

Referat

Møte: Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål

Saksnr.: 12/1233

Tilstede: *Utvalgsmedlemmer:*
Professor Steinar Holden, Universitetet i Oslo (leder)
Spesialrådgiver Ragna Alstadheim, Norges Bank
Professor Torben Andersen, Århus universitet
Ekspedisjonssjef Nina Bjerkedal, Finansdepartementet
Professor Hilde Bjørnland, Handelshøyskolen BI
Professor Lene Foss, Universitetet i Tromsø
Forskningsdirektør Torbjørn Hægeland, Statistisk sentralbyrå
Ekspedisjonssjef Knut Moum, Finansdepartementet
Professor Øystein Thøgersen, Norges Handelshøyskole
Professor Ragnar Torvik, NTNU

Sekretariat:
Avdelingsdirektør Per Mathis Kongsrud (Sekretariatsleder)
Seniorøkonom Pål Sletten
Underdirektør Frank Emil Jøssund
Førstekonsulent Siri A. Holte Wingaard

Innledere:
Forsker Ådne Cappelen, Statistisk sentralbyrå
Forskningsleder Torbjørn Eika, Statistisk sentralbyrå

Forfall: Ingen

Dato: 21.5.2012

Møteleder: Utvalgsleder Steinar Holden

Referat fra møte i Finansdepartementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål 21. mai 2012

1. Om utvalgets arbeid

Utvalget diskuterte utfordringer for norsk økonomi knyttet til utviklingen i petroleumsvirksomheten. Diskusjonen tok utgangspunkt i innledninger av Ådne Cappelen, Hilde Bjørnland og Ragnar Torvik.

Utvalget vil arrangere et åpent fagseminar mandag 12. november. Temaet for seminaret vil være bruk og beregning av indikatorer for ressursutnyttelse som grunnlag for utforming av økonomisk politikk. Seminaret vil bli tilkjennegjort på Finansdepartementets hjemmesider.

Neste møte i utvalget er fastsatt til tirsdag 13. november. Utvalget vil da ta opp problemstillinger fra seminaret.

2. Problemstillinger knyttet til utviklingen i petroleumsvirksomheten

Det ble holdt tre innledninger på utvalgets møte 21. mai, som alle er lagt ved referatet. Forsker Ådne Cappelen fra Statistisk sentralbyrå (SSB) innledet om konsekvenser av nedbyggingen av petroleumsvirksomheten for norsk økonomi. Utvalgets medlem professor Hilde Bjørnland kommenterte SSBs analyser og diskuterte mulige makrovirkninger av endringer i oljeprisen. Utvalgets medlem professor Ragnar Torvik innledet deretter om internasjonale erfaringer med håndtering av en stor oljeformue. Nedenfor følger et kort referat fra de tre innleggene og diskusjonen i utvalget.

Konsekvenser av nedbyggingen av petroleumsvirksomheten for norsk økonomi

Ådne Cappelen tok i sin presentasjon utgangspunkt i rapporten "Nedbyggingen av petroleumsvirksomheten. Hvor store blir utfordringene for norsk økonomi?", som ble publisert av Statistisk sentralbyrå i 2010. Rapporten er del av prosjektet "Effekter på norsk næringsliv av redusert aktivitet i petroleumssektoren" som er finansiert av Nærings- og handelsdepartementet.

SSB har i rapporten belyst utfordringer for norsk økonomi som følge av nedbygging av petroleumsnæringen fram til 2030. Analysen er utført ved hjelp av den makro-økonomiske modellen MODAG og er basert på Oljedirektoratets prognoser for utviklingen i produksjonen på norsk sokkel. Beregningene viser en utvikling i norsk økonomi de neste tjue årene hvor petroleumsnæringens betydning for norsk økonomi reduseres i betydelig grad. Både næringens bidrag til BNP og samlet etterspørsel blir mer enn halvert i perioden.

Ifølge SSBs analyser vil ikke nedbyggingen av petroleumsvirksomheten medføre store makroøkonomiske utfordringer for norsk økonomi. En viktig grunn til dette er at det etablerte rammeverket for den økonomiske politikken, med inflasjonsmål for pengepolitikken og handlingsregelen for bruk av oljeinntekter, i stor grad bidrar til å dempe virkningen av sjokk fra petroleumsnæringen. En annen grunn er at befolkningsutviklingen tilsier en svakere utvikling i yrkesbefolkningen framover. Mens petroleumsvirksomheten ble bygget opp i en periode med økt kvinnelig yrkesdeltakelse og en forholdsvis gunstig demografisk utvikling, vil nedbyggingen av denne virksomheten kunne falle sammen med aldringen av befolkningen.

SSB har også utarbeidet beregninger som illustrerer konsekvensene av at kun allerede oppdagede ressurser (på det tidspunktet rapporten ble skrevet) blir utvinnet. Dette gir en mer markert nedgang i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten i årene framover. Beregningene viser at selv disse sjokkene vil være håndterbare. I lys av store funn de siste årene kunne det nå også være relevant å "snu fortegnet" på skiftberegningen, dvs. se på en utvinningsbane som i noen år framover ligger høyere enn referanseforløpet.

Cappelen påpekte at det er mulig at modellberegningene underkommuniserer de nødvendige omstillingene som må finne sted og friksjonene som er til stede, fordi arbeidskraften i modellen er homogen og derfor verken har noen kompetansemessig eller geografisk dimensjon. På den annen side har modeller av MODAGs type en

betydelig grad av rigiditeter innebygd i seg, og modellen kan dermed også overdrive omstillingsvansker. Med mindre man mener det er positive ringvirkninger knyttet til petroleumsvirksomheten ut over det en kan forvente fra andre næringer, gir modellen og analysen antakelig et litt for pessimistisk bilde av omstillingsmulighetene i norsk økonomi.

Cappelen understreket imidlertid at forutsetningen om en jevn nedadgående bane er stilisert, og at en utvikling med betydelige svingninger rundt en nedadgående trend er mer sannsynlig. I perioder kan dermed utfordringene for norsk økonomi bli vesentlig større enn analysene i rapporten tilsier. Samtidig kan også positive sjokk i perioder medføre at utviklingen vil kunne bli betydelig sterkere.

De gjennomførte analysene tar for seg utviklingen i perioden fram til 2030. Samtidig innebærer anslagene i rapporten at bruken av oljepenger først vil begynne å avta (målt som andel av BNP for Fastlands-Norge) helt mot slutten av denne perioden. Utfordringene for norsk økonomi kan derfor være tøffere etter 2030.

Er norsk økonomi godt rustet til et liv etter oljen?

Utvalgsmedlem Hilde Bjørnland tok utgangspunkt i at omstillingene som følger av den kommende nedbyggingen av oljevirksomheten kan gå bra, men at disse omstillingene også kan vise seg vanskeligere enn det som kommer fram i SSBs analyser. For å belyse dette må en stille kritiske spørsmål til forutsetningene for analysen og være villig til å "tenke utenfor modellen". Bjørnland trakk bl.a. fram følgende forhold:

- I sine beregninger antar SSB en stabil høy oljepris. Omstillingen vil kunne bli vanskeligere hvis den trendmessige nedgangen i aktiviteten på norsk sokkel kommer samtidig med lave oljepriser og kraftig fall i petroleumsinvesteringene.
- Analysen er basert på en normal konjunktursituasjon i utlandet. Vi vet imidlertid lite om hva som skjer internasjonalt. Med en svakere økonomisk utvikling internasjonalt vil mulighetene for omstillinger i Norge bli vanskeligere.
- Den lønnsomme oljevirksomheten har påvirket overskudd, lønn og skatter også i andre næringer. Når denne ekstrainntekten avtar rammer det både ansatte, bedriftseiere og myndighetene. Nedtrappingen av oljenæringen kan dermed få store ringvirkninger i norsk økonomi.
- For enkelte regioner og kommuner kan omstillingene bli tøffe. Oljeindustrien og tilknyttede næringer er konsentrert på sørvestlandet. Fleksibiliteten i norsk økonomi er stor, men arbeidskraftsmobiliteten er liten. Dette forsterkes av sjenerøse velferdsordninger som gjør det mulig å bo på steder selv om de ikke lenger er levedyktige.
- Norske selskaper møter hard konkurranse fra multinasjonale selskaper med en høykompetent arbeidsstyrke. Samtidig øker utdanningsnivået i asiatiske land, blant annet i Kina. Verdensmarkedsprisen på høykompetent arbeidskraft vil derfor presses ned framover. Blir vi også utkonkurrert på kompetanse blir omstillingen vanskelig.

I tillegg diskuterte Bjørnland hvordan endringer i oljeprisen påvirker norsk økonomi, basert på analyser ved hjelp av økonometriske modeller (SVAR og FAVAR). Flere slike analyser har funnet en positiv sammenheng mellom økt oljepris og aktiviteten i den norske fastlandsøkonomien. Selv oljeprisøkninger som har vært utløst av sjokk på tilbudssiden (tilbakeholdt produksjon) har hatt en svak positiv effekt på norsk økonomi, til tross for at oljeimporterende land i Europa og Nord-Amerika rammes negativt. Dette er mekanismer som ikke er fanget opp i modellene som SSB benytter og som kan bety at man undervurderer Norges oljeavhengighet.

Videre argumenterte Bjørnland for at Norge kan ha en avart av Hollandsk syke. Kostnadsveksten og kostnadsnivået er høyt, bl.a. som følge av sterk vekst i offentlige utgifter. Arbeidsledigheten er lav, men samtidig har Norge en større andel av befolkningen utenfor arbeidsstyrken på grunn av sykdom eller uførhet enn noe annet OECD-land. Hvis denne utviklingen får fortsette vil omstillingen i Holland bli som mild å regne mot hva vi kan komme til å oppleve i Norge.

Kampen om oljepengene kan også gi mindre fokus på hvordan midlene brukes. Økt satsing betyr ikke nødvendigvis at tjenestene blir gode – de kan bli dyrere. Bjørnland viste i denne sammenhengen til OECD som i siste landrapport skriver at Norge får mindre igjen for offentlig pengebruk enn våre naboland.

Samlet sett er det ifølge Bjørnland en fare for at en undervurderer den norske oljeavhengigheten og overvurderer fastlandsøkonomien. Bortfallet av oljenæringen vil i så fall kunne få mye større ringvirkninger i norsk økonomi enn det mange tar høyde for.

Internasjonale erfaringer med håndtering av en stor oljeformue

Ragnar Torvik innledet om internasjonale erfaringer med håndtering av en stor oljeformue. Første del av presentasjonen tok for seg sammenhengen mellom et lands tilgang til naturressurser og økonomisk vekst. I gjennomsnitt har ressursrike land hatt lavere vekst enn andre land de siste 40 årene. Det mest interessante er imidlertid den store variasjonen mellom land med om lag samme ressursrikdom. Et sentralt spørsmål blir dermed hvilke forhold som er bestemmende for om en rik naturressurs medfører velstand eller stagnasjon i et land.

Ifølge Torvik gjenstår det mye arbeid før en kan gi et fullstendig svar på dette spørsmålet, men noen faktorer er identifisert. Blant annet ser det ut til at suksesslandene og fiaskolandene skiller seg ad langs syv dimensjoner:

- i) *Graden av sparing av ressursinntektene.* Suksesslandene har gjennomgående langt høyere ressursjusterte sparerater (tradisjonell sparerate fratrasket nettouttak av naturressurser) enn fiaskolandene.
- ii) *Institusjonell kvalitet.* Rike naturressurser virker forskjellig i land med gode og dårlige institusjoner (godt rettssystem, sikker eiendomsrett, lite korrupsjon mv.). I land med en institusjonell kvalitet blant de 20 pst. beste i verden, finner en ikke tegn til "rikdommens paradoks".
- iii) *Typen av naturressurser.* Oljerikdom er mer skadelig enn annen ressursrikdom i land med dårlig institusjonell kvalitet. Oljerikdom er mer fordelaktig enn annen ressursrikdom i land med god institusjonell kvalitet.

- iv) *Offshore versus onshore olje.* Oljerikdom til havs er bedre enn oljerikdom på land. Dette kan dels skyldes at det er lettere å sikre eiendomsrettighetene til offshore olje, og dels skyldes at en vanskeligere tilgjengelig olje krever større kompetanseoppbygging, noe som også gir positive ringvirkninger for resten av økonomien.
- v) *Presidentstyre versus parlamentarisme.* Rikdommens paradoks er til stede i demokratiske land med presidentstyre, men ikke i demokratiske land med parlamentarisme.
- vi) *Demokrati versus autokrati.* Rikdommens paradoks er mindre til stede i demokratiske land enn i ikke-demokratiske land.
- vii) *Tidlig versus sen industrialisering.* Ingen robust sammenheng mellom inntektsnivå og ressursrikdom. I landene som industrialiserte seg først bidro ressursene positivt til vekst.

Torvik understreket at en observert samvariasjon mellom ulike faktorer ikke nødvendigvis sier noe om kausalitet. Det er således et betydelig forskningsarbeid som gjenstår før vi kan konkludere med hvilke faktorer som bidrar til å bestemme om naturressurser blir en velsignelse eller en forbannelse.

I andre del av presentasjonen la Torvik fram en komparativ analyse av tre ulike petroleumsfond: Alberta Heritage Fund, Alaska Permanent Fund og Statens Pensjonsfond utland. Fondenes organisering og bestemmelser for innskudd, forvaltning og uttak ble sammenliknet og diskutert. I Alberta Heritage Fund bestemmes innbetalingene i fondet diskresjonært. Mens en i starten siktet mot å sette av 30 pst. av statens oljeinntekter i fondet, er det siden 1987 ikke satt til side midler i fondet. I tillegg har uttaket svart til den nominelle avkastningen, til tross for høy inflasjon. Fondet er dermed nå langt på vei tømt. Alaskas Permanent fund utgjør om lag 2/3 av Statens pensjonsfond utland per capita. Både avsetningene i fondet, forvaltningen av fondet og uttaket fra fondet er velregulert. Fondet er imidlertid ikke integrert i budsjettet. Parallelt med sparingen i fondet har dermed Alaska hatt store underskudd i budsjettet og bygd opp offentlig gjeld.

Utvalgets diskusjon

Diskusjonen i utvalget konsentrerte seg om konsekvensene for norsk økonomi som følge av nedbyggingen av petroleumsvirksomheten.

Gjennom de siste 40 årene har norsk fastlandsøkonomi blitt utsatt for en strøm av positive sjokk fra petroleumsvirksomheten, både som følge av økt etterspørsel fra næringen og gjennom økt bruk av oljepenger over statsbudsjettet. Framveksten av en svært lønnsom næring har trolig gjort det lettere å håndtere andre negative sjokk mot fastlandsøkonomien. I tiårene framover vil nedbyggingen av petroleumsvirksomheten gi vedvarende negative bidrag til aktiviteten i norsk økonomi. Langs en slik vei, der det stadig "butter i mot", vil det kunne bli vanskeligere å håndtere andre negative overraskelser enn det vi har vært vant til.

Også i årene framover må en regne med at det vil være fluktuasjoner i aktiviteten på norsk sokkel, slik det har vært i oppbyggingsfasen. Den betydelige nedgangen i

oljeprisene i 1986 var et kraftig sjokk for norsk økonomi. Den påfølgende krisen i norsk økonomi hang imidlertid også sammen med andre forhold, herunder bankkrisen tidlig på 1990-tallet, og kan således ikke ses på som et rent oljesjokk. Handlingsregelen for bruk av oljeinntekter innebærer også at svingninger i oljeprisen nå har mindre å si for den løpende budsjettpolitikken. Det vil imidlertid kunne vise seg vanskeligere å håndtere fluktuasjoner i aktiviteten på norsk sokkel i en nedtrappingsfase enn i en opptrappingsfase. Dette kan tilsi at en bør se på forløp med en mindre jevn nedbygging av petroleumsvirksomheten.

Utvalget pekte på at analyser ved hjelp av ulike typer modeller kan være nyttige for å belyse de utfordringene som norsk økonomi vil kunne stå overfor knyttet til nedbyggingen av petroleumsvirksomheten. I tillegg kan det være nødvendig å supplere de modellbaserte analysene med andre analyser og vurderinger. Blant annet er det vanskelig å modellere krisescenarier eller regionale omstillingsproblemer. Oljevirksomheten kan også ha ringvirkninger i norsk økonomi som det kan være vanskelig å få full oversikt over i en modellbasert analyse. Det er for eksempel tegn til at boligprisene i enkelte regioner er påvirket av oljevirksomheten.

BNP per innbygger er nå større i Norge enn i Sverige, selv når man holder verdiskapingen i oljevirksomheten utenfor. Dette antyder at den norske fastlandsøkonomien er mer effektiv enn svensk økonomi. Den observerte forskjellen kan imidlertid også være et tegn på at oljevirksomheten har trukket opp lønnsomheten i fastlandsnæringene gjennom større betalingsevne og -vilje. Etter hvert som oljevirksomheten bygges ned igjen, vil også denne oljeskapte lønnsomheten forsvinne.

Modellbaserte analyser vil også kunne overvurdere pengepolitikkenes evne til å stabilisere norsk økonomi ved nedskalering av petroleumsnæringen. Blant annet vil nedbyggingen av petroleumsvirksomheten kreve omstillinger både geografisk og mellom næringer, med fare for betydelige misstilpasninger mellom tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft. Erfaringene fra både andre land og Norge ved inngangen til 1990-tallet, er at slike omstillinger er krevende og typisk kan innebære perioder med forhøyet arbeidsledighet. Slike forhold kan ikke så lett analyseres i MODAG, siden arbeidskraften i denne modellen er homogen (Det finnes imidlertid en versjon av modellen hvor arbeidskraften er inndelt i 5 ulike utdanningsgrupper i hver næring som kan være relevant for analyser av omstillingsproblemer).

Analysene på MODAG er basert på SSBs befolkningsframskrivninger, som innebærer en svakere vekst i arbeidsstyrken i tiårene framover. Dette bidrar til at arbeidsledigheten holder seg lav i SSBs analyser, selv om nedtrapping av oljevirksomheten gir lavere etterspørselsimpulser mot fastlandsøkonomien. Erfaringer fra Japan med en aldrende befolkning og lav økonomisk vekst tilsier imidlertid at en bør tenkte gjennom hvordan den ventede demografiske utviklingen i Norge vil påvirke utviklingen framover. Blant annet vil veksten i arbeidstilbudet ha betydning for investeringene.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i aktiviteten på norsk sokkel. En har flere ganger tidligere blitt overrasket over at aktiviteten har blitt høyere enn ventet, og den varslede nedgangen i petroleumsvirksomheten har blitt skjøvet ut i

tid. Konsekvensene av de nye funnene i Nordsjøen og oppbygging av oljevirkksomhet i Nord-Norge, samt effektene av avtalen med Russland om delelinjene i Barentshavet og Polhavet, bør vurderes. I lys av denne informasjonen bør en også vurdere mulige virkninger av en ytterligere økt aktivitet på norsk sokkel på mellomlang sikt.

Vedlegg:

1. Dagsorden for møte 21. mai 2012
2. Lysark fra innledningene