krigsøkonomiens fremganger», skriver Einar Lie.³⁹

Den økonomiske politikken som muliggjorde den høye investeringsraten kjennetegnes av streng regulering, prisstyring og opprettholdelse av lav rente. Lavrentepolitikken kom til å bli videreført i flere tiår, men de strengeste reguleringene måtte etter hvert oppgis til fordel for implementeringen av mer indirekte økonomiske instrumenter ved inngangen til 1950-årene.⁴⁰ Forståelig nok kom opprettholdelsen av krigstidslignende rasjonering og prisstyring etter hvert under press. Men tiårene frem til 1970 kjennetegnes likevel av en sterk styring fra statens side, både politisk og økonomisk. Norge fikk en «særegen form for blandingsøkonomi, hvor markedsmekanismen fikk spille en forholdsvis beskjeden rolle», skriver professor Tore Jørgen Hanisch med kollegaer.⁴¹

Det interessante ved de strenge reguleringene som ble opprettholdt den første femårsperioden etter andre verdenskrig, er konsensusen rundt de. Som ovennevnt måtte disse avvikles i løpet av forholdsvis kort, men det bemerkelsesverdige er hvordan avviklingen hovedsakelig skyldtes press utenfra, ikke innenfra. Eksempelvis skrev tidligere finansminister Erik Brofoss i 1950 hvordan folket hadde blitt gjort til ufrivillige sparere gjennom import-reguleringer, og hvordan man på bakgrunn av dette hadde klart å opprettholde det høye investeringsnivået.⁴² Men til tross for dette var det tilsynelatende ingen markant motvilje fra folkets side, eller press innenfra, knyttet til den ufrivillige sparingen. Selv etter at privat konsum fikk friere tøyler fra 1950, var det slik at «both the overall level and pace of expansion displayed restraint compared with Sweden and Denmark», ifølge Øyvind Eitrheim med kollegaer.⁴³ Arbeiderpartiet beholdt òg sin maktposisjon i politikken frem til midten av 1960-tallet, noe som er nok en indikator på at det ikke var sterk misnøye blant folket til den førte politikken.

Situasjonen minner om den ble pekt på i avsnitt 1.3. En tilnærmet felles, eller delt, tankegang kan sies å være synlig både blant befolkningen og de folkevalgte politikerne. Viktigheten av å skape fremtidig velstand trumfet de umiddelbare behovene. Eksempelvis, i motsetning til land slik som Storbritannia og Sverige, begynte ikke

³⁹ Lie, «Ørnens vinger», 351.

⁴⁰ Eitrheim, Klovland og Øksendal, *A monetary history of Norway*, 442-445.

⁴¹ Hanisch, Søylen og Ecklund, *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*, 177.

⁴² Eitrheim, Klovland og Øksendal, *A monetary history of Norway*, 428.

⁴³ Eitrheim, Klovland og Øksendal, *A monetary history of Norway*, 426.

arbeidet med opprettelse av en «vugge til grav»-velferdsstat rett etter Andre Verdenskrig.⁴⁴ Statens forbruk ble i stedet redusert med over 13 prosent fra 1946 til 1950.⁴⁵ Eitrheim med kollegaer skriver hvordan den utøvende makts mål var: «productive investments first; then and only then was the time right for reaping the gains of past thriftiness».⁴⁶ Manglende misnøye fra befolkningen gir inntrykk av at dette var et felles mål.

Hvorfor det var slik, står mulig i sammenheng med hvordan folket, i likhet med landets regjerende politikere, hadde gjennomlevd de samme krisene, og den samme krigen, få år tidligere. At staten ikke er en utenforstående «entitet», men bygd opp av institusjoner som igjen drives av landets innbyggere, bør i denne sammenheng fremheves. Politikken som ble ført stammet fra mennesker som hadde opplevd disse krevende tiårene, i likhet med resten av folket. Dette aspektet er også mulig å se i sammenheng med hvorfor det var et felles «driv» knyttet til investering mellom embetsmennene i statsapparatet, og innbyggerne i kommunene, på 1800-tallet. Også her stod foregående tids kriser friskt i minne, noe som sannsynlig påvirket den førte politikken.

1.5 Bondesamfunnets kriser

Det er mulig at de gjentagende innslagene av kriser i bondesamfunnet i tidlig moderne tid bidrog til å forme tradisjonen knyttet til sparing. Perioden sammenfaller i stor grad med den *lille istid*, en periode preget av kjøligere og mer ekstremt vær.⁴⁷ I Norge resulterte dette i gjentagende innslag av demografiske kriser, det vil si perioder hvor dødsratene, sammenlignet med de gjennomsnittlige ratene, var markant høyere. Disse krisene skjøt fart på 1600-tallet i takt med den lille istids ovennevnte klimatiske konsekvenser. Hyppigere enn før inntraff perioder med kaldt vær, matmangel og epidemier.⁴⁸ Best kildemateriale knyttet til dette har vi fra 1700-tallet, hvor en studie av Trondheim viser hvordan demografiske kriser rammet byen i 1742, 1763, 1765, 1773, 1779, 1785, 1803, 1811 og 1813. Studiets konklusjon var at flertallet av disse kriseårene enten var «direkte eller indirekte forårsaket av underernæring i uår».⁴⁹

Disse gjentagende krisene i tidlig moderne tid, eller bondesamfunnet, kaster et interessant lys over vanskelighetene ved selvbergingen i Norge. Eksempelvis, i en

⁴⁴ Eitrheim, Klovland og Øksendal, *A monetary history of Norway*, 426.

⁴⁵ Eitrheim, Klovland og Øksendal, *A monetary history of Norway*, 425.

⁴⁶ Eitrheim, Klovland og Øksendal, *A monetary history of Norway*, 426.

⁴⁷ Dybdahl, *Klima, uår og kriser i Norge* (Oslo: Cappelen Damm, 2016), 57-58.

⁴⁸ Rian, *Den nye begynnelsen*, bind 5, *Aschehougs norgeshistorie*, 143 og 278.

⁴⁹ Dybdahl, «Klima og demografiske kriser i Norge», 217.

sammenligning av Europeiske dødsrater skriver historikeren John D. Post hvordan Norge toppet statistikken over gjennomsnittlig dødelighet med 81 prosent økning i 1742.⁵⁰ Noe også tall fra statistisk sentralbyrå underbygger, hvor dødeligheten per 1000 innbyggere fra 1741 til 1745 lå på over 30.⁵¹ Grunnen til denne markante økningen skyldtes, som tidligere nevnt, sviktende klima med påfølgende matmangel og epidemier. Men det interessante i denne sammenheng er at ingen andre land kunne måle seg med den ekstreme økningen i gjennomsnittlig dødelighet som fant sted i Norge. For eksempel Østerrike fikk i samme periode kun en neglisjerbar økning i gjennomsnittlig dødelighet på like under 2 prosent.⁵² Heller ikke Sverige eller Danmark var i nærheten av norske nivåer. Det forekom en økning i disse landene òg, men med en økning på henholdsvis 22 og ti prosent kan omfanget til sammenligning sies å ha vært minimalt, dette til tross for deres skandinaviske beliggenhet. Statistikken belyser derfor en interessant side ved hvordan sviktende klima gav sterkere negative konsekvenser for Norge, sammenlignet med resten av Skandinavia og Europa.⁵³ Hvorfor det var slik er interessant å utforske nærmere, for økningen i 1740-årene står ikke alene som et avvikende eksempel. Også i 1770-årene fant det sted en periode med sviktende klima og utbrudd av smittsomme sykdommer. Nok en gang var Norge med på å toppe statistikken med en økning på hele 111,4 prosent i 1773.⁵⁴ Flere andre land fikk òg hard medfart i denne perioden, men generelt sett var det Norge og Sverige som ble hardest rammet.

Hvorfor det var slik, skyldtes flere faktorer. Jordbruksforholdene i Norge stod åpenbart dårligere stilt sammenlignet med Danmark og deler av Sverige. Historikeren Sølvi Sogner beskriver eksempelvis samtidens Danmark som en «kornlade», kapabel til å dekke hele det norske importbehovet for korn.⁵⁵ Likevel forekom det en omfattende avlingssvikt i Danmark også, på 1770-tallet. I denne sammenheng knytter John D. Post Danmark sin suksess til offentlige tiltak slik som kornmagasiner. Tiltak både Norge og Sverige manglet.⁵⁶ Mens historikeren Gunnar Wasberg skriver, om enn noe mer generalisert, hvordan landene som klarte seg best under jordbrukskriser var land

⁵⁰ Post, «Climatic Variability and the European Mortality Wave», 13. Wasberg, *Fra kornmagasin til pengehusholdning* (u.s.: u.f., 1995), 89.

⁵¹ Statistisk sentralbyrå, «Dødeligheten og dens årsaker i Norge 1856-1955», 42.

⁵² Wasberg, *Fra kornmagasin til pengehusholdning* (u.s.: u.f., 1995), 89.

⁵³ Finland fikk òg en markant økning i dødelighet i denne perioden, men grunnet krig mellom Sverige-Finland og Russland er det vanskelig å anslå hvorvidt dette skyldtes matmangel eller krig.

⁵⁴ Post, «The Mortality Crises of the Early 1770s», 33.

⁵⁵ Sogner, *Krig og fred*, bind 6, *Aschehougs Norgeshistorie*, 145-153.

⁵⁶ Post, «The Mortality Crises of the Early 1770s», 49.

som «baserte seg på importert korn, godt utbygd velferdssystem og effektiv offentlig administrasjon. På alle disse felter sviktet det i Skandinavia». ⁵⁷ Videre skriver historikeren John Herstad hvordan det i Norge manglet på «de rutiner og den innsikt som var nødvendig for at kornvarer i store mengder, raskt og mot kredit, skulle kunne bringes innover i landet fra importhavnene». ⁵⁸

1.5.1 Kornmagasiner som et «case»

Hvorfor det manglet på slike rutiner og innsikt er et spørsmål som da er rimelig å stille. Som nevnt hadde det siden 1600-tallet vært gjentagende innslag av ulike former for kriser i Norge, 1770-tallet var intet isolert eksempel. Manglende tiltak slik som, for eksempel kornmagasiner, gir inntrykk av at sparing ikke ble tillagt stor vekt på daværende tidspunkt. Men mye tyder på at dette heller skyldtes en manglende evne, ikke vilje, til å spare. Årsaken til mangelen på kornmagasiner lå ikke hos befolkningen, men hos statsmakten peker Gunnar Wasberg på. Han skriver hvordan debatten om å innføre kornmagasiner ble «hemmet av den autoritære ånd med sentrum i de kretser som stod enevoldsmakten nær». ⁵⁹ Ønsket om kornmagasiner for å sikre seg mot dårligere tider ble slik sett sabotert av Danmarks interesse av å opprettholde en fast avsetning på kornet de eksporterte til Norge. «Gjennomgående konstaterer vi at Danmark og Norge når det gjaldt kornmagasin, var på kollisjonskurs», skriver Wasberg. ⁶⁰ Man fikk derfor ingen utbredt opprettelse av kornmagasiner før etter 1774. Da inntrådte en ny kornhandelsordning som åpnet opp for kornmagasiner. Videre førte tidas mer liberale næringspolitikk til en formell opphevelse av kornmonopolet i 1788. ⁶¹ Kornmagasinenes inntreden ble allikevel relativt kortvarig. Fra 1830-tallet gikk utviklingen nedover. ⁶² Blant årsakene til dette var rikelig tilgang på korn fra de nordamerikanske koloniene, klimaet bedret seg og gav bedre avlinger, poteten gjorde sitt inntog og fisket ble bedre.

Til tross for kornmagasinenes forholdsvis kortvarige inntreden, ser man hvordan viljen til sparing tydeliggjorde seg da muligheten til å opprette slike magasiner oppstod. «Siden kom en økende strøm av magasiner (...) etter 1790 over hele landet». ⁶³

⁵⁷ Wasberg, *Fra kornmagasin til pengeusholdning* (u.s.: u.f., 1995), 89.

⁵⁸ Herstad, *I helstatens grep* (u.s.: Tano Aschehoug, 2000), 316.

⁵⁹ Wasberg, *Fra kornmagasin til pengeusholdning* (u.s.: u.f., 1995), 60.

⁶⁰ Wasberg, *Fra kornmagasin til pengeusholdning* (u.s.: u.f., 1995), 63.

⁶¹ Moseng mfl., *Norsk historie II*, 310.

⁶² Moseng mfl., *Norsk historie II*, 257.

⁶³ Dyrvik & Feldebæk, *Mellom brødre*, bind 7, *Aschehougs norgeshistorie*, 70.

Dette til tross for at «ordningen var helt frivillig og lite standardisert fra sentralt hold».⁶⁴ Denne utviklingen viser at viljen til, og ønsket om, å spare var til stede før 1770-tallet, men uten å ha vært realiserbar. Samtidig viser de mange magasinoppsettene som etter hvert fant sted, hvor viktig dette synes å ha vært for samtidens mennesker. Tatt i betraktning hvordan det å opprette et kornmagasin var en kapitalkrevende prosess, hvor man var avhengig av et flertall som samarbeidet, blir momentet ytterligere bemerkelsesverdig.⁶⁵ Wasberg skriver eksempelvis hvordan «Det fantes ingen norsk sentraladministrasjon. Initiativet måtte komme lokalt».⁶⁶

Kornmagasiner er et interessant «case» som viser hvor stort ønsket om, og behovet var, for en krisereserve til år med avlingssvikt. Eksempelvis skrev presten Hans Strøm fra Sunnmøre skrev på 1760-tallet hvordan det var en alminnelig leveregel «at Meelet ei bruges til Suppe og Brød, før end det er blevet 1 eller flere Aar gammelt, ja det findes endog de som have 5 Aar gammelt Meel i Forraad».⁶⁷ Det var ikke noe særnorsk ved dette behovet i tidlig moderne tid, men det fremstår som sannsynlig at behovet var noe mer presserende i Norge, i hvert fall sammenlignet med andre land som hadde forebyggende tiltak på plass. Sandvik skriver eksempelvis hvordan Norge ved slutten av 1700-tallet på mange felter var «et lite utviklet land sammenlignet med Danmark og de sørlige delene av Sverige, for ikke å snakke om England og Skottland».⁶⁸ Landets svake organisering resulterte derfor i at avlingssvikt rammet den norske befolkningen svært hardt. I hvert fall i innlandsregionene, hvor kommunikasjonene var «langt dårligere enn tilfellet var i kystdistriktene med forsyningsmuligheter utenfra. En måtte stole på seg selv og egne ressurser».⁶⁹ Det fremstår som mulig at utfordringene knyttet til selvbergingen i bondesamfunnet, og de demografiske krisene som fulgte av disse utfordringene, kan ha vært bidragsytende i å forme tradisjonen knyttet til sparing. Og det er mulig at den høye investeringsraten på 1800-tallet kan sees i sammenheng med dette. Tidligere tiders kriser viste hvor katastrofalt manglende infrastruktur og svakt statsapparat kunne være. Noe Norges siste demografiske krise kan bidra til å kaste lys over.

⁶⁴ Dyrvik & Feldbæk, *Mellom brødre*, bind 7, *Aschehougs norgeshistorie*, 70.

⁶⁵ Hansen, «Med kongen som redningsmann», 247.

⁶⁶ Wasberg, *Fra kornmagasin til pengehusholdning* (u.s.: u.f., 1995), 144.

⁶⁷ Sandvik, *Nasjonens velstand* (Bergen, Fagbokforlaget, 2018), 16.

⁶⁸ Sandvik, *Nasjonens velstand* (Bergen, Fagbokforlaget, 2018), 32.

⁶⁹ Wasberg, *Fra kornmagasin til pengehusholdning* (u.s.: u.f., 1995), 145.

1.6 Et «Terje Vigen-kompleks»

Selv i vår egen samtid er det mange hendelser som minnes, til tross for at de fant sted for flerfoldige generasjoner siden. Og én hendelse som kan tjene som eksempel på hvordan mentaliteter opprettholdes over tid, er nødsårene fra 1807 til 1814. For eksempel, nær en mannsalder etter nødsårene skrev eksempelvis Henrik Ibsen diktet *Terje Vigen*, som omhandler et mislykket forsøk på å ro til Danmark for å skaffe korn. Diktet står som et minne til alle de dystre skjebnene som ble rammet av sultedød i Norge under den britiske blokaden. Men det viser òg at nødsårene på langt nær var glemt på 1860-tallet da Ibsen utgav diktet, som for øvrig ikke opplevde nødsårene selv. Diktet står som et godt eksempel på hvordan visse hendelser blir husket på tvers av generasjoner, historikerne Ståle Dyrvik og Ole Feldbæk skriver eksempelvis at:

Omkring 1830 levde det fremdeles mange som kunne huske hvordan Norge hadde sett ut et halvt hundre år tidligere, da de selv var barn og unge. De kunne fortelle om den gamle tiden, år med hunger og barkebrød, da folk døde av sult. (...) Også om sju onde krigsår kunne de berette, år da mange døde av nød og farsotter.⁷⁰

Selv i vår egen samtid er diktet *Terje Vigen* vel kjent, og historikeren Gunnar Wasberg skriver om hvordan man kan snakke om et «Terje Vigen-kompleks» i Norge.⁷¹ «Inntrykket fra Napoleonskrigene satt i virkeligheten dypt inne i sjelen», ifølge Wasberg.⁷² Med utgangspunkt i dette, fremstår det som sannsynlig at visse hendelser kan prege de politiske avgjørelsene som blir tatt, til tross for at daværende generasjoner aldri opplevde de selv. Diktet *Terje Vigen* ble eksempelvis utgitt samtidig som embetsmennenes vilje til å modernisere landet var på sitt sterkeste. Diktet bør åpenbart ikke brukes som en forklaring på denne viljen i seg selv, men det kan sees som del av en større sammenheng. En sammenheng hvor tidligere tiders kriser bidrog til å skape en sterk vilje til å modernisere landet for å sikre en bedre fremtid, noe som igjen resulterte i den bemerkelsesverdige høye investeringsraten på 1800-tallet. Dessuten var landets fremtid på mange måter i «egne hender» etter 1814, i hvert fall sammenlignet med da Norge ble styrt fra København. Men det er ikke bare de høye investeringsratene på 1800-tallet og

⁷⁰ Dyrvik & Feldbæk, *Mellom brødre*, bind 7, *Aschehougs norgeshistorie*, 302.

⁷¹ Wasberg, *Fra kornmagasin til pengehusoldning* (u.s.: u.f., 1995), 259.

⁷² Wasberg, *Fra kornmagasin til pengehusoldning* (u.s.: u.f., 1995), 259.

i etterkrigstiden som kan trekkes frem som eksempel på at tidligere tiders kriser bidrog til å forme tradisjonen knyttet til sparing. Også ved opprettelsen av Statens reservefond i 1904 kommer «kriseaspektet» tydelig til uttrykk.

1.7 Statens reservefond

Statens reservefond ble opprettet året før unionsoppløsningen med Sverige, og var ment til å fungere som en krisereserve Norge kunne ty til dersom landet skulle bli rammet av katastrofer. Slike katastrofer, eller kriser, kunne være av ulik art, men oftest er det nettopp penger man trenger i slike nødens stunder. Det ble derfor «satt av» 40 millioner av samtidens kroner til fondet.⁷³ Satt av er skrevet i anførselstegn fordi statens finanser på denne politisk turbulente tiden ikke var så gode at man hadde pengene på bok, så de måtte lånes. Knyttet til dette dukker det opp flere interessante momenter. Én av disse er hvordan representantene på Stortinget anså viktigheten av et sparefond som høyere enn det å bruke pengene på de økonomiske presserende problemene som forelå. Det gis uttrykk for en tankegang, eller holdning, hvor det å spare til fremtidens usikkerheter var av overordnet betydning. Det var «full enighet på Stortinget om at staten burde ha et reservefond», skriver professor Aanund Hylland.⁷⁴ Dette til tross for at staten måtte tynges med lån, hvorav rentene på lånet var høyere enn avkastningen på fondets investeringer. Men «denne utgiften var man villig til å påta seg», skriver Hylland, og viser til hvordan holdningen på Stortinget var at man simpelthen betalte på en forsikringspremie.⁷⁵

Hylland skriver hvordan statens løpende utgifter i budsjettåret 1910-11 lå på ca. 121 millioner kroner.⁷⁶ Med reservefondets størrelse på 40 millioner kroner kunne ca. én tredjedel av disse utgiftene dekkes opp ved et kriseår. For å sikre disse pengene vedtok Stortinget å investere de i det man anså som svært trygge, og pålitelige, verdipapirer og obligasjoner. Men etter forholdsvis kort tid bød disse investeringene på store tap. Første verdenskrig gav svært negativt utslag for fondets verdipapirer, og til slutt satt man igjen med en skygge av det ti år tidligere opprettede fondet. En formell avvikling av fondet fant sted i 1925.

Statens reservefond er et interessant eksempel på hvordan det på Stortinget på begynnelsen av 1900-tallet forelå en bred akseptert oppfatning av at det å sette av

⁷³ Hylland, «Statens reservefond 1904-1925», 182.

⁷⁴ Hylland, «Statens reservefond 1904-1925», 184.

⁷⁵ Hylland, «Statens reservefond 1904-1925», 184.

⁷⁶ Hylland, «Statens reservefond 1904-1925», 185.

penger, og å spare til fremtidens usikkerheter, var det riktige å gjøre. Som ovennevnt var det full enighet på Stortinget, i tillegg ble det uttalt under debatten om å grunnlovsfeste fondet at «‘mindretallet deler nemlig flertallets opfatning om nødvendigheten av at ha dette fond’».⁷⁷ Fondet ble beskrevet som *nødvendig* i samtiden, og det er tydelig hvordan opprettelsen av statens reservefond var preget av de samme motivene som kjennetegner tradisjonen knyttet til sparing. Hvor det å spare for å sikre en bedre fremtid, og å stille forberedt i møte med fremtidens usikkerheter, var av overordnet viktighet. Dette til tross for at avstanden i tid til både 1700-, men også første halvdel av 1800- og siste halvdel av 1900-tallet, er markant. Et annet interessant aspekt er hvordan den mislykkede historien til Statens reservefond ikke ble noen hemske for videre fondsopprettelser. Eksempelvis ble Folketrygdfondet opprettet i 1967, og oljefondet i 1990.

1.8 Konklusjon

Flere hendelser har blitt pekt på i dette kapitlet som mulig bidragsytende i formingen av tradisjonen knyttet til sparing. Av særlig betydning fremstår de gjentagende innslagene av ulike typer kriser å være. Det har også blitt pekt på en kontinuitet over tid, en kontinuitet som muliggjør bruken av begrepet «tradisjon knyttet til sparing». Denne tradisjonen var særlig preget av ønsket om å stille sterkere i møte med fremtiden. Dette var et grunnleggende motiv, og bidrog sannsynlig til den høye investeringsraten på 1800-tallet og i etterkrigstiden. Til tross for at flerfoldige generasjoner skiller disse tidsperiodene, ser man hvordan de samme motivene ble opprettholdt på tvers av *dem*. At tankegangen til individer som lever med århundrers mellomrom ikke kan sies å være den samme, er en selvfølge. Men det er likevel tydelig hvordan det var de samme motivene som motiverte til sparing.

John Maynard Keynes ble trukket frem innledningsvis for å knytte et navn til den brede oppfatningen av at sparing er lik investering i økonomifaget. Også avslutningsvis er det passende å trekke han frem igjen. I hvert fall de åtte motivene han knyttet til *hvorfor* et individ sparer. Alle disse motivene skal ikke listes opp her, men det er interessant hvordan flere av motivene kjennetegner den sparingen som finner sted, og har funnet sted, i Norge. Eksempelvis, motivet Keynes førte opp som nummer én, var sparing til fremtidige usikkerheter. Mens punkt to, tre og fire omhandler sparing *nå* for å kunne høste større fordeler i *fremtiden*.⁷⁸ Dette er et interessant aspekt som viser

⁷⁷ Hylland, «Statens reservefond 1904-1925», 184.

⁷⁸ Keynes, *The general theory* (London: Palgrave Macmillan, 2018), 95-96.

hvordan motivene som vektlegges i tradisjonen knyttet til sparing ikke er særnorske, men heller universale. Samtidig er det noe særnorsk ved hvor sterkt disse motivene har blitt vektlagt i norsk historie. For eksempel, mens den engelske stat var tilbakeholden, gikk over *én tredjedel* av den norske stats samlede utgifter til grunnlagsinvesteringer på 1800-tallet i toppår. Og i etterkrigstiden hadde Norge *den høyeste* investeringsraten i prosent av BNP av alle landene i OECD området frem til 1970-tallet. Og sist, men ikke minst, finner man oljefondet. Som i skrivende stund er *verdens største* statlige investeringsfond.⁷⁹

⁷⁹ Sovereign Wealth Fund Institute, «Top 100 Largest Sovereign Wealth Fund Rankings by Total Assets».

2. Sparetradisjonen i skyggen? – 1970-tallet

2.1 Innledning

Situasjonen i siste halvdel av 1970-tallet står på mange måter i grell kontrast til etterkrigstidens måteholdenhet. I løpet av relativt kort tid gikk man fra en finansminister som i de første årene i etterkrigstiden hadde tviholdt på en «austerity»-linje, til å få en som i 1974, i følge med ordtaket, solgte skinnen før bjørnen var skutt.⁸⁰ Finansministre det her er snakk om var henholdsvis Erik Brofoss og Per Kleppe. Kleppe la opp til en pengepolitikk hvor det på bakgrunn av forskutterte oljeinntekter ble tatt opp store utenlandslån for å, blant annet, føre motkonjunkturpolitikk. Dette førte til en utvikling som etter hvert nærmest kom ut av kontroll, før bremses ble forsøkt satt på i 1977/1978.⁸¹ Ytterligere paradoksalt er hvordan samme finansminister «et par uker i forveien hadde lansert stortingsmelding 25 om måteholden bruk av oljeinntektene og byggingen av et kvalitativt bedre samfunn».⁸² Men i stedet for å følge opp stortingsmeldingens budskap om måteholdenhet, synes holdningen heller å ha vært den som det kort tid etter ble gitt uttrykk for i et intervju med Aftenposten, hvor Kleppe fortalte at «de forventede oljeinntekter gir oss en handlefrihet vi ellers ikke ville hatt».⁸³ Denne «her og nå», eller forbruksmentaliteten, bryter med mye av det en finner av tidligere politisk praksis. En praksis som i begynnelsen av den norske oljehistorien ofte stod i kontrast til det som ble sagt *burde gjøres*. En rekke eksempler på dette finnes i Stortingsmelding nr. 25 (1973-74) *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*. Her står det spesifikt at omfattende bruk oljeinntektene innenlands må veies opp mot de «uheldige virkninger som omstillinger i sysselsetting (...) fører med seg».⁸⁴ Ved siden av dette var det òg bekymring knyttet til hvordan prispresset i samfunnet stod i fare for å bli svært sterkt ved for stor bruk av oljeinntekter innenlands. Likevel var viljen til å bruke av *de*, større. Ønsket om å skape en bedre fremtid, det som i meldingen ble omtalt som et kvalitativt bedre samfunn, trumfet måteholdenheten. En måteholdenhet som var nødvendig for at ikke bruken av oljeinntektene gav utslag i motsatt effekt av den egentlige intensjonen. Et interessant moment i denne sammenheng er hvordan problemene knyttet til for høy bruk av oljeinntekter innenlands gjorde seg gjeldene, men ikke grunnet bruk av faktiske oljeinntekter. I stedet gjorde de seg

⁸⁰ Eitrheim, Klovland og Øksendal, *A monetary history of Norway*, 421, 426 og 428.

⁸¹ Hanisch, Søylen og Ecklund, *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*, 224.

⁸² Lie & Vennesland, *Over evne*, 206.

⁸³ Lie & Vennesland, *Over evne*, 206.

⁸⁴ St. Meld. Nr. 25 (1973-74): 8.

gjeldene på bakgrunn av forskutterte oljeinntekter, eller lånte penger. Noe som førte med seg nok en ulempe: Høy utenlandsgjeld.

2.2 Stortingsmelding nr. 25 (1973-74)

Tatt i betraktning det ovennevnte, og hvordan politikken knyttet til oljeinntekter i praksis ble ført i Norge på 1970-tallet, er det nærliggende å anta at det ikke finnes spor av tidligere tiders tradisjon knyttet til sparing. Men denne perioden var svært turbulent. At sparetradisjonen havnet i skyggen i den faktisk førte politikken er forståelig når man tar høyde for alle de faktorene som underminerte muligheten til å føre en måteholden oljeinntektspolitikk. Ser man på perioden før disse faktorene gjorde seg gjeldene, kommer tradisjonen knyttet til sparing i høyeste grad til uttrykk i stortingsdokumentene. Som ovennevnt skrev regjeringen i Stortingsmelding nr. 25 (1973-74) tydelig hvordan de ønsket en langsiktig ressursutnyttelse, og at «Norge burde holde et moderat tempo i utvinningen av petroleumsressursene».⁸⁵ I utgangspunktet bunnet dette i faren for å overopphete norsk økonomi, men regjeringen pekte også på et ønske om å ta hensyn til fremtidige generasjoner. Noe man ser i både Stortingsmelding nr. 25 (1973-74) og i langtidsprogrammet for 1974-1977.⁸⁶ Enn så lenge lå ikke fokuset på spesifikt på fondssparing til disse generasjonene, men ikke desto mindre var velstanden deres noe man ikke ønsket å sabotere. I likhet med tidligere tiders tradisjon knyttet til sparing, argumenterte politikerne for tilbakeholdenhet *nå*, for å bedre situasjonen til landets innbyggere i *fremtiden*.⁸⁷ Debatten til Stortingsmelding nr. 25 (1973-74) gjenspeiler dette tydelig, hvor det gjentagende ble poengtert av stortingsrepresentantene selv, hvordan *de* hadde et ansvar overfor fremtidige generasjoner. Saksordfører Rolf Hellem fra Arbeiderpartiet uttalte eksempelvis at «disse ressurser ikke fornyer seg, og derfor må utnyttes i et tempo som både samfunnet i dag og kommende generasjoner kan være tjent med».⁸⁸ Senere industriminister, og senere olje- og energiminister, Finn Kristensen uttalte i likhet med Hellem hvordan «helt avgjørende for vår egen framtid vil det derfor være at vi i tida framover blir i stand til å erkjenne og løse oppgavene, slik at disse verdifulle ressursene blir utnyttet på en måte som også kommende generasjoner kan si seg tilfreds med».⁸⁹ Tankegangen minner om bondesamfunnets

⁸⁵ St. Meld. Nr. 25 (1973-74): 6.

⁸⁶ St. Meld. Nr. 71 (1972-73): 324.

⁸⁷ St. Meld. Nr. 25 (1973-74), 17.

⁸⁸ S. tid. (11.6.1974), 3787.

⁸⁹ S. tid. (11.6.1974), 3805.

uskrevne regel om å overlate gården til neste generasjon i bedre forfatning enn da man selv overtok den. En norm Kåre Rønning fra Senterpartiet eksplisitt trakk frem under stortingsdebatten:

Et gammelt norsk resonnement ute i bygde-Norge har vært at gården burde en overlate i bedre stand enn den var da den ble overtatt. Jeg mener denne gamle moralnorm også bør anvendes når det gjelder landet vårt. Det må overleveres i bedre stand til neste generasjon enn det var i da vi tok over. Derfor bør og må vi tenke på at våre ressurser også hører etterslekta til, og foreta våre disposisjoner med dette som et viktig ledemotiv. Ikke minst bør vi være klar over våre forpliktelser overfor kommende slekter når det gjelder disponeringen av våre oljekilder.⁹⁰

Det er noe forunderlig ved hvordan bondesamfunnet blir trukket frem som et moralsk anker i ovennevnte debatt. Hensynet til fremtidige generasjoner blir løftet frem til å være av overordnet betydning. Sparing til *de* fremstår nærmest som et ideal som i seg selv fjerner alt behov for å ytterligere rettferdiggjøre måteholdenhet. Og debatten i 1974 på langt nær siste gang denne normen ble trukket frem. I de påfølgende tiårene var normen et gjentagende innslag, både i stortingsdebattene som omhandlet den norske oljevirkosomheten, og i debattene som omhandlet oljefondet. Dette til tross for at denne uskrevne regelen hadde sitt opphav i et samfunn hvor levekårene og forutsetningene var svært annerledes enn de var på 1970-tallet. Likevel var den ikke glemte, men heller holdt friskt i minne, og ble fremhevet av politikerne som et foregangs-eksempel. Einar Lie skriver i denne sammenheng hvordan holdningen «kan knyttes til dype norske prinsipper og praksiser for å bevare verdier til de som kommer etter oss. Særlig jordbrukets og selveiets tradisjoner gir en forankring for tanken om at verdiene skal bringes gjennom slektsledd».⁹¹ Og at «vi finner naturligvis denne omsorgen for eget bruk og egne arvinger også i andre land. Men neppe i samme grad».⁹²

⁹⁰ S. tid. (11.6.1974), 3822-2823.

⁹¹ Lie, «Rikdom på norsk», 89.

⁹² Lie, «Rikdom på norsk», 89.

2.3 Faktorer som førte sparing i skyggen

Med utgangspunkt i Stortingsmelding nr. 25 (1973-74), debatten på Stortinget og langtidsprogrammet for perioden, er det tydelig hvordan politikerne anså måteholdenhet av hensyn til fremtidige generasjoner, til å være av overordnet viktighet. Likevel havnet de ytrede meningene i skyggen i den faktisk førte politikken. Hvorfor det var slik, var det mange faktorer som bidrog til. Avsnittet i Stortingsmelding nr. 25 (1973-74) vedrørende det å plassere valutaoverskuddet utenlands, står som tydelig eksempel på én av disse: Usikkerhetene knyttet til forventet mengde oljeinntekter. I avsnittet stod det spesifikt hvordan store mengder oljeinntekter ikke var tilrådelig å «fullt ut nyttes til økt innenlands forbruk og investering».⁹³ I stedet burde en del av inntektene plasseres i utlandet, «på en slik måte at de kan være til nytte når selve petroleumsvirksomheten en gang er slutt».⁹⁴ Men scenarioet var kun aktuelt dersom oljeinntektene kom til å vise seg «å bli så høye som en har lagt til grunn».⁹⁵ Dette forbeholdet viser hvordan man i samtiden ikke kunne si for sikkert hvor store mengder oljeinntekter fremtiden ville bringe. Rimelig nok, kan det mulig sies, da det kun var to oljefelt som var erklært kommersielt utnyttbare året før Stortingsmelding nr. 25 (1973-74) ble skrevet.⁹⁶ I tillegg ble det pekt på hvordan «mulighetene for ytterligere funn synes gode, men letingen kan likevel bli negativ. I så fall vil produksjonen av olje avta raskt fram mot 1990».⁹⁷

Disse usikkerhetene knyttet til oljeinntektene som det gis uttrykk for i Stortingsmelding nr. 25 (1973-74), er likevel noe pussig. På den ene siden skrev regjeringen selv hvordan det var store usikkerheter, samtidig som regjeringens finansminister gav uttrykk for overfor folket om at inntektene ville gi nye uforutsette muligheter til å heve landets velstandsnivå. Troen på fremtidige inntekter var òg stor nok til at det på bakgrunn av denne troen, ble tatt opp store utenlandslån til å fungere som oljeinntekter Norge enda ikke hadde. Ved siden av dette finnes det òg en rekke motsigelser innledningsvis i selve stortingsmeldingen vedrørende forventet oljepris. Eksempelvis la Regjeringen til grunn en oljepris på ni dollar per fat i sine beregninger av forventede oljeinntekter for kommende år. At oljeprisen kom til å stige til fire ganger dette i løpet av få år kunne ikke samtidens mennesker vite, men likevel er blandingen av pessimisme

⁹³ St. Meld. Nr. 25 (1973-74): 14.

⁹⁴ St. Meld. Nr. 25 (1973-74): 18.

⁹⁵ St. Meld. Nr. 25 (1973-74): 14.

⁹⁶ St. Meld. Nr. 71 (1972-73): 323.

⁹⁷ St. Meld. Nr. 25 (1973-74): 6.

og optimisme i Stortingsmeldingen knyttet til oljeprisen, overraskende. Med utgangspunkt i en oljepris på ni dollar per fat ble det skrevet at «mange mener at prisene senere igjen vil gå ned».⁹⁸ Et par sider etter dette utsagnet forventet man i motsetning at «den sterke prisstigning for petroleum de siste år har ført til at en regner med høyere priser også i framtida».⁹⁹ I samme situasjon finner man forventningene knyttet til nye oljefunn, der det til tross for at man måtte ta høyde for at oljeletingen kunne gi negativt utslag, ikke kunne utelukke at det «gjøres så store funn at de gir grunnlag for at produksjonen etter hvert kan fordobles».¹⁰⁰ Som ovennevnt gir tvetydighetene inntrykk av at Regjeringen ikke kunne si for sikkert hva fremtiden ville bringe av oljeinntekter. Men tar man i betraktning politikken som faktisk ble ført, peker mye på at det egentlig var de optimistiske anslagene man tok utgangspunkt i.

Disse optimistiske anslagene som det ble tatt utgangspunkt i, gav seg derimot ikke utslag i ambisjoner om å sette til side oljeinntekter. Einar Lie og Christian Vennesslan skriver eksempelvis hvordan avsnittet vedrørende plassering av valutaoverskudd «ble imidlertid ikke trukket inn i den senere debatten om stortingsmeldingen. Og det fikk slett ingen konsekvenser for det faktiske økonomiske opplegget utover i 1970-årene».¹⁰¹ Det samme kan imidlertid på langt nær sies om ambisjonene knyttet til bruk, hvor politikerne, eller regjeringen, sitt mål var å «bygge et kvalitativt bedre samfunn».¹⁰² Oppnåelsen av dette innebar naturligvis bruk av oljeinntekter. Men hvorfor ikke usikkerhetene knyttet til forventet mengde oljeinntekter virket avskrekkende på viljen til å bruke, slik den kan sies å ha gjort på viljen til å spare, er merkverdig. Flere faktorer må åpenbart ha spilt inn. Dét betyr likevel *ikke* at usikkerhetene knyttet til forventet mengde oljeinntekter *ikke* var av betydning. Oppgaven kommer tilbake til dette i avsnitt 2.3.1.

Én siste faktor som er verdt å nevne, som kan være med på å kaste lys over det fremtredende ønsket om å bruke oljeinntektene, er «hollandsk syke». Begrepet «hollandsk syke» var ikke tatt i bruk da Stortingsmelding nr. 25 (1973-74) ble utgitt. At fokuset primært lå på hvilke muligheter den nyoppdagede oljen kunne bringe, er med utgangspunkt i dette, forståelig. Samtidig var ikke de politiske aktørene fullstendig uvitende til hvilke konsekvenser økt pengebruk førte med seg. Finansdepartementet pekte

⁹⁸ St. Meld. Nr. 25 (1973-74): 6.

⁹⁹ St. Meld. Nr. 25 (1973-74): 10.

¹⁰⁰ St. Meld. Nr. 25 (1973-74): 6.

¹⁰¹ Lie & Vennesslan, *Over evne*, 167.

¹⁰² St.meld. nr. 25 (1973-74), 6.

tydelig på, i Stortingsmelding nr. 25 (1973-74), hvordan økt pengebruk på offentlig og privat velferd ville føre til en betydelig overføring av arbeidskraft fra konkurranseutsatt virksomhet til skjermede næringer.¹⁰³ Tore Jørgen Hanisch og Gunnar Nerheim skriver i denne sammenheng at «det kan hevdes at St. meld. nr. 25 inneholdt to uavklarte impulser. Den høyre hånden advarte mot konsekvensene av et høyt innenlands pengeforbruk, men den venstre fristet med rikdom og forlokkende kvaliteter».¹⁰⁴ Men til tross for den høyre hånden sine advarsler, grep politikerne åpenbart den venstre. Når dét er sagt, bør det samtidig nevnes at samtiden ikke var foruten kritiske røster. Men disse fikk ingen betydelig innvirkning på politikken som ble ført. I stedet gav stortingsmeldingen «støtet til en serie konkurrerende overbud på hva partiene ville bruke de kommende oljerikdommene til», ifølge Einar Lie og Christian Venneslan.¹⁰⁵ Videre skriver de at «[advarslene] om at det hadde en høy pris å bli rik, vant mindre gjenklang i debatten enn løftene om et kvalitativt bedre samfunn».¹⁰⁶

På den ene side synes tidligere tiders måteholdenhet og tradisjon knyttet til sparing å være svunnet hen i den økonomiske politikken som faktisk ble ført på 1970-tallet. På den andre side var det tydelig ønske om å hensynta fremtidige generasjoner ved å ikke bruke for store oljeinntekter innenlands. Og ambisjonen om å bygge et kvalitativt bedre samfunn kan sees som noe også fremtidige generasjoner kunne få glede av. *Men* kun hvis pengebruken *ikke* ble for stor. Noe politikerne må kunne sies å ha vært klar over, men som den likevel ble. Dette til tross for at usikkerhetene som omfavnet oljeinntektene «burde» vært incentiv nok til et forløp i mer måteholden retning. I stedet fremstår det som om usikkerhetene gav incentiv til et forløp i forbrukspreget retning.

2.3.1 Temporegulering

1970-tallets usikkerheter knyttet til mengden oljeinntekter fremtiden ville bringe, gav òg meget sannsynlig negativt utslag overfor hvilke virkemidler som ble tatt i bruk av norske styresmakter for å håndtere oljeinntektene. Som ovennevnt kunne politikerne i større grad ha vektlagt løsningen som omhandlet det å plassere valutaoverskuddet utenlands. Denne løsningen minner særlig om den løsningen Norge senere fikk, gjennom opprettelsen av oljefondet, og «lå» på mange måter klar til å tas i bruk allerede på

¹⁰³ Lie & Venneslan, *Over evne*, 166.

¹⁰⁴ Hanisch & Nerheim, *Fra vantro til overmøt?*, bind 1, *Norsk oljehistorie*, 436.

¹⁰⁵ Lie & Venneslan, *Over evne*, 174-175.

¹⁰⁶ Lie & Venneslan, *Over evne*, 176.

begynnelsen av 1970-tallet. I stedet ble løsningen at oljeinntektene gikk rett inn i statsbudsjettet, med en tro på at disse kunne håndteres gjennom regulering av utvinnings-tempo. Einar Lie og Christian Venneslan skriver at «det er av hensyn til disse omstillingsproblemene, og til fordelingen av inntekt over tid, at meldingen gikk inn for at det skulle settes et 'tak' på produksjonstempoet».¹⁰⁷ Det paradoksale i denne sammenheng er hvordan det samtidig i Stortingsmelding nr. 25 (1973-74) nærmest eksplisitt ble skrevet at slik økonomisk styring ikke var passende. «Når funn er gjort, vil både tekniske, økonomiske og politiske grunner lett trekke i retning av at ressursene raskt blir utnyttet».¹⁰⁸

Uten å ta i bruk utenlands-plasseringsalternativet, fikk man en situasjon hvor det på 1970-tallet først skortet på oljeinntekter, før de deretter ble så store på 1980-tallet at det embetsverket i finansdepartementet definerte som *dét viktigste spørsmålet*, vanskelig lot seg besvare på riktig måte.¹⁰⁹ Nemlig å ikke bruke så store mengder oljeinntekter innenlands at det ville gi negativt utslag på norsk økonomi. Igjen fremstår det som om de økonomiske virkemidlene som ble lagt til grunn for å håndtere oljeinntekter tok utgangspunkt i de pessimistiske anslagene til forventede oljeinntekter, mens selve pengebruken tok utgangspunkt i de optimistiske anslagene.

Hva politikerne anså som moderat tempo er også et interessant aspekt i tilknytning til ønsket om moderasjon av hensyn til fremtidige generasjoner. I Stortingsmelding nr. 25 (1973-74) ble det anslått at produksjonsnivået ville nå opp i 60 millioner tonn oljeekvivalenter i 1977, og 90 millioner tonn oljeekvivalenter i 1981-82.¹¹⁰ I ettertid skulle begge disse prognosene vise seg å være sterkt overestimert. Faktisk produksjon i 1977 skulle vise seg å bli ca. 15 millioner tonn oljeekvivalenter, mens produksjonen i 1981 og 1982 lå på ca. 50 millioner tonn oljeekvivalenter.¹¹¹ 90 millioner tonn oljeekvivalenter var likevel tallet som ble «opprettholdt som en illustrasjon på et moderat utvinningstempo», til tross for at faktisk produksjon ikke lå i nærheten av dette tallet.¹¹² «Fra å være en illustrasjon på et moderat utvinningstempo, hadde begrepet 90 mill. tonn oljeekvivalenter utviklet seg til å bli et politisk mål», ble det skrevet i NOU nr. 27 i 1983.¹¹³

¹⁰⁷ Lie & Venneslan, *Over evne*, 166.

¹⁰⁸ St. Meld. Nr. 25 (1973-74): 9.

¹⁰⁹ St. Meld. Nr. 25 (1973-74): 49.

¹¹⁰ NOU 1983:27, 21.

¹¹¹ NOU 1983:27, 62.

¹¹² NOU 1983:27, 21-22.

¹¹³ NOU 1983:27, 22.

Begrensninger i samtidens teknologi bør i denne sammenheng tas hensyn til, og er blant årsakene til avviket mellom faktisk og anslått oljeproduksjon.¹¹⁴ Regjeringen kan ikke klandres for å ha forholdt seg til prognoser fra samtidens eksperter, selv om de i ettertid skulle vise seg å være sterkt overestimert. Men tallet på 90 millioner tonn oljeekvivalenter, som ble ansett som moderat utvinningstempo, ble likevel ikke justert ned. Dette er merkverdig, og gir rimelig grunn til å stille spørsmålstegn ved hvor sterkt hensynet til fremtidige generasjoner egentlig stod. Samtidig bør det nevnes at flere politiske partier på Stortinget anså et lavere tall som mer optimalt ved langsiktig produksjon.¹¹⁵ Men hvorvidt disse partiene ville ført en annen politikk enn den til regjeringen hvis de selv hadde vært i regjeringsposisjon, er usikkert. Den ovennevnte overbudspolitikken til samtlige partier på Stortinget om hva de ville bruke oljeinntektene til, levner inntrykk av dette som mindre sannsynlig.

Oljeinntektene lot med andre ord vente på seg. Og produksjonsnivået regjeringen anså som «moderat» ble på langt nær nådd på 1970-tallet. Først i siste halvdel av 1980-tallet nådde oljeproduksjonen opp i 90 millioner tonn oljeekvivalenter.¹¹⁶ Med utgangspunkt i at dette produksjonsvolumet ble opprettholdt som «moderat», er det forståelig at ikke ambisjonene om moderasjon kom høyere opp på agendaen. «Taket» som var satt av hensyn til fremtidige generasjoner, var tross alt en fjern virkelighet. I tillegg slo en internasjonal konjunktursvikt gradvis inn i norsk økonomi vinteren 1975.¹¹⁷ Og i tråd med samtidens tro på at man kunne jevne ut disse, ble det ført motkonjunkturpolitikk. Men på grunn av at oljeinntektene på daværende tidspunkt ikke var store nok til å finansiere en slik politikk alene, måtte det tas opp større mengder utenlandslån for å dekke de påfølgende utgiftene. Etter hvert førte dette til en svært turbulent periode i norsk økonomi på slutten av 1970-tallet. Det er i denne sammenheng viktig å påpeke at det ikke var bruken av selve oljeinntektene som førte til de etter hvert betydelige økonomiske utfordringene som fulgte av høy utenlandsgjeld og en svekket konkurranseutsatt sektor, men de lånte pengene. To sider av samme sak, kan man mulig si, da pengenes opprinnelse er av underordnet viktighet. Likevel er det et faktum at det ikke var oljeinntektene i seg selv som var årsaken til de økonomiske utfordringene, og det var mulig nok en bidragsytende faktor til hvorfor ikke fokuset på

¹¹⁴ NOU 1983:27, 63.

¹¹⁵ NOU 1983:27, 21.

¹¹⁶ NOU 2015:9, 139.

¹¹⁷ Lie & Vennesslan, *Over evne*, 192.

moderasjon og håndteringen av disse økte før ut på 1980-tallet. Først da begynte oljeinntektene å bli betydelige som følge av økt oljepris og oljeproduksjon.

Ambisjonene knyttet til hva oljeinntektene kunne brukes til, var åpenbart store på 1970-tallet. At fokuset på måteholdenhet havnet i skyggen av disse, er forståelig nok når man tar i betraktning de ovennevnte faktorene. Likevel ble det argumentert for måteholden bruk og moderasjon. Ett eksempel på dette var «taket» på produksjonstempoet. Men som nevnt er det usikkert hvorvidt dette egentlig kan sees i sammenheng med et ønske om moderasjon, da dette «taket» ble satt svært høyt, og det ble vist liten politisk vilje til å endre på det. Slik sett bryter det historiske forløpet på 1970-tallet på mange måter bryter med tidligere tiders tradisjon knyttet til sparing. Samtidig kan ønsket om å skape et kvalitativt bedre samfunn sies å stå i stil til tidligere motiver som kjennetegner tradisjonen knyttet til sparing. Men dette betinget, som nevnt, moderasjon og måteholden pengebruk. At nedgangskonjunktorens inntreffelse var saboterende i dette henseende, er sannsynlig. Likevel fremstår det som om viljen til å bruke var større enn viljen til å vise måteholdenhet av hensyn til fremtiden.

2.4 Investeringer for fremtiden

Det ovennevnte viser hvor utfordrende det er å utforske 1970-tallet i sammenheng med en tradisjon knyttet til sparing. De sammenflettede hendelsene vanskeliggjør fastslåelsen av hvilke motiver som egentlig ble vektlagt og ikke. Det samme kan på langt nær sies om de investeringene som fant sted i oljesektoren. Disse investeringene gir i høyeste grad uttrykk for at tidligere tiders tradisjon knyttet til sparing forelå også på 1970-tallet. For eksempel, i likhet med vannkraftsektoren, var det fra start et ønske om nasjonal kontroll over naturressursene slik at de skulle komme stat og befolkning til gode. Konesjonslover og statlig kontroll var viktige virkemidler for å sikre dette ønsket i vannkraftsektoren, og slike hovedtrekk skinner også igjennom i norsk oljehistorie. Samtidig bør det nevnes at det i oppstartsfasen kan skimtes en viss tilbakeholdenhet, hvor den norske stat lot utenlandske selskaper stå for mesteparten av risikoen. Først etter at det var funnet drivverdige oljefelt kom staten tyngre inn.¹¹⁸ Men etter at utsikten til ytterligere funn lysnet, skortet det på verken investering eller handling. Opprettelsen av Statoil kan sees i denne sammenheng. I stedet for å la utenlandske oljeselskaper utvinne den norske oljen for staten, valgte politikerne på Stortinget i stedet å

¹¹⁸ Hanisch & Nerheim, *Fra vantro til overmot?*, bind 1, *Norsk oljehistorie*, 461.

opprette «Den norske stats oljeselskap A/S» for å sikre at oljefunnene tjente «langsigte samfunnsmessige hensyn, og videre at det generelt velges et aktivitetsmønster som tilfredsstillende de særlige samfunnspolitiske forhold som knytter seg til dette området». ¹¹⁹

I likhet med etterkrigstidens store investeringer i vannkraftsektoren og kraftkrevende industri, var også oljesektoren en kapitalkrevende sektor der politikerne så muligheter for en økning av fremtidig velstand. Ulempen, i den grad det er riktig å si, var at finansieringen til «den norske virksomhet på kontinentalsokkelen må hovedsakelig baseres på opplåning i utlandet». ¹²⁰ Dette medførte en betydelig gjeld i en periode der statens finanser svekket seg grunnet den internasjonale nedgangskonjunkturen som rammet på 1970-tallet. Gjeld ervervet på bakgrunn av investeringsprosjekter var likevel ikke noe nytt fenomen i norsk historie. De tidligere nevnte statsbanene kan igjen trekkes frem som eksempel på dette, som «i 1800-årene i alt det vesentlige ble bygd med statslån, og samtlige lån ble opptatt utenlands». ¹²¹ Norges pengebruk i etterkrigstiden var slik sett, i likhet med 1970-tallet, også ekspansiv når man tar utgangspunkt i det høye investeringsnivået. Betydelige forskjeller foreligger likevel sammenlignet med 1970-tallet. Der det på 1950- og 1960-tallet ble foretatt produktive investeringer i sektorer som senere ville heve landets velstandsnivå, gikk en stadig større del av statens pengebruk til velferdsordninger på 1970-tallet. ¹²² I denne sammenheng er det viktig å understreke at det ikke var investeringene i oljesektoren som førte til det økonomiske uføret Norge etter hvert havnet ut i. Av en total nettogjeld overfor utlandet på 99 milliarder kroner i 1978, skyldtes ca. 30 prosent, eller ca. 30 milliarder, investeringer i oljesektoren. ¹²³

For å sette summen 99 milliarder mer i perspektiv, tilsvarte dette en total nettogjeld overfor utlandet på nærmere femti prosent av landets BNP. Det var «like før vi måtte be om hjelp fra det internasjonale pengefondet (IMF)», har senere finansråd Svein Gjedrem sagt i ettertid. ¹²⁴ Dette var sannsynlig nok en betydelig faktor bak hvorfor ambisjonene om måteholden bruk av oljeinntekter ikke var mer fremtredende i perioden. Det økonomiske uføret sammen med høy utenlandsgjeld må ha trumfet eventuelle moderasjonsambisjoner. «For øvrig skulle [olje]inntektene dels nedbetale

¹¹⁹ St. Meld. Nr. 71 (1972-73): 324-325.

¹²⁰ St. Meld. Nr. 71 (1972-73): 326.

¹²¹ Hodne, *Norges økonomiske historie* (Oslo: Cappelen, 1981), 297.

¹²² Eitrheim, Klovland og Øksendal, *A monetary history of Norway*, 458-459, 468 og 481-482.

¹²³ NOU 1983:27, 19.

¹²⁴ Øvald, *Drømmefondet* (Oslo: Manifest, 2018), 29.

Norges gjeld til utlandet», ble det skrevet i NOU nr. 27 fra 1983, og disse lot som sagt vente på seg.¹²⁵ Holdningen da var «at det var viktig at oljesektoren finansierte seg selv, mer enn at midlene skulle spares», erindrer den sentrale aktøren Anders Talleraas.¹²⁶

Hvor kritisk man egentlig bør være til det som kan oppfattes som «løsssluppen pengebruk» sammenlignet tidligere måteholdenhet, er også et spørsmål som er rimelig å stille. Sett fra lang avstand er det lett å skimte et bilde av hvordan landets styresmakter lot seg friste av inntektene oljen kom til å føre med seg. Til en viss grad skjedde dette òg, men «alternativet til den politikken som ble ført, var massearbeidsløshet, tilsvarende det man opplevde i de fleste andre vestlige økonomier», skriver Helge Ryggvik.¹²⁷ I stedet beholdt Norge en lav arbeidsledighetsprosent. I tillegg kan mange av de nye velferdsordningene som ble innført anses som noe positivt.¹²⁸ Og mens den økonomiske trendveksten hadde ligget nært det europeiske gjennomsnittet i etterkrigstiden, var «Norway's growth record in the following decades was well above».¹²⁹ Utenriks vakte også politikken oppsyn, hvor OECD på midten av 1970-tallet hevet Norge frem som et foregangseksempel på vellykket krisepolitikk.¹³⁰ Motkonjunkturpolitikken ble likevel kun delvis vellykket, og glansen i rampelyset tok forholdsvis fort slutt. Med utgangspunkt i det ovennevnte kan ikke den økonomiske politikken ensidig sees som feilslått, men at den «ble langt mer ekspansiv enn det som var nødvendig av hensyn til sysselsettingen», er ubestridelig.¹³¹ I hvert fall når man tar i betraktning de krevende tiltakene som etter hvert måtte iverksettes for å reversere de negative virkningene pengebruken hadde fått på norsk økonomi. Oppdagelsen av olje på norsk kontinental-sokkel i forkant av nedgangskonjunktoren, bidro meget sannsynlig til å forverre den økonomiske situasjonen i form av for ekspansiv pengebruk. Men en motkonjunkturpolitikk ville meget sannsynlig uansett blitt ført på dette tidspunkt da det i Norge på begynnelsen av 1970-tallet, ikke forelå noen reelle alternativer til den keynesianske angrepsvinkelen. «Norske sosialøkonome, som hadde en stor innflytelse over politikkenes faglige grunnlag, hadde dessuten en sterk tro på muligheten til å jevne ut konjunktursvingninger», skriver Einar Lie.¹³²

¹²⁵ NOU 1983:27, 21.

¹²⁶ Personlig kommunikasjon med Anders Talleraas 22.02.2021.

¹²⁷ Ryggvik, *Til siste dråpe* (Oslo: Aschehoug, 2009), 148.

¹²⁸ Eitrheim, Klovland og Øksendal, *A monetary history of Norway, 1816-2016*, 481-482. Ryggvik, *Til siste dråpe* (Oslo: Aschehoug, 2009), 147-148.

¹²⁹ Eitrheim, Klovland og Øksendal, *A monetary history of Norway*, 481.

¹³⁰ Benum, *Overflod og fremtidsfrykt*, bind 12, *Aschehougs norgeshistorie*, 54-55.

¹³¹ Hanisch, Søylen og Ecklund, *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*, 239.

¹³² Lie, *Norsk økonomisk politikk* (Oslo: Universitetsforlaget, 2012), 129.

2.5 Holdningsaspektet

Den ekspansive økonomiske politikken som ble ført på midten av 1970-tallet kan også sees som en videreutvikling av «the expansionist mood of the 1960s», der den økonomiske politikken i økende grad ble mer «løssluppen».¹³³ Man kan i dette skimte de første trekkene av overgangen til en holdning som gikk fra være preget av nøktern måteholdenhet, til å bli mer «forbruks» preget. Oljefunnene og forventninger knyttet til kommende oljeinntekter virket sannsynlig som en katalysator på dette, noe kontrasten mellom de to finansministerne nevnt innledningsvis, kan trekkes frem som eksempel på. Til tross for kort avstand i tid, hadde det funnet sted en påtagelig holdningsendring fra det å «holde igjen», til det å «slippe løs».

At en slik endring ville finne sted er ikke nødvendigvis overraskende. Som nevnt i kapittel én, sådde man i den første tiden etter andre verdenskrig de fordelene stat og befolkning senere skulle høste. Ut ifra befolkningens politiske preferanser, synes det at tiden for dette gradvis ble mer og mer inne. Særlig fra 1970-tallet og utover. Krig og krise var kommet på avstand, og velstandsnivået i befolkningen hadde økt. I denne sammenheng skriver Lie at «det er påtagelig hvordan både evnen og viljen til å holde igjen i populære bevilgninger over statsbudsjettet svekket seg etter hvert som mellomkrigstid, krig og gjenreisning kom på avstand».¹³⁴ Og i form av politiske preferanser kommer dette tydelig til syne. Edgeir Benum skriver eksempelvis hvordan «Arbeiderpartiets velgergrunnlag ble altså truet av at gamle velgere fikk nye økonomiske interesser», og at «den nye generasjonen som var vokst opp i etterkrigstidens trygghet – gikk i større grad til Høyre».¹³⁵ Man bør, som det ble pekt på i kapittel én, ikke undervurdere sammenhengen mellom folkets vilje og evne til å spare, og den til staten. Mange av de strenge reguleringene som det i etterkrigstiden hadde vært almen konsensus rundt, var i stor grad mulig nettopp fordi majoriteten av befolkningen sluttet seg til dem, sammen med målsettingen om en bedre fremtid. «Men aksepten for den statlige reguleringen var på mange områder åpenbart mindre enn den hadde vært tidligere», skriver Lie om situasjonen på 1970-tallet.¹³⁶ Det at staten ikke er en utenforstående entitet, kommer igjen tydelig til syne her. Dersom befolkningens holdninger eller politiske preferanser endrer seg, vil dette igjen påvirke politikken som ligger til

¹³³ Eitrheim, Klovland og Øksendal, *A monetary history of Norway*, 446 & 482.

¹³⁴ Lie, *Norsk økonomisk politikk* (Oslo: Universitetsforlaget, 2012), 120.

¹³⁵ Benum, *Overflod og fremtidsfrykt*, bind 12, *Aschehougs norgeshistorie*, 61 & 65.

¹³⁶ Lie, *Norsk økonomisk politikk* (Oslo: Universitetsforlaget, 2012), 136.

grunn for den statlige styringen. En slik endring ser man finner sted allerede fra midten av 1960-tallet, hvor Arbeiderpartiet som tilnærmet uavbrutt hadde sittet med regjeringsmakt fra 1945, gikk på valgnederlag i både 1965 og 1969. Lie skriver at:

Og det var ingen vei tilbake til Gerhardsens dager. De hvilte som nevnt på en disiplinert og autoritetstro styring gjennom restriktiv finanspolitikk og nøye utporsjonering av kreditt. Disiplinen og autoriteten i det statlige systemet hadde langsomt forvitret gjennom en prosess som var tydelig allerede i annen halvdel av 1960-tallet.¹³⁷

Nye motkulturer hadde vokst frem, og partiet befant seg i en posisjon hvor de tapte velgermasse til daværende Sosialistisk Folkeparti. Resultatet ble et mer venstrevridt partiprogram hvor partiets tidligere vekstretorikk var tonet ned.¹³⁸ Et annet interessant moment er hvordan det på 1970-tallet ble dannet en rekke nye partier, mens det til sammenligning kun ble dannet ett nytt parti i perioden fra 1945 til 1973, ovennevnte SF. Det økonomiske uføret motkonjunkturpolitikken hadde bragt landet ut i, kom også til å tære på tilliten til Arbeiderpartiets styringsevne.¹³⁹ En «Høyrebølge» kom etter hvert til å slå inn over landet på begynnelsen av 1980-tallet. Folkets tålmodighet overfor strenge reguleringer fra statens side synes, om ikke tatt slutt, svært tynnslitt.

Ansvarer knyttet til et forsvarlig utvinningstempo og bruk av oljeinntekter lå likevel på de folkevalgte politikerne, ikke befolkningen. Men da befolkningens holdning gikk i retning av misnøye mot statlig regulering, og ønsker om reform, gav dette utslag på partiprogrammene i forsøk på å beholde eller trekke til seg velgere. Uten å spekulere i hva som ville vært utfallet dersom funn av olje på norsk kontinentalsokkel hadde inntruffet på et annet tidspunkt, tyder i hvert fall mye på at holdningen knyttet til sparing blant befolkningen, som på dette tidspunkt må sies å ha vært fjernere sammenlignet med tidligere perioder, også var en betydelig faktor bak hvorfor måteholdenhet og moderasjon ikke var mer fremtredende.

¹³⁷ Lie, *Norsk økonomisk politikk* (Oslo: Universitetsforlaget, 2012), 134.

¹³⁸ Lie & Venneslan, *Over evne*, 169.

¹³⁹ Benum, *Overflod og fremtidsfrykt*, bind 12, *Aschehougs norgeshistorie*, 62.

2.6 Noe må gjøres

Oppsvinget i oljeprisen i 1979 ble redningen for det økonomiske uføret staten hadde havnet opp i.¹⁴⁰ Etter en fem år lang periode med underskudd på statsbudsjettet før lånetransaksjoner, viste budsjettet i 1980 overskudd takket være en markant økning i oljeinntekter.¹⁴¹ Noen kraftig innstrammingspolitikk kom likevel ikke med det første. Bremsen ble forsøkt satt på fra 1977/78, men omlegging av den økonomiske politikken tok tid. Motkonjunkturpolitikken som iherdig var ført på midten av 1970-tallet, hadde gitt en kraftig svekket konkurransevne og manglende omstilling av norsk næringsliv.¹⁴² Forutsetningene for fremtidig velstand og generasjoner var på mange områder blitt dårligere. Manglende måteholdenhet hadde gitt et resultat som var motsatt av den egentlige intensjonen om å bygge et kvalitativt bedre samfunn. De mange årene med ekspansiv økonomisk politikk førte også til at det ble «svært vanskelig å skape den nødvendige kriseforståelse i opinionen og på Stortinget. Det lyktes rett og slett ikke å stramme inn», skriver Hanisch med kollegaer.¹⁴³ Først i siste halvdel av 1980-tallet fant det sted en slik innstramning. Og selv om det i forkant av dette hadde blitt lempet på mange av de gamle og upopulære reguleringene, samtidig som markedstilpasning i større grad enn tidligere hadde blitt forsøkt brukt som virkemiddel i den økonomiske politikken, var det på mange økonomiske områder lite dyptgående systemreformer.¹⁴⁴ Nødvendige budsjettkutt uteble, og statens inntekter ble i stigende grad avhengig av prisen på olje og gass.¹⁴⁵

Som eksempel på hvor avgjørende de økte oljeinntektene var for den økonomiske situasjonen, kan utenlandsgjelden igjen trekkes frem. I 1982 var Norges nettogjeld overfor utlandet kun to milliarder mindre enn den hadde vært i 1978, da gjelden nærmest var på femti prosent av BNP. Men til tross at nettogjelden i faktiske kroner tilnærmet lå på samme sum, hadde gjelden i prosent av BNP nesten halvert seg.¹⁴⁶ Statens inntekter hadde økt så voldsomt at gjelden, som et par år tidligere hadde ført til at Norge vurderte å søke om hjelp fra IMF, ble uproblematisk å håndtere. Situasjonen fremstår nærmest som et paradoks. Oljeprisstigningen og de påfølgende oljeinntektene reddet landet fra en økonomisk sårbar posisjon som det befant seg i nettopp på

¹⁴⁰ Hanisch, Søylen og Ecklund, *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*, 243

¹⁴¹ Hanisch, Søylen og Ecklund, *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*, 243

¹⁴² Lie & Venneslan, *Over evne*, 242-243.

¹⁴³ Hanisch, Søylen og Ecklund, *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*, 243

¹⁴⁴ Lie & Venneslan, *Over evne*, 308.

¹⁴⁵ Lie, *Norsk økonomisk politikk* (Oslo: Universitetsforlaget, 2012), 137. Hanisch, Søylen og Ecklund, *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*, 257.

¹⁴⁶ NOU 1983:27, 19.

grunn av forskuttert bruk av nevnte inntekter. Samtidig hadde denne forskutteringen skapt et næringsliv med svak konkurranse- og omstillingsevne, som igjen var avhengig av oljeinntekter for å holde seg flytende. Hadde oljeinntektene brått tatt slutt på dette tidspunkt, kunne Norge sannsynlig vært nok et eksempel på hvor ødeleggende plutselig store inntekter fra nyopptagede naturressurser kan være for et lands økonomi.

Ambisjonene om moderat oljeutvinningstempo, og avpasning av innenlands pengebruk slik at det ikke medførte betydelige ulemper for norsk næringsliv, var fjernt fra den reelle politikken som ble ført på 1970-tallet. Og pengebruken fortsatte i stor grad i samme ekspansive retning som tidligere i første halvdel av 1980-tallet. Den økonomiske situasjonen ble heller ikke bedre av at kvantumsreguleringene på kreditt ble deregulert i 1983, samtidig som lavrentepolitikken ble opprettholdt. Dette førte til en eksplosjon i bankenes utlånsmengde, og la grunnlaget for en påfølgende bankkrise fra 1987. I 1985 «førte dette til at økonomien nærmet seg samme krisepregede situasjon som den hadde befunnet seg i etter valget i 1977».¹⁴⁷ Under overflaten begynte likevel tanker knyttet til sparing av oljeinntekter å vokse.

¹⁴⁷ Lie, *Norsk økonomisk politikk* (Oslo: Universitetsforlaget, 2012), 139.

3. Tanker om sparing vokser frem – 1980-1986

3.1 Innledning

Tanker om sparing av oljeinntekter i fond, som kan sies å ha ligget latent siden avsnittet om utenlandsplassering av valutaoverskuddet i Stortingsmelding nr. 25 1973-74, ble på nytt pustet liv i ved innsettelsen av Kåre Willochs regjering i 1981. Men før regjeringsskiftet la som vanlig den sittende regjeringen frem sitt langtidsprogram for kommende stortingsperiode. Og i Arbeiderpartiregjeringen sitt langtidsprogram for 1982-1985 kommer det ikke til uttrykk noe markant ønske om å spare oljeinntekter. «I hovedsak må en legge til grunn at oljeinntektene blir nyttet her i landet. Det har skjedd hittil og det vil også være retningslinjen fremover», ble det skrevet.¹⁴⁸ Kun hvis oljeinntektene ble uforholdsmessige store, slik at det ikke lot seg gjøre å benytte seg av de innenlands, ville regjeringen «vurdere ulike former for kapitaleksport».¹⁴⁹ I denne sammenheng dukker det opp et par interessante momenter som senere kan sies å ha modnet i oljefondet Norge etter hvert fikk. I Stortingsmeldingen vises det til et utvalg nedsatt av Industridepartementet for å vurdere spørsmålet om internasjonalisering av norsk industri. Industridepartementet skrev hvordan «En mulighet er å kjøpe eierinteresser i utenlandske bedrifter (...)».¹⁵⁰ Ved behov for kapitaleksport foreslo altså Industridepartementet at oljeinntekter kunne brukes til å kjøpe aksjer i utenlandske bedrifter. Noen fondsløsning var dette på langt nær snakk om, men det er interessant moment tatt i betraktning hvordan det senere oljefondet i større og større grad kom til å basere seg på en slik løsning.

Ser man imidlertid bort i fra henvisningen til Industridepartementets forslag om å investere oljeinntekter i utenlandske bedrifter, la regjeringen svært lite vekt på hvordan store oljeinntekter skulle håndteres i langtidsprogrammet. Det fremstår nærmest som et problem, eller uønsket scenario, hvis oljeinntektene skulle vise seg å bli så store at det ikke var mulig å nytte seg av de innenlands. I stedet for å ta høyde for store oljeinntekter, og å etablere nødvendige virkemidler for å håndtere disse, gikk man heller uforberedt i møte med et slikt scenario. Det kunne på dette tidspunkt blitt etablert, eller blitt lagt frem større ambisjoner om, ulike løsninger som kunne tas i bruk dersom oljeinntektene skulle vise seg å bli svært store. Noe de skulle vise seg å bli. Tar man i betraktning den sterke oljeprisstigningen som fant sted i forkant og under utgivelsen

¹⁴⁸ St. Meld. Nr. 79 (1980-81): 86.

¹⁴⁹ St. Meld. Nr. 79 (1980-81): 87.

¹⁵⁰ St. Meld. Nr. 54 (1980-81): 94.

av dette langtidsprogrammet, er det merkelig at dette scenarioet ikke ble tatt mer høyde for. I all hovedsak tok regjeringen utgangspunkt i en heller «løs» og lite spesifikk tilnæringsmåte, hvor ulike former for kapitaleksport ville vurderes.

3.2 Tempoutvalget

Etter regjeringsskiftet i 1981 økte derimot fokuset på hvordan de stadig økende oljeinntektene burde håndteres. I denne sammenheng markerer særlig nedsettelsen av «Tempoutvalget» et viktig skille. Tempoutvalget leverte sin rapport i 1983, NOU nr. 27 *Petroleumsvirksomhetens framtid*, hvor det ble lagt stor vekt på hvordan Norge var avhengig av å skille sammenkoblingen oljeinntektene hadde med utvinningstempoet. Den foreliggende ordningen var at inntektene fra petroleumssektoren ble overført direkte til statsbudsjettet. En ordning som rapporten understreket som svært uheldig, da en stor del av statsbudsjettets inntektsgrunnlag ville variere sterkt fra år til år i takt med oljeprisen. Styring av utvinningstempo var i utgangspunktet det virkemiddelet som politikerne hadde brukt for å hindre slike sterke svingninger. Men med den sterke oljeprisstigningen og flere oljefelt i drift, var det åpenbart behov for en annen og bedre løsning. Felter som var i drift kunne ikke simpelthen stenges ned, og man befant seg i den situasjon som det allerede på begynnelsen av 1970-tallet, i Stortingsmelding nr. 25 (1973-74), hadde blitt advart mot. Samtidig kunne ingen ha sett for seg at det kom til å bli en så sterk økning i oljeinntektene i løpet av så kort tid. For eksempel, oljeinntektene var nesten åtte ganger større i 1980 sammenlignet med 1977.¹⁵¹ Naturlig nok egnet slike sterke inntektssvingninger i statsbudsjettet seg dårlig. De direkte overføringene til statsbudsjettet var heller ingen en løsning som bygget opp under måteholden bruk, men heller forbruk. Inntektene var på mange måter «tilgjengelige» og kunne brukes. Tidligere års, til sammenligning, lave og moderat stigende oljepris, var blitt en fjern virkelighet. Styring av utvinningstempo var et virkemiddel som ikke lenger virket. Som løsning på dette problemet la Tempoutvalget i sin rapport frem forslag om opprettelse av et bufferfond:

Skal inntektene fra petroleumssektoren kunne utnyttes på en fordelaktig måte for landets økonomi, er det derfor av avgjørende betydning at en kan unngå at

¹⁵¹ St. Meld. Nr. 32 (1984-85): 55.

vekslinger i inntektene får slå ut i kortsiktige svingninger i inntektsanvendelsen.¹⁵²

3.2.1 Bufferfondet

Tempoutvalget kan sies å ha vært så tydelige som det var mulig å være i sin rapport, til tross for at utvalget ikke så på det «som sin oppgave å ta standpunkt til hvorvidt det bør siktes mot en slik fondsoppbygging».¹⁵³ Men skulle Norge få kontroll på oljeinntektene, pekte alt i retning av behovet for å etablere en fondsordning. At forslaget ble en fondsordning som tjente som en «buffer», har sannsynlig sammenheng med den foregående tiden der oljeinntektene siden starten på oljeeventyret hadde stått til disposisjon i statsbudsjettet. Å fremme et forslag der man «skilte» pengene og politikerne i for stor grad, kunne slå tilbake i den forstand at forslaget ikke ville få politisk medhold. Et bufferfond var på mange måter ambisiøst nok, og det var usikkert hvor bred støtte selv dette forslaget ville få blant politikere, tatt i betraktning hvordan de politiske ambisjonene frem til da hadde vært preget av ønsket om å bruke oljeinntektene. Slike ambisjoner opphørte ikke ved utgivelsen av Tempoutvalgets rapport, likevel ble den et viktig skille da ønsket om et fond kom til å vokse frem som politisk mål kort tid etter.

Som ovennevnt la Tempoutvalget i sin rapport frem forslag om en fondsordning som kunne tjene som en buffer. Mye tyder på at de i dette forslaget viste en stor grad av tilbakeholdenhet i ambisjonsnivået for å sikre størst mulig grad av politisk medhold. I hvert fall når man tar i betraktning hvordan de tegnet opp en annen fondsløsning som de anså som vanskelig å realisere. Eksempelvis, «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».¹⁵⁴ Her presenterte Tempoutvalget en fondsordning hvor man i stedet for å bruke oljeinntektene, investerte de i utlandet og kun brukte av avkastningen fondet ville gi. Likheter i forslaget til det som senere skulle bli oljefondet er påtagelig, og viser hvordan ambisjonene i høyeste grad var til stede, men ble hemmet av det Tempoutvalget anså som en manglende vilje til sparing og måtehold blant politikere og befolkning. I ettertid kan det hevdes at Tempoutvalget undervurderte denne viljen, sett ut ifra utviklingen som fant sted rundt 1990 og etter hvert på 2000-tallet. Men forholder man seg til Tempoutvalgets samtid,

¹⁵² NOU 1983:27, 77.

¹⁵³ NOU 1983:27, 93.

¹⁵⁴ NOU 1983:27, 90.

kan observasjonen av en manglende vilje til å spare blant folk og politikere sies å være svært presis. Sammenlignet med foregående tidsperioder, får man inntrykk av at tradisjonen knyttet til sparing nærmest hadde forsvunnet. Politikernes pengebruk etter oljefunnene i Nordsjøen fikk en løssluppenhet uten historisk sidestykke, noe også befolkningen stod i stil til da kvantumsreguleringene på kreditt ble løftet og man fikk en påfølgende «jappetid». Sistnevnte skapte eksempelvis grunnlag for en rekke underliggende problemer som fikk store konsekvenser da oljeprisen falt i 1986. Men disse problemene, blant fler, løftet også frem behovet for å spare oljeinntekter da man så hvor hardt en oljeinntektsnedgang rammet norsk økonomi.

3.3 Tiden mellom 1983 og 1986

Kort tid etter utgivelsen av Tempoutvalget sin rapport, i 1984, gav Olje- og energidepartementet ut Stortingsmelding nr. 32 (1984-85) *Om petroleumsvirksomhetens fremtid*. Stortingsmeldingen ble skrevet med utgangspunkt i Tempoutvalgets rapport, og regjeringen sa i denne meldingen seg enig med Tempoutvalget om at det var behov «for institusjonelle ordninger som kan underbygge de langsiktige hensyn i anvendelsen av petroleumsinntektene og tjene som en ‘buffer’ mot uforutsette svingninger i oljeinntektene».¹⁵⁵ Stortingsdebatten som fulgte Stortingsmelding nr. 32 (1984-85), gir likevel inntrykk av at en eventuell opprettelse av et slikt fond i liten grad bunnet i sparing eller måteholdenhet.

Overraskende nok var det allerede i 1985 bred konsensus blant majoriteten av politikerne på Stortinget om å opprette et oljefond. Eksempelvis sluttet en enstemmig energi- og industrikomite seg til «regjeringens opplegg for et petroleumsfond».¹⁵⁶ Men denne konsensusen kan på ingen måte sies å stå i sammenheng med et ønske om moderasjon i oljeutvinningen. Energi- og industrikomiteen argumenterte eksempelvis for at regjeringen burde føre en svært ekspansiv petroleumpolitikk, noe som innebar å følge den høyeste utvinningsbanen for olje som ble lagt frem som mulig alternativ i Stortingsmelding nr. 32 (1984-85). I følge komiteen innebar dette at «ingen hindringer blir lagt i veien for utbygging av nye felt, og letevirksomheten holdes fortsatt på dagens høye nivå».¹⁵⁷ Regjeringen derimot, hadde lagt opp til en mer måteholden petroleumpolitikk, hvor de anså det som kanskje best kan beskrives som en «gyllen middelvei»,

¹⁵⁵ St. Meld. Nr. 32 (1984-85): 79.

¹⁵⁶ S.tid. (9.5.85): 3597.

¹⁵⁷ S.tid. (9.5.85): 3597.

som det beste alternativ av hensyn til norsk næringsliv.¹⁵⁸ Som en sidenote bør det nevnes at regjeringen naturlig nok la ved en klausul hvor de påpekte at konklusjonene i meldingen måtte revurderes «dersom det skulle finne sted store endringer i forutsetningene som er trukket opp i meldingen».¹⁵⁹ Og i stil til det energi- og industrikomiteen argumenterte for, tyder mye på at regjeringen nettopp tok i bruk denne klausulen i løpet av kort tid for å føre en mer ekspansiv petroleumpolitikk enn hva det opprinnelig hadde blitt gitt uttrykk for. Eksempelvis, i regjeringens langtidsprogram som ble utgitt seks måneder etter Stortingsmelding nr. 32 (1984-85), men før ovennevnte debatt fant sted, skrev regjeringen hvordan de ville legge «vekt på å øke kartleggingen og å legge forholdene til rette for fremskynding av mulige oljefelt som kan komme i produksjon i 1990-årene».¹⁶⁰ Regjeringens og komiteens ambisjoner var slik sett samstemt; en fortsatt ekspansiv petroleumpolitikk syntes å være målet. Arbeidet med å opprette et bufferfond skulle fortsette, med sikte på å skille inntekter fra utvinningstempo og oljepris. Men foruten noen korte merknader fra et fåtall stortingsrepresentanter, fremstår tanken om et bufferfond på dette tidspunkt heller å ha vært et virkemiddel som rettferdiggjorde en videreføring av den ekspansive petroleumpolitikken, i stedet for å være et virkemiddel for å spare oljeinntekter. Eksempelvis uttalte ordfører for saken fra energi- og industrikomiteen, Per A. Utsi, under stortingsdebatten at «hensikten med fondet må ikke være å redusere bruken av oljeinntektene (...), vi bør ikke skape ordninger som kan etterlate det inntrykk at oljeinntektene skal låses ned i en kiste som ingen skal ha adgang til».¹⁶¹ En finansdebatt holdt nærmere et tiår senere underbygger òg det inntrykket man ovennevnt får, hvor stortingsrepresentant Johan J. Jakobsen viser til et foredrag holdt av Tempoutvalgets formann, Hermod Skånland. Ifølge Jakobsen hevdet Skånland i dette foredraget, hvor Skånland tok et tilbakeblikk på Tempoutvalgets rapport, at «utvalgets forslag om et oljefond ble brukt av næringsinteressene til å øke tempoet utover tidligere utvinningsmål».¹⁶²

Samtidig fremstår stortingsdebatten knyttet til Stortingsmelding nr. 32 (1984-85), som noe pussig. Eksempelvis motsier komiteens leder, Reidar Due, ovennevnte Utsi litt senere i debatten, da han beskrev fondet som en reserve man kunne ha hvis oljeinntektene skulle falle drastisk i fremtiden.¹⁶³ Også Hans Hammond Rossbach fra

¹⁵⁸ St. Meld. Nr. 32 (1984-85): 5-6.

¹⁵⁹ St. Meld. Nr. 32 (1984-85): 4.

¹⁶⁰ St. Meld. Nr. 83 (1984-85): 26.

¹⁶¹ S.tid. (9.5.85): 3595.

¹⁶² S.tid. (12.11.93): 534.

¹⁶³ S.tid. (9.5.85): 3603.

Venstre delte Due sin tanke om bufferfondet som et virkemiddel for å spare oljeinntekter, da han trakk likheter mellom bufferfondet og hvordan «den norske bonden i tidligere tider hadde penger på kistebotnen for å møte de harde årene».¹⁶⁴ Foruten Due og Rossbach er det derimot lite argumentasjon knyttet til det å bruke et eventuelt bufferfond for å bygge opp en reserve av oljeinntekter. Majoriteten av representantene på Stortinget ville bruke oljeinntektene, en bruk som ifølge stortingsrepresentant Mons Espelid, var så høy som 75 prosent i 1985.¹⁶⁵ Men i debattens argumentasjon knyttet til bruken av disse inntektene foreligger det et interessant moment. Både ovennevnte Utsi, og Arve Berg, begge Arbeiderpartipolitikere, argumenterte henholdsvis for at «etertiden ville fordømme oss om vi ikke nyttet den helt unike anledning vi nå har til en offensiv opprustning av vår industri og av næringslivet for øvrig», og «dersom vi ikke bruker den anledning vi har til en offensiv satsing på næringslivet, vil fremtidige generasjoner kunne bebreide oss for at vi ikke kjente vår besøkelsestid».¹⁶⁶ Poengene er interessante i den forstand at det forelå et ønske om å sikre fremtidige generasjoners velstand. Men holdningen skiller seg markant fra den som preget stortingsdebattene på slutten av 1980-tallet, i den forstand at det i sistnevnte heller var sparing av oljeinntektene som ble ansett som riktig måte å gjøre dette på. Her har det tydelig oppstått en holdningsendring over tid. Men hvorvidt det er riktig å hevde at holdningen som trådte frem på slutten av 1980-tallet knyttet til avståelse og sparing er å foretrekke, mens man fordømmer mentaliteten som baserte seg på å sikre fremtidige generasjoners velstand gjennom bruk av oljeinntekter, er usikkert.

Å opprette et oljefond var det uansett et bredt ønske om, selv om det samme på langt nær kan sies om dets rolle som sparefond. Og oljeinntektene fortsatte å bli brukt i høyt tempo, i tråd med en ekspansiv petroleumpolitikk. «Regjeringen har full støtte når den nå opptrapper letevirksomheten. Den har også full støtte når den legger forholdene til rette for fremskynding av mulige oljefelt som kan komme i produksjon i 1990», fastslo stortingsrepresentant Morten Steenstrup under stortingsdebatten.¹⁶⁷ Et annet moment som maler et bilde av iveren etter å bruke av oljeinntektene, er hvordan bufferfondet under stortingsdebatten nærmest havnet i skyggen av det mer hete temaet knyttet til problemene Norge hadde med å få avsetning på all gassen som fulgte med oljeutvinningen. Dette viser tydelig hvordan Norge hadde blitt en oljeeksportør i

¹⁶⁴ S.tid. (9.5.85): 3609.

¹⁶⁵ S.tid. (9.5.85): 3635.

¹⁶⁶ S.tid. (9.5.85): 3595 & 3616.

¹⁶⁷ S.tid. (9.5.85): 3633.

verdensklasse, med utvinning så høy at det forelå problemer med å få avsetningen på noe som i debatten nærmest karakteriseres som et uønsket biprodukt – gass. Likevel la politikerne opp til en ytterligere ekspansiv oljeproduksjon, uten at tilstrekkelige virkemidler lå til grunn for å håndtere disse inntektene på en forsvarlig måte. Dette kom til å føre med seg store konsekvenser da oljeprisen fikk et kraftig fall i 1986, hvor overskudd på statsbudsjettet snudde til underskudd i takt med oljeprisfallet. Som et bilde på hvor ekspansiv den norske oljeutvinningen kan sies å ha vært, er hvordan «OPEC langt på vei [gav] Norge skylden for verdens overproduksjon», da oljeprisen falt i 1986.¹⁶⁸

3.3.1 Bred konsensus, men intet fond

Det er i grunn overraskende hvor bred konsensus det var blant politikerne allerede i 1985 knyttet til opprettelse av en fondsordning som oljeinntekter kunne overføres til. I innstillingen til langtidsprogrammet for 1986-89 var samtlige partier på Stortinget, med unntak av Arbeiderpartiet, enten direkte enig i regjeringen sitt forslag om et bufferfond, eller generelt enig i at det burde opprettes en fondsordning.¹⁶⁹ Men en liten bemerkning må gjøres her, fordi Arbeiderpartiet argumenterte òg for en «fondsordning». Men foruten å ha ordet «fond» i seg, kan ikke partiets forslag sies å skille seg særlig fra det å kun være en øremerking av en mindre sum oljeinntekter til næringsutvikling. Partiet var på dette tidspunkt særlig opptatt av at oljeinntektene burde brukes *for* fremtidige generasjoner, ikke spares *til*. Eksempelvis sa kvinnen som det påfølgende året kom til å bli landets neste statsminister, Gro Harlem Brundtland, at partiet ville «satse av våre felles oljeressurser for å sikre også fremtidige generasjoner muligheter for arbeid, trygghet og velferd».¹⁷⁰ Og mannen som skulle bli hennes finansminister, Gunnar Berge, sa i forkant at «det må være et langt bedre alternativ enn å gjemme pengene på kistebunnen».¹⁷¹ Men regjeringen var ikke avhengig av Arbeiderpartiet sin støtte for oppnå et flertall på Stortinget for opprettelsen av et bufferfond.¹⁷² Likevel ble det aldri fremlagt noe lovforslag til et fond av Kåre Willochs regjering. Det er mulig at viljen til å opprette et slikt fond var sterkere «på papiret» enn det den var i realiteten, tatt i betraktning hvordan regjeringen selv hevdet at de gjennom senere års

¹⁶⁸ Ryggvik, *Til siste dråpe* (Oslo: Aschehoug, 2009), 149.

¹⁶⁹ Innst. S. Nr. 286 (1984-85).

¹⁷⁰ S. tid. (13.6.85): 4857.

¹⁷¹ S. tid. (13.6.85):4848.

¹⁷² Stortinget, «Partioversikt».

politikk «i rimelig grad har oppnådd en frikobling mellom inntjening og bruk».¹⁷³ Dette til tross for at Tempoutvalget i sin rapport anså det som helt urealistisk å «basere en politikk for utvinningstempo på at tidsprofilen for anvendelse er uavhengig av tidsprofilen for inntjening».¹⁷⁴ Men ved siden av dette spilte sannsynlig den interne motvilligheten i finansdepartementets embetsverk også en stor rolle. «Forsøkene på å torpedere Skånlands fond ble ført med relativt stor intensitet i 1984 og 1985», skriver Einar Lie og Christian Venneslan.¹⁷⁵ Og det som skulle bli et lovforslag om opprettelsen av et oljefond, trakk ut i tid. Da oljeprisen falt markant i 1986, var det ikke lenger ønskelig fra regjeringens side å sende signaler om at oljeprisfallet var midlertidig, ved å opprette et oljefond rett før lønnsoppgjøret.¹⁷⁶ Med regjeringens avgang kort tid etter, fulgte det som kunne vært opprettelsen av et oljefond allerede på midten av 1980-tallet. Motstanden i embetsverket, oljeprisfallet, og regjeringens påfølgende avgang, skapte en blanding av tilfeldige og avgjørende faktorer som resulterte i at opprettelsen av et oljefond lot vente på seg.

3.4 Betydningen av SDØE

Selv om det ikke ble noen fondsopprettelse allerede på midten av 1980-tallet, ble det etablert en annen ordning som fikk stor betydning for ettertiden. Med den såkalte «vingeklippingen» av Statoil i 1984/85 ble Statoil sine eierandeler i Nordsjøens oljefelter redusert. De andelene Statoil mistet tok nå den norske stat direkte eierskap over gjennom *Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten* (SDØE). «Mistet» i den forstand at Statoil skulle fortsette å utvinne og markedsføre oljen for den norske stat, men i stedet for at alle oljeinntektene ble kanalisert gjennom selskapet Statoil, fikk man med SDØE kanalisert en større andel av oljeinntektene direkte inn i statskassen. I ettertid skulle denne ordningen vise seg å være svært lønnsom, og mange har pekt på SDØE som en slags «sparebøsse», til en viss grad også et «oljefond». Eksempelvis konstaterte flertallet i energi- og industrikomiteen i 1992 at «SDØE i praksis har fungert som et 'oljefond' hvor avkastningen til nå stort sett er blitt pløyd tilbake i nye investeringer».¹⁷⁷ Et annet moment, påpekt av Anders Talleraas under et intervju, er hvordan opprettelsen av SDØE kan sees som «et trinn i trappa frem

¹⁷³ St. Meld. Nr. 32 (1984-85): 72.

¹⁷⁴ NOU 1983:27, 88.

¹⁷⁵ Lie & Venneslan, *Over evne*, 344.

¹⁷⁶ Lie & Venneslan, *Over evne*, 346.

¹⁷⁷ Innst. S. Nr. 104 (1991-92): 11.

mot etableringen av oljefondet».¹⁷⁸ Et trinn i den forstand at staten sikret seg store verdier og fremtidige inntekter. Disse oppfatningene synes likevel å være noe som har fremkommet i ettertid. Hovedhensikten med opprettelsen av SDØE i 1985 var å redusere Statoils dominans i norsk petroleumsvirksomhet. Og selv om opprettelsen skulle vise seg å komme med positive bieffekter i ettertid, kan ikke dets rolle som et oljefond sies å ha vært en ambisjon på midten av 1980-tallet, selv om det etter relativt kort tid ble satt i en slik sammenheng.

Dette «ettertidsaspektet» er forståelig med tanke på at SDØE i perioden fra dets opprettelse i 1985 og frem til 1988 hadde negativ netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, ettersom ordningen var inne i en investeringsfase.¹⁷⁹ Majoriteten av oljeinntektene kom dermed fortsatt fra Statoil, skatter og avgifter. Men etter 1988 og den innledende investeringsfasen, snudde denne situasjonen. SDØE ble fra midten av 1990-tallet en av statens største inntektskilder fra petroleumsvirksomheten. Hvor «statens samlede kapitalbeholdning i SDØE var vel 60 milliarder kroner i 1991».¹⁸⁰ Som en liten digresjon er det verdt å nevne at det samtidig ikke stod én krone på det lovfestede oljefondet som ble opprettet året før i 1990. I denne sammenheng er det usikkert hvorvidt SDØE påvirket sparingen i det *egentlige* oljefondet. Politikerne var i høyeste grad klar over betydningen av SDØE, og så mulig på det som et slags oljefond. Men var det på langt nær, rent finansteknisk sett, et fond. Det lar seg vanskelig gjøre å konstatere at SDØE fungerte, eller ble sett på, som en hvilepute for politikerne. Påtagelig er det likevel hvordan det i 1992 bokstavelig talt blir beskrevet som å ha fungert som et oljefond. Behovet for *to* oljefond da det vanskelig lot seg gjøre å spare i *ett*, var unødvendig. Og det er mulig at dét til en viss grad kan ha underminert det lovfestede oljefondet.

¹⁷⁸ Personlig kommunikasjon med Anders Talleraas 24.2.2021.

¹⁷⁹ St.meld. nr. 4 (1992-93): 168.

¹⁸⁰ St.meld nr. 4 (1992-93): 176.

4. En krise løfter tanker om sparing frem - 1986-1988

4.1 Innledning

Spørsmålet er om det måtte en krise til for å vekke til live tidligere tiders tradisjon knyttet til sparing. En tradisjon hvor særlig sparing til fremtidig velstand og usikkerheter var et kjernemotiv. Om oljefondet kan sees i denne sammenheng, er det av stor betydning hvorvidt fondet kun var ment som en buffer og økonomisk virkemiddel, eller tiltenkt rollen som verdifordeler over tid og generasjoner. Moderasjon i oljeutvinnings-tempoet av hensyn til fremtiden var noe politikerne ytret ønsker om fra starten. Men i fondssammenheng var det først i Tempoutvalgets rapport at sparing til fremtiden og dens generasjoner, særlig kom til uttrykk. Her ble det vist til hvordan man i «prinsippet» kunne unngå at fremtidige generasjoner måtte undergå de tilstramningene og problemene statlig inntektssvikt som følge av uttømte petroleumsreserver utgjør, «ved å la være å bruke en del av inntektene og sette dem til side på en slik måte at man senere kan ha en tilsvarende inntekt fra avkastningen av den formue om dermed skapes».¹⁸¹ Dette var som tidligere nevnt den fondsordningen man anså som lite realistisk å få politisk gjennomslag for. Likevel er faktumet at den ble inkludert i rapporten, interessant. Hvis staten akkumulerte en fordringsmasse på 1000 milliarder kroner, ville det «være nok til at avkastningen av denne ville gi inntekter på dagens nivå, som i prinsippet ville være evigvarende».¹⁸² Slik kunne man både spare for fremtiden, lette mange av de negative konsekvensene knyttet til en omstilling etter endt oljeproduksjon og samtidig frigjøre seg fra svingende oljepriser i samtiden. Oljefondet Norge etter hvert fikk, bygger på disse prinsippene. Og i 2019 hadde det en verdi som var ti ganger så stor som det Tempoutvalget beskrev i sin rapport. Fremtidsaspektet fikk likevel ikke noe tungtveiende betydning før mot slutten av 1980-tallet. Fondsløsningen som ble debattert fra 1983 til 1986 baserte seg i all hovedsak på buffer-løsningen, og dets tiltenkte funksjon synes å ha vært som økonomisk virkemiddel. Mot slutten av 1980-tallet, etter oljeprisens fall i 1986, begynner det derimot å finne sted en annen holdning knyttet til hva slags funksjon et eventuelt oljefond burde ha.

4.2 Politisk uenighet

Debatten rundt behovet for et oljefond ebbet ut i et par år etter regjeringsskiftet i 1986. Arbeiderpartiet støttet som sagt ikke forslaget om etableringen av et bufferfond, og den

¹⁸¹ NOU 1983:27, 89.

¹⁸² NOU 1983:27, 89.

prekære situasjonen i landets økonomi løftet mer presserende saker opp på agendaen. Debatten rundt opprettelsen av et oljefond ser ut til å ha blitt lagt til sides på grunn av dette. Samtidig er det også mulig at en viss grad av politisk prestisje spilte inn. Tempoutvalget og dets fondsløsning var tross alt et utvalg nedsatt av regjeringen Willoch. Og mens utvalgets fondsordning fikk medhold av samtlige andre politiske partier på Stortinget, valgte Arbeiderpartiet i stedet å konstruere sin egen fondsordning. Og gikk med dét imot den faglige ekspertisens anbefalinger. Samtidig fikk ikke partiets egen fondsordning noen fremtredende plass i politikken. Stortingsmeldingene og debattene fra perioden 1986 til 1988 gir inntrykk av at partiet ikke ønsket noen fondsopprettelse, og at partiets egen alternative fondsordning kun var et røykteppe for å skjule den egentlige motvilligheten. For eksempel, mente den sittende arbeiderpartiregjeringen i 1986 «at det for tiden ikke er grunnlag for å opprette et bufferfond basert på petroleumsinntektene», i svar på Tora Houg sin henstilling fra 1985 om å vurdere opprettelsen av et bufferfond.¹⁸³ Og i Stortingsmeldingene der et oljefond tidligere hadde blitt fremhevet som et ytterst viktig og nødvendig virkemiddel, var ingen slik ordning engang nevnt i verken Stortingsmelding nr. 46 (1986-87) *Om petroleumsvirksomheten på mellomlang sikt*, eller perspektivmeldingen, Stortingsmelding nr. 4 (1987-1988) *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*.

Høsten og vinteren 1988 markerer derimot et viktig skille da oljefond-debatten på ny trådte frem. Høyre hadde ikke gitt opp tidligere ambisjoner, og la frem forslag om at det burde opprettes et oljefond i innstillingen til perspektivmeldingen, Innstilling til Stortinget nr. 14 (1988-89) *Innstilling fra finanskomiteen om perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*. Forslaget møtte igjen bred politisk støtte blant majoriteten av representantene på Stortinget, slik det hadde gjort et par år tidligere da Høyre satt med regjeringsmakten. Men Arbeiderpartiet var fortsatt ikke overbevist. «Arbeiderpartiet kommer ved slutten av denne debatten til å stemme mot det forslaget som Høyre nå fremmer», uttalte Sigbjørn Johnsen.¹⁸⁴ Dette bunnet tilsynelatende i uenigheter rundt fondsstrukturen. Arbeiderpartiet holdt fast ved troen på sin strukturering av et oljefond, med liten tro på ordlyden i Høyre sitt forslag. Arbeiderpartiets fondsløsning var likevel, som tidligere nevnt, fjernere fra å være et «faktisk» fond sammenlignet med Tempoutvalgets fondsløsning, eller det som nå hadde utviklet seg til å bli Høyre sitt fondsforslag. Men hvorvidt uenighetene egentlig bunnet i

¹⁸³ Dokument nr. 3 (1986-87): 9.

¹⁸⁴ S. tid. (2.12.1988): 1474.

Arbeiderpartiets tro på egen fondsstruktur, er usikkert. For i budsjettinnstillingen til Stortinget samme vinter, mente Arbeiderpartiets medlemmer fra energi- og industrikomiteen at «med de lave oljeprisene vi har nå mener disse medlemmer det ikke vil være aktuelt å sette av inntekter fra petroleumsvirksomheten til et slikt fond».¹⁸⁵ Uten at det ble ikke fremmet noen forslag om å opprette et fond som baserte seg på partiets egen fondsløsning, verken fra partiets komitémedlemmer eller andre representanter for øvrig. Stortingsmeldingene, innstillingene og debattene gir samlet sett et inntrykk av at Arbeiderpartiet ikke hadde særlig store ambisjoner om å opprette et oljefond. I stedet gir de heller inntrykk av en motvilje til å opprette et fond, særlig et som baserte seg på Høyre sin fondsordning.

4.2.1 Ordlydsendringen i fondsforslaget

Ordlydsendringen som dukket opp i Høyre sitt fondsforslag høsten 1988 er et interessant moment som bør sees nærmere på. I forslaget var det som skulle være oljefondets tiltenkte funksjon i stor grad endret sammenlignet med tidligere. Det ble ikke lenger presisert at fondet hovedsakelig skulle tjene som en buffer, i stedet ble det lagt vekt på at fondet «må ha som siktemål en mer langsiktig forvaltning av nasjonens oljeformue».¹⁸⁶ Dette er en interessant endring fra tidligere, og sannsynlig ikke tilfeldig med tanke på oljeprisfallet i 1986. Da de foregående tankene om et bufferfond gjorde seg gjeldende, var det i en periode hvor oljeinntektene var svært høye. Slik sett var det naturlig at fondets konstruksjon ble rettet mot det å fungere som stabiliserende. Oljeinntektene var derimot ikke like høye lenger, i hvert fall sammenlignet med hva de hadde vært i første halvdel av 1980-tallet. Behovet for et fond som tjente som en buffer hadde slik sett på mange måter falt bort. I stedet for å kun fungere som en buffer, ble det nå lagt større vekt på hvordan et eventuelt oljefond kunne tjene som beskyttende overfor økonomien ved et stort bortfall av oljeinntekter. Et moment debatten som fulgte Innstilling til Stortinget nr. 14 (1988-89) gir tydelig uttrykk for.

I lys av sviktende oljeinntekter er det noe oppsiktsvekkende ved det at majoriteten av politikerne på Stortinget fortsatt ivret etter et oljefond. Som ovennevnt forelå det tross alt ingen reelle behov for en fondsløsning rent økonomisk sett, i siste halvdel av 1980-tallet. Den tidligere konsensusen blant majoriteten av politikerne på Stortinget knyttet til ønsket om et oljefond synes likevel ikke å ha blitt svekket etter

¹⁸⁵ Budsjett-Innst. S. Nr. 8 (1988–89): 30. Med «et slikt fond» menes Høyre sitt fondsforslag.

¹⁸⁶ Innst. S. Nr. 14 (1988-89): 57.

oljeprisfallet i 1986, men heller forsterket. De sviktende oljeinntektene synes å ha vekket til live en holdning, og de motivene, som kjennetegner tradisjonen knyttet til sparing: Ønsket om å spare til fremtidige usikkerheter og økt fremtidig velstand. Statsminister Gro Harlem Brundtland sa selv i debatten knyttet til Innstilling til Stortinget nr. 14 (1988-89), at «vi kan ikke stole på at oljeprisene skal stige kraftig og redde oss enda en gang, slik de gjorde i begynnelsen av 1980-årene».¹⁸⁷ Debatten er generelt gjennomgående preget av behovet for å begrense forbruket og å spare mer, sammen med en økende grad av bekymring knyttet til hva man skal gjøre når oljen tar slutt. Sammenlignet med Stortingsdebattene på begynnelsen av 1980-tallet var ikke sistnevnte noe nytt, men det at aspektet fikk en mye mer fremtredende rolle enn før, var dét. Det skortet heller ikke på analogier til tidligere tider i debatten. For eksempel til bondesamfunnet, hvor «du skulle etterlate garden til din etterkommer i bedre forfatning enn du mottok den»,¹⁸⁸ eller til etterkrigstiden og «den gamle dugnadsånd vi hadde her i samfunnet i 1945 – etter krigen – og den innsatsen som då vart gjort for å bygge opp igjen landet».¹⁸⁹ Det at politikerne selv trekker slike likheter er svært interessant, og sammen med debatten generelt er det mye som tyder på at det fant sted en form for holdningsendring etter oljeprisfallet i 1986. At dette står i sammenheng med ordlydsendringen i Høyre sitt fondsforslag, og synet på hva slags funksjon et eventuelt oljefond burde ha, fremstår som sannsynlig.

4.3 Betydningen av en NOU

NOU nummer 21 fra 1988 *Norsk økonomi i forandring - Perspektiver for nasjonalformue og økonomis politikk i 1990-årene*, er òg mulig å se i sammenheng med, eller som et resultat av, denne holdningsendringen. Rapporten, som for øvrig ble skrevet av en arbeidsgruppe oppnevnt av Finansdepartementet, videreførte mange av de tankene som hadde blitt fremlagt fem år tidligere i Tempoutvalgets rapport. Men i denne videreføringen er det tydelig at mye hadde skjedd på kun fem år. Generasjonsperspektivet fikk for eksempel en mye mer fremtredende rolle. Rapporten gav krass kritikk av den tidligere førte petroleumspolitikken, og hvordan den ikke hadde tatt tilstrekkelig hensyn til fremtidige generasjoner.¹⁹⁰ Oljen, og inntektene fra den, ble også pekt på som en del av landets nasjonalformue, i likhet med de øvrige naturressursene generelt. Og

¹⁸⁷ S. tid. (2.12.1988): 1441.

¹⁸⁸ S. tid. (2.12.1988): 1445.

¹⁸⁹ S. tid. (2.12.1988): 1440.

¹⁹⁰ NOU 1988:21, 65.

selv om sistnevnte ikke var noe «nytt» begrep, da Stortingsmelding nr. 32 *Om petroleumsvirksomhetens fremtid* fire år tidligere hadde pekt på det samme, var det nytt at tankegodset som knyttet seg til bruken av begrepet, det vil si sparing, fikk en mye mer fremtredende plass i den politiske debatten.¹⁹¹ Hvorvidt utgivelsen av NOU nr. 21 i 1988 bidrog til dette, eller kun var et resultat av en allerede endret debatt, er usikkert. Påtagelig er det likevel, hvordan både den politiske debatten og rapporten vektla de samme momentene.

Et særlig problem ved oljeinntektene ifølge NOU nr. 21 1988, ofte omtalt som «Steigum-utvalget», sammenlignet med landets øvrige naturressurser, eller nasjonalformue, var svingningene i størrelsen på inntektene. Utvalget vektla derfor, i likhet med Tempoutvalget, behovet for å frikoble bruken fra opptjeningen. Slik kunne man minimere risikoer og usikkerheter knyttet til fluktueringer i både oljeinntektene og bruken av de. Der Steigum-utvalget imidlertid skilte seg ut fra det tidligere Tempoutvalget, var ved at det ikke ble argumentert for noen fondsordning som kunne tjene som en buffer. Fokuset rettet seg i større grad mot, i likhet med tidligere tids tradisjon knyttet til sparing, det å bygge opp en «finansiell reserve som forsikring mot usikkerheten».¹⁹² Steigum-utvalget argumenterte i denne sammenheng for at dette burde gjøres ved at Norge legger «opp til en politikk som øker finansfordringene overfor utlandet».¹⁹³ I tillegg anså utvalget det som rimelig at bruken av oljeinntektene ble holdt under den antatte inntjeningen. Tempoutvalget hadde som tidligere nevnt vært inne på samme tanke fem år tidligere, men anså ikke en slik tilbakeholdenhet som realistisk. Steigum-utvalget derimot anså det å begrense bruken til å være lavere enn inntjeningen som *rimelig*. Det fremstår som om det på en kort femårsperiode hadde funnet sted en markant endring knyttet til synet på viljen til å spare. Dette virker heller ikke urimelig med tanke på endringen i ordlyden i oljefondforslaget fra Høyre, den generelle argumentasjonen knyttet til tilbakeholdenhet i Stortingsdebattene og viljen som kommer til syne i den faktisk førte politikken for å unngå en returnering til økonomisk ustabilitet. For eksempel, «etter 1986 ble en styringsevne som minnet om de beste etterkrigsårene, gjenfunnet, til tross for at mindretallsregjeringer fortsatte å være det normale», skriver Einar Lie.¹⁹⁴ Oljeprisfallet i 1986, og den påfølgende perioden med

¹⁹¹ St. Meld. Nr. 32 (1984-85): 74.

¹⁹² NOU 1988:21, 95.

¹⁹³ NOU 1988:21, 95.

¹⁹⁴ Lie, *Norsk økonomisk politikk* (Oslo: Universitetsforlaget, 2012), 140. Lie m.fl., *Norges Bank 1816-2016*, 416-417 & 423.

ustabilitet frem til og med begynnelsen av 1990-tallet, ser ut til å ha vekket til live mange av de motivene som kjennetegner tradisjonen knyttet til sparing. Samtidig som generasjonsperspektivet ble mye mer fremtredende, i hvert fall sammenlignet med begynnelsen av 1980-tallet. For eksempel, drøye seks måneder etter at Høyre la frem sitt fondsforslag i 1988, ble forslaget ytterligere utvidet til å innebefatte «til beste også for fremtidige generasjoner».¹⁹⁵

4.4 Tilbakeblikk av en sentral aktør

Lederen av finanskomiteen i denne perioden, Anders Talleraas, peker også på den økonomiske ustabiliteten på slutten av 1980-tallet som en viktig faktor bak hvorfor generasjonsperspektivet fikk en mer fremtredende rolle, og hvorfor opprettelsen av et oljefond ble vektlagt tyngre og tyngre. Politikerne så hvor ødeleggende for stor innskytelse av oljeinntekter kunne være for norsk økonomi, og det var stor frykt både for inflasjonen og den hollandske syken, ifølge Talleraas.¹⁹⁶ «I første fase tenkte en vel på at dette kunne løses med oppsparing over statsbudsjettet, men etter hvert ble det mer og mer klart at en egen sparebøsse ville være det beste».¹⁹⁷ Videre forteller han at etableringen av et oljefond «ville kunne redusere fristelsen til å bruke (for) mye penger over de offentlige budsjetter, samtidig som en kunne forvalte de etter hvert store verdiene som et slikt fond ville bygge seg opp til».¹⁹⁸ Han peker på at «dette var nok bakgrunnen for at generasjonsperspektivet kom sterkere frem i den politiske debatten fremover på 1980-tallet».¹⁹⁹ I tillegg var renten og inflasjonen svært høy, og «det ble mye snakk om generasjonsmotsetninger mellom de som hadde bolig og den unge generasjonen som ikke maktet å etablere seg med skyhøy rente og stor arbeidsledighet».²⁰⁰ Sistnevnte er et interessant moment, og viser hvordan generasjonsperspektivet ikke bare preget opprettelsen av oljefondet, men også andre områder i norsk politikk i perioden.

¹⁹⁵ Innst. S. Nr. 305 (1988-89): 207.

¹⁹⁶ Personlig kommunikasjon med Anders Talleraas 22.02.2021.

¹⁹⁷ Personlig kommunikasjon med Anders Talleraas 22.02.2021.

¹⁹⁸ Personlig kommunikasjon med Anders Talleraas 22.02.2021.

¹⁹⁹ Personlig kommunikasjon med Anders Talleraas 22.02.2021.

²⁰⁰ Personlig kommunikasjon med Anders Talleraas 22.02.2021.

5. Statens petroleumsfond - 1988-1990

5.1 Innledning

På bakgrunn av det ovennevnte er det lite overraskende hvordan det, i likhet med 1985, forelå et bredt ønske på Stortinget om å opprette et oljefond i 1988. «Alle som har uttalt seg – etter det jeg har registrert – har vært positive til at det bør opprettes en eller annen form for oljefond», uttalte lederen av finanskomiteen, Anders Talleraas.²⁰¹ I debatten til Stortingsmelding nr. 4 (1987-88) *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*, blir det fra både Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet sin side eksplisitt sagt at dersom Høyre sitt fondsforslag kom opp til realvotering, så ville de stemme for det.²⁰² Allikevel ble det ingen realvotering over forslaget fra Høyre. Forslaget ble i stedet omgjort til et oversendelsesforslag. Primært synes unnvikelsen av å ta opp forslaget til realvotering å ha skyldtes hvordan både Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti eksplisitt uttalte at de ville stemme mot fondsforslaget. «Arbeiderpartiet kommer ved slutten av denne debatten til å stemme mot det forslaget som Høyre nå fremmer», uttalte Sigbjørn Johnsen.²⁰³ Motviljen bunnet tilsynelatende i ubalansen og underskuddet i utenriksøkonomien. Først når dét var rettet opp i, ville det være grunnlag for å «ta opp igjen et slikt forslag», ifølge Johnsen.²⁰⁴ Tora Houg fra Sosialistisk Venstreparti, som i en årrekke hadde vært en pådriver for opprettelsen av et oljefond, stilte seg overraskende nok også negativ til Høyre sitt fondsforslag. Hun uttalte at «det var en annen utforming på vårt forslag enn på det forslag som foreligger fra Høyre her i dag».²⁰⁵ «Det blir jo i bunn og grunn en bokføringssak (...) På denne bakgrunn kan heller ikke [Sosialistisk Venstreparti] stemme for et slikt forslag».²⁰⁶ Ved siden av Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, var det òg noe usikkerhet hvorvidt Senterpartiet ville støtte forslaget ved en realvotering. Lars Velsand fra Senterpartiet anså det som mest hensiktsmessig å gjøre forslaget om til et oversendelsesforslag slik at saken kunne vurderes nærmere. Uten støtte fra Senterpartiet, ville ikke Høyre sitt fondsforslag oppnå flertall ved en realvotering i Stortinget.²⁰⁷ Et fond var åpenbart noe alle partiene på Stortinget ønsket, men ikke nok til at Høyre sitt fondsforslag fikk gjennomslag. «Saken

²⁰¹ S. tid. (2.12.1988): 1477.

²⁰² S. tid. (2.12.1988): 1476, 1477.

²⁰³ S. tid. (2.12.1988): 1474.

²⁰⁴ S. tid. (2.12.1988): 1474.

²⁰⁵ S. tid. (2.12.1988): 1476.

²⁰⁶ S. tid. (2.12.1988): 1476.

²⁰⁷ Stortinget, «Partioversikt».

driver og driver og driver videre», uttalte stortingsrepresentant Carl I. Hagen da han uttrykte sin misnøye over tregheten rundt fondsopprettelsesprosessen.²⁰⁸

5.2 Politisk prestisje

Tross Carl I. Hagens tydelige oppgitthet, kom ikke saken til å drive videre mye lenger. Opprettelsen av oljefondet, eller Statens petroleumsfond, ble vedtatt 22. juni 1990. Det var Jan P. Syses borgerlige koalisjonsregjering som fremmet forslag om dette på nyåret 1990, etter at Brundtlands andre regjering hadde gått på valgnederlag høsten 1989. Regjeringen Syse kastet slik sett ikke bort tid. Noe som i ettertid kan sies å ha vært et klokt valg, da de ikke kom til å sitte med regjeringsmakten i mer enn ett års tid. På bakgrunn av dette er det regjeringen Syse som i norsk historie får æren for opprettelsen av oljefondet. Men det er mulig at det ville blitt opprettet et oljefond på dette tidspunkt uavhengig om det var en borgerlig koalisjonsregjering som fikk makten eller ikke. For før regjeringen Brundtland gikk av, fremmet arbeiderpartiregjeringen ambisjoner om å opprette et oljefond i sitt langtidsprogram for perioden 1990-1993. «Regjeringen går inn for at det opprettes et petroleumsfond», ble det skrevet.²⁰⁹ Noen konkrete retningslinjer angående bruken av oljeinntektene eller struktureringen av fondet ble likevel ikke lagt frem. Ifølge regjeringen Brundtland var disse ment å komme året etter i statsbudsjettet for 1990, men innen den tid hadde regjeringen gått av. Hvorvidt regjeringen så for seg en videreføring av den fondsløsningen som Sigbjørn Johnsen i 1988 treffende omtalte som «et utviklingsfond som skulle øremerkes til langsiktige tiltak i økonomien», er usikkert.²¹⁰ Men det som er sikkert, er at Johnsen så sent som juni 1989 anbefalte Arbeiderpartiets stortingsrepresentanter å stemme imot det fondsforslaget Høyre nok en gang la frem, til tross for at partiet et par måneder tidligere uttalte i langtidsprogrammet at det ønsket å opprette et oljefond.²¹¹ Spørsmålet da er om dette bunnet i politisk prestisje, uenigheter rundt struktureringen av fondet, eller om Arbeiderpartiet fundamentalt sett var i mot en fondsløsning som i for stor grad begrenset mulighetene til å bruke oljeinntektene innenlands. Sistnevnte er særlig relevant når man tar høyde for hvordan regjeringen Brundtland, i samme langtidsprogram der de

²⁰⁸ S. tid. (2.12.1988): 1477.

²⁰⁹ St. Meld. Nr. 4 (1988-89): 76.

²¹⁰ S. tid. (2.12.1988): 1474.

²¹¹ S. tid. (19.6.1989): 5044.

fremmet ambisjoner om å opprette et oljefond, skrev at oljeinntektene neppe ville bli «høyere enn at de i hovedsak vil bli disponert innenlands».²¹²

Uten spesifiserte retningslinjer er det imidlertid umulig å vite hvordan regjeringen Brundtland sitt oljefond ville sett ut. Likevel synes et par grov-skisserte retningslinjer å ha fremkommet i etterkant i den foreløpige innstillingen til langtidsprogrammet, Innstilling til Stortinget nr. 305 (1988-89). Tar man i betraktning disse, blir uenighetene mellom Arbeiderpartiet og Høyre i 1989 ytterligere merkverdig. I realiteten skilte ikke den fondsstrukturen som det ble gitt uttrykk for i innstillingen, seg markant fra Høyre sitt fondsforslag. Forslaget skilte seg imidlertid markant fra partiets tidligere ambisjoner om et utviklingsfond, som så sent som året i forveien hadde preget oljefond-debatten med Sigbjørn Johnsen som talsperson. Ifølge innstillingen la Brundtland-regjeringen til grunn at den årlige overføringen fra fondet skulle «fastsettes ved Stortingets behandling av de årlige nasjonalbudsjettene og statsbudsjettene», ut ifra retningslinjene fastlagt i langtidsprogrammene.²¹³ Videre skulle fondets midler plasseres i Norges Bank. Innstillingen gir uttrykk for en fondsstruktur som var totalt forandret fra det tidligere utviklingsfondet, samtidig som det ikke skilte seg markant fra Høyre sitt daværende, og tidligere, fondsforslag. På papiret kan visse ulikheter mellom det som nå var blitt Arbeiderpartiets fondsløsning og det som var Høyres, i høyeste grad pekes på. Noe også Høyre gjorde i samtiden da de kritiserte Arbeiderpartiets fondsløsning på bakgrunn av hvordan «denne overføringen vil i realiteten bli salderingsposten på statsbudsjettet».²¹⁴ Men i realiteten kan ikke de to forslagene sies å ha utgjort noen særlig forskjell. Høyres alternativ var at kun et «på forhånd fastlagt beløp overføres fra fondet som inntekt på statsbudsjettets inntektsside».²¹⁵ Men så lenge Stortinget bestemmer det forhåndsfastlagte beløpet, spiller det liten rolle hvorvidt løsningen hadde blitt den til Arbeiderpartiet eller Høyre. Stortinget, eller det partiet med majoriteten av representantene på Stortinget, ville uansett ha stått fritt til å bestemme størrelsen på de årlige overføringene fra fondet til statsbudsjettet, enten det skjedde gjennom et forhåndsfastlagt beløp eller under behandlingen av statsbudsjettet. Så da Sigbjørn Johnsen i både 1988 og 1989 anbefalte Arbeiderpartiets stortingsrepresentanter å stemme imot fondsforslaget fra Høyre, på bakgrunn av at det forelå «noe forskjellige betingelser for hvordan et slikt fond skal se ut», er det usikkert hvorvidt dette

²¹² St. Meld. Nr. 4 (1988-89): 77.

²¹³ Innst. S. Nr. 305 (1988-89): 28.

²¹⁴ Innst. S. Nr. 305 (1988-89): 95.

²¹⁵ Innst. S. Nr. 305 (1988-89):95.

egentlig bunnet i uenigheter rundt fondsstrukturen, eller en form for politisk prestisje, da den fondsstrukturen Arbeiderpartiet gav uttrykk for i innstillingen til langtidsprogrammet, ikke skilte seg markant fra fondsforslaget fra Høyre.²¹⁶

Ved siden av dette forkastet Arbeiderpartiet alle tidligere ambisjoner knyttet til utviklingsfondet. Det er mulig at kildematerialet fremstiller utviklingsfondet til å ha vært av større betydning enn det egentlig var i realiteten. I intervju med Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, som var medlem i finanskomiteen i perioden og senere saksordfører under opprettelsen av oljefondet, sier han at utviklingsfondet under kompromissinngåelsen i 1990 «ikke var noe tema i det hele tatt».²¹⁷ Andre faktorer synes derfor å ha vært av større betydning enn kun uenigheter rundt fondsstrukturen. I hvert fall når man tar i betraktning hvordan loven om Statens petroleumsfond ble enstemmig vedtatt året etter, med ordlyden «fondets midler kan bare anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget».²¹⁸ Dette var kompromisset partiene på Stortinget så seg enig i, uten at ordlyden i realiteten kan sies å ha vært av særlig betydning da Stortinget, som nevnt, i alle tilfeller ville bestemt de årlige overføringene fra fondet. Det at opprettelsen av oljefondet fant sted i en periode hvor norsk økonomi var svært turbulent, er òg interessant. For i motsetning til 1986 og 1988, da henholdsvis regjeringen Brundtland og Sigbjørn Johnsen mente det ikke var grunnlag for å opprette et fond på grunn av den økonomiske situasjonen, inngikk partiet nå kompromisser for å opprette et oljefond. Sistnevnte tyder på at den økonomisk turbulente perioden fra 1986 til og med ut på 1990-tallet, heller ikke kan sees som eneste årsak bak hvorfor fondsopprettelsen trakk ut i tid. Arbeiderpartiets, sammen med Sosialistisk Venstreparti, motvilje til Høyres fondsforslag må ha vært en vel så viktig faktor. En motvilje som sannsynlig hadde sammenheng med en viss grad av politisk prestisje, og vært av større betydning enn «uenighetene» rundt selve fondsstrukturen. Den symbolske betydningen av at oljefondet ble til gjennom et kompromiss var sannsynlig en viktigere faktor enn selve fondsstrukturen. Arbeiderpartiet lot ikke Høyre trumfe igjenom sitt forslag til et oljefond på egne premisser. Men med et kompromiss kunne den politiske prestisjen tilfredsstilles.

²¹⁶ S. tid. (19.6.1989): 5044.

²¹⁷ Personlig kommunikasjon med Karl Eirik Schjøtt-Pedersen 04.03.2021.

²¹⁸ Besl. O. Nr. 36. (1989-90).

5.3 Delkonklusjon 1970-1990

Til tross for at det var en bred politisk konsensus rundt behovet for et oljefond allerede på midten av 1980-tallet, forelå det tydelig motstridende ambisjoner knyttet til hva slags rolle et eventuelt fond skulle tjene. Fra Høyre sin side ser man hvordan fondet i begynnelsen var tiltenkt rollen som en buffer, uten særlige ambisjoner knyttet til sparing for fremtiden og dens generasjoner. Fra Arbeiderpartiet sin side ser man hvordan fondet kun var et «fond» i navnet. I begge tilfellene lå fokuset i større grad på hvordan oljeinntektene kunne og skulle brukes. Å fremheve disse politiske uenighetene og motstridende ambisjonene er viktig i spørsmålet om oljefondet kan sees i sammenheng med, eller som uttrykk for, en tradisjon knyttet til sparing, da sparingen i denne tradisjonen hovedsakelig finner sted på statens hender. En slik type sparing er kun mulig gjennom politisk vilje, og i denne sammenheng er det et viktig poeng at staten ikke er en utenforstående entitet. Dersom regjerende politiske partier er mer opptatt av å forbruke enn å spare, vil det heller ikke finne sted noen betydelig grad av statlig sparing. Norge synes å ha hatt et brudd med denne tradisjonen på 1970- og deler av 1980-tallet, før politikerne fant tilbake til tradisjonen på slutten av 1980-tallet. I tilknytning til oljefondet ser man dette særlig ved fremveksten av generasjonsperspektivet. Foruten begynnelsens korte avsporing, kom perspektivet tungtveiende inn i løpet av forholdsvis kort tid.

Kompromisset politikerne fant frem til kan òg sies å ha vært av stor betydning. Det drøftes ofte hvorvidt Stortinget kan «binde seg til masten». Dersom regjeringen Willoch hadde opprettet et oljefond allerede i første halvdel på 1980-tallet, med stor motvilje fra det som i samtiden var landets største politiske parti, Arbeiderpartiet, ville fondet manglet den «autoriteten» det fikk i 1990. En fondsopprettelse i seg selv, uten bred politisk enighet, ville ikke gitt noen garanti for ivaretagelsen av fondets hensikt på tvers av regjeringer. Man bør derfor ikke ta for gitt at en viss grad av felles ambisjoner må foreligge for å finne løsninger på tvers av politiske partier. I 1990 forelå det et slikt felles ambisjonsnivå som muliggjorde opprettelsen av oljefondet. De foregående års hendelsesforløp var preget av faktorer som ubestridelig hadde stor betydning for dette ambisjonsnivået og synet på hva slags rolle fondet skulle tjene. Tidspunktet var nok derfor ikke fullstendig tilfeldig, og dersom opprettelsen hadde kommet på et tidligere tidspunkt, er det usikkert i hvor stor grad spareaspektet ved fondet hadde vært et like stort tema.

Samtidig er det viktig å poengtere at fondets bufferrolle aldri sluttet å være viktig. Dette ser man eksempelvis i stortingsdebatten knyttet til opprettelsen av oljefondet.²¹⁹ Men det at fondet har en slik dualistisk rolle trenger ikke å være problematisk. I skrivende stund har fondet fortsatt en slik rolle, selv om det etter hvert, særlig ut på 2000-tallet, ble satt ytterligere fokus på dets rolle som verdifordeler over tid og generasjoner. Navneskiftet i 2006 fra *Statens petroleumsfond* til *Statens pensjonsfond utland*, er ett eksempel på dette. Et annet eksempel er innføringen av handlingsregelen i 2001. I sammenheng med dette står også momentet om at et fond i seg selv ikke er noen garanti for sparing eller tilbakeholden bruk av oljeinntektene, slik perioden fra 1990 til 1996 er ett eksempel på. Det kom til å ta seks år før den første pengeoverføringen ble gjort til fondet. Men derfra vokste fondet seg utover alle forventninger. Hvorfor fondet blir så stort er i denne sammenheng også et interessant spørsmål. På den ene siden «lot» politikerne fondet vokse seg stort. På den andre siden var inntektsstrømmen til fondet så stor at det vanskelig lot seg gjøre å bruke alle pengene uten store negative konsekvenser for norsk økonomi. Men sistnevnte forklaring blir mangelfull da den ikke tar høyde for utviklingen som fant sted på den politiske arenaen. Daværende regjering, Stoltenberg I, argumenterte eksempelvis *ikke* for mer løssluppenhet og forbruk, selv om oljeinntektene og fondets størrelse tilsa at dét var mulig. I stedet bevegde holdningen seg i retning av ytterligere måtehold, som tydelig kom til uttrykk gjennom opprettelsen av handlingsregelen i 2001.

²¹⁹ S. tid. (8.5.1990): 143.

6. Papirkonstruksjonen 1990-1995

6.1 Innledning

Troen på at det kom til å bli penger i det nyopprettede oljefondet var liten hos mange i 1990. Fra embetsverkets side var fondets arkitekter i «sterk tvil om det noen gang ville havne noen sparemidler i det», skriver Einar Lie og Christian Venneslan.²²⁰ Forståelig nok med tanke på hvordan Finansdepartementets framskrivinger, så langt de gikk, tilsa at det ikke ville bli penger i fondet.²²¹ Og politikernes tro befant seg i samme situasjon. I debatten til *Lov om Statens petroleumsfond*, pekte Karl Eirik Schjøtt-Pedersen på hvordan mange «har stilt spørsmål om det blir penger i petroleumsfondet».²²² Selv hadde Schjøtt-Pedersen høy tiltro til at det ville bli penger i oljefondet, og viste blant annet til analyser som understøttet hans syn. Men det manglet ikke på motstykker til hans optimisme. Eksempelvis partifellen Finn Kristensen, som var Olje- og energiminister fra 1990 til 1993. I et intervju med Dagens Næringsliv i 1991 stilte han seg tvilende til om oljefondet kom til å fungere. «Vi har fått et oljefond om pengene skal parkeres i, men alle som har vært med på budsjettarbeidet vet at det er udekkede behov som skal dekkes».²²³ Kristensen kan ikke sies å ha tatt feil. Det kom til å ta fem år fra intervjuet til den første overføringen fant sted i 1996. I mellomtiden trumfet budsjettunderskudd eventuelle avsetninger til fondet.

6.2 Liten tro, men samtidig ambisjoner

Pessimismen olje- og energiministeren uttrykte under ovennevnte intervju gikk ikke upåaktet hen i samtiden, og førte til at Arbeiderpartiets finansminister, Sigbjørn Johnsen, ble stilt til veggs under Stortingets spørretime et par dager senere. Rettmessig nok viste finansministeren til hvordan bruken av oljeinntektene, eller det som kunne vært penger avsatt i oljefondet, stod i stil til det Stortinget ble enige om under opprettelsen av oljefondet. Hvor det ved driftsunderskudd på statsbudsjettet, og et opplåningsbehov for å dekke nevnte underskudd, ikke burde avsettes midler i fondet.²²⁴ Johnsen styrte således klar av å gi noen direkte kommentar knyttet til «troen» på om oljefondet kom til å fungere. En tro som på dette tidspunkt er rimelig å anta var svak også hos finansministeren etter at han kort tid senere mottok et brev fra Norges Bank angående det

²²⁰ Lie & Venneslan, *Over evne* (Oslo: Pax, 2010), 346-347.

²²¹ Personlig kommunikasjon med Tore Eriksen. 27.04.2021

²²² S. tid. (8.5.1990), 145.

²²³ Olsen, «Tvilere på oljefondet».

²²⁴ S. tid. (20.3.1991), 2785-2786. Innst. O. nr. 32 (1989-90), 5.

økonomiske opplegget for kommende år. Her stilte også Norges Bank stilte seg tvilende til oljefondet. Institusjonen skrev at «slik utsiktene i dag kan bedømmes, vil imidlertid oljeinntektene fortsatt bare komme til å strømme igjennom fondet».²²⁵

Johnsen, Kristensen, eller Norges Bank sin tro i *ettertid* av fondsopprettelsen kan likevel sies å være irrelevant. Under opprettelsen av fondet ble det spesifikt påpekt fra finanskomiteens side at fondet *ikke* etableres som et formuesforvaltningsfond, men i stedet som et bufferfond.²²⁶ Det var heller «troen» på dette tidspunkt som må sies å ha vært av betydning. Og da fondsstrukturen hovedsakelig ble basert på buffermodellen, samt det å fungere som en større synliggjøring av oljeinntektsbruken enn tidligere, er det naturlig at det fulgte en situasjon hvor det ved budsjettunderskudd ikke ble avsatt penger i fondet.

I motsetning til troen, kan derimot ambisjonene i ettertid av fondsopprettelsen sies å være av høyeste relevans. Det er lite som tyder på at det i perioden fra oljefondets opprettelse i 1990, til den første pengeoverføringen i 1996, ikke forelå ambisjoner om å sette av midler i oljefondet. Eksempelvis uttalte ordføreren for finanskomiteens innstilling til *Lov om Statens petroleumsfond*, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, at «det må likevel sies at når fondet etableres som et bufferfond, vil det samtidig være slik at fondet har en langsiktig kapitaloppbygging som mål».²²⁷ Og finansminister Sigbjørn Johnsen påpekte senere samme år at «vi tror at et oljefond etter hvert kan utvikle seg til å bli et rimelig bra styringsredskap».²²⁸ Samtidig er det forståelig at uttrykket *etter hvert* fortonet seg som en svært vag lovnad i samtiden. Ingen som kunne vite hvor lang tid det tok før den økonomiske situasjonen snudde. Og bekymringer og kritikk rettet mot det at man brukte av en formue som også tilhørte fremtidige generasjoner, ble på bakgrunn av manglende fondsavsetninger et gjentagende innslag i den politiske debatten.

«Problemet» for ambisjonene knyttet til fondsavsetning, var perioden økonomien var inne i på begynnelsen av 1990-tallet. Arbeidsledigheten var svært høy, bankene var i krise og en økonomisk nedgangskonjunktur skapte lav etterspørsel. En ekspansiv finanspolitikk ble derfor ført, og sammen med moderate oljeinntekter og ekspansive budsjetter, resulterte dette i at man brukte av den ikke-fornybare delen av nasjonalformuen, uten å sette av midler til fremtidige generasjoner. Situasjonen minner

²²⁵ Budsjett-innst. S. I. (1991-92), 20.

²²⁶ S. tid. (8.5.1990), 143.

²²⁷ S. tid. (8.5.1990), 143.

²²⁸ S. tid. (28.11.90), 819.

noe om den Norge befant seg i siste halvdel av 1970-tallet, hvor alternativet med en kontraktiv økonomisk politikk, ikke nødvendigvis ført til et bedre sluttresultat. I 1993 skrev Arbeiderpartiregjeringen selv i langtidsprogrammet hvordan:

I de siste årene er statsbudsjettet blitt brukt aktivt for å bekjempe ledigheten og for å løse andre viktige samfunnsoppgaver. De offentlige utgiftene er økt og rammevilkårene, spesielt for næringslivet, er bedret. I motsetning til i andre land er det ikke foretatt innstramminger for å motvirke svekkelsen i budsjettene som følge av den svake økonomiske utviklingen. Dette har medført at statens økonomiske stilling ikke lenger er så god som tidligere.²²⁹

Regjeringen fikk, lite overraskende, kritikk for dette av opposisjonspartier på Stortinget. Særlig for å tappe «petroleumsformuen uten at noe oljefond bygges opp. En slik tæring av oljeformuen, vil gå på bekostning av de fremtidige generasjoner».²³⁰ Sitatet er fra Høyre sine medlemmer i finanskomiteen, men det å «kaste stein i glasshus» kan sies å være et uttrykk som er treffende i denne sammenheng da 1980-tallets Willoch-regjering ikke kan sies å ha satt av noen større del av petroleumsformuen til fremtidige generasjoner den gang de hadde mulighet til det. Gitt den økonomiske situasjonen er det òg lite sannsynlig at kritikere ville tilført oljefondet midler dersom de selv hadde vært i regjeringposisjon. Til kritikernes forsvar bør likevel den betydelige nedbetalingen av utenlandsgjelden som fant sted under Willoch-regjeringen, nevnes. Da nedbetalingen som fant sted kan sees som «en slags implisitt fondsoppbygging».²³¹ Kritikken kan ut ifra dette delvis anses som «berettiget», uten at berettigelse eller ei er av særlig viktighet. Begge regjeringene stod overfor utfordringer som delte det samme fellestrekket: Det å sette til side oljeinntektene i et fond, i stedet for å bruke de, var mindre gunstig økonomisk sett. Det viktigste var å løse disse utfordringene.

Med privilegiet av å se det historiske forløpet i ettertid, fremstår situasjonen som noe annerledes enn hva samtidens kritiske røster uttrykte. For eksempel, da den norske økonomien fikk vind i seilene igjen fra 1993, fulgte en mer restriktiv finanspolitikk allerede året etter i 1994.²³² Deretter ble det i 1995, i revidert nasjonalbudsjett,

²²⁹ St.meld. nr. 4 (1992-93), 19.

²³⁰ Budsjett-innst, S. IV (1991-92), 122.

²³¹ NOU 2015:9, 39.

²³² Benedictow, «Norsk økonomi gjennom 20 år», 101-102.

erklært at det ville bli satt av penger til oljefondet.²³³ «Tempoet» i prosessen mot å overføre midler til oljefondet fremstår som høy, med en aktiv innsats i retning av å omgjøre de vage lovnadene om *etter hvert*, til reelle handlinger. Ambisjoner om fondsavsetning synes tydelig å ha vært til stede. Dessuten er det et gyldig spørsmål hvorvidt partiene som fremla kritikk, selv ville ført en mer restriktiv budsjetteringspolitikk for å tilføre oljefondet midler hvis de hadde vært i regjeringsposisjon. Alt peker i retning av at det var lite formålstjenlig å sette av penger i oljefondet så lenge det forelå så presserende problemer som det gjorde på begynnelsen av 1990-tallet. Ved avsetning av midler til et oljefond samtidig som statsbudsjettet gikk i underskudd, betød det at låneopptak ville vært nødvendig. Og «fra et formuesforvaltningssynspunkt gir det liten mening å bygge opp et fond gjennom lånefinansiering», skriver Øystein Olsen og Yngvar Tveit.²³⁴ Dette er sannsynlig årsaken bak hvorfor det ikke ble gjort, ikke manglende ambisjoner. Faktumet er likevel at det tok *seks år* før fondet fikk sin første tilføring av oljeinntekter. Men diskusjonen knyttet til hvorvidt dette er «lang» eller «kort» tid, lar oppgaven ligge. I stedet er det interessant å se på hvorfor generasjonsperspektivet, i perioden hvor det manglet på avsetninger til fondet, ble vektlagt tyngre og tyngre.

6.3 Et «pensjonsperspektiv»

Tematikken knyttet til en aldrende befolkning, og de økte utgiftene dette ville medføre, var ikke noe nytt på 1990-tallet. Også i det foregående tiåret hadde bekymringer knyttet til dette blitt ytret. Eksempelvis uttalte Gro Harlem Brundtland i 1985 at «økningen i antall eldre i årene fremover krever økt offentlig innsats for trygghet og omsorg».²³⁵ Da var det som tidligere nevnt det å bruke oljeinntektene, ikke spare de, som ble ansett som riktig løsning på denne utfordringen. Etter relativt kort tid økte derimot fokuset på behovet for å spare. Men dette gjaldt imidlertid det bredere begrepet «fremtidige generasjoner». En ytterligere endring mot behovet for å ikke bare spare til fremtidige generasjoner, men også kommende pensjonister, finner etter hvert sted fra 1993 og særlig fra 1995. Og i sammenheng med at sparetematikken tok en slik «pensjonsvenning», fremstår det som om behovet for å spare ble mye mer presserende enn før. Fremtidige generasjoner kan sees som noe «langt der fremme», mens den voldsomme økningen i kommende pensjonister og pensjonsutbetalinger, var rett utenfor «på

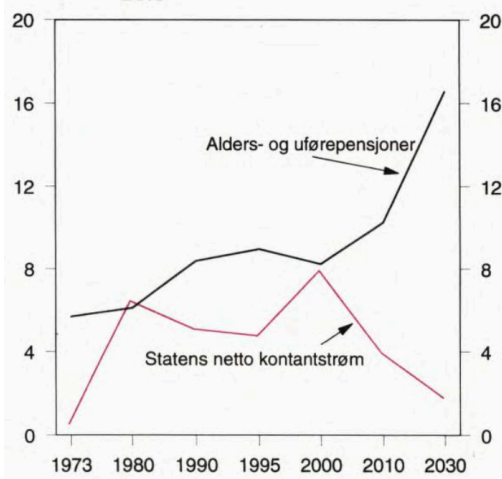
²³³ St.meld. nr. 2 (1994-95), 67.

²³⁴ Olsen og Tveit, «Statens petroleumsfond», 104.

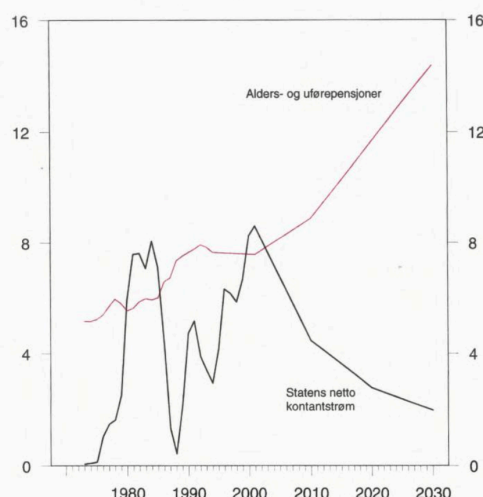
²³⁵ S. tid (13.6.1985), 4857.

dørstokken». Og i samme tidsrom hvor denne økningen kom til å finne sted, den såkalte «eldrebølgen», ville man òg få en nedadgående trend i statens inntekter fra petroleumsvirksomheten.²³⁶ Grafene under illustrerer dette tydelig.

Figur 3.9 Utviklingen i alders- og uførepensjoner og statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. I pst. av BNP



Figur 3.7 Utviklingen i alders- og uførepensjoner og statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Prosent av BNP



237

Èn løsning på dette problemet var å sikre at en større andel av petroleumsformuen ble gjort om til en finansiell formue, og særlig bidragsytende til det økte fokuset på denne tematikken var utgivelsen av et generasjonsregnskap i 1993 for Norge. Et generasjonsregnskap kan defineres som en «oppstilling som viser de offentlige inntekter og utgifter på lang sikt som følger av politiske beslutninger som allerede er truffet og av andre forhold som kan forutsis».²³⁸ Det var professor Erling Steigum, i samarbeid med en rekke kollegaer, som utgav dette generasjonsregnskapet. Hvor det ble malt et relativt dystert bilde av hvordan fremtidige generasjoner kom til å få en mye høyere skattebelastning sammenlignet med samtidens generasjoner, med mindre offentlige budsjetter ble justert for å hindre dette. «Unless adjustments are made and made soon, future generations of Norwegians are likely to face a much higher fiscal burden than that now in place».²³⁹ Professor Steigum, med kollegaer, la frem tre alternative måter man kunne forhindre, eller forebygge, dette på. Den ene var å redusere statens utgifter med

²³⁶ St.meld. nr. 2 (1994-95), 64.

²³⁷ Grafen til venstre er hentet fra revidert nasjonalbudsjett 1995. Grafen til høyre er hentet fra nasjonalbudsjettet 1997. Henholdsvis St.meld. nr. 2 (1994-95), 65. Og St.meld. nr. 1 (1996-97), 72.

²³⁸ Store norske leksikon, s.v. «Generasjonsregnskap», av Preben Munthe, Sist oppdatert 27.5.2014 <https://snl.no/generasjonsregnskap>

²³⁹ Auerbach m.fl. «General accounting in Norway», 1993, 18-19.

1/5, nummer to var å spare 2/3 av oljeinntektene, mens den tredje innebar å ikke øke størrelsen på pensjonsutbetalingene.²⁴⁰ Mange av disse momentene hadde òg blitt pekt på tidligere samme år i en rapport til Stortingets finanskomité. Hvor Erling Steigum for øvrig også hadde v ert delaktig. I denne rapporten ble det satt et mer spesifikt fokus på det som senere skulle bli alternativ to i generasjonsregnskapet. Oljefondet ble her trukket frem som et mulig virkemiddel for å forebygge problematikken rundt en aldrende befolkning og påfølgende budsjettbelastning. Rapporten pekte på hvordan:

Den sterke forventede veksten i folketrygdens fremtidige utgifter, og det faktum at petroleumsinntektene etterhvert vil avta etter år 2000, innebærer at velferdsfordelingen for ulike generasjoner kan bli en viktigere problemstilling enn før. Eksempelvis vil en utt mning av den store statlige petroleumsformuen kunne få store virkninger for fremtidige generasjoners velferd uten at nasjonalregnskapet registrerer den formuest ringen som dette innebærer. Hvis man ikke samtidig bygger opp en annen offentlig formue, for eksempel i form av et oljefond, vil en slik utvikling omfordele velferd fra de fremtidige generasjoner til de nåværende. Dessuten vil befolkningsutviklingen på lengre sikt føre til stigende utgifter til finansiering av folketrygdsystemet, og en for ekspansiv budsjettutvikling vil da kunne medføre urimelig store skattebyrder på fremtidige generasjoner.²⁴¹

Momentene ovennevnte rapport, og generasjonsregnskapet fremhevet i 1993, var også momenter som politikken påfallende nok begynte å bære preg av i løpet av relativt kort tid. Eksempelvis i det reviderte nasjonalbudsjettet for 1995, og i *Velferdsmeldingen* som ble utgitt i 1995. I førstnevnte ble oljefondet fremhevet som den viktigste nøkkelen til å sikre den fremtidige velferdens suksess. «Med de store utfordringene i velferdspolitikken som uansett vil komme tidlig i neste århundre, må vi benytte oppgangen nå til å bygge opp finansielle reserver», ble det skrevet.²⁴² Mens det senere samme år ble skrevet i *Velferdsmeldingen* hvordan det var *nødvendig*   sette av midler i oljefondet, blant annet for å «kunne møte økte framtidige utbetalinger fra folketrygden, samtidig som petroleumsinntektene reduseres».²⁴³ På mange måter var det naturlig, men ikke

²⁴⁰ Auerbach m.fl. «General accounting in Norway», 1993, 19.

²⁴¹ Innst. S. nr. 140 (1992-93), Vedlegg 2, 39.

²⁴² St.meld. nr. 2 (1994-95), 67.

²⁴³ St.meld. nr. 35 (1994-95), 53.

gitt, at oljefondets rolle utviklet seg i denne retningen. Andre løsninger kunne eksempelvis blitt valgt, lignende de som ble presentert i generasjonsregnskapet i 1993. Ett eksempel på en annen løsning, som ikke ble presentert i ovennevnte generasjonsregnskap, kunne vært å «spare» oljen i bakken, i stedet for å omgjøre den til finansielle fordringer. Lavere utvinningstempo var eksempelvis noe Sosialistisk Venstreparti hadde argumentert for i en årrekke. De fremtidige generasjonene kunne dermed ha utvunnet oljen selv ved behov, i stedet for at den ble utvunnet for dem. Men en slik løsning ble rimelig nok ikke valgt, da det ville bety en tilbakevending til en situasjon hvor man var prisgitt tilfeldige faktorer slik som oljepris og utvinningstempo. Det skortet ikke på erfaringer som viste at dette var et mindre godt alternativ. Oljefondet derimot, lå på mange måter «klart» til å tas i bruk, med alle de fordelene som tilhørte en fondsoppbygging. Derfor kan det sies å ha vært «naturlig», men ikke gitt, at valget falt på det å spare en større del av oljeinntektene i oljefondet. Hensynet til fremtidige generasjoners, eller pensjonisters, velferd var åpenbart svært viktig. Hvis det ikke hadde vært slik, kunne valget eksempelvis falt på det å redusere størrelsen på de fremtidige pensjonsutbetalingene. I stedet for at dette ble det historiske forløpet, får man i stedet et som står i stil med foregående tids tradisjon knyttet til sparing. I denne sammenheng markerer 1993 og 1995 et viktig skille i tiden før oljefondet bar preg av et «pensjonsperspektiv», og tiden etter.

6.4 Ambisjoner om sterkere bindinger

I sammenheng med at oljefondet utviklet seg i retning av å bli et verktøy for å forebygge de fremtidige statsfinansielle utfordringene som fulgte av en aldrende befolkning, fant det sted forsøk på å binde fondets midler tettere opp mot nettopp dette. I både 1995 og 1996 ble det fremmet forslag om å omdanne Statens petroleumsfond til *Folketrygdens støttefond*. I 1995 var det Høyre sine medlemmer fra finanskomiteen, sammen med den uavhengige representanten Stephen Bråthen, som fremmet forslag om dette.²⁴⁴ Mens det i 1996 var sosialkomiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet som fremmet forslag om dette.²⁴⁵ Bakgrunnen var i begge tilfeller basert på et ønske om sterkere bindinger, og frykten for at det ved mangel på slike, var for usikkert hvorvidt midlene i Statens petroleumsfond, eller oljefondet, kom til å bli brukt opp i stedet for

²⁴⁴ Budsjett-innst. S. I. (1995-96), 207.

²⁴⁵ Innst. S. nr. 180 (1995-96), 126.

å sikre folketrygdens fremtidige utgifter.²⁴⁶ Men det var ikke bare på den politiske arenaen det ble ytret ønsker om en sterkere binding av oljefondets midler til folketrygdens utgifter. Også tidligere sentralbanksjef Hermod Skånland så på den daværende fondskonstruksjonen som noe problematisk. «Om noen vil bruke finansministerens uttrykk om ‘pæng på bok’, kan man si at konstruksjonen har mer til felles med en brukskonto i bank enn med et fond», skrev Skånland i Aftenposten i 1995.²⁴⁷ Skånland støttet det ovennevnte forslaget om sterkere bindinger samt omdanningen av oljefondet til Folketrygdens støttefond. Han mente at «fondet bør bare kunne trekkes på for å møte økningen i folketrygdens utbetalinger fra 2010 og utover».²⁴⁸

Voteringene over forslaget på Stortinget ble likevel nedslående, til tross for at det siden 1993 hadde vokst frem en bred politisk konsensus rundt behovet for å bruke oljefondet til nettopp det å være mer forberedt i møte med folketrygdens økte fremtidige utgifter. Kun 29 Stortingsrepresentanter stemte for forslaget som ble fremmet i 1995, mens 93 stemte mot.²⁴⁹ Kun 24 Stortingsrepresentanter stemte for forslaget som ble fremmet i 1996, mens 88 stemte mot.²⁵⁰ Majoriteten av Stortingsrepresentantene ønsket åpenbart ikke at oljefondet skulle bli nok et folketrygdfond. Og fra regjeringens side står revidert nasjonalbudsjett for 1995 som et tydelig eksempel på dette. Her ble det skrevet hvordan oppbyggingen av et øremerket fond ville være uheldig, og at oljefondet *ikke* burde bli knyttet for tett opp til folketrygdens økende utgifter.²⁵¹

Synet på hva slags rolle oljefondet skulle fylle fremstår derfor som noe ambivalent. På den ene siden hadde det underliggende pensjonsperspektivet ved oljefondet blitt av høyeste betydning. På den andre siden er det tydelig at majoriteten av Stortingsrepresentantene ønsket at fondet skulle beholde sin rolle som en buffer, tilgjengelig til å «tappe av» ved behov. Fondets dualistiske rolle skulle med andre ord opprettholdes, og det skulle på ingen måte bygges inn restriksjoner som forhindret bruk av oljeinntektene man eventuelt plasserte i fondet. Sistnevnte er et interessant moment, for i 1995 var det enn så lenge ikke overført midler til oljefondet. Det var kun utsikter til at det kom til å bli det. Men selv denne «utsikten» fremstår i seg selv som nok til at regjeringen på forhånd følte et behov for å understreke hvordan fondet ikke var, slik Gunnar Berge treffende uttalte ti år tidligere i 1985, en ordning hvor man gjemte

²⁴⁶ Budsjett-innst. S. I. (1995-96), 19-20. Innst. S. nr. 180 (1995-96), 23.

²⁴⁷ Skånland, «Opprett et 'Folketrygdens støttefond'».

²⁴⁸ Skånland, «Opprett et 'Folketrygdens støttefond'».

²⁴⁹ S. tid. (31.10.96), 521.

²⁵⁰ S. tid. (14.5.96), 3514.

²⁵¹ St.meld. nr. 2 (1994-95), 71.

penger på kistebunnen.²⁵² Inntrykket som gis, minner om det samme inntrykket Tempoutvalget satt med i 1984, året før Berge sin uttalelse. Hvor utvalget hadde liten tro på politikernes evne og vilje til å spare flerfoldige milliarder.

Samtidig kan det være slik at den politiske motviljen til å legge begrensninger på bruken av fondet, eller mer konkrete retningslinjer, ikke er uttrykk for en manglende vilje til å spare oljeinntekter til fremtidige generasjoner og pensjonsutgifter. Ser man situasjonen fra et økonomisk rasjonelt ståsted, ville det ikke nødvendigvis vært slik at sterkere begrensninger for bruk av fondet, og en øremerking av midlene, ville båret med seg større fordeler enn ulemper. Eksempelvis påpekte «Molandutvalget» i 1998 i NOU nr. 10 at «øremerking av statlige midler innebærer generelt at staten mister handlefrihet ved en negativ utvikling i økonomien».²⁵³ Utvalget pekte videre på at fondsordninger ikke kan erstatte den økonomiske planleggingen. «Reelt sett er det likevel den samlede sparingen i statsforvaltningen som bestemmer i hvilken grad en ivaretar hensynet til framtidige generasjoner».²⁵⁴ Den egentlige mentaliteten som rådet på Stortinget kan derfor ha vært tilslørt av rasjonelle økonomiske valg, som gir inntrykk av en manglende vilje til å spare, uten at dette egentlig var tilfelle.

Til slutt kan det trekkes frem nok et moment som problematiserer den eventuelle øremerkingen av oljefondets midler. Det at Stortinget ikke kan binde fremtidige Storting. Dette momentet pekte forøvrig også Skånland på da han argumenterte i lag med de likesinnede politikerne for å omdanne oljefondet til Folketrygdens støttefond. Fondets midler vil «fortsatt være statens penger», skrev Skånland.²⁵⁵ «Stortinget kan derfor alltid vedta å trekke på fondet».²⁵⁶ Til tross for dette anså han omdanningen som en bedre løsning enn den daværende, da kun navneskiftet i seg selv ville skape en viss autoritet som ville virke forebyggende på uforsiktig bruk av fondets midler. «Jeg tror for eksempel det skal bli vanskeligere å kreve tunneler og broer finansiert av 'Folketrygdens støttefond' enn av Statens petroleumsfond».²⁵⁷ Men poenget til Skånland kan kun sies å være delvis gyldig. Eksempelvis undergikk oljefondet et navneskifte til Statens Pensjonsfond Utland omtrent ti år senere i 2006. Men dette navneskiftet bunnet ikke i ambisjoner om å øremerke fondets midler. I stedet var det, som Skånland til en viss grad var inne på, mer en symbolsk handling for å fremheve

²⁵² S. tid. (13.6.85), 4848.

²⁵³ NOU 1998:10, 346.

²⁵⁴ NOU 1998:10, 401.

²⁵⁵ Skånland, «Opprett et 'Folketrygdens støttefond'».

²⁵⁶ Skånland, «Opprett et 'Folketrygdens støttefond'».

²⁵⁷ Skånland, «Opprett et 'Folketrygdens støttefond'».

pensjonsperspektivet i enda større grad enn før. Slik sett var ikke navneskiftet i 2006 noe mer enn en «overfladisk» endring. Og noe mer enn dét ville navneskiftet meget sannsynlig heller ikke vært på slutten av 1990-tallet. Molandutvalget belyste denne situasjonen svært treffende, da de pekte på at «en omdøping av Statens petroleumsfond uten at det samtidig foretas andre endringer, som en mer eksplisitt kobling mellom fondsoppbyggingen og de framtidige forpliktelsene i folketrygden, ikke endrer på realitetene i forhold til dagens system».²⁵⁸

²⁵⁸ NOU 1998:10, 404.

7. Fondet blir stort 1996 -

7.1 Innledning - Et folk som ikke ønsket å spare

Debatten på midten av 1990-tallet knyttet til strengere begrensninger og en øremerking av fondsmidlene, bar således ikke frukter. Først på begynnelsen av 2000-tallet vokste det frem klarere retningslinjer for bruken av fondsmidlene. En viktig begivenhet i denne sammenheng var innføringen av handlingsregelen. En «regel» som «begrenser» hvor mye som kan brukes av oljefondet. Anførselstegn preger et par betydningsfulle ord i forrige setning, fordi handlingsregelen var, og er, ingen lovfestet regel som hindrer bruk av oljefondets midler. I stedet er det en rettesnor som blir opprettholdt på bakgrunn av bred politisk konsensus. Men tiden forut denne konsensusen var forholdsvis turbulent. Og innføringen av handlingsregelen må sees i sammenheng med de sterke kreftene som ønsket økt bruk av oljeinntekter og oljefondet. For eksempel, «SV, men særlig Fremskrittspartiet – argumenterte for en mye sterkere bruk av oljepenger enn det regjeringen la opp til», skriver Einar Lie.²⁵⁹ I tillegg hjalp det heller ikke på at «enkelte profilerte samfunnsøkonomer [gikk] inn for at Norge kunne og burde bruke langt mer oljepenger innenlands».²⁶⁰ Slik argumentasjon, om økt bruk av oljeinntektene, appellerte forståelig nok godt til befolkningen. Mer enn det argumentene for moderasjon gjorde, noe som gav tydelig utslag på partienes oppslutningsprosent. Fremskrittspartiet for eksempel, gjorde et «brakvalg» ved stortingsvalget i 1997. Ved stortingsvalget i 1993 fikk partiet 6,51 prosent av stemmene, mens i 1997 fikk partiet 15,82 prosent av stemmene og ble med dét landets *nest største* parti.²⁶¹ Men det stoppet ikke der, for meningsmålinger foretatt av Norsk Gallup høsten 2000 viste at Fremskrittspartiet «for andre gang på under en uke er (...) landets største parti».²⁶² Samme høst viste også en annen meningsmåling at syv av ti nordmenn mente det var riktig å bruke mer oljepenger. «Bare 26 prosent vil advare mot å bruke mer av oljepengene av hensyn til landets økonomi».²⁶³ Igjen minner befolkningens «iver» etter forbruk, til fortrinn for sparing, om den som ble pekt på i avsnitt 2.5. Sentralbanksjef Hermod Skånland stilte eksempelvis spørsmålet «hvorfor vil ikke nordmenn spare?», i sin årstale i 1988 da han så tilbake på husholdningenes gjennomsnittlige sparerate fra 1977

²⁵⁹ Lie, *Norsk økonomisk politikk etter 1905* (Oslo: Universitetsforlaget, 2012), 178.

²⁶⁰ Lie, *Norsk økonomisk politikk etter 1905* (Oslo: Universitetsforlaget, 2012), 178.

²⁶¹ Statistisk Sentralbyrå, «Stortingsvalet».

²⁶² Bonde & Saure, «Fr.p. drar fra Ap.».

²⁶³ Hegtun, «Syv av ti vil bruke enda mer oljepenger».

til 1985.²⁶⁴ «Det her var veldig krevende for de andre partiene», forteller Karl Eirik Schjøtt-Pedersen om perioden mellom 1997 og 2001.²⁶⁵ «Det ble gitt inntrykk av at man bare kunne måke ut penger».²⁶⁶ Folket ønsket åpenbart ikke moderat bruk av oljeinntektene. Eller sagt på en annen måte, argumentene knyttet til det å bruke mer av *de*, appellerte svært godt.

Situasjonen er forståelig, et lands innbyggere kan ikke forventes å dele den holdningen som økonomene ansvarlig for landets finanspolitikk har. Ansvarer knyttet til det å sikre en stabil og bærekraftig økonomisk politikk, slik at man unngikk å vende tilbake til 1970- og 1980-tallets sykliske trend der restriktiv pengebruk etter kort tid fulgte den ekspansive, lå derfor tyngre enn noen gang før på embetsverket og de politiske partiene som ønsket moderasjon. Men disse hadde ikke glemt erfaringene fra 1980-tallet.²⁶⁷

7.2 Handlingsregelen innføres

«Problemet», i den grad dét er riktig å si, var at det ikke forelå konkrete retningslinjer for bruken av midlene i oljefondet. Selve fondskonstruksjonen skapte en tydeliggjøring av pengebruken, men som det har blitt pekt på, begrenset ikke dette muligheten til å bruke av oljeinntektene. En slik begrensning var heller ikke ønskelig, i hvert fall ikke av majoriteten på Stortinget. Men en *moderering* derimot, skulle vise seg å skape bred konsensus. Dette moderasjonsønsket manifesterte seg som handlingsregelen, og ble lansert i Stortingsmelding nr. 29 (2000-2001) *Retningslinjer for den økonomiske politikken* sammen med en overgang til inflasjonsstyring for pengepolitikken. Sammen skapte disse endringene et solid rammeverk som har vist seg å være svært vellykket i ettertid. Inflasjonsmålet for eksempel, ble satt til ca. 2,5 prosent, noe som var 0,5 prosentpoeng over EU sitt mål. For en liten åpen økonomi skapte dette et større rom for bruk av oljeinntekter og økonomisk vekst. Samtidig reduserte en slik pengepolitikk risikoen for tilbakefall til skyhøye renter for å forsvare valutakursen, liknende den situasjonen som fant sted på begynnelsen av 1990-tallet. Handlingsregelen, i likhet med inflasjonsmålet, baserte seg òg på en slik prosentvis styring, hvor bruken av oljefonds-midlene ble satt til fire prosent. Dette innebar at «selve» oljefondet ville forbli liggende

²⁶⁴ Norges Bank, «Økonomiske perspektiver. Foredrag av sentralbanksjef Hermod Skånland på Norges Banks representantskapsmøte 18. februar 1988».

²⁶⁵ Personlig kommunikasjon med Karl Eirik Schjøtt-Pedersen. 04.03.2021.

²⁶⁶ Personlig kommunikasjon med Karl Eirik Schjøtt-Pedersen. 04.03.2021.

²⁶⁷ Lie mfl., *Norges Bank 1816-2016*, 447. Stoltenberg, *Min historie* (Oslo: Gyldendal, 2016), 141.

urørt, da fire prosent tilsvarte den forventede realavkastningen. Samtidig beholdt man et visst handlingsrom, hvor bruken av fondsmidlene kunne være høyere enn fire prosent i perioder med nedgangskonjunktur, og lavere i perioder med oppgangskonjunktur.²⁶⁸

Et interessant moment i denne prosessen, i forbindelse med hvordan valget falt på å bruke av fondets avkastning, er fåtallet mennesker som var involvert. Kun en håndfull personer fra Finansdepartementet sammen med et par sekretærer var involvert ved siden av statsministeren og finansministeren.²⁶⁹ «Vi tok ikke sjansen på å involvere regjeringen før alt var på plass», skriver Jens Stoltenberg i et tilbakeblikk over perioden.²⁷⁰ Løsningen man arbeidet seg frem til ble nærmest gjort, om ikke «i hemmelighet», i hvert fall svært diskret, uten særlig politisk innflytelse. Handlingsregelens tilblivelse står derfor i sterk kontrast til etableringen av oljefondet, som før dets opprettelse hadde vært debattert i det offentlige rom over en årrekke. En debatt som for øvrig embetsverket hadde motarbeidet frem til slutten av 1980-tallet. Men med fondet på plass, hadde situasjonen blitt en annen. Og hvis det var én aktør som vektla måteholden pengebruk, og økonomisk stabilitet, så var det Finansdepartementet. En *jevn* innfasing av oljeinntektene var i denne sammenheng av øverst viktighet.

7.2.1 Den interne prosessen

«Problemstillingen er imidlertid ikke først og fremst om en skal bruke mer oljepenger, men når dette bør skje», ble det skrevet i et internt notat i Finansdepartementets økonomiavdeling på nyåret 2001.²⁷¹ De involverte embetsmennene var på ingen måte uvitende til det faktum at det forelå et sterkt press i retning av å øke denne bruken. I likhet med regjeringen, hvor også interne krefter presset på for å bruke mer. «Fra våre egne var presset stort», ifølge Jens Stoltenberg.²⁷² Men «rommet for økt innfasing av oljeinntektene [er] ganske beskjedent», ble det påpekt av de involverte i Finansdepartementet.²⁷³ En rekke ulike alternativer ble i denne sammenheng vurdert til å fungere som handlingsregel for å sikre at innfasingen av oljeinntektene i minst mulig grad negativt påvirket den norske økonomien. Men den som fikk størst grad av medhold var å

²⁶⁸ Innst. S. nr. 229 (2000-2001), 5.

²⁶⁹ Øvald, Tranøy og Raknes, «The Norwegian Petroleum Fund», 255.

²⁷⁰ Stoltenberg, *Min historie* (Oslo: Gyldendal, 2016), 186.

²⁷¹ Notat fra økonomiavdelingen til statsråden via finansråden. 9.1.2001. Side 1.

²⁷² Stoltenberg, *Min historie* (Oslo: Gyldendal, 2016), 184.

²⁷³ Notat fra økonomiavdelingen til statsråden via finansråden. 9.1.2001. Side 8. Rapport fra intern arbeidsgruppe. 9.1.2001. Side 28.

«la bruken av oljeinntekter over tid (det oljekorrigerede underskuddet) svare til forventet realavkastning på kapitalen i Petroleumsfondet».²⁷⁴ Det gis ikke uttrykk for at dette var noen «perfekt» løsning, men det var en løsning som bød på en rekke *viktige* fordeler. I hvert fall sammenlignet med de mer tekniske beregningsalternativene. Én av disse viktige fordelene var enkelheten i forklaringen av den. «Antakelig vil det også både i allmennheten og blant politikerne være lettere å vinne forståelse for den jevne innfasingen av oljeinntektene som følger av denne regelen, selv om dette leder til et behov for politikkinstramminger i framtiden».²⁷⁵ Embetsmennesenes vurdering kan ikke sies å ha vært feil, da dette i ettertid viste seg å være en nøkkelfaktor bak handlingsregelens suksess.

Rögnvaldur Hannesson skrev i 2002 et kapittel i boken *Hva gjør oljepengene med oss?*. Her stilte Hannesson spørsmål om hva Norge kunne lære av andre lands erfaringer med store oljeinntekter. I tilknytning til problematikken rundt det å skape oppslutning til sparing av oljeinntekter, understreket han særlig nødvendigheten av at folket må støtte opp under argumentene for sparing. «Uansett, den pågående politiske debatt i Norge og erfaringene fra andre land etterlater ingen tvil om at sparing heller enn bruk av oljepengene må ha en solid forankring i folkeopinionen hvis den skal lykkes».²⁷⁶ Og det var nettopp dette Jens Stoltenberg kan sies å ha oppnådd da han introduserte handlingsregelen overfor folket og Storting i 2001. Stoltenberg brukte en analogi hvor han satt handlingsregelen i sammenheng med bærekraftig hogst. «Det er som en god forvaltning av skogen – vi hugger bare tilveksten, vi tar ikke selve skogen».²⁷⁷ Denne nye retningslinjen skapte bred konsensus både på Stortinget, og etter hvert blant befolkningen. Og på bakgrunn av den holdningsendringen som i løpet av forholdsvis kort tid kom til å finne sted blant befolkningen, fremstår det som om Stoltenberg nærmest «vekket noe til live» da han introduserte handlingsregelen. I tillegg er det åpenbart at analogien ble ansett som passende fra Stoltenberg sin side, i sin funksjon av å skape «noe» befolkningen kunne identifisere seg med. Mye tyder på at dette «noe» var tradisjonen knyttet til sparing. Eller rettere sagt, motivene som kjennetegner denne tradisjonen. Motiver som både på 1800-tallet, og i etterkrigstiden, hadde skapt bred konsensus mellom befolkning og stat. Men gitt Fremskrittspartiets oppslutning, og meningsmålingene foretatt som viste at folket ikke ønsket begrensninger i

²⁷⁴ Rapport fra intern arbeidsgruppe. 9.1.2001. Side 26.

²⁷⁵ Rapport fra intern arbeidsgruppe. 9.1.2001. Side 27.

²⁷⁶ Hannesson, «Oljeinntekter – andre lands erfaringer», 49.

²⁷⁷ Salvesen, «AP. Tar olje-grepet». S. tid. (15.5.01), 3029.

bruken av oljeinntektene, var det ingenting som skulle tilsi at handlingsregelen med sin analogi egentlig kom til å få «en solid forankring i folkeopinionen», for å bruke ovennevnte Hannesson sine ord. Ved dens innføring fremstår derfor handlingsregelen som en regel som var i strid med folkets ønsker om økt bruk av oljeinntekter. Men ett parti sin oppslutningsprosent forteller ikke nødvendigvis hele bildet.

7.2.2 Befolkningens mentalitet

Fremskrittspartiets økte oppslutning i perioden fra slutten av 1990-tallet til begynnelsen av 2000-tallet, er rimelig å se i sammenheng med et ønske fra folkets side om å øke bruken av oljeinntekter. Men statistikk hentet fra valgundersøkelser om velgernes syn på slik bruk, viser at denne sammenhengen ikke forelå ved de påfølgende stortingsvalgene. For eksempel, Fremskrittspartiet fikk enda høyere oppslutningsprosent ved stortingsvalgene i 2005 og 2009. Ved begge disse valgene var partiet landets *nest største*.²⁷⁸ Men velgernes syn på bruk av oljeinntekter gikk i motsatt retning, nemlig å begrense bruken av disse. I 2001 var det kun 23 prosent av velgerne som deltok i valgundersøkelsen som ønsket en mer begrenset bruk av oljeinntektene. 67 prosent ønsket en større bruk. Dette stemmer som ovennevnt med de diverse spørreundersøkelsene, og er rimelig å anta står i sammenheng med Fremskrittspartiets oppslutning. Men i 2009 var situasjonen en helt annen. Da ønsket 53 prosent en mer *restriktiv* bruk av oljeinntektene. Mens prosentandelen som ønsket en høyere bruk, hadde falt til 33 prosent.²⁷⁹ Dette til tross for at Fremskrittspartiets fortsatt var landets nest største parti. Denne trenden fortsatte også ved de neste valgundersøkelsene i 2013 og 2017.²⁸⁰ På bakgrunn av dette er det tydelig at *noe* hadde skjedd. Velgernes «iver» etter å bruke mer av oljeinntektene *her og nå*, gjennomgikk en markant reversering i løpet av to Stortingsvalg. At denne reverseringen står i sammenheng med lanseringen av handlingsregelen, ved at motivene som kjennetegner tradisjonen knyttet til sparing ble vektlagt tyngre, kan være mulig. Spesifikt *hvorfor* den gjorde dét er et mye vanskeligere spørsmål å besvare, i hvert fall rent empirisk. Men slik som oppgaven har vist til ved flere anledninger, er ikke innføringen av handlingsregelen et isolert tilfelle som viser norske politikeres og befolkningens evne og vilje til å spare. En evne og vilje som

²⁷⁸ Med unntak av stortingsvalget i 2001 var FrP landes nest største parti fra stortingsvalget i 1997 til og med stortingsvalget i 2009. Statistisk Sentralbyrå, «Stortingsvalet».

²⁷⁹ Øvald, Tranøy og Raknes, «The Norwegian Petroleum Fund», 246, 255-256.

²⁸⁰ Statistisk Sentralbyrå, «Valgundersøkelsen 2013», 238. Statistisk Sentralbyrå, «Valgundersøkelsen 2017», 200.

strekker seg dypere enn at den kun kan forklares gjennom en allmenn forståelse for hva som er rasjonell økonomisk politikk. Finansdepartementets kilder viser dette tydelig. Vurderinger ble gjort, og de handlingsreglene som vanskelig kunne forklares på en måte som befolkningen kunne identifisere seg med, falt igjennom. «Det vil ikke være lett å etablere troverdighet for en bestemt økning i bruken av oljeinntekter», ble det skrevet om utfordringen man stod overfor.²⁸¹ Men dette klarte man, nettopp fordi det å bruke av avkastningen, og ikke av selve oljefondet, hadde større sannsynlighet for å bli forstått og akseptert av befolkningen og «opinionen».²⁸² I seg selv understøtter dette argumentet om at det var forelå «noe» blant befolkningen som embetsverket hadde ambisjoner om å appellere til. Analogivalget til Jens Stoltenberg kan òg sees som en ytterligere understøttelse av dette.

7.2.3 Mentaliteten på Stortinget

Ved siden av befolkningens holdningsendring etter handlingsregelens innføring, kan den brede politiske konsensusen og oppslutningen regelen skapte på Stortinget sies å være vel så bemerkelsesverdig. I hvert fall når man tar i betraktning hvordan det på tidspunktet handlingsregelen ble «innført», ikke var noen på Stortinget som kunne vite at befolkningens iver etter å bruke oljeinntektene kom til å gjennomgå en så markant reversering. Majoriteten av partiene, eller *de folkevalgte* på Stortinget, gikk slik sett inn for en moderering av oljeinntektsbruken, som i tråd med det ovennevnte, var i strid med folkets ønsker. En nærliggende antagelse er at dette skyldtes en forståelse for de økonomiske konsekvensene av å «måke ut penger», slik Karl Eirik Schjøtt-Pedersen så treffende har sagt. Men det fremstår likevel som om at det var «noe» mer enn dette som lå bakenfor det gjennomgående ønsket om å «holde igjen» hos politikerne. Tar man i betraktning momentet om at staten ikke er en utenforstående entitet, blir denne situasjonen ytterligere bemerkelsesverdig. For eksempel, dersom «velgerne forlanger mer bruk av oljepengene, kommer politikerne – i egen interesse – til å følge det opp», skriver tidligere nevnte Hannesson.²⁸³ Dette momentet kan man til dels se resultatet av på begynnelsen av 1980-tallet. Til en viss grad utspilte også dette momentet seg på begynnelsen av 2000-tallet, i hvert fall gjennom fløypartiene, som presset på for økt bruk av oljeinntektene. Men blant de resterende politiske partiene som ikke befant seg

²⁸¹ Rapport fra intern arbeidsgruppe. 9.1.2001. Side 24.

²⁸² Rapport fra intern arbeidsgruppe. 9.1.2001. Side 27.

²⁸³ Hannesson, «Oljeinntekter – andre lands erfaringer», 49.

på den politiske fløy, var situasjonen en helt annen. Disse kastet heller velgeroppslutningen «ut vindu», til fordel for argumenter om moderasjon. Eksempelvis ble daværende finansminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen i 2000 beskyldt for å ha «mistet PIN-koden til oljefondet».²⁸⁴ Besynderlig nok av sine egne partifeller, men dette svekket ikke regjeringens ønske om å moderere oljeinntektsbruken. Presset var åpenbart var stort fra alle retninger om å *bruke mer*, likevel lot verken Arbeiderpartiet, eller de andre partiene som ikke befant seg på den politiske fløy, seg omgjøre til populistiske. At en utvikling i retning av dette uteble, var det få faktorer som støttet opp under. Eksempelvis var ikke det politiske landskapet preget av store «bautaer» lenger. I stedet var det, sammenlignet med tidligere tiår, i mye større grad et oppstykket landskap. Etterkrigstidens ettpartiregjeringer som kunne gjøre folket til «ufrivillige sparere» for lengst var av fordums tid; mindretallsregjeringer var den nye normen. Og lite talte i deres favør, da erfaringen med slike regjeringer «er at de har større problemer med å vise finanspolitisk disiplin enn hva sterke regjeringer utgått fra Arbeiderpartiet maktet i de første 20 etterkrigsårene».²⁸⁵ Men er det ett dokument som tydelig motbeviser dette, så er det Stortingsmelding nr. 29 (2000-2001). Dokumentet utmerker seg om en av de viktigste finanspolitiske hendelsene i norsk politikk i nyere tid. På en tid hvor man stod ved et veiskille, fikk man et klart og tydelig rammeverk for hvordan en jevn innfasing av oljeinntektene skulle sikres, i stedet for lovnader om økt oljepengebruk for å unngå svekkelse i oppslutningsprosent ved kommende stortingsvalg. Viljen til å holde igjen er påtagelig. Og den bunnet lite sannsynlig kun i redsel for de økonomiske konsekvensene ved for stor bruk av oljeinntekter. Også hos stortingsrepresentantene fremstår det som om at det var «noe» mer enn kun rasjonell økonomisk tenkning som var drivkraften bak slik standhaftighet. Den påfølgende stortingsdebatten til Stortingsmelding nr. 29 (2000-2001) maler et bilde av hva dette mulig var.

7.2.4 En debatt om generasjoner

Debatten som fulgte *Stortingsmelding nr. 29* var i svært stor grad preget av et fremtidsrettet perspektiv. Hittil har det gjennomgående blitt pekt på hvordan sparing til fremtidig velstand og usikkerheter, og derunder kommende generasjoner, har vært et grunnleggende motiv i tradisjonen knyttet til sparing. Og disse motivene kommer tydelig til syne i debatten knyttet til Stortingsmelding nr. 29 (2000-2001). «Vi [skal]

²⁸⁴ Stoltenberg, *Min historie* (Oslo: Gyldendal, 2016), 184.

²⁸⁵ Tranøy, «Norges Bank», 238.

sikre velferd og arbeid også til framtidige generasjoner. Derfor har Regjeringen foreslått en langsiktig retningslinje for bruk av oljepengene», uttalte Jens Stoltenberg da han innledet stortingsdebatten.²⁸⁶ Og han stod ikke alene om å legge vekt på sparing til framtidige generasjoner. Eksempelvis holdt Kristin Halvorsen fra Sosialistisk Venstreparti et lengre innlegg om hvordan det viktigste ansvaret som lå på politikere, var å sørge for at neste generasjon kom bedre ut enn den foregående. «Jeg mener at hver generasjon har en forpliktelse til å overlate til den neste generasjon noe som er bedre enn det man fikk selv».²⁸⁷ Ved siden av Kristin Halvorsen, var det også representanter fra både KrF, Høyre og naturligvis Arbeiderpartiet som uttalte seg om viktigheten av det å sørge for velstanden til framtidige generasjoner. «Eg er faktisk einig i ganske mykje av det Kristin Halvorsen sa i sitt innlegg. (...) Å gi neste generasjon eit betre utgangspunkt er Kristeleg Folkeparti einig i», uttalte Valgerud Svarstad Haugland.²⁸⁸ Fra Høyre uttalte Ansgar Gabrielsen at Kristin Halvorsen sitt hovedinnlegg «var veldig bra. Det var jo et typisk konservativt innlegg om generasjonsperspektiv, om odling av fast eiendom og overlevering til neste generasjon osv.».²⁸⁹ Mens finansministeren, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, uttalte at «vi har store olje- og gassinntekter, som vi i stor grad setter til side for framtiden».²⁹⁰ Nok en gang ser man hvordan bondesamfunnet og dets norm knyttet til det å overlate gården i bedre stand, blir trukket frem i den politiske debatten. Denne gang noe mer indirekte, men tydelig er det likevel, hvordan normen blir brukt som et moralsk anker for å rettferdiggjøre måteholdenhet og sparing til fremtiden.

Det er bemerkelsesverdig hvordan denne normen, ikke bare har blitt husket på tvers av århundrer og generasjoner, men også hvordan den gjennomgående ble holdt som et foregangseksempel i de politiske debattene knyttet til oljevirkosomheten og oljefondet. Det å spare til fremtiden og dens generasjoner, trumfer nærmest egen generasjons behov. Og det fremstår som sannsynlig at disse motivene hadde en sammenheng med drivkraften bak den ovennevnte viljen til å holde igjen, ønsket om moderat bruk av oljeinntektene og grunnen til at majoriteten av de politiske partiene ikke tok i bruk argumenter om det motsatte for å sikre seg velgeroppslutning. Holdningen som kommer til syne, og derunder motivene som vektlegges, samt viljen og evnen til å

²⁸⁶ S. tid. (15.5.01), 3029.

²⁸⁷ S. tid. (15.5.01), 3048.

²⁸⁸ S. tid. (15.5.01), 3049.

²⁸⁹ S. tid. (15.5.01), 3050.

²⁹⁰ S. tid. (15.5.01), 3043.

spare, står tydelig i stil foregående tids tradisjon knyttet til sparing. Hvis det ikke hadde vært for at disse motivene ble ansett til å være av overordnet betydning, er det mulig at handlingsregelen ikke ville oppnådd en like bred konsensus på Stortinget. Hvorvidt økonomisk rasjonelle argumenter i seg selv ville vært nok, er usikkert.

Gitt at befolkningen i samme periode ivret etter å bruke av oljeinntektene, er det dog noe merkverdig ved at holdningen knyttet til viktigheten av disse motivene ikke i større grad var svekket også på Stortinget. Under det historiske forløpet i denne oppgaven, har det gjennomgående vært en betydelig sammenheng mellom folkets holdninger vedrørende sparing, og den til de folkevalgte. Men i perioden rundt, og særlig ved handlingsregelens innføring, oppstod det en markant brytning med denne sammenhengen. Folket ønsket for eksempel økt bruk av oljeinntektene, og stortingsrepresentantenes aktelse for generasjonsperspektivet kan vanskelig argumenteres for å ha vært delt av folket. Men denne situasjonen snudde i løpet av forholdsvis kort tid, til nok en gang å bli samstemt. Det er mulig at holdningen knyttet til viktigheten av disse motivene lå latent hos befolkningen, og ble vekket til live ved innføringen av handlingsregelen. Men hvorfor den da ikke lå latent også hos stortingsrepresentantene, er merkverdig. Én mulig forklaring kan være forståelsen for de store velferdsutfordringene som ventet i nær fremtid. Oppgaven utforsker dette spørsmålet nærmere i avsnitt 8.2.

Med utgangspunkt i at stortingsrepresentantenes holdninger vedrørende sparing til fremtidige generasjoner vekket til live liknende holdninger blant befolkningen gjennom innføringen av handlingsregelen, står situasjonen som et av de mer sjeldnere eksemplene på hvordan de folkevalgte påvirker befolkningen, sammenlignet med den mer tradisjonelle påvirkningsretningen hvor det er befolkningen som påvirker de folkevalgte. «Smitteeffekten» fra de folkevalgte til befolkningen er likevel vanskelig å bedømme helt sikkert. Men på bakgrunn av empirisk materiale slik som valgundersøkelser, og sammenhengen i tid til handlingsregelens innføring, fremstår dette som en sannsynlig forklaring. I motsatt fall kan det ha vært mulig at befolkningens holdning knyttet til sparing av oljeinntekter ikke lå latent, kun at de manglet muligheten til å komme til uttrykk før handlingsregelen tilblivelse. Slik sett fylte handlingsregelen et vakuum og skapte noe konkret som befolkningen kunne slutte seg til. Sistnevnte fremstår likevel som et mindre sannsynlig alternativ da det blir gitt inntrykk av et genuint ønske om økt oljeinntektsbruk fra befolkningens side rundt årtusenskiftet.

8. Sparetradisjon versus egennytte

8.1 Innledning

Opprettelsen av oljefondet i 1900, og innføringen av handlingsregelen i 2001, er to begivenheter som kan sees i sammenheng med, og som uttrykk for, tradisjonen knyttet til sparing. Handlingsregelen fremstår nærmest som et barn født ut av denne tradisjonen. Og generasjonsperspektivet som det ble argumentert for i lag med regelen, må kunne sies å ha vært en viktig faktor bak oppnåelsen av den brede konsensusen på Stortinget rundt de nye retningslinjene for den økonomiske politikken. Oljefondet på sin side, ble etablert på et tidspunkt hvor det ikke forelå noe økonomisk presserende behov for et fond. Og selv fondet hovedsakelig skulle tjene rollen som en buffer, synes ønsket om å stille sterkere i møte med fremtidens usikkerheter i petroleumsvirksomheten å ha vært av vel så stor viktighet. Langsiktig kapitaloppbygging var målet, og det at man brukte av en formue som også tilhørte fremtidige generasjoner, var det stort fokus på. Etter hvert dukket også mer presserende behov opp. Særlig behovet for å sette av oljeinntekter til de nærliggende statsfinansielle utfordringene som fulgte av en aldrende befolkning. Men effekten dette hadde på hvorvidt oljefondet kan sees i sammenheng med, og som uttrykk for, tradisjonen knyttet til sparing, kan sies å ha vært betydelig.

8.2 Oljefondet og handlingsregelen

Regjeringen skrev i Stortingsmelding nr. 30 (2000-2001) *Langtidsprogrammet 2002–2005*, og med noe annen ordlyd i Stortingsmelding nr. 29 (2000-2001) *Retningslinjer for den økonomiske politikken*, at «en betydelig del av de store overskuddene på statsbudsjettet som vi har nå, bør derfor settes til side i Petroleumsfondet for å dekke økte utgifter vi vet kommer når aldringen av befolkningen slår inn med tyngde i perioden etter 2015».²⁹¹ Pensjonsperspektivet vokste som nevnt frem allerede på midten av 1990-tallet, men det økte fokuset perspektivet fikk rundt 2000-tallet, kan sees som et «skudd i baugen» for hvorvidt oljefondet kan sees i sammenheng med, og som uttrykk for, tradisjonen knyttet til sparing. Primært grunnet hvordan pensjonsutfordringene, eller velferdsutfordringene statsfinansene i løpet av kort tid ville møte, var utfordringer som ville oppstå i løpet av politikernes egen levetid eller generasjon. Oljefondets tettere knytning til dette, betød at hensikten ved fondet ikke lenger kun var å spare til fremtidige generasjoners velstand, men også, satt på spissen, politikernes egne pensjoner.

²⁹¹ St.meld. nr. 30 (2000-2001), 194. St.meld. nr. 29 (2000-2001), 4. Sitatet er hentet fra St.meld. nr. 30.

Det bakenforliggende motivet, «drivet» bak ønsket og viljen til å spare, gjennomgikk en markant endring: Oljefondet ble et verktøy for samtidens generasjon, ikke bare for de fremtidige.

Som svar på spørsmålet om hvorfor ikke tradisjonen knyttet til statlig sparing lå latent også på Stortinget på begynnelsen av 2000-tallet, fremstår dette som en mulig forklaring. Pensjonsutfordringene politikerne selv ville møte i sin livstid, bidrog sannsynlig til å øke fokuset på det å sette av midler i oljefondet. Hvilken av *de* som veide tyngst er i sammenheng med en tradisjon knyttet til sparing av stor betydning. For dersom argumentene knyttet til sparing for fremtiden og dens generasjoner egentlig bunnet i et «bakenforliggende» motiv om å sikre egne pensjoner, får man en situasjon hvor det i ikke er neste generasjon «gården» skal overlates i bedre stand til, men heller en selv. Et slikt motiv står i motsetning til motivene som kjennetegner tradisjonen knyttet til sparing.

Det er nærliggende å tolke handlingsregelen i samme retning. I hvert fall når man tar i betraktning hvordan det i dokumentet som lanserte handlingsregelen, Stortingsmelding nr. 29 (2000-2001), ble skrevet at «dersom vi skal klare å møte disse [pensjons] utfordringene uten å måtte foreta vesentlige innstramminger i budsjettet i framtiden, er det nødvendig at store deler av de høye oljeinntektene det nærmeste tiåret avsettes i petroleumsfondet».²⁹² Ved siden av oljefondet, fremstår også handlingsregelen som en «løsning» på politikernes pensjonsproblem. Men Tore Eriksen, finansråd fra 1999 til 2011, og en nøkkelperson under opprettelsen av handlingsregelen, understreker at «handlingsregelen var ikke en måte å operasjonalisere løsningen på pensjonsproblemet».²⁹³ Ifølge Eriksen var handlingsregelen var først og fremst et resultat av rasjonell økonomisk tenkning, hvor målet var å sikre en jevn innfasing av oljeinntektene.²⁹⁴ Likevel ble den satt i sammenheng med pensjonsutfordringene i stortingsdokumentene. Mens det i debatten knyttet til regelens innføring, primært ble argumentert for hvordan den tilrettela for sparing til fremtidige generasjoner. Dette maler et svært kontrastfylt bilde av hvilke motiver som egentlig ble vektlagt tyngst. Sistnevnte er umulig å fastslå for sikkert, men det er påtagelig hvordan fokuset på sparingen av oljeinntektene, økte i takt med bevisstheten over pensjonsutfordringene.

²⁹² St.meld. nr. 29 (2000-2001), 3.

²⁹³ Personlig kommunikasjon med Tore Eriksen. 27.04.2021

²⁹⁴ Personlig kommunikasjon med Tore Eriksen. 27.04.2021

Det ovennevnte setter imidlertid et skarpt skille mellom det å spare til fremtidige generasjoner versus det å spare til fremtidige pensjoner. Hvis de to sees under ett, blir situasjonen en annen. Eksempelvis skrev regjeringen i langtidsprogrammet for 2002-2005 at «vi bør ikke føre en økonomisk politikk i dag basert på at våre barn og barnebarn skal betale regningen».²⁹⁵ For å unngå dette var man avhengig av å stille forberedt i møte med pensjonsutfordringene. Samtidig var ikke dette fremtidige generasjoner, men neste generasjon. Ser man derimot neste generasjon som del av de fremtidige, slik regjeringen gir inntrykk av at den gjør, blir situasjonen en annen. Da kan ikke pensjonsperspektivet sies å svekke verken oljefondet eller handlingsregelen som et uttrykk for tradisjonen knyttet til sparing. I stedet kan den sies virke styrkende.

²⁹⁵ St.meld. nr. 30 (2000-2001), 194.

Konklusjon

Oppgaven vil konkludere med at oljefondet kan sees både i sammenheng med, og som uttrykk for, en tradisjon knyttet til sparing i Norge. Gjennom oljefondet har Norge spart enorme mengder oljeinntekter, til fordel også for fremtidige generasjoner. Samtidig har man gjennom denne fondssparingen styrt klar av mange av de økonomiske utfordringene som følger for stor bruk av inntekter fra ikke-fornybare naturressurser. Dette gir en dobbeltsidig gevinst for fremtiden. De største innstramningene og omformingene som er nødvendig etter at oljen tar slutt, unngås. Samtidig som man også har en sparebøsse å ta av til å hjelpe denne overgangen. Ved siden av dette letter oljefondet mye av byrden knyttet til en eldende befolkning, utfordringer som i skrivende stund er i ferd med å gjøre seg svært gjeldende. Og det er på grunn av tidligere måteholdenhet og moderasjon, at man står i en slik gunstig stilling. Hvordan Norge har klart dette, er det mange som stiller spørsmålsteget ved. Men det er mulig mer gunstig å stille spørsmålet *hvorfor*. Som oppgaven har vist, var man fra start klar over de økonomiske ulempe som fulgte for stor bruk av oljeinntekter innenlands. Men det fremstår som om det har vært mer enn kun rasjonell økonomisk tenkning som har ført til at Norge har spart så mye. Andre motiver kan sies å ha vært av vel så stor viktighet, motiver som også tidligere i norsk historie kan knyttes til *hvorfor* det har blitt spart svært mye. I oljefondets sammenheng kom disse motivene primært til syne i siste halvdel av 1980-tallet. Men selve tanken om et fond, kom til syne allerede på 1970-tallet, i Stortingsmelding nr. 25 (1973-74). Her ble det skrevet hvordan det ikke var tilrådelig å fullt ut nytte alle petroleumsinntekter innenlands dersom de ble store, og at de i stedet burde plasseres i utlandet. Men det var først ut over på 1980-tallet at disse inntektene begynte å bli betydelige. Og i takt med deres størrelse, økte også fokuset på det å finne et egnet virkemiddel for å skille svingningene i oljeinntektene fra statsbudsjettets inntektsside. Slike svingninger bygde opp under verken måteholden bruk eller økonomisk stabilitet. Og det var i denne sammenheng at det ble nedsatt et ekspertutvalg som i sin utredning foreslo etableringen av en fondsordning. Mer spesifikt et bufferfond, da det var denne løsningen som ble ansett som rimelig å få politisk medhold for. Fondet var i all hovedsak kun tiltenkt rollen som økonomisk virkemiddel på dette tidspunkt, uten noe spesifikt langsiktig sparemotiv. Likevel tildelte flere politikere fra ulike partier sistnevnte dimensjon til fondet, og i løpet av forholdsvis kort tid, mot slutten av 1980-tallet, utviklet fondets tiltenkte rolle seg til mye mer enn kun det å fungere som en isolasjonspute mellom statsbudsjettet og svingningene i oljeinntektene.

I utgangspunktet kunne det ha blitt opprettet et «oljefond» allerede på midten av 1980-tallet. Willochs koalisjonsregjering hadde flertall på Stortinget, og et lovfor-slag var utarbeidet. Men en rekke faktorer sørget for at det utarbeidede lovforslaget ikke så samtidens lys. Og da Arbeiderpartiet tok over regjeringmakten i 1986, ebbet oljefondsdebatten ut i et par år. Det fremstår ikke som om partiet hadde ambisjoner om, eller et ønske om, å opprette et oljefond. Stortingsdokumenter, og partiets repre-sentanter på Stortinget, gir uttrykk for en tankegang som baserte seg på å bruke olje-inntekter *for* fremtidige generasjoner, ikke spare *til*. Uten at dét behøver å være kri-tikkverdig. I begge tilfeller var ambisjonen å øke fremtidig velstand. I denne sammen-heng er det selve sluttresultatet som er viktig, ikke veien dit. Arbeiderpartiets tanke-gang i denne perioden minner slik sett om den man finner i foregående tid, hvor man «bygde landet» for å øke fremtidig velstand. Dette hadde vært en vellykket oppskrift tidligere, men en iboende nødvendighet i denne oppskriften er bruk av penger. Et in-teressant aspekt i denne sammenheng er hvordan partiet et tiår senere ble en sterk pådriver for å ikke bruke for mye oljeinntekter innenlands, men heller sette til side.

I 1988 kom oljefondsdebatten på ny opp igjen på dagsordenen. Høyre hadde ikke gitt opp foregående tids ambisjoner om å opprette et oljefond. Det interessante i denne sammenheng er hvordan fondets tiltenkte rolle, i stor grad hadde endret seg. Fondet skulle ikke bare tjene som en buffer eller isolasjonspute, men også ivareta lang-siktige hensyn, til beste også for fremtidige generasjoner. Og denne rollen beholdt fon-det som ble opprettet i 1990. Setningen om fremtidige generasjoner falt besynderlig nok ut av den faktiske lovteksten, men motivene ble ikke desto mindre opprettholdt. Dette ser man tydelig i de politiske debattene i årene hvor det manglet på avsetninger til fondet, men også i viljen til å sette til side oljeinntekter i fondet da det ble overskudd på statsbudsjettet. I denne sammenheng sluttet aldri fondets rolle som en buffer å være viktig, men av vel så stor viktighet kan fondets tilretteleggelse for langsiktig utnyttelse av landets oljeressurser sies å ha vært.

Noe av det mest bemerkelsesverdige ved opprettelsen av oljefondet i 1990, er tidspunktet fondsopprettelsen fant sted. Det forelå ingen presserende behov for et oljefond på daværende tidspunkt. Sammenlignet med foregående tid var oljeinntektene lave, økonomien i ulage og eventuelle avsetninger til fondet ville ikke finne sted i over-skuelig fremtid. Likevel var det et sterkt ønske om å opprette et fond. «Uenigheter» rundt retningslinjene for fondet bremset opprettelsen noe, men ønsket om et oljefond var tross alt sterkt nok til at politikerne var villige til å inngå kompromisser for å

opprette et. Dette til tross for at det ikke forelå noe egentlig behov for et fond, annet enn politikernes ønske om å stille sterkere i møte med oljevirkens fremtidige usikkerheter. Etter hvert som fondet ble stort, lot også politikerne det vokse seg stort i en periode hvor presset for å bruke mer oljeinntekter var betydelig. Men i stedet for at samtlige partier lot kortsiktig tenkning veie tyngst, vektla de som ikke befant seg på den politiske fløy, måteholdenhet og moderasjon. Hvorfor det var slik, står i sammenheng med forståelsen for hvor ødeleggende for stor bruk av oljeinntekter kunne være for økonomien. Men ved siden av denne forståelsen fremstår det som om det var «noe» mer bak standhaftigheten og viljen til å «holde igjen». Med utgangspunkt i de politiske debattene, synes dette «noe» å ha vært ønsket om å hensynta fremtidige generasjoner. Innføringen av handlingsregelen kan sies å underbygge dette. Regelens arkitekter i embetsverket tiltenkte den primært rollen som økonomisk virkemiddel, men politikerne satt den i større grad i sammenheng med sparing til fremtidige generasjoner. Og i løpet av kort tid sementerte regelen fast holdningen om at sparing til fremtidige generasjoner, var av øverst viktighet.

Det ovennevnte motivet, som i skrivende stund er selve grunnfundamentet oljefondet bygger på, er også et motiv man gjennomgående finner uttrykk for i norsk historie. Hvor det å sikre en bedre fremtid, og å bygge fremtidig velstand gjennom sparing, er en tradisjon som strekker seg på tvers av generasjoner og århundrer. En tradisjon hvor særlig staten har spilt en avgjørende rolle. For eksempel da svært store andeler av statsutgiftene gikk til investeringer på 1800-tallet, og da Norge i etterkrigstiden hadde den høyeste investeringsraten av alle landene i OECD området fra 1946 til 1970. Disse høye spareratene var primært et resultat av statens villighet til å ta på seg oppgaven med å spare på vegne av fellesskapet. Dette var noe dalevende, men også fremtidige generasjoner ville få glede av. Men i dette ligger poenget om at staten ikke er en utenforstående entitet. Statlig sparing er kun mulig gjennom politisk vilje, og de høye spareratene i norsk historie, fant sted under felles delte holdninger mellom regjerende politikere og befolkningen.

Det fremstår som om det oppstod en brytning i ovennevnte sammenheng på begynnelsen av 2000-tallet. Politikernes ønske og vilje til å sette til side oljeinntekter, var ikke en holdning befolkningen delte. Men ut over på 2000-tallet synes holdningen på nytt å ha blitt samstemt. Den reverseringen som fant sted i denne sammenheng, er merkverdig. Hvorfor den fant sted er vanskelig å fastslå for sikkert, men det er mulig at motivene politikerne tok i bruk som argumenter for å legitimere sparingen, var noe

befolkningen identifiserte seg med. Disse motivene baserte seg på sparing til fremtiden og dens generasjoner, og det er påtagelig hvor gjennomgående denne «overlate gården i bedre stand» holdningen er i norsk historie. I hvert fall når den blir trukket frem av politikerne selv, i debattene knyttet til oljevirkosomheten og oljefondet. Bondesamfunnets norm blir i disse sammenhengene løftet frem som et foregangseksempel, med utgangspunkt i en form for selvsagthet om at dette er noe alle og enhver anser til å være av øverst viktighet. Dens bruk har en så stor legitimerende effekt at ytterligere argumentasjon knyttet til hvorfor det burde spares, blir unødvendig. Så da Henrik Syse underforstått skrev hvordan man i Norge har dyrket nøysomhet og langsiktighet i møte med stor rikdom, i stedet for å bli grepet av stormannsgalskap, kan det ha sammenheng med hvordan motiver knyttet til det å sikre en bedre fremtid og fremtidige generasjoners velstand, gjennomgående har vært av øverst viktighet. Hvorfor de har vært dét er umulig å fastslå for sikkert, men det er tydelig hvordan de har blitt opprettholdt over tid, og bidratt til å forme en tradisjon knyttet til sparing. En tradisjon oljefondet kan sees i sammenheng med, og som uttrykk for.

Litteratur

- Benum, Edgeir. *Overflod og fremtidsfrykt 1970-97*. Bind 12 av *Aschehougs Norgeshistorie*, redigert av Knut Helle. Oslo: Aschehoug, 2005.
- Blanning, Tim. *The pursuit of glory. The five revolutions that made modern Europe. 1648-1815*. London: Penguin Books, 2008.
- Dybdahl, Audun. *Klima, uår og kriser i Norge gjennom de siste 1000 år*. u.s.: Cappelen Damm, 2016.
- Dyrvik, Ståle og Ole Feldebæk. *Mellom brødre 1780-1830*, bind 7 av *Aschehougs norgeshistorie*, redigert av Knut Helle. Oslo: Aschehoug, 2005.
- Eitrheim, Øyvind, Jan Tore Klovland og Lars Fredrik Øksendal. *A Monetary History of Norway, 1816-2016*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Hagemann, Gro. *Det moderne gjennombrudd 1870-1905*, bind 9 av *Aschehougs Norgeshistorie*, redigert av Knut Helle. Oslo: Aschehoug, 2005.
- Hanisch, Tore Jørgen & Gunnar Nerheim, *Fra vantro til overmot?*, bind 1 av *Norsk oljehistorie*. Oslo: Leseselskapet, 1992.
- Hanisch, Tore Jørgen, Espen Søylen og Gunhild Ecklund. *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre. Verdivalg i en åpen økonomi*. Kristiansand: Høyskoleforlaget, 1999.
- Hannesson, Rögnvaldur. «Oljeinntekter – andre lands erfaringer». I *Hva gjør oljepengene med oss?*, redigert av Arne Jon Isachsen, 33-50. Oslo: J. W. Cappelens forlag, 2002.
- Herstad, John. *I helstatens grep: kornmonopolet 1735-88*. u.s.: Tano Aschehoug, 2000.
- Hodne, Fritz. *Norges økonomiske historie 1815-1970*. Oslo: Cappelen, 1981.
- Keynes, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Palgrave Macmillan, 2018.
- Lange, Even. *Samling om felles mål 1935-1970*, bind 11 av *Aschehougs norgeshistorie*, redigert av Knut Helle. Oslo: Aschehoug, 2005.
- Lie, Einar og Christian Vennesslan. *Over evne. Finansdepartementet 1965-1992*. Oslo: Pax Forlag, 2010.
- Lie, Einar, Egil Myklebust og Harald Norvik. *Staten som kapitalist: rikdom og eierskap for det 21. århundre*. Oslo: Pax, 2014.
- Lie, Einar, Jan Thomas Kobberrød, Eivind Thomassen og Gjermund Forfang Rongved. *Norges Bank 1816-2016*. Bergen: Fagbokforlaget, 2016.

- Lie, Einar. *Norsk økonomisk politikk etter 1905*. Oslo: Universitetsforlaget, 2012.
- Malkenes, Runar, red. *Finansdepartementet 200 år. Norsk økonomi fra bankerott til overskudd*. Oslo: Finansdepartementet, 2014.
- Moseng, Ole Georg, Erik Opsahl, Gunnar I. Pettersen og Erling Sandmo. *Norsk Historie II 1537-1814*. Oslo: Universitetsforlaget, 2012.
- Moses, Jonathon W. «Norway's Sovereign Wealth Fund». I *Sovereign Wealth Funds, Local Content Policies and CSR*, redigert av E. G. Pereira, R. Spencer og J. W. Moses, 249-261. New York: Springer International Publishing, 2021.
- Myhre, Jan Eivind. *Norsk Historie 1814-1905. Å bygge ein stat og skape ein nasjon*. Oslo: Det Norske Samlaget, 2015.
- Mykland, Knut. *Kampen om Norge 1784-1814*. Oslo: Cappelen, 1978.
- Olsen, Øysten og Yngvar Tvei. «Statens petroleumsfond – et redskap for langsiktig forvaltning av oljeformuen». I *Hva gjør oljepengene med oss?*, redigert av Arne Jon Isachsen, 99-120. Oslo: J. W. Cappelens forlag, 2002.
- Rian, Øystein. *Den nye begynnelsen 1520-1660*, bind 5 av *Aschehougs norgeshistorie*, redigert av Knut Helle. Oslo: Aschehoug, 2005.
- Rusten, Grete. «The hydropower industry: Technology, regulations and regional effects». I *Norway: Nature, Industry and Society*, redigert av Grete Rusten, Kerstin Potthoff og Linda Sangolt. Bergen: Fagbokforlaget, 2013.
- Ryggvik, Helge. *Til siste dråpe. Om oljens politiske økonomi*. Oslo: Aschehoug, 2009.
- Sandvik, Pål Thonstad. *Nasjonens Velstand: Norges Økonomiske Historie 1800-1940*. Bergen: Fagbokforlaget, 2018.
- Seip, Anne-Lise. *Nasjonen bygges 1830-1870*, bind 8 av *Aschehougs norgeshistorie*, redigert av Knut Helle. Oslo: Aschehoug, 2005.
- Skjold, Dag Ove. *Power for Generations*. Oslo: Universitetsforlaget, 2009.
- Skredderberget, Asle. *Usannsynlig rik. Historien om Norge og oljefondet*. Oslo: Kagge, 2015.
- Slagstad, Rune. *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax, 1998.
- Sogner, Sølvi. *Krig og fred 1660-1780*, bind 6 av *Aschehougs norgeshistorie*, redigert av Knut Helle. Oslo: Aschehoug, 2005.
- Stoltenberg, Jens. *Min historie*. Oslo: Gyldendal, 2016.
- Syse, Henrik. «Forvaltning over generasjonene – hva sier etikken?». I *Finansråd i utfordrende tider. Om forvaltning og økonomisk politikk*, redigert av Nina

- Bjerkedal, Heidi Heggenes og Runar Malkenes, 74-81. Oslo: Finansdepartementet, 2011.
- Tranøy, Bent Sofus. «Norges Bank – variasjoner i makt og koordineringsevne». I *Den fragmenterte staten: reformer, makt og styring*, redigert av Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud, 217-246. Oslo: Gyldendal, 2002.
- Tranøy, Bent Sofus. «Norway – The Accidental Role Model». I *The Political Economy of Sovereign Wealth Funds. International Political Economy Series*, redigert av Xu Yi-chong og Sammakia G. Bahgat, 177-201. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- Wasberg, Gunnar Christie. *Fra kornmagasin til pengehusholdning og sparebank: med tyngde fra ca. 1770 til ca. 1850*. u.s.: Statkorn, 1995.
- Øvald, Camilla Bakken, Bent Sofus Tranøy og Ketil Raknes. «The Norwegian Petroleum Fund as Institutionalized Self-Restraint». I *Great Policy Successes*, redigert av Mallory E. Compton og Paul 'T Hart, 244-263. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Øvald, Camilla Bakken. *Drømmefondet. Hvordan Norge ble finansbransjens George Clooney, og veien videre for oljefondet*. Oslo: Manifest, 2018.

Artikler

- Auerbach, Alan J, Gokhale Jagadeesh, Kotlikoff Laurence J og Erling Steigum Jr. «Generational accounting in Norway: Is Norway overconsuming its petroleum wealth?» *NHH Discussion Paper* 6 (1993).
- Benedictow, Andreas. «Norsk økonomi gjennom 20 år». *Samfunnsspeilet* 19, 4 (2005): 101-106. <https://www.ssb.no/a/samfunnsspeilet/utg/200504/ssp.pdf>
- Dybdahl, Audun. «Klima og demografiske kriser i Norge i middelalder og tidlig nytid». *Historisk Tidsskrift* 89, 2 (2010): 183-222.
- Gagnon, Joseph E. «Can a Country Save Too Much? The Case of Norway». *Policy Brief* 18-7 (2018).
- Gjedrem, Svein. «Forvaltning av petroleumsformuen». *Nytt norsk tidsskrift* 23, 1 (2006): 9-17.
- Hansen, Tor Ivar. «Med kongen som redningsmann - Kornmagasin som klimatilpasning på 1700-tallet». *Heimen* 52, 3 (2015): 233-248.
- Hylland, Aanund. 2005. «Statens reservefond 1904-1925. Et forsøk på å binde politisk handlefrihet?». *Penger og kreditt*, 3 (2005): 182-189.

- Lie, Einar. «Bukken og pengesekken – Om folketrygdfondets tilblivelse og oljefondets tilblivelse». *Nytt norsk tidsskrift* 30, 4 (2013): 323-336.
- Lie, Einar. «Learning by Failing. The Origins of the Norwegian Oil Fund». *Scandinavian Journal of History* 43, 2 (2018), 284-299.
- Lie, Einar. «Rikdom på norsk». *Nytt norsk tidsskrift* 29, 1 (2012): 87-91.
- Lie, Einar. «Ørnens vinger - Arbeiderpartiets vilje og evne til regjeringsmakt». *Nytt Norsk Tidsskrift* 31, 3 (2014): 347–358.
- Nore, Petter. «Oil and Economic Diversification in Norway». *Oxford Energy Forum*, 118 (2019): 49-52.
- Post, John D. «Climatic Variability and the European Mortality Wave of the Early 1740s». *The Journal of Interdisciplinary History* XV, I (1984): 1-30.
- Post, John D. «The Mortality Crises of the Early 1770s and European Demographic Trends». *The Journal of Interdisciplinary History* 21, 1 (1990): 29-62.
- Qvigstad, Jan F. «Om å forvalte rikdom – Tale i det Norske Videnskaps-Akademi». *Nytt norsk tidsskrift* 29, 1 (2012): 78-87.
- Takle, Marianne. «Oljefondet – i solidaritet med fremtidige generasjoner». *Nytt norsk tidsskrift* 35, 3-4 (2018): 256-267.

Stortingsdokumenter

- Besl. O. nr. 36. (1989-90). *Vedtak til lov om Statens petroleumsfond*. Oslo: Stortinget.
- Budsjett-innst. S. I. (1991-92). *Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 1992 og forslag til statsbudsjett medregnet folketrygden for 1992. (st.meld. Nr. 1 og st.prp. Nr. 1.)*. Oslo: Stortinget.
- Budsjett-innst. S. I. (1995-96). *Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 1996 og forslag til statsbudsjett medregnet folketrygden for 1996. (St.meld. nr. 1 og St. prp. Nr. 1.)*. Oslo: Finanskomiteen.
- Budsjett-innst. S. IV. (1988–89). *Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 1989. (st.meld. Nr. 2.)* Oslo: finanskomiteen.
- Budsjett-innst. S. Nr. 8. (1988–89). *Innstilling fra energi- og industrikomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1989 vedkommende Næringsdepartementet og Olje- og energidepartementet. (St.prp. Nr. 1)*. Oslo: energi- og industrikomiteen.

- Budsjett-innst. S. IV. (1991-92). *Innstilling fra finanskomiteen*. Oslo: Finanskomiteen.
- Dokument nr. 3 (1986-87). *Fortegnelse over svar fra regjeringen vedkommende saker oversendt av Stortinget 1985-86*. Oslo: Regjeringen.
- Innst. O. Nr. 32. (1989-90). *Innstilling fra finanskomiteen om lov om Statens petroleumsfond. (Ot.prp. nr. 29.)*. Oslo: finanskomiteen.
- Innst. S. nr. 14 (1988-89). *Innstilling fra finanskomiteen om perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*. Oslo: finanskomiteen.
- Innst. S. nr. 104. (1991-92). *Innstilling fra energi- og industrikomiteen om statens samlede engasjement i petroleumsvirksomheten i 1992*. Oslo: Energi- og industrikomiteen.
- Innst. S. nr. 140 (1992-93), Vedlegg 2. *En vurdering av analysene i Langtidsprogrammet 1994-1997. Rapport til Stortingets finanskomité*. Bergen: SNF-Bergen/NHH.
- Innst. S. nr. 180 (1995-96). *Innstilling fra sosialkomiteen om 1) velferdsmeldingen, 2) forslag fra stortingsrepresentant Erling Folkvord om endring i retten til uførepensjon og 3) forslag fra stortingsrepresentant Erling Folkvord om minstestandard for stønad til livsopphold*. Oslo: Sosialkomiteen.
- Innst. S. nr. 229 (2000-2001). *Innstilling fra finanskomiteen om retningslinjer for den økonomiske politikken*. Oslo: finanskomiteen.
- Innst. S. nr. 286 (1984-85). *Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1986-1989*. Oslo: finanskomiteen.
- Innst. S. nr. 305. (1988-89). *Foreløpig innstilling fra finanskomiteen om langtidsprogrammet 1990-93. (St.meld. nr. 4.)*. Oslo: finanskomiteen.
- St.meld. nr. 1 (1996-97). *Nasjonalbudsjettet 1997*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 2 (1988-89). *Revidert nasjonalbudsjett 1989*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 2 (1994-95). *Revidert nasjonalbudsjett 1995*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 2 (2000-2001). *Revidert Nasjonalbudsjett 2001*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 25 (1973-74). *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*. Oslo: Finansdepartementet.

- St.meld. nr. 29 (2000-2001). *Retningslinjer for den økonomiske politikken*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 32 (1984-85). *Om petroleumsvirksomhetens framtid*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- St.meld. nr. 35 (1994-95). *Velferdsmeldingen*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2000-2001). *Langtidsprogrammet 2002-2005*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 4 (1987-88). *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 4 (1988-89). *Langtidsprogrammet 1990-1993*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 4 (1992-93). *Langtidsprogrammet 1994-1997*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 40 (1982-83). *Om perspektivene ved petroleumsvirksomheten de nærmeste årene*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- St.meld. nr. 46 (1986-87). *Om petroleumsvirksomheten på mellomlang sikt*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- St.meld. nr. 53 (1979-80). *Om virksomheten på den norske kontinentalsokkel*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- St.meld. nr. 54 (1980-81). *Industripolitiske retningslinjer for de nærmeste år fremover*. Oslo: Industridepartementet.
- St.meld. nr. 71 (1972-73). *Langtidsprogrammet 1974-1977*. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- St.meld. nr. 75 (1976-77). *Langtidsprogrammet 1978-1981*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 79 (1980-81). *Langtidsprogrammet 1982-1985*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 83 (1984-85). *Langtidsprogrammet 1986-1989*. Oslo: Finansdepartementet.
- Stortingstidende (11.6.1974). *Virksomheten på den norske kontinentalsokkel m.v.* Oslo: Stortinget.
- Stortingstidende (12.11.1993). *Finansdebatt*. Oslo: Stortinget.
- Stortingstidende (13.6.1985). *Langtidsprogrammet 1986-89*. Oslo: Stortinget.
- Stortingstidende (14.5.1996). *Forhandlinger i Stortinget nr. 233*. Oslo: Stortinget.

Stortingstidende (15.5.2001). 1) *Langtidsprogrammet 2002-2005*. 2) *Retningslinjer for den økonomiske politikken*. Oslo: Stortinget.

Stortingstidende (15.6.1990). 1) *Revidert nasjonalbudsjett 1990*. 2) *Gjennomføring av det finanspolitiske opplegget for 1990*. 3) *Langtidsprogrammet 1990-93*. Oslo: Stortinget.

Stortingstidende (19.6.1989). *Langtidsprogrammet 1990-93*. Oslo: Stortinget.

Stortingstidende (2.12.1988). *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*. Oslo: Stortinget.

Stortingstidende (20.3.1991). *Spørretime*. Oslo: Stortinget.

Stortingstidende (28.11.1990). *Finansdebatt*. Oslo: Stortinget.

Stortingstidende (31.10.1996). *Em. 31. okt. – Votering*. Oslo: Stortinget.

Stortingstidende (6.6.1974). *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunnet*. Oslo: Stortinget.

Stortingstidende (8.5.1990). *Lov om Statens petroleumsfond*. Oslo: Stortinget.

Stortingstidende (9.5.1985). *Perspektivene ved petroleumsvirks. de nærmeste årene*. Oslo: Stortinget.

Rapporter

NOU 1983: 27. *Petroleumsvirksomhetens framtid. Det framtidige omfanget av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel*. Oslo: («Tempo-utvalget»).

NOU 1988:21. *Norsk økonomi i forandring. Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene*. Oslo: («Steigum-utvalget»).

NOU 1998:10. *Fondering av folketrygden?* Oslo: («Moland-utvalget»).

NOU 2015:9. *Finanspolitikk i en oljeøkonomi – Praktisering av handlingsregelen*. Oslo: («Thøgersen-utvalget»).

Statistisk Sentralbyrå. *Dødeligheten og dens årsaker i Norge 1856-1955*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå, 1961.

Statistisk Sentralbyrå. *Valgundersøkelsen 2013*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå, 2015.

Statistisk Sentralbyrå. *Valgundersøkelsen 2017*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå, 2019.

Ikke-trykte kilder

Notat fra økonomiavdelingen til Statsråden via finansråden, *Retningslinjer for den økonomiske politikken i lys av høye oljeinntekter*. Oslo: Finansdepartementet, 9.1.2001.

Rapport fra intern arbeidsgruppe, *Utformingen av den økonomiske politikken i lys av de høye oljeinntektene*. Oslo: Finansdepartementet, 9.1.2001.

Aviser

Bonde, Aslak og Kjell Erik Saure. «Fr.p. drar fra Ap.». *Aftenposten*. 5.9.2000.
Hegtun, Halvor. «Syv av ti vil bruke enda mer oljepenger». *Aftenposten*. 19.9.2000.
Olsen, Claude Roland. «Tviler på oljefondet». *Dagens Næringsliv*. 15.3.1991.
Salvesen, Geir. «AP. tar olje-grepet». *Aftenposten*. 30.3.2001.
Skånland, Hermod. «Opprett et 'Folketrygdens støttefond'». *Aftenposten*. 27.5.1995.

Nettsider

Norges Bank, «Økonomiske perspektiver. Foredrag av sentralbanksjef Hermod Skånland på Norges Banks representantskapsmøte 18. februar 1988».
<https://www.norges-bank.no/globalassets/upload/images/tidslinje/talerartikler/tale1988.pdf>
Sovereign Wealth Fund Institute. «Top 100 Largest Sovereign Wealth Fund Rankings by Total Assets». <https://www.swfinstitute.org/fund-rankings/sovereign-wealth-fund>
Statistisk sentralbyrå. «Stortingsvalet». <https://www.ssb.no/statbank/table/08092>
Store norske leksikon, s.v. «Generasjonsregnskap», av Preben Munthe, sist oppdatert 27.5.2014. <https://snl.no/generasjonsregnskap>
Store norske leksikon, s.v. «Nyere tid». Sist oppdatert 26.01.2021.
[www.snl.no/nyere tid - historievitenskap](http://www.snl.no/nyere_tid_-_historievitenskap)
Stortinget. «Partifordelingen 1985-89».
<https://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Partiene/Partioversikt/?pid=1985-89>