



# NORSK OLJEMUSEUM

## ÅRBOK 2004



NORSK OLJEMUSEUM

# Norsk oljehistorie

## Søkelys på den økonomiske betydningen

Av Øystein Noreng

Norsk oljehistorie blir vanligvis oppfattet som funn, utbygging av felt, baser og rørledninger, med påfølgende drift og utvinning. Det blir ofte lagt mindre merke til at Norge på grunn av olje- og gassvirksomheten har gjennomgått en enestående økonomisk utvikling. Store inntekter fra olje og gass har gitt Norge en usedvanlig økonomisk handlefrihet, men ikke uten utfordringer og fallgruver. På den ene siden har inntektene fra olje- og gassvirksomheten gjort det mulig å opprettholde et høyere økonomisk aktivitetsnivå, det vil si høyere investeringer, en høyere sysselsetting og et høyere privat og offentlig forbruk enn hva som ellers ville ha vært mulig. På den andre siden er Norge blitt mer sårbart overfor svingninger i prisene på olje og gass, forhold som Norge i ytterst liten grad kan påvirke. Gjennom oljen og gassen har Norge fått en viss avhengighet av samholdet i OPEC, Organisasjonen av oljeeksporterende land, og er blitt mer direkte utsatt for et sammensatt internasjonalt politisk spill om Midtøsten, der Norges interesser ikke alltid er sammenfallende med våre viktigste alliertes og handelspartners interesser.



### **Øystein Noreng (f. 1942)**

er professor i petroleumsøkonomi og -administrasjon ved Handelshøyskolen BI. Magistergrad i statsvitenskap Universitetet i Oslo 1967, dr.polit.

Universitetet i Paris 1967. Han har arbeidet i Finansdepartementet og Statoil og hatt oppdrag som rådgiver for myndigheter og oljeselskap i mange land, samt internasjonale organisasjoner som IMF, Verdensbanken, FN og IEA.

Norengs viktigste bøker er: *Oil Politics in the 1990s*, New York 1978, *The Oil Industry and Government Strategy in the North Sea*, London 1980, *Oil and Islam*, London 1997, *Crude Power*, London 2002, og *Olje på bålet*, Oslo 2003.

Denne artikkelen handler innledningsvis om rammen for den norske oljevirksomheten, nemlig verdensmarkedet, OPEC og oljeprisen. Deretter behandles den norske utvinningen av olje og gass og verdien av utvinningen. Investeringene og leveransene av norske varer og tjenester har sammen med sysselsettingen vært av direkte betydning for den norske fastlandsøkonomien. For det norske samfunnet har likevel statens inntekter, oppbyggingen av Petroleumsfondet og utenriksøkonomien vært av størst betydning i denne forfatterens øyne. Til slutt prøver artikkelen å sammenfatte disse ulike utviklingstrekkene og peke på hvilke utfordringer og risikomomenter som Norge står overfor i samband med oljen og gassen.

### **Rammen: Verdensmarkedet, OPEC og oljeprisen**

Verdensmarkedet er rammen for den i det vesentlig eksportorienterte norske oljevirksomheten. Avhengighet av internasjonale markeder er intet nytt for norsk næringsliv. Norsk skipsfart har i alle år vært avhengig av internasjonale fraktmarkeder. På dette punkt har elektrisitetsindustrien inntil forholdsvis nylig vært et unntak fordi det var lite direkte handel over landegrensene, og kraftmarkedet var nasjonalt. Til forskjell fra skipsfarten operer imidlertid norsk oljenæring i et verdensmarked dominert av en liten gruppe land med store reserver og naturgitte lave kostnader, hvis valg av utvinning noe forenklet til sammen bestemmer oljeprisen. Siden 1960 har de viktigste av disse landene vært organisert i OPEC, som fra begynnelsen av har vært med på å fastsette rammebetingelsene for norsk petroleumsvirksomhet. For OPEC er Norge både en konkurrent og en medspiller. Ved å fastsette oljeprisen legger OPEC også grunnlaget for norsk petroleumsvirksomhet. For Norge er samholdet i OPEC av vesentlig økonomisk betydning, og hver gang OPEC ikke klarer å forsvare oljeprisen på minst \$15/fat, som i 1986 og 1998, får Norge store økonomiske problemer på grunn av sviktende inntekter. Av denne grunn er det i norsk interesse å støtte OPEC når det kniper, som i årene 1986-90 og 1999-2001.

(Norge fikk en styrket forhandlingsposisjon overfor internasjonal oljeindustri da viktige OPEC-land nasjonaliserte sin oljenæring i 1970-årene.)

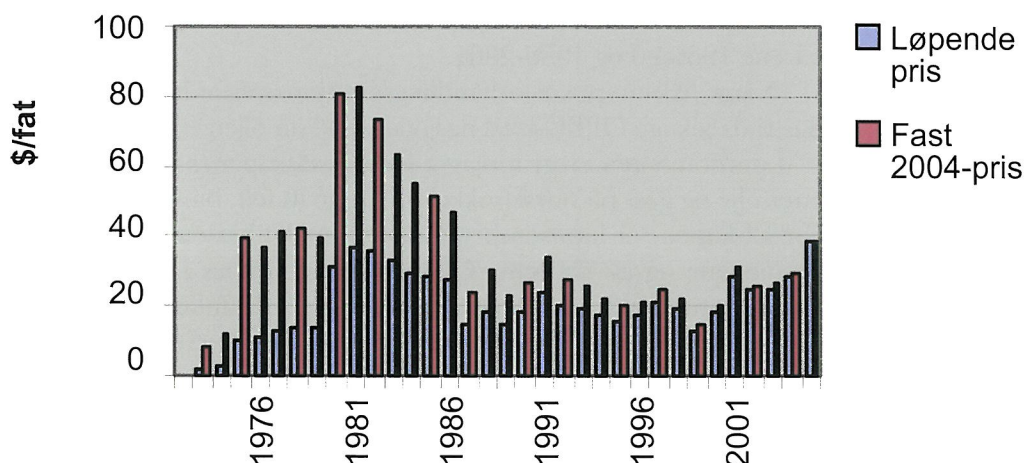
Lønnsomheten er grunnlaget for oljeselskapenes interesse for å lete etter olje og gass på norsk sokkel og bygge ut felt, baser og rørledninger. For selskapene er lønnsomheten noe forenklet bestemt av oljeprisen, av kostnadene og av skattene. Oljeprisen bestemmes i verdensmarkedet, som er rammen for den norske petroleumsvirksomheten.

Siden 1970 har verdens oljemarked gjennomgått dramatiske endringer. Oljeprisen har steget, falt og steget igjen flere ganger. I 1972 var den nominelle oljeprisen, målt som årsgjennomsnittet av spotpriser for britisk olje, først fra Forties, senere Brent, \$1,90/fat. I 1974 var den steget til \$10,41/fat, og i 1980 til \$36,83/fat. I september 1973 hadde

OPEC bedt om en fordobling av oljeprisen, fra \$3 til \$6/fat, men de store internasjonale oljeselskapene som den gang var med på å fastsette prisen, nektet. Kort tid senere gikk Egypt og Syria til krig mot Israel, etterfulgt av en arabisk oljeblokade av USA og Nederland. Oljeprisen i spotmarkedet steg raskt til over \$20/fat, men sank igjen vinteren 1974 da blokaden ble opphevet etter at USA truet med å okkupere de oljeproduserende områdene i Abu Dhabi, Kuwait og Saudi-Arabia. OPEC begynte ensidig å fastsette oljeprisen, til i underkant av \$12/fat. OPEC hadde ikke drevet oljeprisen i været, men kunne innkassere en pen gevinst etter at markedet hadde slått krøll på seg. Historien gjentok seg i 1979-80, da oljeprisen i spotmarkedet steg sterkt etter revolusjonen i Iran og påfølgende streik i landets oljeindustri, og høsten 1980, da Irak gikk til angrep på Iran. Ved begge anledninger kunne OPEC fastsette oljeprisen på et nytt og høyere nivå enn før en krise som den ikke hadde hatt ansvaret for.

Deretter begynte oljeprisen å falle igjen og nådde i 1986 gjennomsnittlig \$14,38/fat. Bakgrunnen var sviktende etterspørsel og økende konkurranse fra kull, kjernekraft, naturgass og olje fra Nordsjøen. For Norge ble smertegrensen nådd og det første samarbeidet med OPEC ble innledet. I 1990 var oljeprisen på årsbasis steget til \$28,50/fat, på grunn av Iraks okkupasjon av Kuwait, men så falt den igjen og holdt seg på mesteparten av 1990-tallet noe under \$20/fat. I 1998 falt oljeprisen på årsbasis til \$12,72/fat, men så steg den igjen da viktige eksportørland som Mexico, Norge, Oman og til dels Russland innledet et samarbeid med OPEC for å styrke oljeprisen. I 2000 var oljeprisen \$28,50/fat og i 2004 var den steget til \$38,26/fat, all tall på årsbasis. Vinteren 2005 ble det notert oljepriser på \$50-55/fat.

*Oljepris Brent spot*



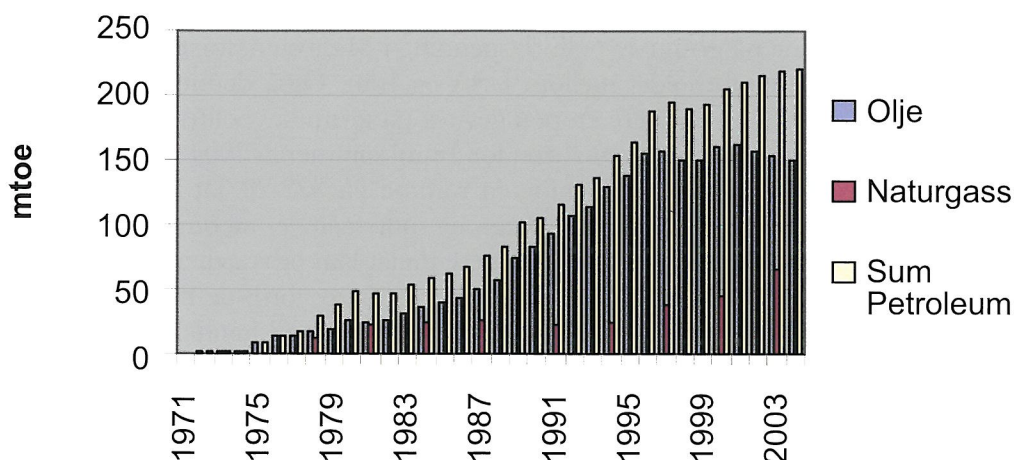
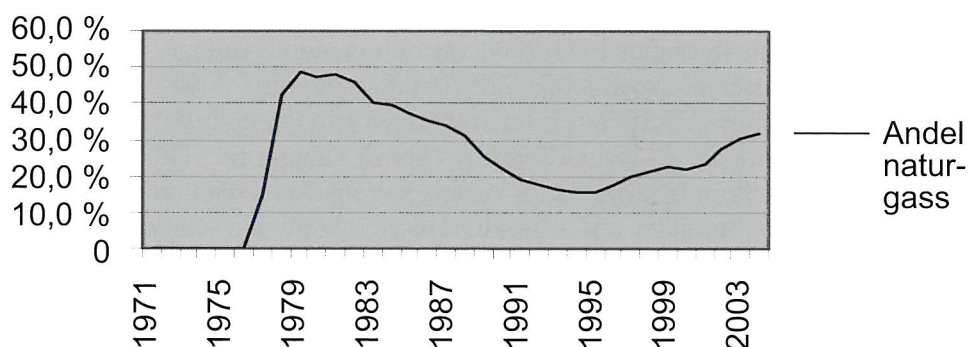
Bakgrunnen for den siste prisoppgangen er til dels en sterk vekst i forbruket i Asia, først og fremst i Kina, til dels en fortsatt lav oljeeksport fra Irak, og en risikopremie i markeder som frykter avbrudd i forsyningene på grunn av politisk spenning i Midtøsten, først og fremst ved det spente forholdet mellom USA og Iran. Også denne gang har OPEC kunnet innkassere en pen gevinst på grunn av politisk uro som organisasjonen ikke har ansvaret for. Inntil sommeren 2004 hadde OPEC som mål en oljepris innenfor en ramme på \$22-28/fat. Markedet har nå gjort denne rammen avleggs, og spørsmålet er nå om OPEC vil ta sikte på en oljepris på \$40-50/fat. Utfallet kan også avhenge av den amerikanske dollars kursutvikling overfor euro, fordi de fleste OPEC-land i Midtøsten og Nord-Afrika har en langt større handel med Europa enn med USA, i likhet med Norge og Russland.

Målt i faste 2004-priser er utslagene enda sterkere, fra \$8,37/fat i 1972 til \$82,68/fat i 1980, ned til \$24,27/fat i 1986, opp igjen til \$33,6/fat i 1990, ned til 14,45 i 1998, og så opp igjen til dagens nivå. Alle tall er årlige gjennomsnitt.

Ustabiliteten skyldes til dels endringer i etterspørselen, men mest endringer i tilbudet, særlig plutselige avbrudd i oljeforsyningene fra Midtøsten. Alle politiske kriser i Midtøsten de siste tretti årene kan avleses i oljeprisene og i lønnsomheten for norsk petroleumsvirksomhet. For hele perioden 1971-2004 var den gjennomsnittlige, løpende nominelle prisen på Nordsjøolje \$20,76/fat, målt i faste 2004-priser var gjennomsnittet \$35,10/fat. Etter Irakkriegen kan det politiske grunnlaget være til stede for en forholdsvis høy oljepris i lengre tid. Tidligere var forholdet mellom USA og Saudi-Arabia bærebjelken i oljemarkedet som sikret en viss stabilitet ved at saudiarabiske salg av olje svinget i takt med USAs import. Dette forholdet er nå svekket, og USA er ved ensidig støtte til Israel i spørsmålet om Palestina og en langt på vei mislykket okkupasjon av Irak sterkt kompromittert i den arabiske verden. I tillegg kommer et spent forhold til Iran med tilhørende trusler om bruk av våpenmakt. Utsiktene er derfor at Midtøstens oljeutvinning ikke kommer til å tilta betydelig i de nærmeste år, slik at økende etterspørsel vil måtte dekkes fra andre områder som for eksempel Norge og Russland, eventuelt til høyere priser. Asia, særlig India, Kina og Korea, melder seg i økende utstrekning som kjøpere av olje fra Midtøsten, i konkurranse med Europa og USA.

### **Utvinningen av olje og gass 1971-2004**

Med ustabile oljepriser og høy økonomisk risiko er det påfallende hvor jevn veksten i utvinningen av olje og gass har vært gjennom mange år. Omkring 1970 ble Nordsjøen ansett som en marginal oljeprovins med usikker geologi og høy teknisk og økonomisk risiko. Utvinningen av olje hadde sin spede begynnelse i 1971, og allerede i 1975 var Norge

*Utvinning olje og naturgass 1971-2004**Andel naturgass*

selvforsynt. Utvinningen av naturgass startet i 1977, etter at Norpipe gassledningen fra Ekofisk til Emden var ferdigstilt. Utvinningen av olje nådde sin topp i 2001 og har senere avtatt svakt, mens utvinningen av naturgass fortsetter å stige. Dermed øker det samlede volum petroleum forsiktig, men andelen naturgass tiltar raskt.

Bakgrunnen for nedgangen i oljeutvinningen er at de store oljefeltene, som Ekofisk, Statfjord og Oseberg, har nådd sin topp og selv om utvinningen kan strekkes ut i mange år, avtar volumet. Nedgangen fra de store, eldre feltene er ikke blitt oppveiet av en tilsvarende vekst i volumet olje fra mindre felt. Selv om et større antall mindre prospekter er påvist på norsk sokkel, har det vært et begrenset antall utbygginger.

Bakgrunnen ligger til dels i rammebetingelser som skatteforhold, til dels at industrien har vært sysselsatt med større, mer lønnsomme oppgaver. Anslagsvis ligger terskelen for utbyggingen av nye felt tre-fire ganger så høyt på norsk som på britisk sokkel. Industrien har ønsket lavere skatter, og det er uvisst i hvilken utstrekning høyere oljepriser vil føre til større interesse for mindre oljefelt. Derimot ligger forholdene bedre til rette for fortsatt vekst i utvinningen av naturgass. Norge har nå verdens største hovedledningsnett for naturgass til havs, til sammen 6600 km. Ledninger som frakter norsk gass til kontinentet og Storbritannia. Nettet er under enhetlig ledelse, og reformen av eierstrukturen og organiseringen har kunnet senke kostnadene ved transport av gass betydelig, til beste for lønnsomheten ved utbyggingen av nye gassfelt.

I 2004 sto norsk olje for om lag 4 prosent av verdens samlede utvinning, for naturgass var tallet i underkant av 3 prosent. På grunn av Norges lave eget forbruk er den internasjonale betydning vesentlig større. I 2004 var Norge verdens tredje største eksportør av både olje og naturgass, og den nest største leverandør av naturgass til det europeiske markedet. I tidsrommet 1971-2004 ble det til sammen utvunnet 2543 millioner tonn olje på norsk sokkel og 854 millioner tonn oljeekvivalenter i naturgass, slik at summen av petroleum utvunnet var 3397 millioner tonn oljeekvivalenter, med en andel av naturgass i gjennomsnitt på 25 prosent.

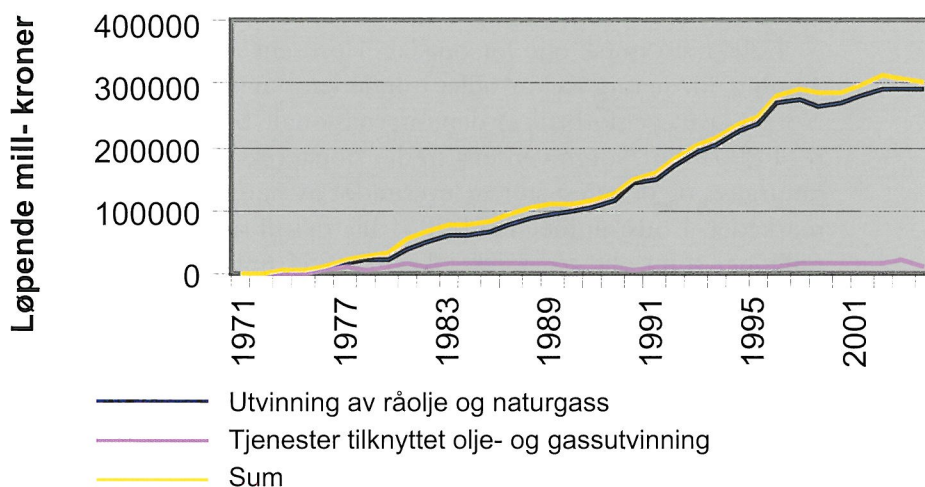
### **Verdien av utvinningen**

Fra en sped begynnelse omkring 1970 er verdien av utvinningen av olje og gass og tilknyttede tjenester steget til over 300 milliarder kroner de seneste årene. Petroleum er blitt Norges viktigste næring målt etter omsetning og verdiskapning. Naturgassen oppnår ikke de samme prisene som råolje, slik at en økende andel naturgass kan gi en lavere samlet verdi for utvinningen på norsk sokkel.

I det britiske markedet, som er av økende betydning for Norge, blir gassprisene fastsatt ved åpen konkurranse. I det kontinentale markedet, som fortsatt har størst betydning for Norge, blir gassprisene noe forenklet fastsatt ved referanser til råolje og oljeprodukter med et etterslep på et halvt år. Tidligere var de to markedene fysisk atskilte. Begge markedene blir nå forsynt med norsk gass. En ny ledning tillater transport av gass mellom kontinentet og Storbritannia, begge veier, slik at når gassprisene er høye i Storbritannia, særlig om vinteren, forsynes det britiske markedet med gass fra kontinentet. Når gassprisene er lave i Storbritannia, som om sommeren, strømmer britisk gass til kontinentet. Bildet kompliseres av at gassprisene i Storbritannia er i britiske pund, på kontinentet i euro, men med oljereferanser i dollar. Løsningen kan eventuelt ligge i en felles nordeuropeisk gassbørs som handler i euro.

Målt i løpende priser over tidsrommet 1971–2004 hadde utvinnin- gen av olje og gass på norsk sokkel en bruttoproduksjonsverdi på kr. 4 461 855 millioner; i tillegg hadde tjenestene i samband med virksom- heten en bruttoproduksjonsverdi på kr. 391 477 millioner, slik summen var kr. 4 853 332 millioner. Anslag over fremtidig verdi av utvinningen av råolje og naturgass er forbundet med usikkerhet om volum, priser og valutakurser.

### *Produksjon i basisverdier*

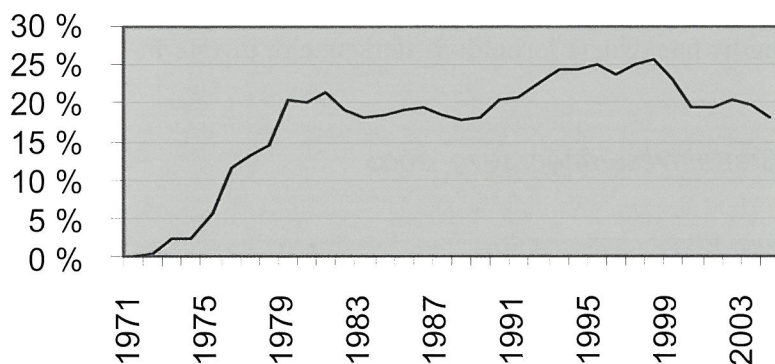


Petroleumsnæringens andel av landets bruttonasjonalprodukt, BNP, steg raskt i løpet av 1970-årene på grunn av volumvekst og særlig prisopp- gang. Allerede i 1979 representerte næringen over 20 prosent av BNP. Senere har utvinningen av olje og gass og tilknyttede tjenester utgjort omkring en femtedel av norsk økonomi, men på 1990-tallet var andelen noen år oppe i en fjerdedel. Grovt regnet har petroleumsnæringen gitt et betydelig positivt bidrag til norsk økonomi, ved et høyere aktivitets- nivå enn hva som ellers ville ha vært mulig, særlig ved å sikre utenriksø- konomien. Fra 1970 til 2003 har Norge hatt en gjennomsnittlig årlig økonomisk vekstrate på 3,4 prosent, noe høyere enn andre nordeuro- peiske land.

Motstykket er at petroleumsnæringen har brukt ressurser som ellers ville ha kommet andre næringer til gode, ikke bare investeringskapital, men menneskelig kapital, særlig høyt utdannet arbeidskraft. Uten pe- troleumsnæringen er det tvilsomt om Norge hadde kunnet nyte godt av dagens høye levestandard og forholdsvis gode offentlige tjenester. I se-

nere år er det imidlertid kommet en betydelig vekst i privat tjenesteyting utenom petroleum, slik at næringens andel av BNP har avtatt.

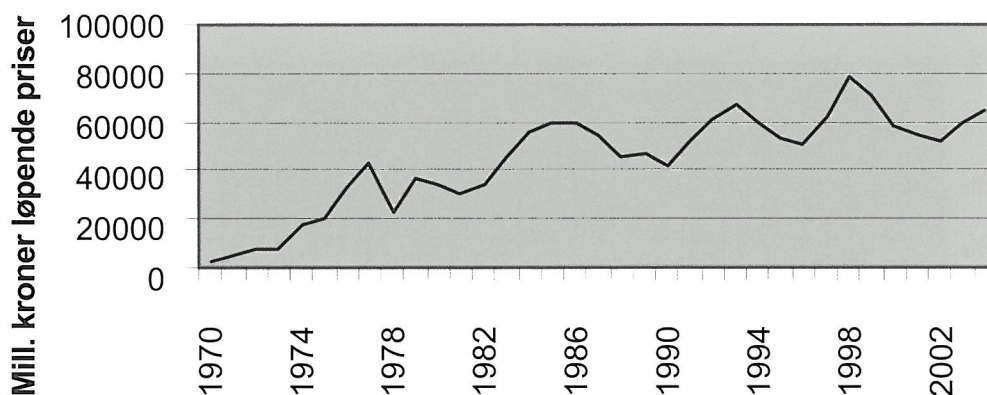
### *Petroleumsnæringens andel av BNP*



### **Investeringer**

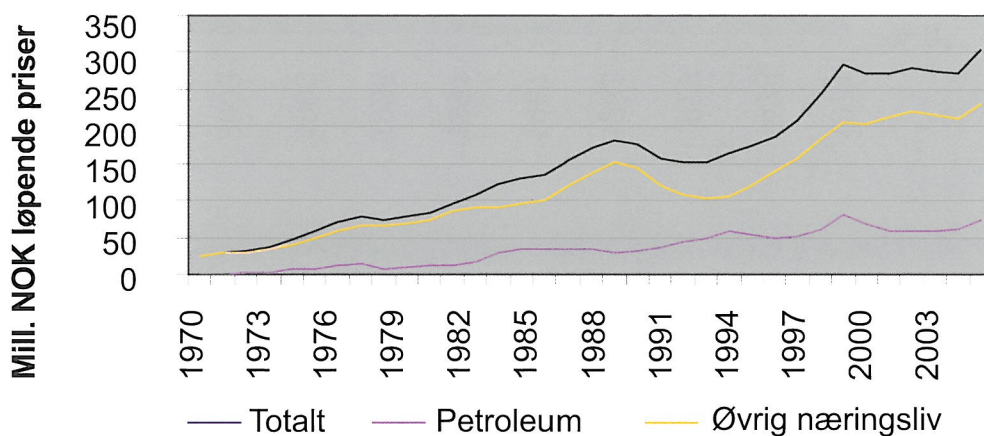
Siden 1970 har det vært investert til sammen 1 549 092 millioner kroner i felt og rørledninger på sokkelen, målt i løpende priser. Investeringsnivået steg sterkt fram til 1977, deretter falt det, men steg igjen fram til 1987. Senere har det fluktuert, vanligvis omkring 50-60 milliarder kroner på årsbasis.

### *Investeringer i felt og ledninger*

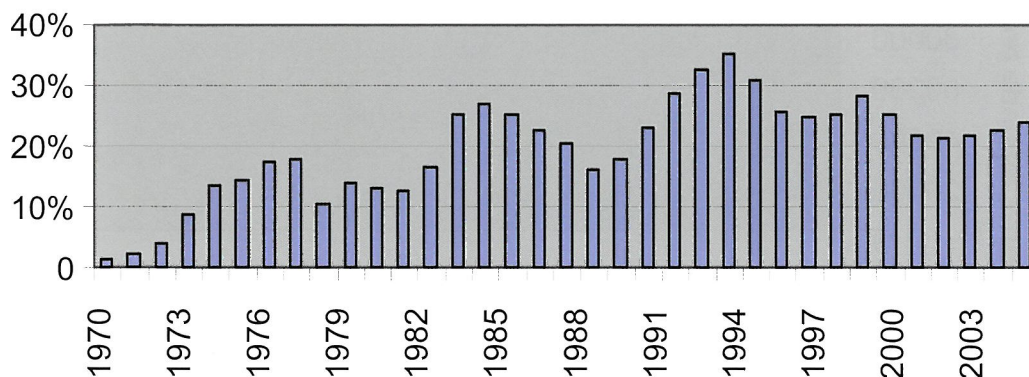


Petroleumsnæringens betydning for investeringsnivået i norsk økonomi har vært ujevn. På 1970-tallet fikk næringen økende betydning, men først på 1980-tallet sto den for over 20 prosent av de samlede bruttoinvesteringer. Deretter falt andelen og steg først igjen omkring 1990, og oversteg en tredjedel midt på 1990-tallet. Senere har næringen stått for mellom en femtedel og en fjerdedel av bruttoinvesteringene i norsk økonomi. I denne sammenheng er det viktig å bemerke at investeringene i øvrig norsk næringsliv har svinget forholdsvis sterkere enn investerin-

*Bruttoinvesteringer 1979–2004*



*Andel av bruttoinvesteringer i utvinning, rørtransport og direkte tjenesteyting*



gene i petroleumsnæringen. I det øvrige næringsliv falt investeringene sterkt i flere år fra 1988 og nådde sitt tidligere toppnivå, målt i løpende priser først i 1996.

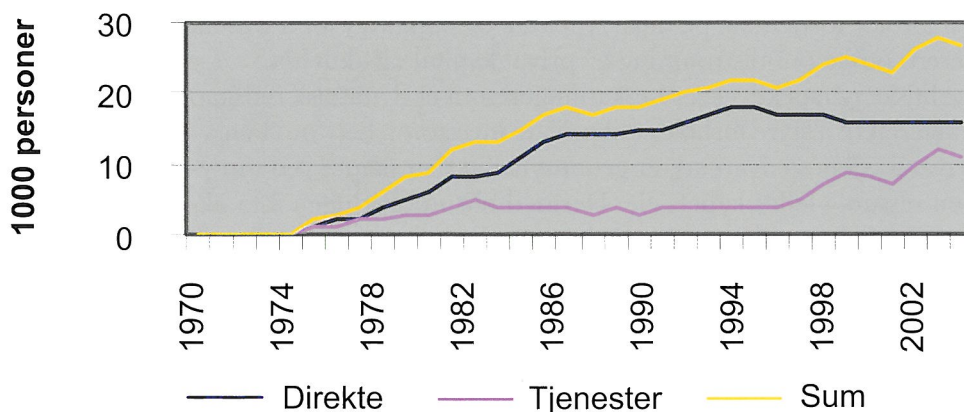
Petroleumsnæringen har i dette perspektiv bidratt til å stabilisere det samlede investeringsnivået i norsk økonomi. Næringens høye andel av de samlede investeringer tidlig på 1990-tallet hadde mer sin årsak i lave investeringer i det øvrige næringsliv enn i høye investeringer i petroleumsnæringen.

### Sysselsettingen

Å måle sysselsettingen i petroleumsnæringen er et spørsmål om definisjoner. Den snevreste definisjonen er de direkte ansatte på borerigger, plattformer og baser. Dette antallet nådde 1000 i 1975, kulminerte på 18 000 i 1993-94 og lå i 2003 omkring 16 000. En mer utvidet definisjon omfatter også ansatte i tjenesteyting direkte knyttet opp mot petroleumsnæringen. Denne gruppen arbeidstakere nådde også antallet 1000 i 1975, men har senere øket mindre og kulminerte på 12 000 i 2002; i 2003 var antallet 11 000. Summen nådde toppen med et antall på 28 000 i 2002.

Næringens egen interesseorganisasjon, Oljeindustriens landsforening, OLF, opererer med en enda videre definisjon, fordi olje- og gassindustrien i tillegg til direkte sysselsetting skaper ringvirkninger i annet næringsliv og i offentlig virksomhet. I 2003 arbeidet vel 16 300 personer i operatørselskapene og rundt 60 300 i petroleumsrelaterte leverandørbedrifter. OLF påpeker at næringen skaper ringvirkninger ved etterspør-

*Sysselsetting i næringen*



sel hos indirekte leverandører og ved forbruket som følge av at alle de som er sysselsatt i tilknytning til petroleumsvirksomheten bruker lønnen sin til vanlig forbruk som mat, klær, fritidsaktiviteter, husholdningsartikler, reiser, m.v. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste et eventuelt merforbruk som følge av sysselsetting i petroleumsnæringen sammenlignet med andre næringer. I sin ytterste konsekvens kunne argumentet gjelde det merforbruk som næringen kan antas å skape hos det norske folk, ved høyere sysselsetting og høyere realinntekt enn hva som trolig ville ha vært tilfellet uten olje og gass. Det er likevel uomtvistelig at petroleumsnæringen gir grunnlag for ytterligere næringsaktivitet og sysselsetting.

### **Statens inntekter og netto kontantstrøm**

Beskatningen av utvinningen av en naturressurs kan ses fra to ulike perspektiv. Det ene er skatteteknisk, der utfordringen er å utvikle fornuftige rammebetingelser og rimelige insentiver for å stimulere private investorer til å oppfylle grunneierens, statens, ønsker. Det andre perspektivet er politisk og gjelder striden om fordelingen av grunnrenten, ekstrafortjenesten fra olje og gass utover vanlig, risikojustert avkastning på kapital, slik at beskatningen også er redskap for grunneieren, staten, til å hevde sin makt, slik at petroleumsbeskatningen også er et uttrykk for forhandlingsforholdet mellom staten og selskapene.

På denne bakgrunn kan petroleumsbeskatningen ha et dobbelt formål, som et redskap for økonomisk rasjonalitet og som et uttrykk for politisk makt. Disse to formålene står ikke nødvendigvis i motsetning til hverandre, men de virker på ulike plan, med ulike metoder. Det skattetekniske perspektivet forutsetter forholdsvis statiske forutsetninger for virksomheten, altså priser og ressursgrunnlag som endrer seg lite, og at privat fortjeneste er drivkraften. Dermed blir utfordringen å gi insentiver til kostnadsreduksjon, som i stort monn bør gå til de private investorer i form av øket fortjeneste som belønning for god innsats. Problemet er praktisk å fordele fortjeneste på ulike typer felt og oppgaver for å ivareta grunneierens ønske om tilstrømning av privat kapital og aktivitet.

Det politiske perspektivet ser beskatningen som et dynamisk redskap for grunneieren til å styre forholdet til private investorer. Selv om hensynet til privat fortjeneste ivaretas, er grunnsynet at den skapes ved utnyttelse av en ressurs i fellesskapets eie. Dermed blir utfordringen å ta akkurat så meget i skatt, også av økende lønnsomhet på grunn av fallende kostnader, at de private investorene ikke blir skremt bort. Det praktiske problemet blir da å finne metoder til selektivt å regulere avkastningen på private investeringer. Oppgaven krever omfattende innsikt og fleksibilitet.

Norsk petroleumsbeskatning er i dag basert på prinsippet om netto beskatning, med unntak av arealavgifter og CO<sup>2</sup>-avgifter. De tidligere

produksjonsavgifter, royalties, virket som en bruttobeskatning og er nå fjernet for alle felt.

Den skattemessige ramme for norsk petroleumsvirksomhet består av følgende elementer:

- Vanlig selskapsskatt 28 prosent
- En særskatt på 50 prosent på utvinning og transport av petroleum
- Diverse avgifter, blant annet en arealavgift og en CO<sup>2</sup>-skatt

I tillegg tar staten inntekter fra petroleumsvirksomheten gjennom en direkte deltakelse, Statens Direkte Økonomiske Engasjement, SDØE. Skatteberegningen begynner med grunnlaget for vanlig selskapsskatt, 28 prosent av netto inntekt. Den antatte grunnrenten, ekstrarfortjenesten ved utvinning av olje og gass, er deretter gjenstand for en Særskatt på 50 prosent, beregnet på samme grunnlag med noen viktige forskjeller. Beregningen av skatt for oppstrøms oljevirksomhet begynner med brutto salgsinntekt, ut fra volum og en offentlig fastsatt normpris. Herfra trekkes driftskostnader, avskrivningen av investeringene, vanligvis etter en seks års lineær nedskrivning, samt netto finansielle kostnader etter særlige regler. Resultatet er grunnlaget for vanlig selskapsskatt. Grunnlaget for beregning av særskatt er noe mindre på grunn av en ekstra kapitalgodtgjørelse på tretti prosent av investeringene, som inntil 2004 også kunne avskrives over seks år. Produksjonsavgift, royalties, betales fortsatt på felt godkjent for utbygging før 1. januar 1986, men i 2001 ble den vedtatt faset ut over seks år.

Oljeselskapenes skattebetalte kostnader, «tax-paid-cost», består på denne måten av investeringene, driftsutgiftene, produksjonsavgift der denne måtte gjelde, selskapsskatt og særskatt, samt arealavgift og CO<sup>2</sup>-skatt. Arealavgiften er kr. 7 000/km<sup>2</sup> fra og med avslutningen av letevirksomheten, stigende til kr. 70 000/km<sup>2</sup> over ti år. Fra og med 1. januar 2003 er CO<sup>2</sup>-avgiften kr.0,75/liter olje eller standardkubikkmeter naturgass. På britisk sokkel betales bare førti prosent selskapsskatt og investeringer kan avskrives umiddelbart, men kostnader ved utbygging og drift kan ikke konsolideres på tvers av felt.

Hele den norske kontinentalsokkel behandles som ett skatteområde og skatteobjektet er de enkelte selskap, ikke de enkelte felt. Dermed kan selskapene utgiftsføre kostnader fra nye felt mot inntekter fra felt i drift med inntjening. Dette gjelder både investeringer og driftskostnader. Finanskostnader kan fratrekkes innenfor en grense av åtti prosent belåning på den bokførte verdi av selskapet i hvert enkelt år. På britisk sokkel er skatteobjektet derimot det enkelte selskap på det enkelte felt og bare letekostnader kan utgiftsføres mot inntekter fra felt i drift med inntjening.

Kostnader ved investeringer i eller kjøp av utvinningsanlegg og rørledninger avskrives over seks år, men kapitalgodtgjørelsen innebærer at

selskapene ved beregning av særskatt kan trekke fra 130 prosent av sine faktiske investeringer,  $21 \frac{2}{3}$  prosent årlig over seks år. Hensikten har vært å skjerme en antatt normal, risikojustert avkastning på investeringer i oppstrøms petroleumsvirksomhet mot særskatt. Kapitalgodtgjørelsen er i omfang blitt betydelig redusert over tid, i 1975 var den 150 prosent, mot 30 prosent i dag. Fra og med 2005 kan kapitalgodtgjørelsen fordeles over fire år, med 7,5 prosent årlig. Utfallet blir at investeringer vil kunne avskrives med årlig  $24 \frac{1}{6}$  prosent i fire år, og deretter med årlig  $16 \frac{2}{3}$  prosent i to år. I tilfelle skattegrunnlaget er negativt, kan kapitalgodtgjørelsen bringes fremover. Fra og med 2002 kan underskudd også bringes fremover med rente. Underskudd kan også overføres ved salg av rettigheter dersom et selskap avslutter sin virksomhet på norsk sokkel.

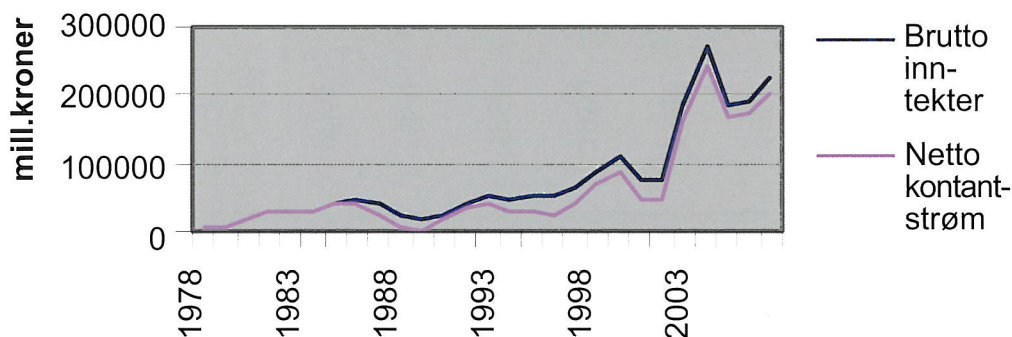
Til tross for flere ugunstige trekk har det norske opplegget for petroleumsbeskatning vist seg uvanlig robust gjennom tre tiår med store svingninger i oljeprisen. Den norske stabiliteten står i sterk motsetning til stadige endringer i britisk petroleumsbeskatning, omkring 1980 opp til flere ganger årlig i lys av ustabile oljepriser. Den grunnleggende strukturen, med produksjonsavgift som bruttobeskatning, selskapsskatt som nettobeskatning og særskatt for å innkreve grunnrente, også som en nettoskatt, har vært opprettholdt under sterkt skiftende forhold, bortsett fra utfasingen av produksjonsavgiften. Forklaringen kan ligge i enkelthet og transparens. Norske myndigheter ønsker å se stabiliteten i petroleumsbeskatningen som et tegn på styrke, robusthet og rimelighet. Selv om oljeindustrien til tider klager over skattenivået på norsk sokkel, har den også gitt klart uttrykk for ønsket om stabile og forutsigbare rammebetingelser fremfor stadig skiftende skattesatser etter svingningene i oljepriser.

I 1978 begynte petroleumsvirksomheten å gi inntekter. Allerede i 1982 passerte statens årlige olje- og gassinntekter 30 milliarder kroner, og i 1984 nådde de 40 milliarder kroner. I 1985 førte delingen av Statoil og opprettelsen av Statens Direkte Økonomiske Engasjement, SDØE, til at staten påtok seg investeringer i petroleumsvirksomheten. Fra 1985 av må det derfor skilles mellom statens brutto inntekter og statens netto kontantstrøm fra virksomheten. Året deretter, i 1986, falt oljeprisen sterkt, med virkning på statens brutto inntekter fra virksomheten. Samtidig medførte investeringsbyrden at statens netto kontantstrøm ble sterkt redusert. I 1988 hadde lave oljepriser og en moderat skattelette mer enn halvert statens brutto inntekter fra virksomheten, til under 20 milliarder kroner. I tillegg hadde staten en investeringsbyrde på over 16 milliarder kroner til virksomheten, slik at det netto bidraget til statskassen ble redusert til under 3 milliarder kroner.

Turen opp fra bølgedalen gikk raskt på grunn av økende volum og stigende oljepriser. Allerede i 1991 var statens brutto inntekter på 52 milliarder kroner og den netto kontantstrøm i overkant av 39 milliarder

kroner. I 1997 oversteg statens brutto inntekter for første gang 100 milliarder kroner, men de var betydelig lavere i 1998 og 1999 på grunn av svakere oljepriser. I senere år har statens brutto inntekter fra petroleumsvirksomheten svinget omkring 200 milliarder kroner på årsbasis, men i 2001 var de over 250 milliarder kroner. Statens netto kontantstrøm fra virksomheten nådde 87 milliarder kroner i 1997, men var vesentlig lavere i 1998 og 1999; deretter har den ligget over 160 milliarder kroner på årsbasis, og var oppe i over 240 milliarder kroner i 2001. For hele tidsrommet 1978–2004 var statens brutto inntekter fra petroleumsvirksomheten, målt i løpende priser, kroner 2 015 962, med en netto kontantstrøm på kroner 1 642 924.

*Brutto inntekter og netto kontantstrøm for staten*



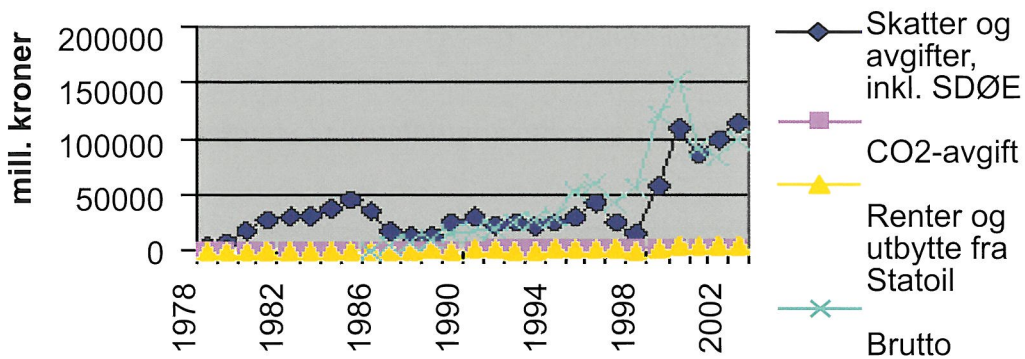
For staten har SDØE vært en god inntektskilde og har til tider gitt høyere brutto inntekter enn summen av skatter og avgifter. Den direkte deltakelsen har ført brutto inntekter rett inn i statskassen og har på denne måten vist seg å være en lønnsom investering for staten.

Sammen med eierskapet i Statoil og Hydro tilsier kombinasjonen av statsdeltakelse og høye skatter at staten er sterkt eksponert over risikoen i petroleumsnæringen, ved både kostnader og priser.

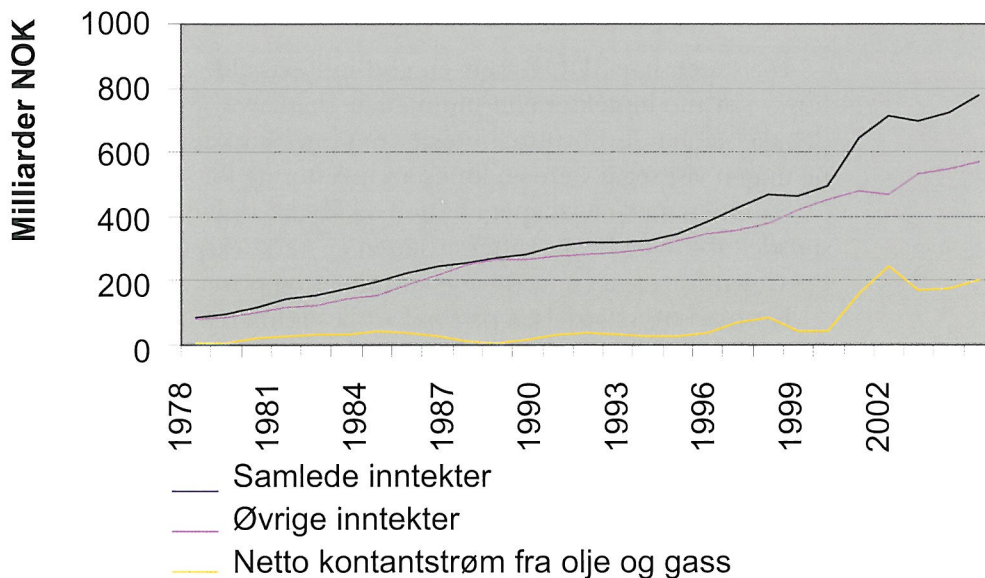
Kostnadsoverskridelsen på Snøhvit lå sommeren 2004 an til å bli på 12 milliarder kroner, og nesten alt dekkes av staten. Gjennom en andel på 30 prosent for Statens Direkte Økonomiske Engasjement, SDØE, dekker staten umiddelbart 3,6 milliarder kroner. Oljeselskapenes fradragsmuligheter gir store skattetape på deres andel på 8,4 milliarder av merkostnaden. Tapet av 28 prosent inntektsskatt er 2,352 milliarder kroner. Tapet av 50 prosent særskatt med 30 prosent tilleggsavskrivning av investeringene er 5,46 milliarder kroner, forutsatt at selskapene er i full skatteposisjon. Samlet kostnad for staten er 11,412 milliarder kro-

ner, eller 95,1 prosent. Igjen forutsatt full skatteposisjon er selskapenes netto tap 588 millioner kroner, eller 4,9 prosent. Som operatør med en andel på 22,29 prosent i feltet er Statoils netto tap vel 131 millioner kroner, igjen forutsatt full skatteposisjon. Eksempelet viser at staten tar nesten all risiko ved utbygging og at operatøren i dette tilfellet belastes bare med 1,1 prosent av kostnadsoverskridelsen.

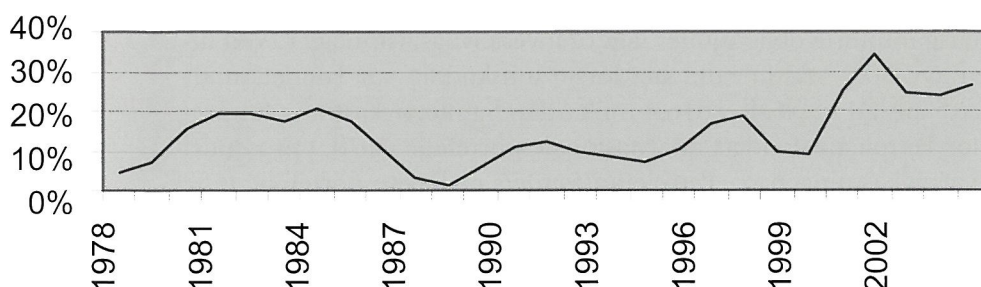
*Statens ulike typer inntekter*



*Statsforvaltningens løpende inntekter*



*Netto kontantstrøm fra olje og gass  
som andel av statens samlede inntekter*



Siden 1978 har den netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten bare i ett år, 2001, oversteget tretti prosent av statsforvaltningens samlede inntekter. Etter oljeprisfallet midt på 1980-tallet var bidraget beskjedent, i 1986 bare én prosent. Siden år 2000 har den netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten vanligvis utgjort omkring en fjerdedel av statens samlede inntekter. Tallene for 2004 foreligger ikke i skrivende stund, men det kan forventes at olje- og gassinntektene vil utgjøre en mer betydelig andel av statens samlede inntekter.

### **Petroleumsfondet**

Statens petroleumsfond ble opprettet ved lov den 22. juni 1990. Formålet er å sikre de langsiktige hensyn ved bruken av petroleumsinntektene og å skjerme norsk økonomi mot svingninger i oljepriser og inntekter ved å skille bruken fra inntjeningen. Dette var etter hvert blitt et gjentakende problem i norsk økonomi, vist ved krisetiltak i 1978 og 1986 da oljeinntektene ikke kom som forventet. Fondet blir hvert år tilført inntekter som svarer til statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen av fondets formue. Samtidig trekkes det hvert år fra fondet et beløp som går til å dekke det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Dette er en skiftende størrelse, avhengig av politiske konstellasjoner og økonomiske konjunkturer. Handlingsregelen er at fire prosent av verdien skal kunne tilføres statsbudsjettets inntektsside, men denne regelen har tendens til å bli brutt, i et hvert fall moderat.

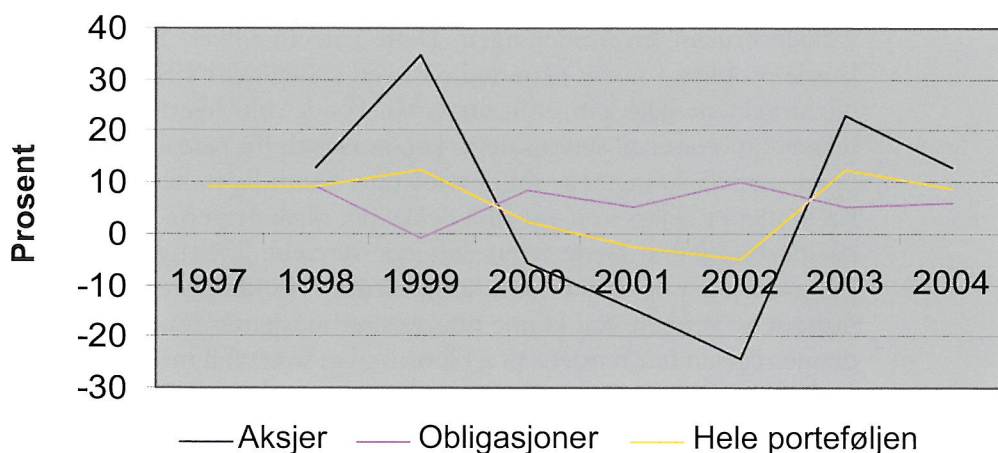
Loven pålegger Finansdepartementet ansvaret for å forvalte Statens petroleumsfond, men den operative forvaltningen er delegert til Norges Bank, som plasserer midlene i samsvar med retningslinjer fastsatt av Finansdepartementet. Petroleumsfondets midler er i sin helhet investert

i utlandet. Fondet er investert både i aksjer og i obligasjoner og andre rentebærende verdipapirer.

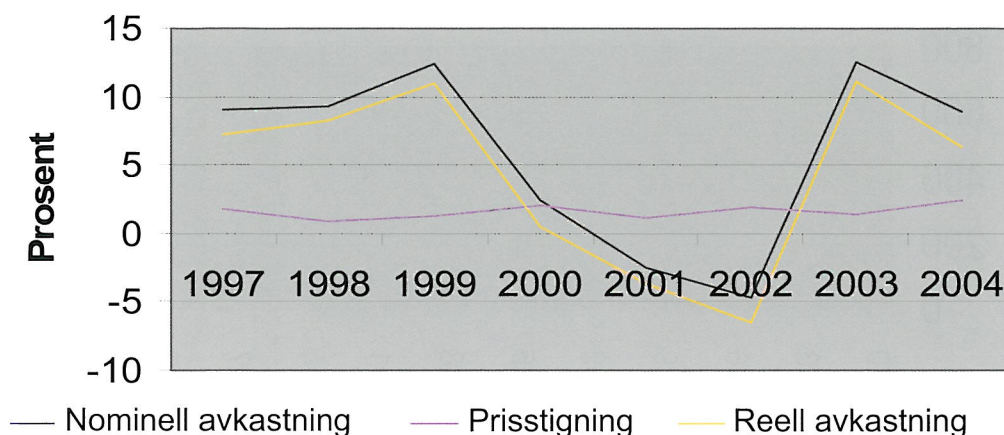
Første innskudd i Petroleumsfondet kom i 1996. I 1998 ble aksjer lagt til investeringsområdet. I 2001 ble Miljøfondet etablert. I 2002 ble ikke-statsgaranterte obligasjoner lagt til investeringsgrunnlaget. Ved utgangen av 2004, seks år etter det første innskuddet var Fondets markedsverdi anslått til NOK 1016,4 milliarder. Samlet avkastning for året 2004 for Petroleumsfondets internasjonale portefølje var 8,9 prosent. I 2004 var avkastningen på Petroleumsfondets ordinære portefølje 0,53 prosentpoeng høyere enn avkastningen på den referanseporteføljen som Finansdepartementet har definert. Fondet fikk overført NOK 138,2 milliarder fra Finansdepartementet i 2004.

Fra 1997 til 2004 har Petroleumsfondet hatt en gjennomsnittlig årlig nominell avkastning på 5,76 prosent målt i internasjonal valuta. Avkastningen har vært positiv i seks og negativ i to av disse årene. I 1997 har fondet utelukkende investert i rentebærende statspapirer, mens porteføljen siden 1998 har bestått av både aksjer og rentebærende verdipapirer. For årene 1997-2004 har den gjennomsnittlige nominelle årlige avkastningen på aksje- og renteporteføljen vært henholdsvis 3,64 og 6,46 prosent. Realavkastningen er nominell avkastning fratrasket prisstigning. For hele fondet har den årlige realavkastningen siden 1997 vært 4,09 prosent. Forvaltningskostnadene har i gjennomsnitt vært 0,08 prosent av forvaltningskapitalen. Dermed er netto realavkastning fratrasket forvaltningskostnader i årene 1997-2004 gjennomsnittlig 4,01 prosent.

*Nominell årlig avkastning på Petroleumsfondet*



### Nominell og reell avkastning på Petroleumsfondet

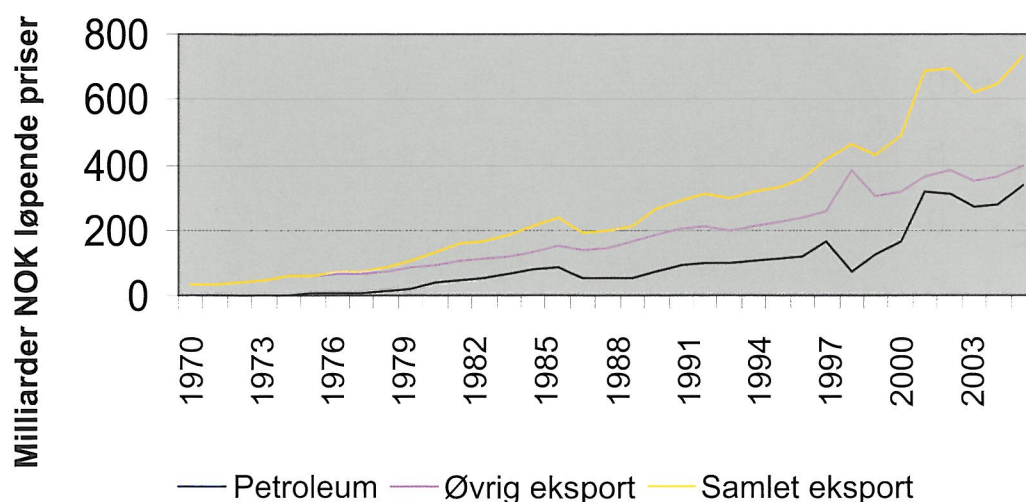
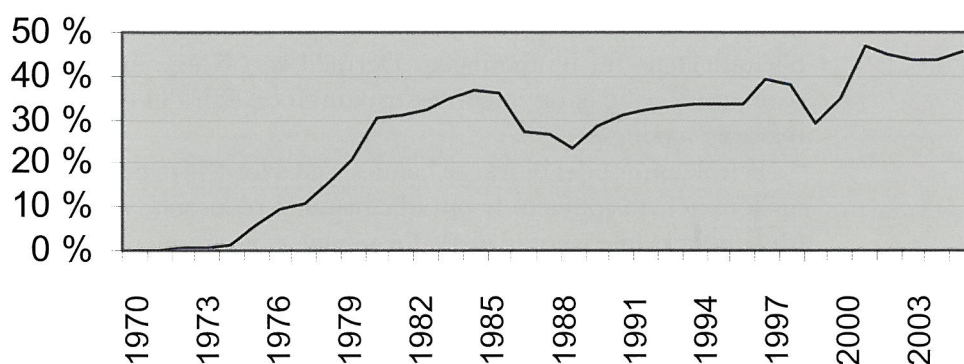


Petroleumsfondet beskytter norsk fastlandsøkonomi mot svingende inntekter fra næringen og bidrar til å skjerme finanspolitikken og pengepolitikken fra til dels betydelige variasjoner i oljeprisen og produksjonsvolumet. Fondet er statens instrument for å flytte formue fra olje- og gassreserver til en bred portefølje av internasjonale verdipapirer. Det gir en bedre balanse mellom forventet avkastning og forventet risiko i den samlede formuesforvaltningen og gjør det mulig å skille bruken av oljeinntektene fra inntjeningen. Dermed kan Norge unngå brå skift i økonomisk politikk og i næringsstrukturen og bidra til et langsiktig bærekraftig næringsliv.

Petroleumsfondet bidrar til balanse ved å fordele petroleumsformuen mellom generasjoner. Selv om oljeformuen reduseres, vil avkastningen fra Fondet kunne være til glede for mange generasjoner fremover. Med fortsatt høye priser på olje og gass vil Petroleumsfondet kunne fordobles på få år og forskyvningen fra olje til gass i norsk utvinning vil ha mindre negative følger for inntektsutviklingen enn tidligere antatt.

### Utenriksøkonomien

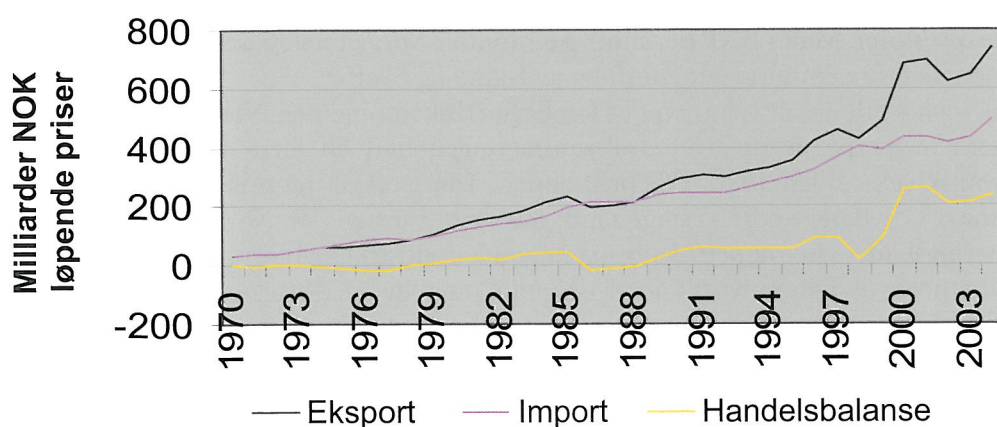
Fra en ytterst beskjeden begynnelse på 84 millioner kroner i 1970 har eksporten av råolje og naturgass vokst til 337 milliarder kroner i 2004, målt i løpende priser. Over samme tidsrom vokste den samlede norske eksporten fra 35 til 737 milliarder kroner, også målt i løpende priser. På 1990-tallet sto oljen og gassen for 30-40 prosent av samlet eksport; siden 2000 er andelen 40-50 prosent. Historisk er det en svak tendens til at verdien av olje- og gasseksporten har svinget i utakt med verdien av annen eksport. Dette har vært særlig tydelig siden 1990-tallet.

*Norsk eksport 1970–2004**Andel olje og gass i norsk eksport*

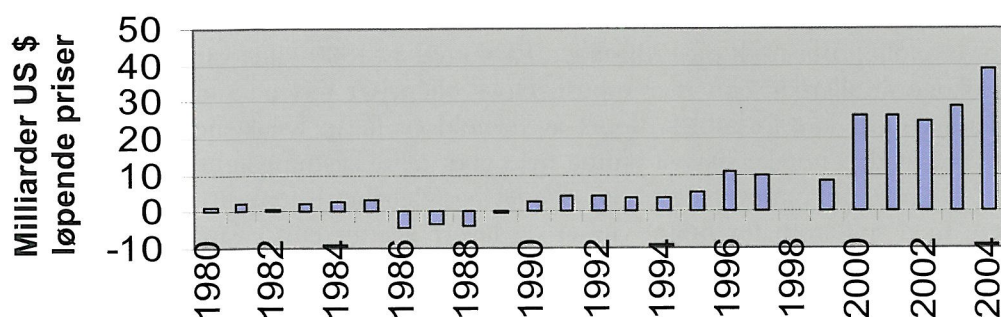
Eksporten av petroleum har bidratt til at Norge etter hvert har fått et stort overskudd på handelsbalansen.

Den positive handelsbalansen har bidratt til et stort overskudd på driftsbalansen med utlandet. Først på 1990-tallet har Norge fått et forholdsvis robust overskudd i utenriksøkonomien, hvilket må sees i samband med oppsparingene i Petroleumsfondet, men med lave oljepriser i

### *Eksport, import og handelsbalanse*



### *Overskudd på driftsbalansen med utlandet 1980–2004*



1998 gikk utenriksøkonomien så vidt i balanse. Siden 2000 har Norge hatt et usedvanlig stort overskudd i utenriksøkonomien. I 2004 var Norges driftsoverskudd verdens absolutt femte største, bare forbigått av Japan, Tyskland, Russland og Saudi-Arabia.

### **En oppsummering**

Norge er blitt verdens tredje største netto eksportør av olje og verdens tredje største eksportør av naturgass. Norge står for ca. 20 pst. av Europas vannkraft. Norsk energiindustri er teknologisk ledende på utvalgte områder og er i ferd med å utvikle en betydelig kunnskapsbasert eksport. Norge var i 2004 nummer 110 målt etter folketall blant medlemslande-

ne i Det internasjonale pengefondet IMF, men var verdens absolutt 24. økonomi målt ved BNP, med som nevnt verdens absolutt femte største driftsoverskudd i utenriksøkonomien. Petroleumsfondet er en av verdens største investorer. Målt i BNP per innbygger inntok Norge førsteplassen sammen med Luxemburg, tett etterfulgt av Island og Sveits.

Tilsynelatende er alt vel, men det foreligger risikomomenter. Norge har som nevnt på grunn av petroleumsnæringen hatt en forsterket økonomisk vekst siden 1970. Oljeprishoppene som svekket utenriksøkonomien i de fleste andre vestlige land, har vært gunstige for Norge. Investeringsbildet viser at petroleumsnæringen har gitt viktige bidrag til å opprettholde aktivitetsnivået i norsk økonomi, men dermed har norsk økonomi fått en annen struktur enn de fleste andre vestlige land. En historisk analyse viser at oppsparingen av oljeinntektene i Petroleumsfondet siden 1996 fremstår som gunstig for det øvrige norske næringsliv og dermed for norsk økonomi som helhet. Norsk økonomi før og etter 1996 fremstår som to ulike størrelser. I denne forbindelse kan det trekkes et sukk over hvilken fondsoppbygging som kunne ha vært mulig og kanskje hvilke problemer som kunne ha vært unngått eller dempet i det øvrige norske næringsliv, og dermed for norsk økonomi som helhet, dersom oppsparingen i Fondet hadde vært påbegynt umiddelbart, for eksempel allerede i 1978. Norge med mange penger på bok hadde stått sterkere overfor lave oljepriser midt på 1980-tallet. På slutten av 1990-tallet var norsk økonomi allerede blitt mer robust. Høye oljepriser tilsier nå at Petroleumsfondet kan fordobles i løpet av forholdsvis få år. Utsiktene er dermed at den norske stat vil kunne nyte godt av avkastningen av Fondet i mange år fremover og ha en utvidet handlefrihet i finanspolitikken, med spillerom for bedre ytelser og lavere skatter enn i våre naboland.

I dette glade bildet må to risikomomenter særlig nevnes. Det første og viktigste er slepphendte politikere som bruker mer av oljeinntektene enn tilrådelig, til skade for både oppsparingen og øvrig norsk næringsliv, samtidig som de unnlater å legge forholdene til rette for en videre utvikling av petroleumsnæringen. Den andre risikoen er et tilbakeslag i internasjonal økonomi, med et lavt aktivitetsnivå i viktige land, lav oljepris, lav dollarkurs og børskrakk som reduserer verdien av Petroleumsfondet. Den største risikoen ligger likevel i oss selv. Trolig har det i historien ikke forekommet at noe land av Norges størrelse og utviklingsnivå har hatt et så stort overskudd på statsbudsjettet og i utenriksøkonomien gjennom så lang tid. Utfordringen ligger i vår evne til å opptre nøkternt og tenke strategisk i en usedvanlig gunstig situasjon.

*Forfatteren takker Statistisk Sentralbyrå for bistand med data.*