

10 år med handlingsregelen: Etterleves dens intensjoner?

Oppsummert:

Handlingsregelen er 10 år. Finansminister Sigbjørn Johnsen har rett i at den har tjent oss godt.* Men den kunne tjent oss langt bedre. Handlingsregelens intensjoner har i liten grad blitt etterlevd av Stoltenberg II-regjeringen.

Handlingsregelens to hovedkomponenter er:

- a) hvor mye oljepenger bør brukes,
- b) hva bør handlingsrommet oljepengene gir brukes på.

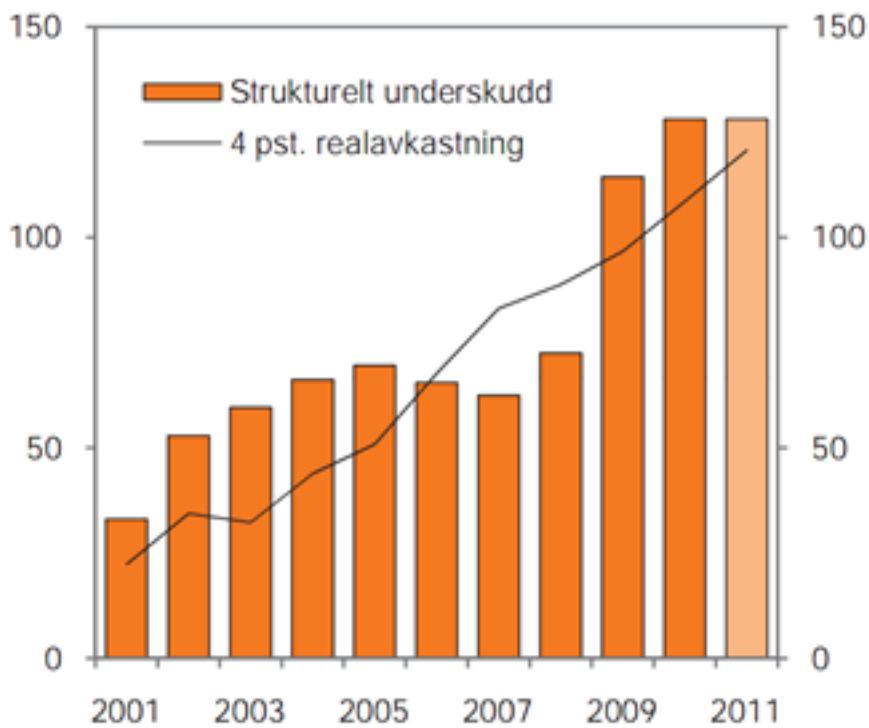
Spesielt på det siste, men også det første, punktet er det klare forbedringspotensial.

Hva sier egentlig handlingsregelen om hvor mye oljepenger som kan brukes?

De fleste forbinder handlingsregelen primært med hvor mye oljepenger vi kan bruke over de offentlige budsjettene. Litt forenklet sier handlingsregelen at i et normalår (med balansert konjunktursituasjon) er det realavkastningen av oljefondet som skal brukes i de enkelte års budsjetter. Realavkastningen er definert til 4 prosent. I nominelle kroner legges derfor inflasjonen på toppen. Handlingsregelen skal virke motsyklisk. Den reelle oljepengebruken skal justere for konjunktursituasjonen, slik at det bevilges mer i nedgangskonjunkturer og mindre i oppgangskonjunkturer.

Det siste tiåret har oljepengebruken over statsbudsjettet økt med om lag 100 mrd. 2011-kroner. Figur 1. under viser den årlige endringen i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, målt i mrd. 2011-kroner. Dette er ikke den reelle oljepengebruken, men et mål på oljepengebruken når det er justert for konjunktur- og regnskapsmessige forhold og inflasjon.

Figur 1: Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd målt i mrd. 2011-kroner og 4 prosent realavkastning av Statens Pensjonsfond - Utland



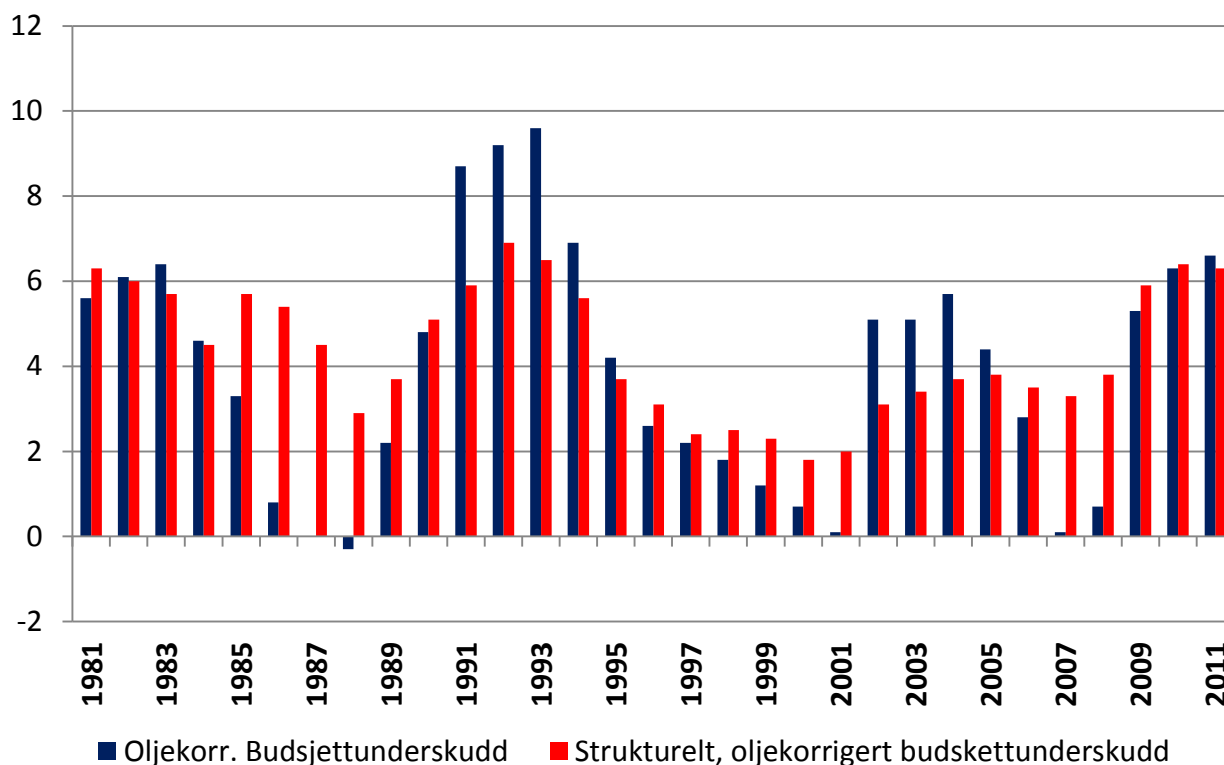
Kilde: Nasjonalbudsjettet 2011

Figur 2 presenterer 30 år med oljekorrigert- og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd, målt som prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge. Oljekorrigert budsjettunderskudd er den reelle oljepengebruken, målt ved trendveksten i verdiskapingen i Fastlands-Norge. I den strukturelle oljepengebruken er det justert for konjunktur- og regnskapsmessige forhold.

Oljepengebruken var høy på 80-tallet, og oljeinntektene ble brukt fortløpende i de offentlige budsjetter. Det gjør økonomien sårbar ved kraftig reduksjon i oljeprisen, noe man erfarte i 1986. Disse erfaringene dannet grunnlaget for etableringen av Oljefondet helt på begynnelsen av 1990-tallet. Men det var først i 1996 at de første investeringene ble gjort i oljefondet.

Som det fremgår av figur 3, var vekstimpulsene fra oljepengebruken over de offentlige budsjettene på sitt høyeste under den alvorlige nedgangskonjunktoren i første halvdel av 1990-tallet. Den steg så igjen under nedgangskonjunktoren i 2002-2004. I forhold til konjunktursituasjonen holdt oljepengebruken seg høy under de kraftige høykonjunkturårene i 2006 og 2007, mens den økte både reelt og strukturelt under finanskrisen.

Figur 2: Oljekorrigert- og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd, prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge



Kilde: Nasjonalbudsjettet 2011

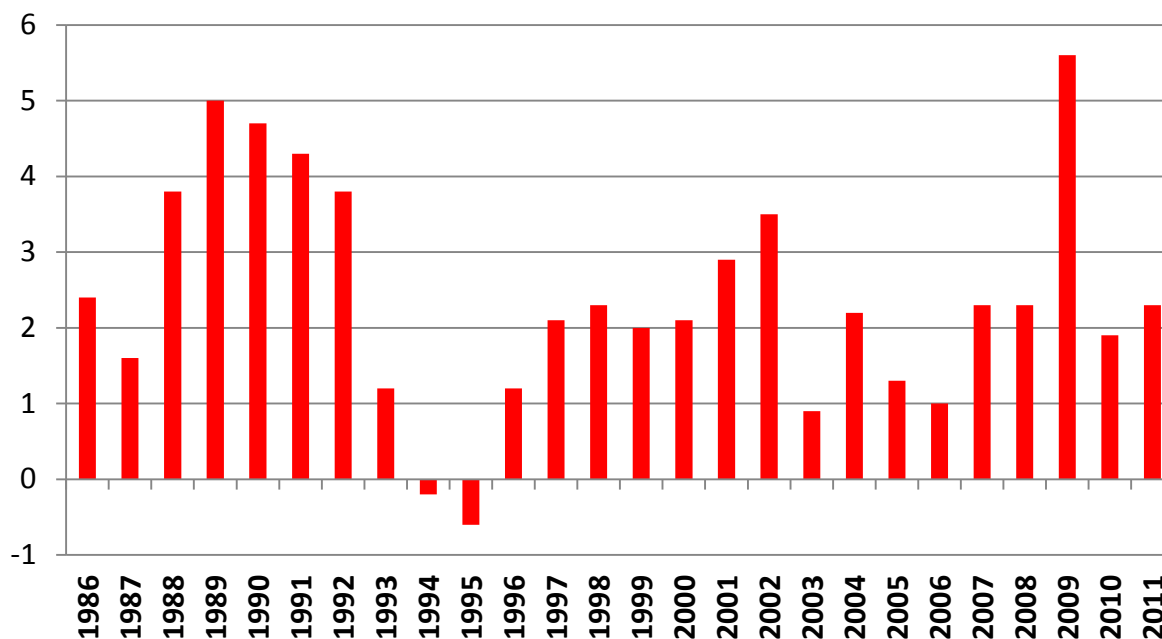
Handlingsregelen åpner for justering av hvor mye oljepenger som reelt blir brukt i det enkelte budsjett. Det er den sittende regjeringens privilegium, og ansvar, å definere hva som er en ansvarlig oljepengebruk. Dette er mer en utøvelse av kunst, enn en vitenskap. Det er derfor ingen fasit i hva som er riktig, eller ansvarlig størrelse på oljepengebruken.

Handlingsregelen er *ikke* en regel for ansvarlig økonomisk politikk. Det er primært en regel for å sluse vår felles petroleumsformue gradvis inn i økonomien. Dette må skje gradvis, slik at presset oljepengebruken skaper ikke for raskt svekker eksportrettet- og konkurranseutsatt næringsliv i det norske markedet. Samtidig skal handlingsregelen sikre en varig velstandsøkning, slik at også kommende generasjoner kan nyte godt av petroleumsformuen.

Sett i lys av konjunktursituasjonen, er statsbudsjettets reelle underliggende utgiftsvekst et bedre mål på hvor "ansvarlig", eller presskapende, det enkelte års budsjett er. Figur 3 presenterer dette fra midten av 1980-tallet til i dag. Ser vi på det siste tiåret, perioden hvor handlingsregelen har virket, avdekker figuren at bevilgningsnivået var relativt høyt i "normalårene" 2001 og 2002, men relativt lavt under nedgangskonjunkturen under Bondevik II-regjeringen i 2003-2004. Det første budsjettet til Stoltenberg II-regjeringen var også av den moderate utgaven, mens bevilgningsveksten i 2007 virker ekspansivt siden dette var en periode preget av den globale kreditt-drevne høykonjunkturen. 2008-budsjettet fremstår også høyt, med tanke på at bevilgningsnivået var utmeislet i en høykonjunktur. De kraftige budsjettimpulsene som finanskrisen nødvendiggjorde i 2009 skiller seg klart ut. Det var bred politisk støtte til dette nivået. Mer problematisk har bevilgningene i 2010 og 2011 vært. 2010-budsjettet fikk kritikk fra opposisjonen og fra flere økonomer fordi mange midlertidige krisebevilgninger i 2009-budsjettet ble omdannet til varige budsjettbevilgninger. Konjunktursituasjonen i Norge har

bedret seg betydelig de siste par år og det er lite grunnlag for at 2011-budsjettet skal stimulere økonomien på linje med eller mer enn i 2010, et nivå som flere allerede mener var for høyt.

Figur 3: Statsbudsjettets reelle underliggende utgiftsvekst, prosent



Kilde: Nasjonalbudsjettet 2011

Handlingsregelen er nå 10 år. Verden har i denne perioden utviklet seg med større svingninger enn hva Finansdepartementet så for seg da den og Stoltenberg I-regjeringen utmeislet handlingsregelen. Kinas inntreden i verdensøkonomien har presset produksjonskostnader ned. Det har gitt utslag i lavere priser på mange varer og lavere inflasjon enn ventet. Det globale rentenivået har i lange perioder blitt presset ned. Kreditt har vært lavt priset. Kinas inntreden i verdensøkonomien og veksten i fremvoksende land har også ført til stor etterspørsel etter råvarer, noe som har stimulert norsk økonomi betydelig. Fra en oljepris på rundt 20 USD i 2001 har oljeprisen både før finanskrisen og i skrivende stund passert 100 USD. Det gir rask vekst i oljefondet, og kan også medføre at fire prosent bruk av fondet i tiden fremover ikke er et fornuftig basisnivå å legge seg på.

En som har tatt opp denne problemstillingen er SSB. Som sitt første politiske utspill som nyansatt SSB-sjef, tok Hans Henrik Scheel til orde for at regjeringen i de kommende år bør vurdere å kutte betydelig i nivået på oljepengebruken. Konkret så han for seg at det var aktuelt å begrense oljepengebruken til 3 prosent de kommende år, tilsvarende en reduksjon på over 20 mrd. kroner i 2011-budsjettet. Begrunnelsen han gav var:

Det kan være gode grunner til å legge seg på en lavere bane enn 4 prosent fremover. I tillegg til tiltakende press i norsk økonomi er det en «mismatch» mellom inntektene og de store utgiftene som kommer fremover knyttet til en aldrende befolkning... [SSB] peker på faren ved å følge 4-prosentbanen slavisk. De store utgiftene knyttet til en aldrende befolkning kommer først 10 år frem i tid.

Scheel var frem til han i år ble SSB-sjef, ekspedisjonssjef i Finansdepartementet. Det er derfor nærliggende å stille spørsmålet om innstramningen han tar til orde for reflekterer fagvurderingen i

Finansdepartementet. Uansett er det et fornuftig forslag. Ved å bruke mindre i de kommende år, en periode hvor eldrebølgens utfordringer kun i moderat grad vil melde seg, kan offentlige budsjetter varig legges på et høyere nivå når utfordringene melder seg for fullt etter 2020.

Hva sier egentlig handlingsregelen om bruken av oljepenger?

Så lenge svingningene i konjunkturer og oljepengebruk er moderate, er størrelsen på oljepengebruken ikke det viktigste debattmomentet i handlingsregelen. Langt mer betydningsfull for robustheten og vekstevnen til norsk økonomi er diskusjonen om hva oljepengene brukes til.

Våre petroleumsressurser er en engangsressurs. Handlingsregelens hovedintensjon er derfor at hoveddelen av oljepengene skal brukes til å styrke vekstevnen i økonomien. Lykkes det, vil petroleumsressursene, som av natur er en begrenset ressurs som kun kan brukes en gang, bli konvertert til et varig velstandsløft for landet. Ved stortingsbehandlingen av handlingsregelen i 2001 var dette et av hovedpunktene. Med unntak av FrP og SV skrev de andre partiene følgende:

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil også understreke at det på lang sikt er vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge, slik det også pekes på i meldingen. Uansett utvikling i petroleumspriser og produksjon vil verdiskapingen i Fastlands-Norge være langt høyere enn inntektene fra petroleumssektoren. Dette innebærer at det må legges avgjørende vekt på tiltak som fremmer verdiskaping og økt produktivitet i både offentlig og privat sektor. Flertallet mener derfor at en økning i bruken av petroleumsinntekter bør rettes inn mot tiltak som kan øke produktiviteten, og dermed vekstevnen, i resten av økonomien.

Det er mange tiltak som kan styrke vekstevnen i økonomien. Men det er enkelte områder som peker seg ut som klare kandidater. Ved behandling av handlingsregelen konkretiserte en enstemmig finanskomité et lite knippe prioriteringsområder:

Komiteen vil peke på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning er viktig for å få en mer velfungerende økonomi.

Når et enstemmig Storting peker på vekstfremmende skatteletter, infrastruktur, utdanning og forskning som områder som bør prioriteres ved økt oljepengebruk, burde man forvente at disse områdene fremstår som prioriterte områder i budsjettene. Hvis ikke reiser det tvil om handlingsregelens intensjon om styrket verdiskapingsevne er realisert.

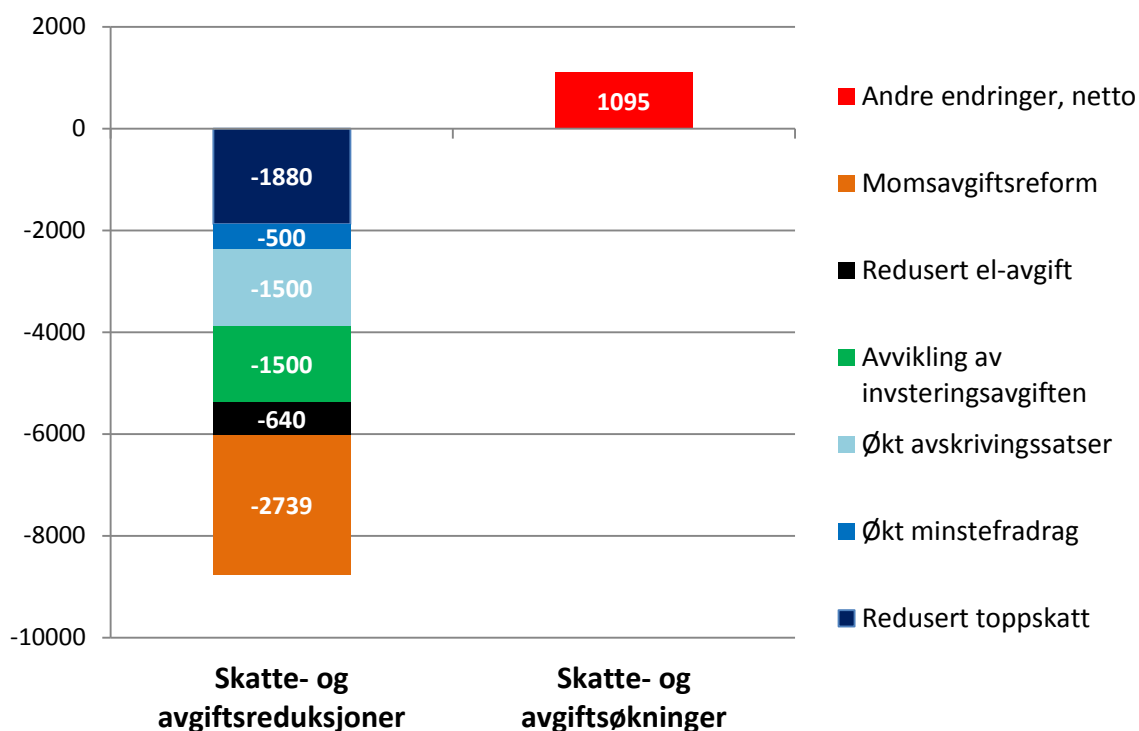
Har Arbeiderpartiet i etterkant av handlingsregelen endret syn på hva pengene bør brukes på?

Handlingsrommet brukt på vekstfremmende skatteletter

Handlingsregelen ble vedtatt i 2001. Det første budsjettet hvor regelen skulle følges opp, var statsbudsjettet for 2002. Stoltenberg I-regjeringen la, før den gikk av, frem sitt budsjettforslag for 2002. Prioriteringsområdene som fastsatt ved behandlingen av handlingsregelen, var klart gjenspeilet i budsjettforslaget. Halvparten av handlingsrommet fra oljepengebruken i 2002 ble foreslått brukt på vekstfremmende skatteletter, 7,7 mrd. 2002-kroner (9,2 mrd. 2011-kroner). Sentrale forslag til større skatte- og avgiftsendringer i 2002-budsjettforslaget er gjengitt i figur 4. Større vekstfremmende endringer var bl.a. redusert skatt på arbeid, første fase av fjerning av investeringsavgiften og bedre avskrivingssetser for næringsvirksomhet.

Det er også interessant å merke seg at reduksjonen i toppskatten var nesten fire ganger større enn bedringen av minstefradrag, mens det under Bondevik II-regjeringen i hovedsak var et jevnt forhold mellom disse to skattelettegruppene.

Figur 4: Endringer i skatter og avgifter, Stoltenberg I-regjeringens budsjettforslag 2002, mill. 2002-kroner



Kilde: St. prop. nr. 1 (2001-2002)

Ved fremleggelsen av budsjettforslaget for 2002 skisserte daværende finansminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen at størrelsen på skattelettene for hele stortingsperioden 2001 - 2005 ville utgjøre 12 mrd. 2002-kroner (14,3 mrd. 2011-kroner), gitt at 50 prosent av det anslåtte handlingsrommet også i resten av stortingsperioden ble brukt på skatteletter. Det er nærliggende å tro at Arbeiderpartiet på daværende tidspunkt hadde planer om at skatteletter burde utgjøre et prioritert område ved oljepengebruk i fremtidige budsjetter. Også i de alternative statsbudsjettene fra Arbeiderpartiet i stortingsperioden 2001 - 2005 gikk AP inn for ytterligere skatteletter.

I en næringspolitisk tale til Arbeiderpartiets landsmøte 8. februar 2011 omfavnet statsminister Jens Stoltenberg næringslivsledere han tidligere har vært kritisk til, og mente at Arbeiderpartiet var den fremste forsvarer av både småbedrifter og storkapitalister. Høyres leder Erna Solberg kommenterte det var positivt om Arbeiderpartiet lånte Høyres klær, men utfordret Stoltenberg på regjeringens oljepengebruk. Solberg mente at:

Det viktigste fremover [vil] være å løfte verdiskapingen og flytte 2020 lenger vekk. Da må vi ha vekstkraft nok i norsk økonomi og ha kontroll på utgiftene. Ikke bare vente på krakket og så øke skattene, slik flere i Ap ser ut til å mene. Regjeringen bruker for mye av oljeinntektene gjennom handlingsregelen på andre ting enn til å løfte vekstkraften i norsk økonomi.

Solberg viste til Stoltenberg I-regjeringens stortingsmelding om handlingsregelen, som hun mente at Stoltenberg II-regjeringen ikke kunne ha skrevet i dag.

Ikke overraskende avviste Jens Stoltenberg kritikken fra Erna Solberg. Han mente at:

Solberg representerer en gammeldags og snever Høyre-tankegang, og at uttalelsene viser at hun ikke fullt ut forstår sammenhengen mellom mennesker og milliarder. Skillet hun prøver å skape, bygger på en misforstått oppfatning av hva som fremmer vekst - at det å investere i betong gjør det, mens sosial rettferdighet ikke fremmer vekst.

Har Erna Solberg rett i at Arbeiderpartiet har endret standpunkt i det overordnede synet på hva handlingsrommet fra oljepengebruken bør brukes til? Ser man på de faktiske forhold, tyder budsjettene til Stoltenberg II-regjeringen på at Arbeiderpartiet har justert prioriteringene i oljepengebruken.

Jens Stoltenberg viste til at barnehager og foreldrepermisjon gir vekst på mange ulike vis mens det ikke er slik at enhver veiinvestering er vekstfremmende eller at enhver utgift til skolen er det. Naturlig nok vil infrastrukturinvestering der det knapt bor folk sjelden være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Enhver utgift til skole øker heller ikke vekstevnen automatisk. Men det gjør heller ikke enhver bevilgning til barnehager. Valgt fornuftig vil bevilgning til de konkretiserte prioriteringsmålene i handlingsregelen øke vekstevnen til økonomien. Selvom det velges å prioritere andre områder også andre områder er prioritert, er det rimelig å vente at handlingsregelens konkretiserte bevilgningsområder også er prioritert i budsjettene om et hovedmål er å styrke vekstevnen til økonomien.

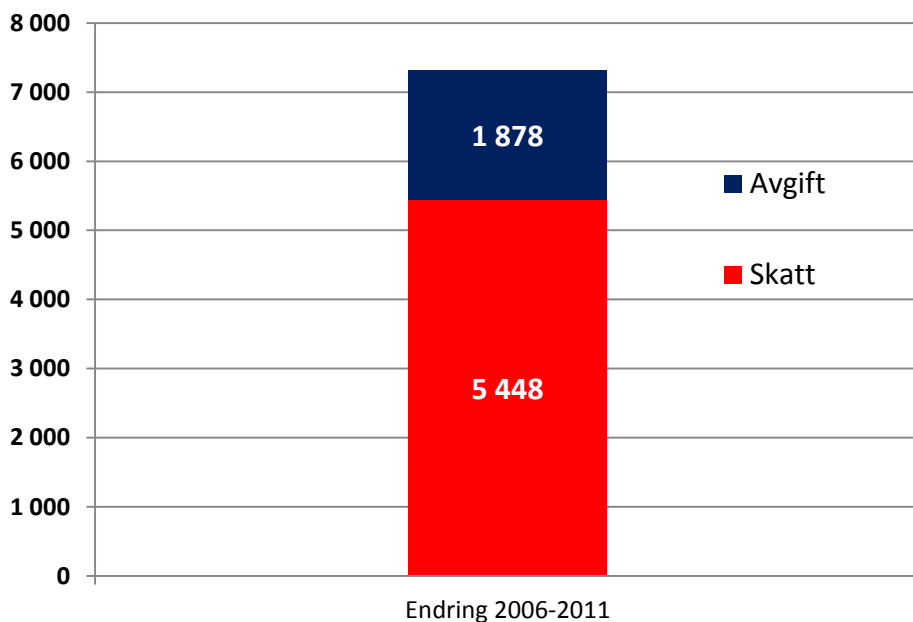
Et naturlig sted å begynne undersøke er vekstfremmende skatteletter. Fra 2005 til 2011 har oljepengebruken over statsbudsjettet økt med 70,2 mrd. kroner, og utgjør i 2011 135 mrd. kroner. Hadde tommelfingerregelen som tidligere finansminister Schjøtt-Pedersen i 2002 skisserte, blitt lagt til grunn, burde omlag 35 mrd. kroner blitt brukt på vekstfremmende skatteletter i denne perioden.

Realiteten er en helt annen. Regjeringen har låst seg til skattenivået i 2004. Bondevik II-regjeringen vedtok skatteletter i budsjettet for 2005 og fremmet forslag om ytterligere lettelse i sitt budsjettforslag for 2006. For å nå tilbake til 2004-nivået har Stoltenberg II-regjeringen økt skattenivået den overtok etter Bondevik II-regjeringen med omlag 5-6 milliarder kroner (i tillegg kommer en del skatteøkninger regjeringen mener ikke er relevant, slik som økt adgang til kommunal eiendomsskattlegging). Skatteøkningene over statsbudsjettet har primært gått ut over næringslivet og verdiskaping. Når grafen under studeres, oppfordres det til å reflektere over hvordan skatteøkningen under Stoltenberg II-regjeringen for næringslivet harmonerer med denne målsettingen for bruk av oljepenger, som Stoltenberg I-regjeringen fremsatte:

Regjeringen legger derfor vesentlig vekt på at handlingsrommet som økt bruk av oljeinntekter gir, skal brukes på en måte som også vil styrke vekstevnen til norsk økonomi. Lavere skatter og avgifter kan gi næringslivet bedre arbeidsvilkår, slik at konkurranseevnen styrkes... En bør ikke basere den økonomiske politikken på at skatte- og avgiftsnivået skal øke. Snarere bør noe av det handlingsrommet økt innføring av oljeinntekter gir, over tid benyttes til å redusere skatter og avgifter. Et høyt skattenivå medfører samfunnsøkonomiske kostnader, for eksempel ved at arbeidsstyrken reduseres. I en stadig tettere integrert verden reduseres dessuten mulighetene for å ha et skatte- og avgiftsnivå som avviker mye fra andre land.

Det som for Stoltenberg I-regjeringen i 2002 var det mest prioriterte området, har under Stoltenberg II-regjeringen blitt et område med negativ satsing. Skatt på næringsliv og kapital ble i perioden 2006-2011 økt med 7,3 mrd. 2011-kroner (6,6 mrd. nominelle kroner).

Figur 5: Økte skatter og avgifter på næringsliv og kapital, 2006-2011, mill. 2011-kroner



Kilde: Finansdepartementet og Civita

Det er liten tvil om at Arbeiderpartiet har endret politikk siden handlingsregelen ble vedtatt. Mens vekstfremmende skatteletter var et prioritetsområde for oljepengebruken for Stoltenberg I-regjeringen, har Stoltenberg II-regjeringen ført en direkte motsatt politikk med økning av skattetrykket på verdiskaping.

Handlingsrommets prioritering av infrastruktur, forskning og utdanning

Norge har hatt god økonomisk vekst det siste tiåret. Dette skyldes flere forhold. Vi har nytt godt av at det vi produserer, har fått økt etterspørsel, samtidig som prisen på det vi importerer, særlig som følge av integrasjonen av Kina i verdensøkonomien, har fått reduserte priser. Dette har bidratt til lave renter i internasjonale kapitalmarkeder, noe som også legger føring på rentenivået i Norge. En annen viktig faktor er vekstimpulsen som følger av økt oljepengebruk over statsbudsjettet.

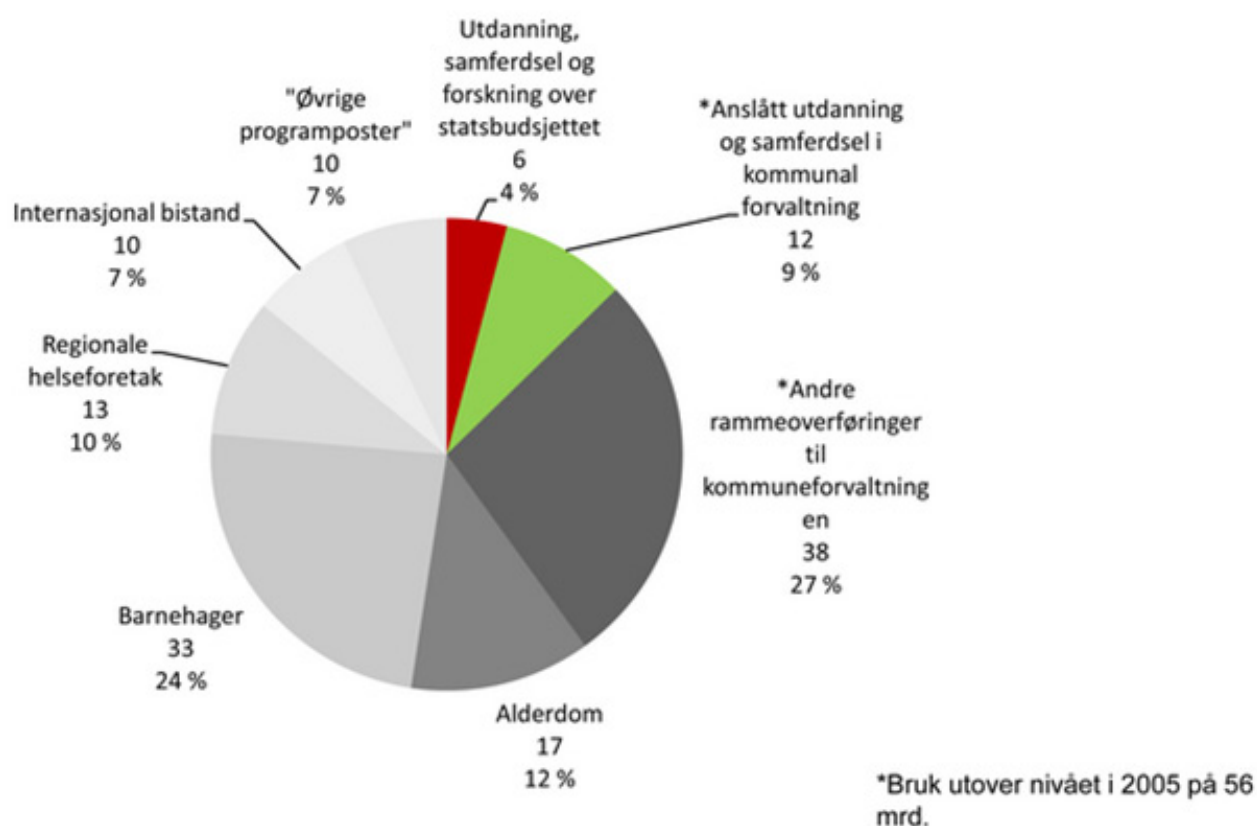
Alle regjeringer har en tendens til å skryte av at de bevilger mer til gode formål enn regjeringene før dem. I en voksende økonomi sier imidlertid en økning i bevilgningene lite om hvor mye et område faktisk blir prioritert. Det er dessuten spesielt irrelevant, dersom regjeringen har etterlevd handlingsregelens intensjoner for bruk av oljepenger. Den relevante vinkling er derfor å se på den relative bevilgningsveksten. Men det kan være komplekst. Bevilgningsstrukturer endres over tid, og konjunktursituasjonen kan endres, noe som kan begrense eller utvide en regjeringens handlingsrom.

En tilnærming til dette spørsmålet har blitt foretatt av NHO. I en analyse av økningen i den kumulative oljepengebruken med 139 mrd. kroner fra 2005 - 2010, var hovedfunnet at "det er liten overensstemmelse med de opprinnelige intensjonene [i handlingsregelen]". Med basis i en budsjettneutryl utvikling i sentrale budsjettposter, finner NHO at kun fire prosent av det handlingsrommet petroleumsinntektene skaper, direkte over statsbudsjettet er prioritert mersatsing innen

forskning, utdanning og samferdsel. Mersatsingen på disse områdene utgjør om lag seks mrd. kroner, marginalt mer enn de direkte skatteøkningene i samme periode.

Selv når det justeres for rammeoverføringene til kommunen og deres bevilgninger til transport og utdanning, finner analysen at kun 13 prosent av handlingsrommet har gått til vekstfremmende investeringer i utdanning og forskning, samferdsel og skattelette, slik det var forutsatt da handlingsregelen ble vedtatt. Analysens fordeling av veksten i oljepengebruken for 2006 - 2010 på ulike områder er gitt i figur 6. Prosentvis kommer infrastruktur, utdanning og forskning langt ned på prioriteringen. Tar man høyde for skatteøkningene, nulles de konkretiserte prioriteringsområdene i handlingsregelen nesten ut.

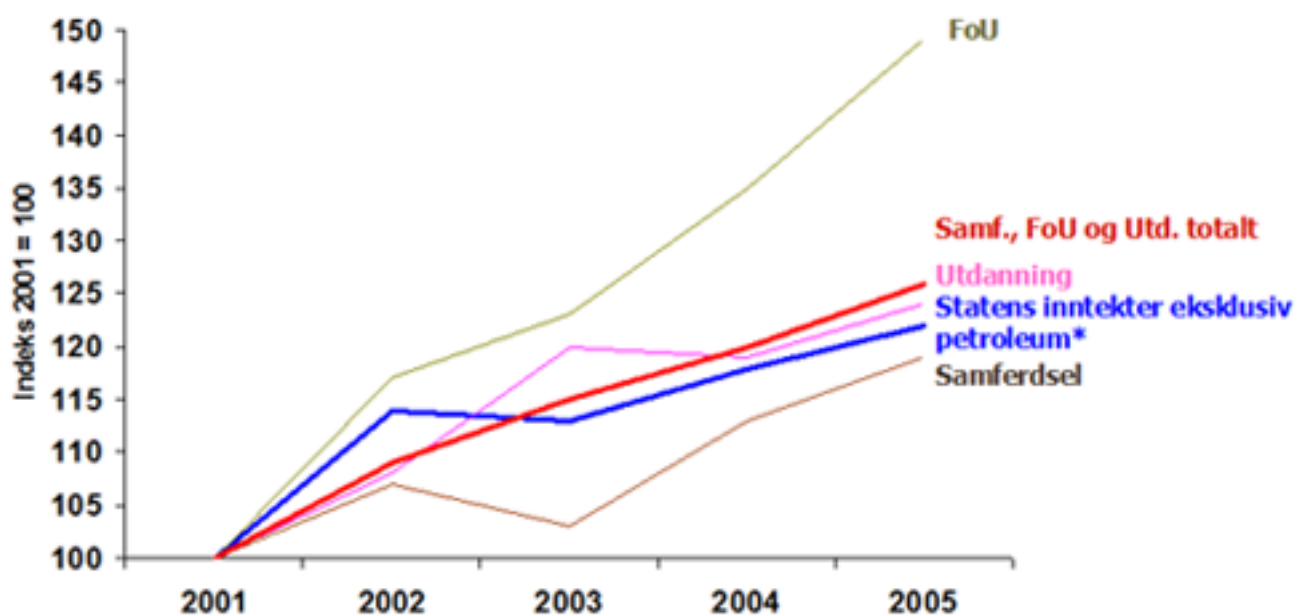
Figur 6: Prioritering av handlingsrommet for økt oljepengebruk i statsbudsjettene 2006-2010, mrd. kroner og prosent*



Kilde: NHO

Tallet 13 prosent går igjen når NHO analyserer Bondevik II-regjeringens bevilgninger til de konkretiserte prioriteringsområder i handlingsregelens. Inklusiv skattelettelsene på 24 mrd. kroner finner analysen at 13 prosent av handlingsrommet fra oljepengene gikk *ikke* til de konkretiserte prioriteringsområdene i handlingsregelen. 87 prosent ble bevilget i tråd med handlingsregelens konkretiserte intensjoner.

Dette anslaget er trolig litt for høyt, siden det inkluderer alle skatte- og avgiftslettelsene. De store skattelettene, som lavere skatt på arbeid og fjerning av investeringsavgiften, har klare vekstfremmende virkninger, men det gjelder neppe alle de enkelte skatte- og avgiftsendringer. Uansett tegner det et helt annet bilde av hva handlingsrommet fra oljepengene ble brukt på under Bondevik II-regjeringen enn under Stoltenberg I-regjeringen.



Kilde: NHO

Dagen handlingsregelen fyller 10 år hadde finansminister Sigbjørn Johnsen en kronikk i Aftenposten, hvor han hyller handlingsregelen og dens positive virkninger på norsk økonomi. Han har hovedfokus på økonomiens utvikling under handlingsregelen og hvor mye av fondet som skal brukes i årene fremover. Dette er emner som er som man kan forvente av en finansminister når handlingsregelen fyller rundt år. Det interessante er omtalen av hva oljepengene bør brukes på. Forsvunnet er konkretiseringen Stoltenberg I-regjeringen hadde om at handlingsrommet fra oljepengene bør prioriteres på vekstfremmende skatteletter, infrastruktur, forskning og utvikling (det var Stortinget som tok med utdanning). Med henvisning til den kommende finansieringsutfordring grunnet endringen av befolkningen, viser Johnsen til at det "vil være nødvendig med satsinger som øker vekstkraften i økonomien. Det vil stille krav til vår evne til å velge hva som er viktigst". En positiv innstilt tolkning av denne setningen er at vekstfremmende tiltak den senere tid kun har vært et av flere prioriterte områder. En negativt innstilt tolkning heller mot at vekstfremmende tiltak i kommende budsjetter igjen vil måtte bli et av prioriteringsområdene.

Bildet er rimelig klart. Stoltenberg I-regjeringens hadde styrking av vekstevnen som et av to hovedpunkt da den etablerte handlingsregelen. Under Stoltenberg II-regjeringen er styrket vekstevne ikke lenger et hovedpunkt på linje med hvor mye oljepenger som brukes. Det harmonerer med budsjettene til Stoltenberg II-regjeringen. Vekstfremmende skattelettelse, infrastruktur, utdanning og forskning er enten ikke lenger et satsingsområde, eller de stiller langt nede på listen over prioriterte områder.

Verdensbanken: Norge prioriterer ikke styrket verdiskaping

Også andre studier støtter opp under inntrykket av at Stoltenberg II-regjeringen ikke har som hovedprioritet å styrke verdiskapingsevnen til økonomien. En relevant studie er Verdensbankens årlige *Doing Business*. Den ser på reguleringer og konkurranseforhold for små og mellomstore bedrifter. Siden 99 prosent av alle bedrifter i Norge har under 100 ansatte, gir det en relevant vurdering for verdiskapingsgrunnlaget og konkurranseforholdene for bredden av norsk næringsliv. Verdensbankens *Doing Business*-analyse samler kvantitative indikatorer på regulering av

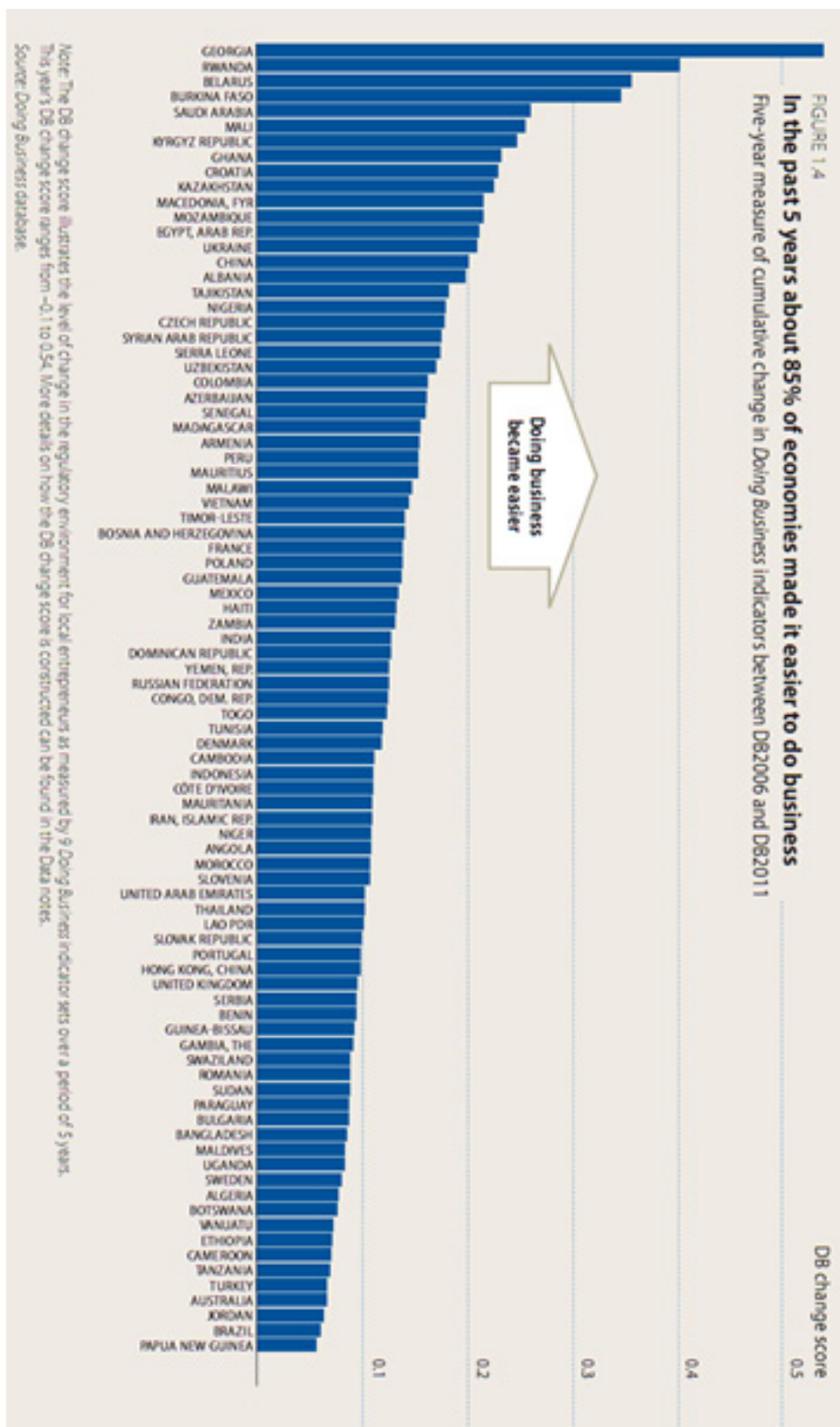
næringsliv og beskyttelse av eiendomsrett for 183 land. Analysen har som fundamentalt premiss at sterk økonomisk aktivitet forutsetter et godt regelverk, bl.a. regler som etablerer og klargjør eierskapsrettigheter, reduserer kostnaden ved tvister og øker forutsigbarheten ved inngåelse og håndheving av kontrakter. Analysen er delt opp i ni områder. Disse er oppstart av virksomhet, håndtering av byggetillatelse, registrering av eiendom, fremskaffelse av kreditt, beskyttelse av investorer, skattenivå og betaling av skatt, handel over grenser, håndheving av kontrakter og avvikling av virksomheter.

I den siste rapporten, med data for 2010, rangeres Norge som det åttende beste landet i verden å drive virksomhet i. Rødgrønne politikere har tatt det til inntekt for at Stoltenberg II-regjeringens politikk virker. Men det er ikke et skrytepunkt. Under Stoltenberg II-regjeringen har Norges posisjon blitt svekket. I 2005 var Norge rangert som det femte beste landet for verdiskaping for små og mellomstore bedrifter.

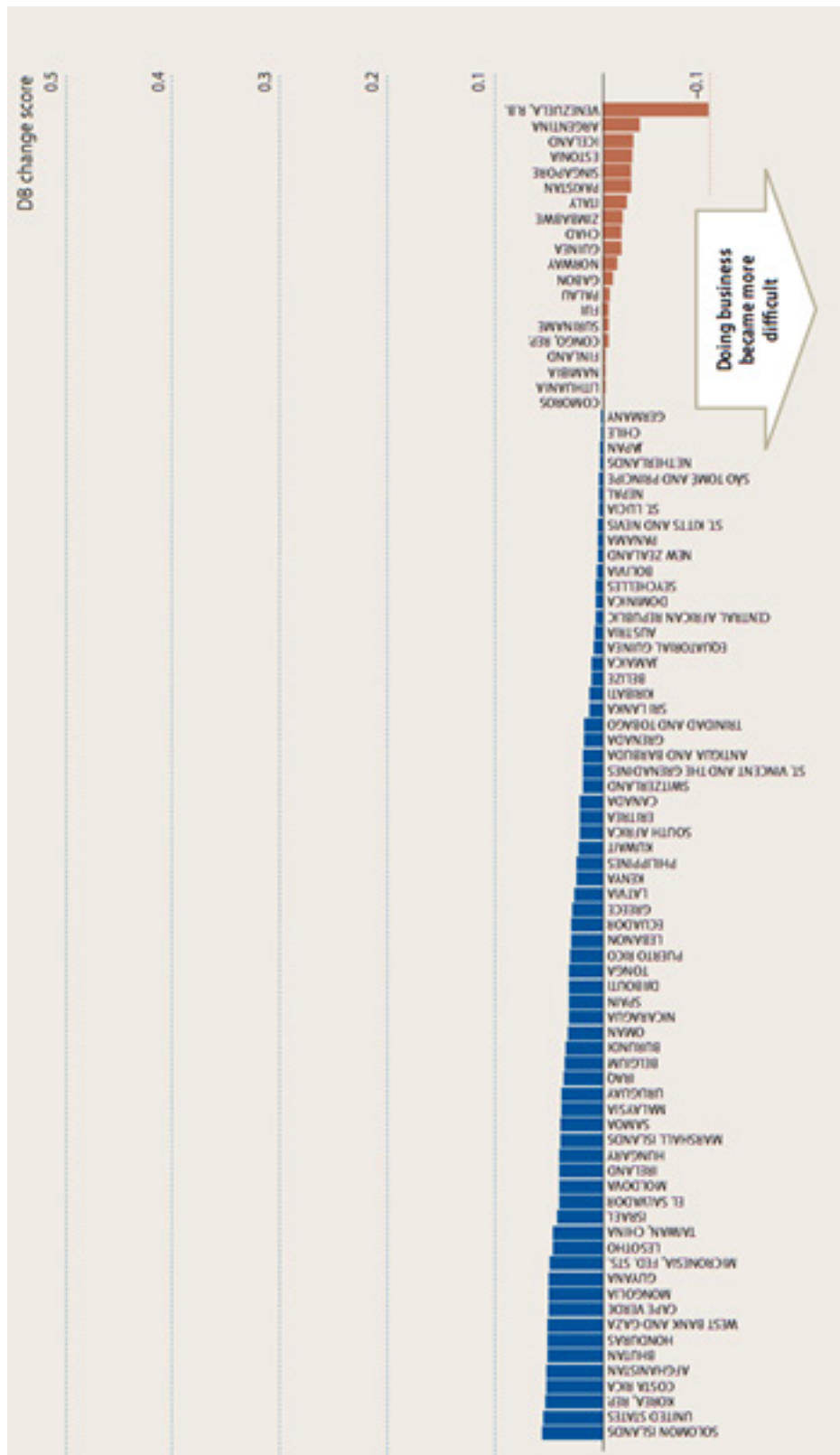
Det er ikke den moderate svekkelsen i rangering som er hovedproblemet. Det er den mangel på betydningsfulle grep fra regjeringen for å styrke næringslivets verdiskapingsevne. Figur 8 presenterer de 183 landene som er med i undersøkelsen og deres samlede endringer av rammebetingelser for små og mellomstore bedrifter fra 2005 til 2010. 85 prosent av landene har styrket rammeverket for verdiskaping for små og mellomstore bedrifter. Norge er ikke et av dem. Stoltenberg II-regjeringen har regjert i en periode med historisk høy vekst i offentlige bevilgninger. Vekst i skatteinntekter og oljeinntekter har derfor gitt et handlingsrom til å styrke grunnlaget for verdiskaping i næringslivet. Men det har ikke blitt prioritert. Norge er blant 20 av 183 land hvor verdiskapingspremissene for små og mellomstore bedrifter fra 2005 til 2010 har utviklet seg negativt.

Det er grunn til å tro at Norge i neste års Doing Business-analyse vil komme bedre ut. Regjeringens vedtak om å avvike kravet til revisor for små virksomheter burde for eksempel slå positivt ut i analysen. Men enkelte positive endringer endrer ikke hovedtrekket siden 2005, som viser at Stoltenberg II-regjeringen i liten grad har prioritert styrking av grunnlaget for verdiskaping for små og mellomstore bedrifter.

Figur 8: Verdensbankens Doing Business-rangering, indeks over rammevilkår for verdiskaping for små og mellomstore bedrifter, 2005-2010



Kilde: Verdensbanken, Doing Business 2011; <http://www.doingbusiness.org/>



Kilde: Verdensbanken, Doing Business 2011; <http://www.doingbusiness.org/>

Konklusjon

Våre petroleumsforekomster er en ikke-fornybar naturressurs. For at de skal gi varig glede også for kommende generasjoner, er innretningen av bruken av petroleumsinntektene avgjørende.

Handlingsreglen fastsetter at det handlingsrommet petroleumsinntektene gir, bør brukes til å styrke vekstevnen i økonomien. Ved konkretisering av områder det er aktuelt å bruke dette handlingsrommet på, var det et enstemmig Storting som pekte på bedringer i skatte- og avgiftspolitikken, satsing på infrastruktur, utdanning og forskning. Enkelte andre offentlige bevilgningsområder kan også styrke vekstevnen i økonomien. Men for at det skal være dekning for å hevde at en regjering etterlever handlingsregelens intensjon om å styrke vekstevnen i økonomien, er det et rimelig krav at de konkretiserte prioriteringsområdene i handlingsregelen er bevilgningsvinnere. Det har de ikke vært under den sittende regjering.

Mye tyder også på at det er fornuftig å stramme inn på oljepengebruken i en periode fremover. Det vil gjøre oss bedre rustet til å bære de kommende utfordringer fra eldrebølgen.

FORSLAG:

Handlingsregelen er nå 10 år. Den har vært i funksjon over en kraftig global kredittboble og to nedgangskonjunkturer, inkludert den kraftigste globale nedgangskonjunkturen siden 2. verdenskrig. Det gir et godt grunnlag for å revurdere og revitalisere handlingsregelen.

To områder peker seg ut:

- **Revurdering:** Størrelsen på oljepengebruken bør revurderes. Forutsetningen om at oljefondet skal gi en realavkastning på 4 prosent fremover kan være for høy. Med fremtidige utfordringer knyttet til eldrebølgen kan det også være fornuftig å bruke mindre oljekroner til å stimulere økonomien de kommende år.
- **Revitaliseres:** Hva oljepengene brukes på bør i sterkere grad fremover rettes inn mot de opprinnelige intensjoner i handlingsregelen: å styrke vekstevnen i økonomien. De konkretiserte prioriteringsområdene i handlingsregelen – vekstfremmende skatteletter, infrastruktur og utdanning og forskning – bør bli budsjettvinnere i kommende budsjetter.

Notatet er forfattet av **Villeman Vinje**, samfunnsøkonom i Civita. E-post: vinje@civita.no

SLUTTNOTER

* Aftenposten, 29. mars 2011

ⁱ www.nrk.no, 17. februar 2011; <http://www.nrk.no/nyheter/okonomi/1.7511776>

ⁱⁱ St. meld. nr. 29 (2000-2001)

ⁱⁱⁱ <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2000-2001/inns-200001-229/2/>

^{iv} http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2002/dokumenter/html/skatteprp/kap01.htm

^v Unntaket var 2004, hvor AP inngikk et budsjettsamarbeid med Bondevik II-regjeringen

^{vi} Dagens Næringsliv, 12. februar 2011

^{vii} St. meld. nr. 29 (2000-2001)

^{viii} Dagens næringsliv, 14. februar 2011; <http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article2081874.ece>

^{ix} St. meld. nr. 29 (2000-2001)

^x Svar på spørsmål. nr. 63 fra Høyre i Statsbudsjettbehandlingen 2011. konvertering av nominelle tall til 2011-tall utført av Civita: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/Budsjettsporsmal/48972/Hyre63/?query=kapital&all=true&parti=#hopp>

^{xi} <http://www.nho.no/oekonomisk-politikk-og-analyser/oljepengene-brukes-feil-article21772-86.html>

^{xii} I etterkant av analysen har den økonomiske utviklingen i Norge vært bedre enn forventet av finansdepartementet og andre fagmiljøer. Størrelsen på oljepengebruken har derfor blitt mindre enn anslåene i statsbudsjettet for 2010 som analysen la til grunn. Selv om mengden oljepenger er redusert endrer det ikke funnene på de prosentvise fordelingene.

^{xiii} <http://www.nho.no/oekonomisk-politikk-og-analyser/kun-13-brukes-vekstfremmende-article22409-86.html>

^{xiv} <http://www.doingbusiness.org/reports/doing-business/doing-business-2011>