

SAMFUNNSØKONOMEN

- Richard Ragnarson
NY STATISTIKKLOV
- Kurt Richard Brekke
Eileen Fumagalli
Jan Gaute Sannarnes
AVHJELPENDE TILTAK I
FUSJONSKONTROLLEN
- Anders Skonhoft
RENTE OG AVKASTNING I FISKET
- Petter Bjerksund
Guttorm Schjelderup
ER AKSJONÆRBESKATNINGEN
NØYTRAL?
- Petter Bjerksund
Guttorm Schjelderup
AKSJONÆRMODELLEN OG
FRITAKSMETODEN
- Henrik Lindhjem
Annegrete Bruvoll
Kristine Grimrud
ØREMERKING AV KLIMAAVGIFTER



- REDAKTØRER
Lars-Erik Borge • NTNU
Rune Jansen Hagen • UiB
Jan Yngve Sand • OsloMet

Manus, annonsebestilling og generell korrespondanse til Samfunnsøkonomens redaksjon kan sendes til: tidsskrift@samfunnsokonomene.no

- PROSJEKTLEDER
Marianne Rustand
marianne.rustand@samfunnsokonomene.no

- UTGIVER
Samfunnsøkonomene
Leder: Jan Inge Eidem
Generalsekretær: Sigurd Løkholm

- ADRESSE
Samfunnsøkonomene
Kristian Augusts gate 9
0164 Oslo
Telefon: 90 86 75 20
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Bankgiro: 8101 48 08221

Mediaplan 2021

- | | MANUS | PUBLISERINGSDATO | ANNONSEFRIST |
|-------|----------|------------------|--------------|
| Nr. 5 | 29. OKT. | 18. NOV. | 8. NOV. |
| Nr. 6 | 26. NOV. | 16. DES. | 6. DES. |

Abonnentene i Norge må beregne 1-3 dager ekstra til postgang

• PRISER

Abonnement	kr.	1100.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	195.-

• ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

1/1 side	kr.	6690.-
3/4 side	kr.	6040.-
1/2 side	kr.	5390.-

Opplag: 2950
Trykk: 07 Media
ISSN 1890-5250



Innhold

NR. 4 • 2021 • 135. ÅRG.

- LEDER 3
- AKTUELL KOMMENTAR 5
Nasjonalt statistikkprogram
– vårt felles faktagrunnlag
Richard Ragnarson
- ARTIKKEL 12
Fusjonskontrollen: hjelper avhjelpende tiltak?
Kurt Richard Brekke
Eileen Fumagalli
Jan Gaute Sannarnes
- Rente og avkastning i fisket** 30
Anders Skonhoft
- Er den norske aksjonærbeskatningen nøytral?** 43
Petter Bjerksund
Guttorm Schjelderup
- Aksjonærmodellen og fritaksmetoden: Et to-hodet troll?** 53
Petter Bjerksund
Guttorm Schjelderup
- Øremerking kan styrke aksepten for klimaavgifter** 64
Henrik Lindhjem
Annegrete Bruvoll
Kristine Grimsrud

Lavere CO₂-avgift i distriktene?

Om og i hvilken grad CO₂-avgiften bør være lavere i distriktene enn i sentrale strøk er blitt et tema i den pågående stortingsvalgkampen. Tilhengere av lavere CO₂-avgift i distriktene, anført av Arbeiderpartiets Sverre Myrli, argumenterer med at kollektivtilbudet og ladestasjoner for elbiler er dårligere utbygd i distriktene enn i sentrale strøk, og at det derfor er rimelig at bilister i distriktene helt eller delvis skjermes for økte pumpepriser på bensin og diesel. Motstanderne, anført av Klima- og miljøminister Sveinung Rotevatn, argumenter blant annet for at skjerming av bilister i distriktene, hvor elbilandelen er lavest, vil gjøre det vanskeligere å innfri målet om at alle nye personbiler fra 2025 skal være nullutslippsbiler.

Det virker som om tilhengere av lavere CO₂-avgift i distriktene mener at avgiften skal differensieres etter hvor bensinstasjonen er lokalisert, og den differensierte arbeidsgiveravgiften er nevnt som en mulig modell. Dette er en dårlig ide av flere grunner. Den viktigste grunnen er at lavere CO₂-avgift i distriktene vil gjenspeiles i pumpeprisene, og jakten på det billigste drivstoffet vil øke bilkjøringen og utslippene. Vi kan se for oss hytteeiere som fyller opp tanken på vei hjem fra hytta for så å bruke drivstoffet i byene der de fleste av dem bor. I verste fall vil lavere CO₂-avgift i utvalgte områder kunne stimulere bilister til å fylle opp fat med billig drivstoff og frakte dem hjem med tilhenger.

Argumentene som tilhengerne av lavere CO₂-avgift i distriktene framfører, er i stor grad fordelingspolitiske. Det beste argumentet for at bilkjøring bør være billigere i distriktene er imidlertid at de eksterne kostnadene er lavere. Det skyldes først og fremst at kostnader relatert til kjøp, lokale utslipp og støy er lavere i områder med spredt bebyggelse enn i storbyene, og forskjellen er spesielt stor i morgen- og ettermiddagsrushet. Beregninger fra Transportøkonomisk institutt viser at eksterne kostnader per kjørte

kilometer utgjør 25 øre i områder med spredt bebyggelse. Tilsvarende kostnader for dieselbil i storbyene er langt høyere, 1 krone utenfor rush og over 5 kroner i rush. Det er altså et solid effektivitetsargument for lavere avgifter på bruk av bil i distriktene enn i sentrale strøk. Tilhengerne av lavere CO₂-avgift i distriktene bør heller legge vekt på dette argumentet. CO₂-avgiften (per tonn utslipp) bør ikke være lavere i distriktene. Prinsippet om at forurenser skal betale for klimagassutslipp bør gjelde både i distriktene og i sentrale strøk.

Mer presis prising av eksterne kostnader krever imidlertid en omlegging av måten avgiftene på bruk av bil kreves inn på. Snarere enn å kreve avgiftene inn via oljeselskapene og pumpeprisen, bør de i større grad kreves inn mer direkte fra bilistene avhengig av hvor og når kjøringen finner sted. Den mest presise måten å prise eksterne kostnader på er posisjonsbasert veiprisering hvor alle biler har en sender som gir informasjon om hvor kjøretøyet befinner seg til enhver tid.

I Nasjonalbudsjettet for 2021 omtales for prinsipper for et nytt og mer bærekraftig bilavgiftssystem. Ett av prinsippene er at et framtidig bilavgiftssystem må prise de eksterne kostnadene som bilkjøring påfører samfunnet. Det handler dels om at dagens avgiftssystem, som diskutert foran, ikke fanger opp variasjonen i eksterne kostnader avhengig av hvor og når kjøringen finner sted. I tillegg fanger det ikke opp elbiler, som bortsett fra at de ikke har CO₂-utslipp, har tilnærmet like høye eksterne kostnader som fossilbiler. Posisjonsbasert veiprisering nevnes i denne forbindelse, men det er på høy tid at gode prinsipper fylles med mer konkret innhold. Fordeler og ulemper ved veiprisering og enklere alternativer bør snarest bli gjenstand for vurdering.

Lars-Erik Borge



FORSKERMØTET 2022

The 44th Annual Meeting of the Norwegian Association of Economists
3-4 January 2022 at University of Stavanger

Call for Papers

Papers for contributed sessions are welcome in all areas of economics.

Registration and submissions at samfunnsokonomene.no

November 22

Deadline for submission of abstracts

December 6

Deadline for registration

Plenary Lectures

Karen Helene Ulltveit-Moe, UiO

Ola Kvaløy, UiS

Lecture on the Nobel Memorial Prize in Economics 2021

Invited Sessions (chairs)

Julie Riise, UiB

Gisle Natvik, BI

Kjell Gunnar Salvanes, NHH

TBA

Organizing Committee

Ingeborg Foldøy Solli (UiS), Torfinn Harding (UiS), Jo Thori Lind (UiO), Sissel Jensen (NHH)



RICHARD RAGNARSØN
Statistisk sentralbyrå

Nasjonalt statistikkprogram – vårt felles faktagrunnlag

Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (SSB) trådte i kraft i sin helhet fra 1. januar 2021. En ny og viktig bestemmelse i loven er at det skal etableres et nasjonalt program for offisiell statistikk. Det første statistikkprogrammet ble vedtatt av Kongen i statsråd i desember 2020. Statistikkprogrammet beskriver den offisielle statistikken som skal utarbeides for å bidra til allmenn folkeopplysning, understøtte beslutningstaking, forskning og generell debatt slik statistikkloven foreskriver. Videre gir loven og programmet et rammeverk for all offisiell statistikk, også statistikk produsert av andre myndigheter enn SSB. Denne kommentaren omhandler avveininger og problemstillinger knyttet til statistikkprogrammet og det nasjonale statistikksystemet. Kvalitet, tillit og uavhengighet diskuteres på bakgrunn av det nye rammeverket for offisiell statistikk.

INNLEDNING

Offisiell statistikk skal tjene som nasjonens felles faktagrunnlag. Den skal stimulere til offentlig debatt, bidra til allmenn folkeopplysning og være grunnlag for forskning og analyse, beslutninger og evaluering av disse. I en tid med et vell av informasjon der begreper som alternative fakta og falske nyheter har blitt vanlige, er kvalitetssikret statistikk som er tilgjengelig for alle, en forutsetning for et velfungerende demokrati (UN, 2014; Axelsen, 2021; Sæbø mfl., 2020). Dette aspektet er styrket i den nye statistikkloven¹ med forarbeider, der det tydeliggjøres at offisiell

statistikk er et fellesgode (von der Fehr, 2018) som skal være åpent tilgjengelig for alle brukere.

Tema for denne kommentaren er hvordan offisiell statistikk avgrenses gjennom den nye statistikkloven og programmet for offisiell statistikk, og hvilke prosesser og mekanismer som ligger bak. Videre diskuteres tillit til offisiell statistikk, faglig uavhengighet og kvalitet i lys av det nye rammeverket for offisiell statistikk.

Gitt formålet med offisiell statistikk er det nødvendig at brukere har tillit til både statistikken og de myndighetene som produserer den. Tillit avhenger blant annet av kvalitet i vid forstand – om statistikken tilfredsstillende krav til pro-

¹ Se lovdata «Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven)» <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2019-06-21-32?q=statistikkloven> og NOU 2018: 7.

duktkvalitet, om den er produsert ved hjelp av de beste metoder og om institusjonelle forhold som faglig uavhengighet og likebehandling, respekteres.

OFFISIELL STATISTIKK

Offisiell statistikk har ikke en omforent, autoritativ internasjonal definisjon. FN (UN, 2019) anfører at offisiell statistikk er statistikk som på et representativt grunnlag beskriver økonomiske, demografiske, sosiale og miljømessige fenomen av offentlig interesse. Offisiell statistikk utarbeides av nasjonale statistikkbyråer eller andre aktører i det nasjonale statistikksystemet², og statistikken følger kvalitetskrav basert på internasjonale standarder.

Offisiell statistikk i Norge er statistikk som omfattes av det nasjonale statistikkprogrammet ifølge statistikkloven. Det er på denne bakgrunn utarbeidet et flerårig, nasjonalt statistikkprogram som beskriver hvilke statistikkområder som inngår. Dette er statistikk som regjeringen har besluttet at skal frembringes til nytte for beslutningstakere og allmenheten.

NASJONALT PROGRAM FOR OFFISIELL STATISTIKK

Forslag til statistikkprogram ble utarbeidet av SSB i nært samarbeid med Utvalget for offisiell statistikk³. Forslaget ble gjenstand for en offentlig høring, og deretter ble det behandlet av regjeringen og vedtatt av Kongen i statsråd 18. desember 2020.

Programmet (SSB, 2021) gjelder fra 2021–2023 og består av nær 90 statistikkområder der statistikkenes formål og innhold er beskrevet, samt at det fremgår hvilke myndigheter som er ansvarlige produsenter for statistikkene. Programmet beskriver også behov for videre utvikling av ulike statistikker og statistikkområder i perioden, men omfanget er begrenset fordi SSB ble bedt om å legge til grunn uendrete budsjetttrammer for forslaget til det første statistikkprogrammet. Det er 12 offentlige myndigheter⁴

² Et nasjonalt statistikkssystem er i snever forstand de offentlige etatene som utarbeider, utvikler og formidler offisiell statistikk og der det nasjonale statistikkbyrået har en sentral og koordinerende rolle.

³ Utvalget for offisiell statistikk ble opprettet gjennom statistikkloven og består i hovedsak av statistikkprodusenter og enkelte registreiere, se <https://www.ssb.no/omssb/lover-og-prinsipper/utvalget-for-offisiell-statistikk>.

⁴ Fiskeridirektoratet, Folkehelseinstituttet, Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, NAV, Norges forskningsråd, Norges vassdrags- og energidirektorat, Norsk institutt for bioøkonomi, Oljedirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Utlendingsdirektoratet.

som produserer offisiell statistikk, og arbeidet med programmet har ført til en klargjøring av ansvarsområdene og hvilke statistikker som er offisielle. Den tidligere statistikkloven var uklar på disse punktene, og det var formelt bare SSB som produserte offisiell statistikk.

Den nye statistikkloven stiller krav om at det skal opprettes et nasjonalt statistikkprogram, og programmet markerer rammene for lovens virkeområde. Siden det er en lov om offisiell statistikk slik denne er definert av programmet, var det viktig å få på plass et statistikkprogram før statistikkloven kunne tre i kraft i sin helhet. Programmet er viktig for brukere av statistikk gjennom at det gir en samlet oversikt over områder det skal utarbeides offisiell statistikk for. Alle brukere skal ha tilgang til ny statistikk samtidig, og transparens og tilgjengelighet skal sikres blant annet gjennom forhåndsannonsering av publisering av offisiell statistikk og innganger via nettstedet [ssb.no](https://www.ssb.no).

Statistikkprogrammet er også et verktøy for samordning av den offisielle statistikken. Et formål med programmet er å gjøre fremstillingen av offisiell statistikk mer oversiktlig og effektiv, og arbeidet med programmet har bidratt til å identifisere dobbeltarbeid i form av at flere produserer samme eller tilsvarende statistikk⁵. Et annet tiltak for å bedre effektiviteten i produksjonen er at det åpnes opp for at SSB skal dele data med de andre produsentene der det er nødvendig og hensiktsmessig. Formålet med datadelingen⁶ innad i statistikksystemet er særlig at andre statistikkansvarlige myndigheter skal slippe å innhente for eksempel enkelte sosioøkonomiske bakgrunnsvariabler selv, men kunne benytte eksisterende datasett fra SSB til bruk i egen statistikkproduksjon. Dette vil bidra til lavere oppgavebyrde, mindre ressursbruk for de andre myndighetene og bedre statistikk gjennom tilgang til kvalitetssikrede data. SSB er den eneste myndigheten som kan bruke opplysningsplikten som er gitt i statistikkloven. De andre myndighetene produserer i all hovedsak statistikk innenfor sitt fagområde og har egne lovhjemler, datainnsamlinger og registre.

⁵ Etter statistikkprogrammet er for eksempel Fiskeridirektoratet ansvarlig for fiskeri og oppdrettsstatistikk, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet for internettstatistikk og NAV for registerbasert arbeidsledighetsstatistikk. Tidligere var SSB produsent av statistikk også for disse områdene.

⁶ Tilgang til SSBs data for forskning og analyse er dekket av en annen lovbestemmelse og statistikkforskriften <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-11-2731>, og omtales ikke her.

ANNEN STATISTIKK

Det utarbeides også mye annen statistikk i tillegg til den statistikken som defineres som offisiell og som inngår i det nasjonale statistikkprogrammet. Det kan for eksempel være annen offentlig statistikk utarbeidet av offentlige etater for detaljerte styrings- eller forvaltningsformål, eller markedsstatistikk utarbeidet av private aktører. Videre genereres det enorme mengder data gjennom digitalisering, e-handel, sosiale medier, Internet of Things med videre. Enkelte omtaler det som en datarevolusjon der både tilgangen til data og bruken av data har økt formidabelt (MacFeely, 2020; The Economist, 2017). Disse nye dataene og datakildene har, sammen med utviklingen av analyse- og dataverktøy og kapasitet, åpnet opp for mange nye muligheter og for at langt flere aktører enn tidligere – både offentlige og private – nå kan produsere statistikk.

Annen statistikk produsert av andre offentlige eller private aktører er ikke pålagt det samme kvalitetsregimet som offisiell statistikk er gjennom statistikkloven. Slik statistikk vil som nevnt ofte ha andre formål eller en detaljgrad som går utover det som offisiell statistikk kan tilby. Samtidig trenger ikke disse aktørene nødvendigvis å ta hensyn til helhet og representativitet like konsekvent som i offisiell statistikk. Det er heller ikke gitt at alle brukere vil ha lik tilgang til statistikken og til samme tid. Annen statistikk vil ofte respondere direkte på markedsbehov eller sektorbehov og i så måte sikre relevans og aktualitet for sine brukere.

Offisiell statistikk derimot, tilveiebringer informasjon som er besluttet skal foreligge, herunder statistikk som ikke ville ha blitt produsert om ikke det offentlige finansierte den (Sigma, 2002). Det vil heller ikke være ønskelig at det utelukkende skal fremstilles statistikk som det er betalingsvillighet for, og der det dermed vil kunne stilles spørsmål om både uavhengighet og upartiskhet. Offisiell statistikk er et offentlig gode som skal være kostnadsfritt tilgjengelig for alle. Etter statistikkloven er det bare offentlige myndigheter som kan være ansvarlig for offisiell statistikk, og statistikklovutvalget la til grunn at offisiell statistikk i hovedsak burde være offentlig finansiert over grunnbevilgningen (NOU 2018: 7).

KVALITET

Det stilles spesifikke krav til offisiell statistikk og disse er gitt i statistikkloven og utdypet i Retningslinjer for europeisk statistikk (SSB, 2018). Statistikken skal utarbeides på en faglig uavhengig, upartisk og objektiv måte og den skal være relevant, nøyaktig, aktuell, tilgjengelig og sam-

menligbar med videre. Kvalitetskravene gjelder all offisiell statistikk. Både SSB og andre offentlige myndigheter som ikke har statistikk som sin primære oppgave, må forholde seg til prinsippene om uavhengighet fra politisk og annen påvirkning i produksjonen av offisiell statistikk samt likebehandling av alle brukere.

Kvalitetskontrollen av offisiell statistikk skjer i første rekke av de som utarbeider statistikken, fagavdelingene i SSB og de andre ansvarlige myndighetenes statistikkenheter. Imidlertid skal SSB etter loven holde et overordnet oppsyn med at kvalitetskravene etterleves, og SSB skal utarbeide en årlig, offentlig rapport til Finansdepartementet om kvaliteten på offisiell statistikk. Finansdepartementet vil hvert år rapportere videre til Stortinget. Det ble vurdert av statistikklovutvalget om man skulle opprette en egen tilsynsmyndighet for offisiell statistikk slik man har i enkelte andre land⁷, men det ble ansett som uforholdsmessig ressurskrevende i et lite land med et relativt sentralisert statistikkssystem (NOU 2018: 7) og oppgavene ble tillagt SSB.

SSB tar sikte på å foreta kvalitetsevalueringer med utgangspunkt i det felles europeiske rammeverket for kvalitetssikring av SSBs og andre produsenters statistikkproduksjon. Den første samlede vurderingen av kvalitet i offisiell statistikk vil foreligge i 2022⁸. I tillegg er SSB og enkelte andre myndigheter gjenstand for fagfelle vurderinger organisert av Eurostat hvor statistikkproduksjonen blir gjennomgått ut fra rammeverket nevnt over⁹.

Gjennom den nye statistikkloven ble det opprettet to nye organer; Utvalget for offisiell statistikk som tidligere nevnt og Rådet for SSB som består av sju personer oppnevnt av Kongen i statsråd¹⁰. Rådet for SSB skal bidra til at de oppgavene som tillegges SSB, utføres på en best mulig måte. Å vurdere SSBs oppfølging av ansvaret for å foreslå og kvalitetssikre statistikkprogrammet vil her inngå som en

⁷ Frankrike, Sveits og UK er eksempler på land der man har organer som er ansvarlige for «overseeing the governance of national statistical systems» (ESGAB, 2020).

⁸ Se tildelingsbrev for SSB 2021 fra Finansdepartementet <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fin/tildelingsbrev/id499309/>.

⁹ SSB og fire andre produsenter vil bli gjenstand for en slik europeisk fagfelle vurdering høsten 2021. Den forrige vurderingen (Rockmann mfl., 2015) påpekte blant annet svakheter ved definisjonen av offisiell statistikk og uklarheter i styringen av SSB, og foreslo endringer på disse punktene. Dette ble tatt inn i mandatet til statistikklovutvalget og resulterte i endringer i statistikkloven.

¹⁰ Rådets sammensetning 2020–2023: stabsdirektør Birger Vikøren (leder), professor Claire Armstrong, professor Grete Brochmann, fagdirektør Marta Ebbing, tidl. adm. dir. Jørgen Elmeskov, konserndirektør Astrid Undheim og stabssjef Helge Veum.

sentral oppgave for Rådet. Rådet skal være uavhengig av Finansdepartementet og skal også kunne organisere eksterne evalueringer av SSBs statistikkproduksjon (Prop. 72 LS (2018–2019)). Rådets anbefalinger og konklusjoner offentliggjøres i en årlig rapport (Rådet for SSB, 2021).

FAGLIG UAVHENGIGHET

Offisiell statistikk skal utarbeides faglig uavhengig av politiske myndigheter eller andre, enten det gjøres i SSB eller hos andre offentlige myndigheter. Det innebærer at beslutninger om *hvordan* statistikken både produseres og publiseres fattes av statistikkprodusentene alene på et faglig uavhengig grunnlag. Beslutninger om *hva* som skal utarbeides av offisiell statistikk tas av regjeringen gjennom statistikkprogrammet. Det medfører at regjeringen har mulighet til å legge ned enkelte statistikkområder og rette fokus på andre statistikkområder som passer dens prioriteringer. En innvending kan være at den faglige uavhengigheten ikke er tilstrekkelig ivarettatt hvis SSB kan pålegges å ikke lenger utarbeide statistikk som belyser viktige samfunnsområder. Imidlertid er det slik at noen må beslutte hva som skal frembringes av offisiell statistikk, og dette er ikke en beslutning av rent statistikkfaglig karakter. Statistikk er vårt felles faktagrunnlag og skal gjenspeile samfunnet i bred forstand. Regjeringen, som det utøvende organ blant våre folkevalgte, kan da fremstå som en naturlig beslutningstager. Statistikkprogrammet er videre basert på et forslag som i utgangspunktet kommer fra SSB og de andre statistikkprodusentene og det har vært på bred høring. Før den nye statistikkloven var det administrerende direktør i SSB som besluttet offisiell statistikk uten at en offentlig høring var lagt til grunn. De andre produsentenes statistikk var ikke en del av denne prosessen. Nå får organisasjoner, departementer, direktorater, utdanningsinstitusjoner og privatpersoner med videre anledning til å gi sitt syn på hva som bør inngå i norsk offisiell statistikk. Utformingen av programmet skjer dermed i en åpen prosess der både andre statistikkprodusenter og brukere er involvert, og der ulike synspunkter og eventuelle uenigheter kommer frem. Det er også grunn til å tro at opposisjonen vil reagere hvis regjeringen skulle beslutte at sentral statistikk som beskriver for eksempel ulikhet og levekår eller statistikk over innvandring og innvandrere ikke lenger skal være en del av den offisielle statistikken. Detaljeringsnivået i programmet er videre lagt til statistikkområdenivå som er et nivå over de enkelte statistikkprodukter. Dette er gjort for å sikre fleksibilitet i programperioden samt for å unngå at regjeringen skal fatte beslutninger om enkeltstatistikker som kunne komme i konflikt med den faglige uavhengigheten.

Om lag halvparten av statistikkene som inngår i programmet er omfattet av forpliktelser om rapportering til internasjonale organisasjoner som EU, FN og OECD. Disse forpliktelsene omfatter ikke bare hva som skal utarbeides og rapporteres, men stiller også krav til at dette gjøres i henhold til internasjonale kvalitetsrammeverk og standarder. Beslutningen om utarbeiding av sentrale statistikker er dermed tillagt internasjonale organisasjoner. Dette er i liten grad kontroversielt siden det dreier seg om statistikk som landene har interesse av er sammenlignbar på tvers av landegrensene og som også beskriver fenomener som er transnasjonale.

STYRING OG UAVHENGIGHET

Statistikkprodusentenes faglige uavhengighet er viktig for tilliten til statistikken og tilliten til de som produserer den. Uavhengigheten er omtalt i ny statistikklov både gjennom de generelle kvalitetskravene som gjelder all offisiell statistikk og i bestemmelsen om SSBs faglige uavhengighet. Statistikken skal utarbeides uten noen former for press fra politiske grupperinger, interessegrupper eller myndigheter. For SSBs del dreier det seg særlig om relasjonen til overordnet departement, mens for de andre offentlige myndighetene som produserer offisiell statistikk dreier det seg i tillegg om den statistikkproduserende enhetens faglige uavhengighet overfor resten av direktoratet eller instituttet.

SSB er et offentlig forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet og er dermed gjenstand for etatsstyring gjennom pålegg og instruks. Dette ble ikke endret som følge av ny statistikklov. SSB styres gjennom føringer gitt i årlige budsjettbrev og gjennom medarbeidersamtaler mellom administrerende direktør i SSB og finansråden. I tillegg kommer den mer løpende dialogen mellom departementet og SSB i forbindelse med rapportering og faglig kontakt. Et sentralt skille her er Finansdepartementets roller som henholdsvis overordnet departement og etatsstyrer for SSB, og som bruker av og oppdragsgiver for SSBs statistikk og forskning.

Imidlertid tilhører SSB en kategori av offentlige institusjoner der staten begrenser mulighetene for eierstyring for å gjøre politiske løfter mer troverdige og for at brukerne skal ha tillit til tjenesteproduksjonen fra disse organisasjonene. Det klassiske eksempelet er domstolene der hverken Stortinget eller regjeringen kan gripe inn i enkeltsaker. I tillegg til SSB er universiteter og høyskoler, Riksrevisjonen og NRK eksempler på virksomheter som ved lov eller vedtekt, har en særlig faglig uavhengighet med hensikt å frem-

bringe kunnskap og troverdig informasjon fri fra politisk påvirkning (Sørensen, 2009).

Finansministerens og regjeringens instruksjonsrett er avskåret i utførelsen av SSBs lovpålagte oppgaver som i hovedsak er utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk og forskning og analyse. Dette er en spesifisering fra forrige lov der det het at SSB er en faglig uavhengig institusjon underlagt Finansdepartementet.

Selv om SSB er faglig uavhengig i utførelsen av oppgavene, er ikke dette frakoblet budsjetter, styringsdialog og ledervalg, og dette vil igjen påvirke oppgavene i ulik grad slik det må gjøre for et forvaltningsorgan (Smith, 2017). Heller ikke overfor Norges Bank, som ofte trekkes frem som kronksempelen på en uavhengig institusjon, er regjeringen avskåret fra instruksjonsrett. Imidlertid er terskelen for instruksjon av Norges Bank høy i saker som angår sentralbankvirksomheten, som i utøvelsen av pengepolitikken og arbeidet med finansiell stabilitet, og eventuell instruksjon skal her ikke skje utenom i ekstraordinære situasjoner og de må fattes av Kongen i statsråd. Norges Bank har i slik forstand stor grad av uavhengighet i bruken av virkemidler for å nå de mål som er satt av Stortinget og regjeringen i lov og forskrift.¹¹ Dette har likhetstrekk med SSB, der statistikkprogrammet fastsettes av Kongen i statsråd innenfor statistikklovens rammer, mens utarbeidelsen av statistikken skal skje på en faglig uavhengig måte, uten instruksjonsadgang for regjeringen. I tillegg styres imidlertid SSB gjennom instruksjoner¹², retningslinjer og tildelingsbrev med videre.¹³

SSB legger frem forslag til statistikkprogram etter samråd med Utvalget for offisiell statistikk. Hvis regjeringen foretar endringer i forslaget til statistikkprogram som SSB av faglige grunner mener vil forringe offisiell statistikk, kan og bør SSB ved administrerende direktør ytre sin mening om dette. Den europeiske statistikkforordningen og kvali-

tetsrammeverket vektlegger administrerende direktørs rolle og status særlig av hensyn til faglig uavhengighet og tillit til statistikken. I forordningen legges det avgjørende vekt på at ansettelse av administrerende direktør¹⁴ er transparent og utelukkende basert på faglige kriterier, og likeledes at fratredelse skjer i henhold til rettslige rammer som ikke bidrar til å svekke den faglige uavhengigheten.

Tidligere hadde SSB et styre og kommunikasjonen med departementet gikk både via styreleder og direkte via administrerende direktør. Styret er avviklet og delvis erstattet av Rådet for SSB som ikke har en formell rolle i styringen av SSB, men som skal gi råd om blant annet offisiell statistikk og vurdere hvordan SSB løser sine oppgaver. Rådet skal dermed i sine vurderinger påpeke tilfeller der SSB eventuelt ikke følger opp sitt samfunnsoppdrag, enten det skyldes interne eller eksterne faktorer.

DISKUSJON OG KONKLUSJON

For første gang foreligger det et nasjonalt program for offisiell statistikk som også omfatter andre produsenter enn SSB, og som relativt presist avgrenser offisiell statistikk og ansvaret for produksjonen av de ulike statistikkene. Programmet gir brukerne en samlet oversikt over hvilke offisielle statistikker som finnes og som brukerne kan forvente er utarbeidet og formidlet i henhold til felles kvalitetskrav. Programmet har vært gjennom en omfattende behandling i Utvalget for offisiell statistikk før det ble sendt på offentlig høring av Finansdepartementet. Deretter ble det ferdigbehandlet i regjeringsapparatet og vedtatt av Kongen i statsråd. Ambisjonsnivået i programmet er moderat med tanke på utvikling siden det ikke utløste ekstra bevilgninger, og enkelte høringsinstanser vil nok være av den oppfatning at deres innspill ikke ble tilstrekkelig tatt hensyn til.

Kvalitetskrav til offisiell statistikk er fremtredende i den nye statistikkloven. SSB er sentral i det nasjonale statistikk-systemet, både i kraft av å være den desidert største produsenten, den eneste aktøren som har statistikkproduksjon som sin primær oppgave og som ansvarlig både for samordning av offisiell statistikk og for det overordnede oppsynet med kvaliteten. Likevel innebærer den nye loven en desentralisering av offisiell statistikk siden det er åpnet opp for flere statistikkprodusenter, og flere produsenter vil sannsynligvis komme til etter hvert. Dette har medført

¹¹ Se sentralbankloven (<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2019-06-21-31>) og den pengepolitiske bestemmelsen (<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2019-12-13-1775>).

¹² Finansdepartementet har vedtatt instruksjoner for SSB, for Rådet for SSB og for Utvalget for SSB samt retningslinjer for SSBs forsknings- og analysevirksomhet.

¹³ Det er også andre forskjeller mellom SSB og Norges Banks organisering og plass i sentralforvaltningen. Mens Norges Bank er et selvstendig rettssubjekt med et eget styre og egne inntekter, er SSB et bruttobudsjettert statlig forvaltningsorgan. Budsjettfrihet kan også påvirke rammene for uavhengigheten. Den særskilte sentralbankuavhengigheten gjelder ikke for forvaltningen av oljefondet som Norges Bank gjør på oppdrag fra Finansdepartementet ved siden av sentralbankens kjerneoppgaver, se blant annet NOU 2017: 13.

¹⁴ SSBs administrerende direktør settes av Kongen i statsråd, og Finansdepartementet skal be Rådet for SSB om synspunkter på krav til administrerende direktør før stillingen lyses ut.

behov for sterkere koordinering særlig gjennom Utvalget for offisiell statistikk og kvalitetsoppsynet. Det kan anføres at å legge oppsynet med kvalitet til SSB er som å sette buken til å passe havresekken. Dette er imidlertid ikke noe nytt, bortsett fra at SSB nå i tillegg skal ha et oppsyn med de andre myndighetenes statistikkproduksjon. Det skal være åpenhet om systemet for kvalitetskontroll, der Utvalget for offisiell statistikk skal involveres og den årlige kvalitetsrapporten offentliggjøres. Videre skal Rådet for SSB kunne organisere eksterne evalueringer av SSBs statistikkproduksjon. SSB vurderes videre jevnlig gjennom europeiske kvalitetsgjennomganger. Imidlertid vil en eventuell videre desentralisering og utvidelse av statistikkssystemet kunne forsterke behovet for et eget organ med en slags tilsynsfunksjon overfor offisiell statistikk. Det nasjonale statistikksystemet etter den nye statistikkloven er fremdeles i støpeskjeen, og man vil etter hvert få testet ut hvordan de ulike funksjonene og mekanismene fungerer, for eksempel dersom en statistikk ikke holder tilstrekkelig kvalitet over tid eller hvis en myndighet bryter kvalitetskravene som ligger i loven.

Beslutningen om offisiell statistikk er demokratisert ved at den er flyttet fra SSBs direktør til regjeringen. Risikoen er at programmet politiseres og gjøres avhengig av den sittende regjeringen når det vedtas. Denne risikoen motvirkes av at det er SSB og Utvalget for offisiell statistikk som foreslår programmet, og forslaget sendes deretter på offentlig høring. Videre er de fleste større statistikker samt det overordnede regelverket rundt statistikkproduksjonen, omfattet av internasjonale avtaler og lover som Norge er forpliktet til å følge. Rådet for SSB er uavhengig og representerer brede brukerinteresser og skal følge opp statistikkprogrammet.

Den faglige uavhengigheten i utførelsen av statistikkopp-gaver er gjort tydeligere i den nye statistikkloven, og gjelder både SSB og andre myndigheter som produserer offisiell statistikk. Uavhengigheten skiller mellom *hva* som skal produseres og formidles, og *hvordan* dette skal gjøres. *Hva* besluttes av Kongen i statsråd og er selve statistikkprogrammet. Det innebærer at det er regjeringen, og ikke den enkelte statsråd, som skal fatte beslutninger om hva som er offisiell statistikk. Verken regjeringen eller statsrådene kan imidlertid instruere om *hvordan* statistikkene skal utarbeides, det avgjøres av statistikkprodusentene. I praksis kan det likevel vise seg at skillet mellom *hva* og *hvordan* ikke alltid vil være krystallklart, men i noen grad påvirkes gjennom styringen av virksomhetene, tildelingsbrev og budsjetter med videre.

Norge har fått et godt rammeverk for offisiell statistikk gjennom statistikklov og statistikkprogram. Arbeidet med det første statistikkprogrammet har tjent som en kartlegging av offisiell statistikk og fordeling av produksjonsansvar. Det har i stor grad tatt utgangspunkt i nåsituasjonen. Det har medført at man ikke bare har fått en samlet oversikt over offisiell statistikk, men også et bedre grunnlag for vurderinger av hvor det er mangler og på hvilke områder ny statistikk bør utarbeides eller eksisterende videreutvikles. Utviklingsaspektet vil stå sentralt i forberedelsene til neste statistikkprogram der finansiering av de ulike statistikkene vil inngå mer eksplisitt som en del av program og prosess.

REFERANSER

- Axelsen, G. (2021). Tillit til tallene som teller. *Verdens Gang*, 21. januar.
- ESGAB (European Statistical Governance Advisory Board) (2020). ESGAB Annual Report 2019. Publications Office of the European Union.
- MacFeely, S. (2020). In search of the data revolution: Has the official statistics paradigm shifted? *Statistical Journal of the IAOS* 36 (4), 1075-1094.
- NOU 2017: 13. Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland.
- NOU 2018: 7. Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå. Prop. 72 LS (2018-2019). Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning om forordning om endring av statistikkforordningen.
- Rockmann, U., R. J. Vaicenavičius og J. Kárpáti (2015). Peer review report on compliance with the code of practice and the coordination role of the national statistical institute – Norway. Eurostat.
- Rådet for SSB (2021). Årsrapport 2020. <https://www.ssb.no/omssb/lover-og-prinsipper/radet-for-statistisk-sentralbyra>
- Sigma (2002). Make the public our boss. Intervju med Svein Longva. *Sigma – the bulletin of European statistics* 2, Luxembourg.
- Smith, E. (2017). Grenser for faglig uavhengighet. *Dagens Næringsliv*, 29. november.
- SSB (2018). Retningslinjer for europeisk statistikk. Oversettelse av European Statistics Code of Practice. <https://www.ssb.no/omssb/lover-og-prinsipper/retningslinjer-for-europeisk-statistikk>
- SSB (2021). Nasjonalt program for offisiell statistikk 2021-2023. Planer og meldinger 2021/3, Statistisk sentralbyrå.
- Sæbø, H. V., R. Ragnarsøn og T. Westvold (2020). Official statistics as a safeguard against fake news. *Statistical Journal of the IAOS* 36 (2), 435-442.
- Sæbø, H. V., M. Hoel og R. Ragnarsøn (2021). Nasjonalt program for offisiell statistikk – Dokumentasjon. Notater 2021/16, Statistisk sentralbyrå.

Sørensen, R. J. (2009). *En effektiv offentlig sektor: organisering, styring og ledelse i stat og kommune*. Universitetsforlaget, Oslo.
The Economist (2017). Fuel of the future. Data is giving rise to a new economy. *The Economist*, 6. mai.
UN (2014). The Fundamental Principles of Official Statistics. A/RES/68/261 29 January 2014. <https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-New-E.pdf>

UN (2019). United Nations National Quality Assurance Frameworks Manual for Official Statistics. Studies in Methods Series M No. 100, New York.
von der Fehr, N. H. M. (2018). Statistikklovutvalget. *Samfunnsøkonomen* 132 (3), 4-9.

Samfunnsøkonomene inviterer til høstkonferanse

Tirsdag | 2. oktober 2021 | på Grand Hotel i Oslo.

Årets konferanse vil også strømmes digitalt.

Økonomenes rolle gjennom koronapandemien. Har samfunnsøkonomiske perspektiver fått gjennomslag i pandemihåndteringen?

Håndtering av koronapandemien i Norge har vedvart i over ett og et halvt år. Høstkonferansen ønsker å drøfte perioden vi har vært gjennom. Hva har vært samfunnsøkonomenes rolle i en helsekrise, og hvordan har samfunnsperspektivet vårt fag representerer blitt hensyntatt i de politiske beslutningene om helsetiltak og økonomiske tiltak?

Det foreløpige programmet inneholder bidrag fra:

- Steinar Holden, Professor, UiO
- Kristine Høegh-Omdal, avdelingsdirektør i Økonomiavdelingen, Finansdepartementet
- Gisle Natvik, Professor, Handelshøyskolen BI
- Anette Alstadsæter, Professor, Handelshøyskolen NMBU
- Hans Olav Melberg, Førsteamanuensis, Institutt for helse og samfunn, Det medisinske fakultet, UiO

Tid: Tirsdag | 2. oktober 2021 | kl. | 13:00–17:00

Se www.samfunnsøkonomene.no for mer informasjon og påmelding.

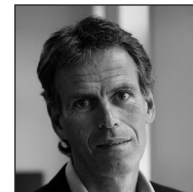
Vel møtt til faglig påfyll!

Vennlig hilsen programkomiteen
Eivind Bernhardsen
Ingrid Hjort
Hege Torp

KURT RICHARD BREKKE
professor, Norges Handelshøyskole

EILEEN FUMAGALLI
seniorrådgiver, Konkurransetilsynet

JAN GAUTE SANNARNES
spesialrådgiver, Konkurransetilsynet



Fusjonskontrollen: hjelper avhjelpende tiltak?¹

Fusjonskontrollen innebærer at konkurransemyndighetene skal forby fusjoner som fører til økt markedsrett og skader konkurransen i markedet. De fleste fusjoner hvor myndighetene identifiserer konkurranseskade i Norge og andre land ender imidlertid med å bli godkjent med «avhjelpende tiltak» som skal motvirke de konkurranseskadelige virkningene av fusjonen. Internasjonalt har det blitt stilt spørsmål ved om fusjonskontrollen praktiseres strengt nok og om avhjelpende tiltak virker etter hensikten. I artikkelen ser vi nærmere på erfaringer med avhjelpende tiltak i fusjonskontrollen, og presenterer resultater fra en kartlegging av fusjonskontrollen i Norge fra 2004 til 2020.

INTRODUKSJON

Konkurransemyndigheter har som oppgave å føre kontroll med fusjoner og oppkjøp (heretter omtalt som fusjoner²) og skal forby fusjoner som *i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse* i markedet. Fusjonskontrollen skal således forhindre monopolisering og at selskaper oppnår markedsrett som kan skade forbrukerne i form av høyere priser,

dårlige kvalitet, mindre innovasjon, osv. Samtidig skal konkurransemyndighetene ta hensyn til at fusjoner kan medføre effektivitetsgevinster som kan oppveie de konkurranseskadelige virkningene. På denne måten skal fusjonskontrollen sikre effektive markeder og at forbrukerne ikke blir skadelidende som følge av at selskaper fusjonerer.³

Fusjonskontrollen har stor økonomisk betydning. Hvert år meldes det rundt 100 fusjoner til Konkurransetilsynet. Dette er fusjoner mellom større selskaper med en samlet

¹ Artikkelen er basert på et internt prosjekt i Konkurransetilsynet. Brekke har bistilling ved Konkurransetilsynet og har utført arbeidet som en del av bistillingen. Takk til redaktør og fagkonsulent for gode kommentarer og innspill. Synspunkter og vurderinger i artikkelen er forfatterens og deles ikke nødvendigvis av Konkurransetilsynet.

² Selv om fusjoner og oppkjøp er ulike typer transaksjoner, er det ingen forskjell i økonomisk forstand ettersom to eller flere selskaper blir til ett nytt selskap. De konkurransemessige virkningene er derfor de samme uavhengig av det er en fusjon eller et oppkjøp.

³ Fusjonskontrollen i de fleste land er basert på en konsumentvelferdsstandard. Norge hadde imidlertid en totalvelferdsstandard frem til revisjonen av konkurranseloven i 2016. Valg av velferdsstandard har betydning for hvilke effektivitetsgevinster som tas med i vurderingen av fusjonen, noe vi kommer tilbake til i artikkelen.

årlig omsetning på over 1 milliard kroner. De økonomiske konsekvensene kan derfor være store dersom konkurranse-skadelige fusjoner ikke stoppes. Fusjonskontrollen har imidlertid mer vidtrekkende virkninger enn de som kan knyttes til en konkret fusjon og et berørt marked. Eksempelvis vil fusjoner som fører til monopol sjelden eller aldri bli initiert fordi selskapene forstår at slike fusjoner vil bli stoppet av konkurransemyndighetene. Fusjonskontrollen har således også indirekte virkninger ved at potensielt konkurranseskadelige fusjoner avskrekkes fra å bli gjennomført.⁴ Det er derfor viktig at fusjonskontrollen utøves på en optimal måte, slik at man ikke forbyr effektivitetsfremmende fusjoner (type 1 feil) eller godkjenner konkurranseskadelig fusjoner (type 2 feil), både med tanke på direkte og indirekte effekter.⁵

Internasjonalt har det den senere tid blitt stilt spørsmål om fusjonskontrollen håndheves strengt nok og om ordningen hvor selskapene kan foreslå avhjelpende tiltak for å få fusjonen godkjent virker etter hensikten. Denne diskusjonen er basert på funn fra to ulike typer studier. Det ene typen studier er mikro-orienterte ex post studier av fusjoner som har blitt vurdert av konkurransemyndighetene. Et viktig bidrag her Kwoka (2015) som rapporterer oppsiktsvekkende store prisøkninger fra fusjoner i USA hvor amerikanske konkurransemyndigheter åpnet sak, men endte med å godkjenne fusjonen i sin helhet eller med avhjelpende tiltak. Den andre typen studier er makro-orienterte studier som finner at den sterke veksten i konsentrasjon og marginer i mange markeder har sammenheng med svak fusjonskontroll. En interessant studie er Gutierrez og Philippon (2018) som finner at ulik markedsutvikling i USA og Europa delvis kan forklares ved en strengere

fusjonskontroll og mer aktiv konkurransepolitikk fra EU-kommisjonen.⁶

I denne artikkelen ser vi nærmere på erfaringer med fusjonskontrollen generelt og ordningen med avhjelpende tiltak spesielt. Artikkelen presenterer en kartlegging av fusjonskontrollen i Norge fra ny konkurranselov i 2004 og frem til i dag, og sammenligner fusjonskontrollen i Norge med et utvalg europeiske land.⁷ Artikkelen ser også nærmere på noen nyere studier som har evaluert fusjonskontrollen både i Norge og internasjonalt med fokus på avhjelpende tiltak. Først gis imidlertid en kort presentasjon av fusjonskontrollen.

KORT OM FUSJONSKONTROLLEN

Fusjonskontrollen ble innført i Norge i 1988.⁸ Først da kunne myndighetene gripe inn mot konkurranseskadelige fusjoner. Dagens fusjonskontroll er basert på konkurranse-loven som ble innført i 2004. Denne var i stor grad en harmonisering med konkurransereglene i EU med noen unntak. Et viktig unntak var at man valgte å beholde en såkalt *totalvelferdsstandard* som inngrepshjemmel i stedet for en *konsumentvelferdsstandard* som EU hadde innført. Dette ble imidlertid endret ved en revisjon av konkurranse-loven i 2016, slik at dagens fusjonskontroll er basert på en konsumentvelferdsstandard.

Under både totalvelferds- og konsumentvelferdsstandard foretar konkurransemyndighetene en vurdering av nytteta-pet til konsumentene av svekket konkurranse (typisk i form av høyere priser) opp mot potensielle effektivitetsgevinster ved fusjonen. Noe forenklet vil forskjellen mellom de to standardene knytter seg til hvilke effektivitetsgevinster som skal medregnes. Ved en totalvelferdsstandard tas det hensyn til alle former for effektivitetsgevinster ved fusjonen, også gevinster som kun tilfaller selskapene. Det innebærer at så lenge de fusjonsspesifikke effektivitetsgevin-

⁴ Det er flere studier som undersøker avskrekkende virkninger av fusjonskontrollen. Clougherty mfl. (2016) finner at en mer aktiv håndheving av fusjonskontrollen i EU førte til at flere konkurranseskadelige fusjoner ble avskrekket fra å bli gjennomført. Brekke mfl. (2019) diskuterer direkte og indirekte virkninger av konkurransereglene, herunder fusjonskontrollen. De presenterer også anslag på avskrekkingseffekten av fusjonskontrollen. I en omfattende spørreundersøkelse rapporterer norske bedrifter at 50 fusjoner ble ikke gjennomført som følge av fusjonskontrollen i perioden 2014–17, noe som tilsvarer rundt 4 ganger så mange fusjoner som Konkurransetilsynet har grepet inn mot i denne perioden.

⁵ I tillegg kan man hevde at fusjonskontrollen er et førstelinjeforsvar mot brudd på konkurranse-loven § 10 om ulovlig samarbeid og § 11 om misbruk av dominerende stilling ved at den reduserer sjansen for at bedrifter blir dominerende eller at markedene blir tilstrekkelig konsentrerte slik at koordinering blir mer sannsynlig.

⁶ Menon Economics (2020) har kartlagt utviklingen i markedskonsentrasjon og profittmarginer for norske næringer på oppdrag fra Konkurransetilsynet. Denne studien viste en svak nedgang og utflating i utviklingen i næringskonsentrasjon, og en flat utvikling i de fleste marginmål. Dette er et ganske annet bilde enn for USA hvor man har sett en sterk økning både i konsentrasjon og profittmarginer.

⁷ En tidligere studie av bruken av avhjelpende tiltak i den norske fusjonskontrollen er Bratberg (2012) som konkluderer med at vilkårene som ble stilt for godkjenning i utvalgte saker ikke var effektive i å motvirke de konkurranseskadelige virkningene.

⁸ Dagens fusjonskontroll er hjemlet i lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranse-loven) kapittel 4 (§§ 16–21). For en grundig gjennomgang av fusjonskontrollen, se kapittel 8 i Hjelmeng og Sjørgard (2014).

stene overstiger nyttetapet til konsumentene, så kan ikke fusjoner som begrenser konkurransen stoppes med en slik standard. Klarerte fusjoner som fører til prisøkninger er derfor ikke nødvendigvis en indikasjon på at konkurransemyndighetene har gjort en feil beslutning ved en totalvelferdsstandard.

Ved en konsumentvelferdsstandard skal konkurransemyndighetene forby konkurranseskadelige fusjoner som medfører et nyttetap for konsumentene. Effektivitetsgevinster som kun tilfaller selskapene skal altså ikke medregnes. Det er kun effektivitetsgevinster som forventes å komme konsumentene til gode som tas med i vurderingen. I praksis betyr dette typisk at konkurransemyndighetene vil ta hensyn til besparelser i *variable* kostnader, siden man forventer det vil resultere i lavere priser (eller bedre kvalitet), mens besparelser i faste kostnader ikke tas hensyn til siden dette vanligvis kun øker selskapenes inntjening. Ved en konsumentvelferdsstandard vil derfor prisøkninger av klarerte fusjoner kunne være en indikasjon på at konkurransemyndighetene har gjort en feil beslutning.

I noen fusjoner er mer langsiktige, dynamiske hensyn viktig. Dette er særlig relevant for selskaper som driver forskning og utvikling. I slike tilfeller er det spesielt viktig for konkurransemyndighetene å vurdere hvordan fusjoner påvirker selskapenes incentiver til å innovere. Et eksempel er EU-kommisjonens behandling av fusjonen mellom Dow og Dupont – to selskaper som utvikler kjemiske produkter. Kommisjonen fant selskapene hadde overlappende innovasjonsprogrammer, og at en fusjon ville svekke innovasjonstakten ved at den fjernet konkurransen om å utvikle nye produkter. Samtidig kan fusjoner mellom selskaper i innovasjonsmarkeder medføre effektivitetsgevinster ved at selskapene får tilgang til og kan utnytte hverandres teknologiske kompetanse. Vurderingen av konkurranseskade og effektivitetsgevinster er derfor av en annen karakter og ofte mer kompleks ved slike fusjoner.

For å fange opp potensielt konkurranseskadelige fusjoner, ble det med ny konkurranselov i 2004 innført meldeplikt for fusjoner som involverer selskaper over en viss størrelse. I tillegg ble det innført et forbud mot å gjennomføre fusjonen før Konkurransetilsynet hadde avsluttet behandlingen

av den meldte fusjonen.⁹ Før dette var fusjonskontrollen basert på markedsovervåkning eller tips fra tredjeparter, og det var viktig at konkurransemyndighetene handlet raskt for å unngå at integrasjonsprosessen var kommet så langt at det ville være betydelige kostnader med å reversere fusjonen. Terskelverdiene for meldeplikt har blitt hevet siden 2004 og gjelder i dag for fusjoner mellom selskaper med minst 100 millioner NOK i årlig omsetning hver for seg og med en samlet omsetning på minst 1 milliard NOK.

Konkurransetilsynet har også adgang til å gripe inn mot fusjoner som ikke er meldepliktige.¹⁰ Det må i så fall skje før det er gått tre måneder etter at transaksjonen ble gjennomført. For fusjoner under terskelverdiene gjelder ikke gjennomføringsforbudet, men selskapene kan pålegges å reversere fusjonen (fisjonere) dersom fusjonen er konkurranseskadelig. Inngrep mot fusjoner under terskelverdiene for meldeplikt skjer ikke ofte, men et nylig eksempel er Schibsted sitt oppkjøp av Nettbil som ble forbudt av Konkurransetilsynet.¹¹ Nettbil er en digital plattform for salg av bruktbiler. Muligheten for å gripe inn mot fusjoner under terskelverdien er viktig med tanke på å forhindre at etablerte selskaper kjøper opp potensielle konkurrenter som i fremtiden kan bli sterke faktiske konkurrenter, gjerne kalt «killer acquisitions».

I Norge kan man også gripe inn mot minoritetserverv, altså at selskaper kjøper en eierandel i et annet selskap uten å oppnå (positiv) kontroll med selskapet. Det skjedde i forbindelse med alarmselskapet Sector sitt kjøp av eierandeler i Nokas, hvor kjøpet ble godkjent mot at Sector reduserte eierandelen fra 49 prosent til 25 prosent. Muligheten til å gripe inn mot minoritetserverv er viktig med tanke på å kunne forhindre kryss- eller felles-eierskap mellom konkurrerende selskaper, noe økonomiske studier har vist kan svekke konkurransen i markedet.¹²

⁹ En del land har ikke meldeplikt eller gjennomføringsforbud, eksempelvis Storbritannia og USA. Britiske og amerikanske konkurransemyndigheter har mulighet til å splitte opp selskaper om de finner at en gjennomført fusjon er konkurranseskadelig, men erfaringer viser at det ofte er krevende og at man da gjerne ender med å godkjenne fusjonen med avhjelpende tiltak (se f.eks. Kwoka, 2015).

¹⁰ EU-kommisjonen har ikke tilsvarende regler og kan ikke gripe inn mot fusjoner under terskelverdiene. Det samme gjelder i Danmark og flere andre europeiske land.

¹¹ Schibsted påklaget vedtaket fra Konkurransetilsynet til Konkurransklagenemnda som vedtok å opprettholde Konkurransetilsynets forbud mot fusjonen.

¹² Det har lenge vært kjent i økonomifaget at krysseierskap kan svekke konkurransen. Konkurranseskadelige virkninger av felleseierskap (altså at konkurrerende selskap har felles eiere uten kontroll) har fått mer fokus i nyere tid; se f.eks. Azar mfl. (2018).

Tabell 1: *Utfall for fusjoner hvor Konkurransetilsynet har varslet mulig inngrep, 2004-2020.*

	Antall	Andel	Snitt per år	Min per år	Maks per år
Klarert	40	46,5 %	2,35	0	9
Avhjelpende tiltak	30	34,9 %	1,76	0	5
Forbudt	16	18,6 %	0,94	0	3
Totalt	86	100 %	5,06	2	13

Kilde: Konkurransetilsynet.

Når Konkurransetilsynet har varslet at de åpner sak, har man i utgangspunktet 100 virkedager til å fatte vedtak. I løpet av denne prosessen kan selskapene foreslå avhjelpende tiltak, dvs. tiltak som vil «avbøte» de konkurransebegrensende virkningene av fusjonen. Dersom de avhjelpende tiltakene i tilstrekkelig grad gjør dette, så skal fusjonen godkjennes med de vilkårene som selskapene forplikter seg til. Slike tiltak kan være strukturelle (dvs. en varig endring av selve fusjonen) eller atferdsmessige (dvs. en begrensning på handlingsrommet til det fusjonerte selskapet for en tidsavgrenset periode). Dette skal vi komme nærmere inn på senere i artikkelen, men først ser vi nærmere på håndhevingen av fusjonskontrollen i Norge fra 2004 frem til i dag.

HÅNDHEVING AV FUSJONSKONTROLLEN

Hvert år mottar Konkurransetilsynet som nevnt rundt 100 fusjonsmeldinger hvor bare cirka 5 prosent av disse undersøkes nærmere. For å kartlegge håndhevingen av fusjonskontrollen i Norge har vi gått gjennom alle fusjoner hvor det er varslet mulig inngrep for perioden 2004 til i dag.¹³ For denne perioden omfatter det 86 fusjoner fordelt på 17 år som gir et snitt på litt over 5 fusjoner per år.

Fusjoner som undersøkes nærmere av konkurransemyndighetene har tre mulige utfall: (i) fusjonen klareres slik den er meldt, (ii) fusjonen godkjennes med avhjelpende tiltak; og (iii) fusjonen forbys i sin helhet. Det er også et fjerde utfall hvor selskapene trekker fusjonen i løpet av prosessen. Dette kan skyldes forhold som at de innser at fusjonen vil bli stoppet eller at tilstrekkelige avhjelpende tiltak ikke er mulig å tilby uten at fusjonen blir ulønnsom. Mens dette skjer relativt hyppig i enkelte andre land, har vi

kun to eksempler i Norge siden 2004.¹⁴ Siden utfallet er det samme uavhengig av om Konkurransetilsynet forbyr fusjonen eller om selskapene velger å avbryte fusjonen, har vi klassifisert de to som et forbud.¹⁵

Videre er det slik at inngrep mot fusjoner kan påklages av selskapene. Opprinnelig var overordnet departement klageorgan, men fra 2016 behandles klager på fusjonsvedtak av Konkurranseskjennemnda.¹⁶ Siden 2004 er totalt 11 av Konkurransetilsynets fusjonsvedtak blitt påklaget, hvorav 6 er blitt endret av klageorganet og 5 er opprettholdt. Alle 6 som ble endret var før 2007.¹⁷ I statistikken rapporterer vi det endelige utfallet i de aktuelle sakene.

Tabell 1 viser at av de 86 fusjonene hvor Konkurransetilsynet varslet mulig inngrep, er 40 blitt klarert, 30 godkjent med avhjelpende tiltak, og kun 16 forbudt. Det betyr at under én fusjon i snitt per år ender med å bli stoppet. De to siste kolumnene viser at det er stor variasjon mellom år i antall inngrep og klareringer.

Figur 1 viser utfall for fusjoner hvor Konkurransetilsynet har varslet mulig inngrep for perioden 2004 til 2020. Som indikert ovenfor er det til dels store svingninger mellom år både i totalt antall fusjoner hvor det er varslet mulig inngrep og om fusjoner blir forbudt eller godkjent med eller uten avhjelpende tiltak. Det er vanskelig å se noen klare

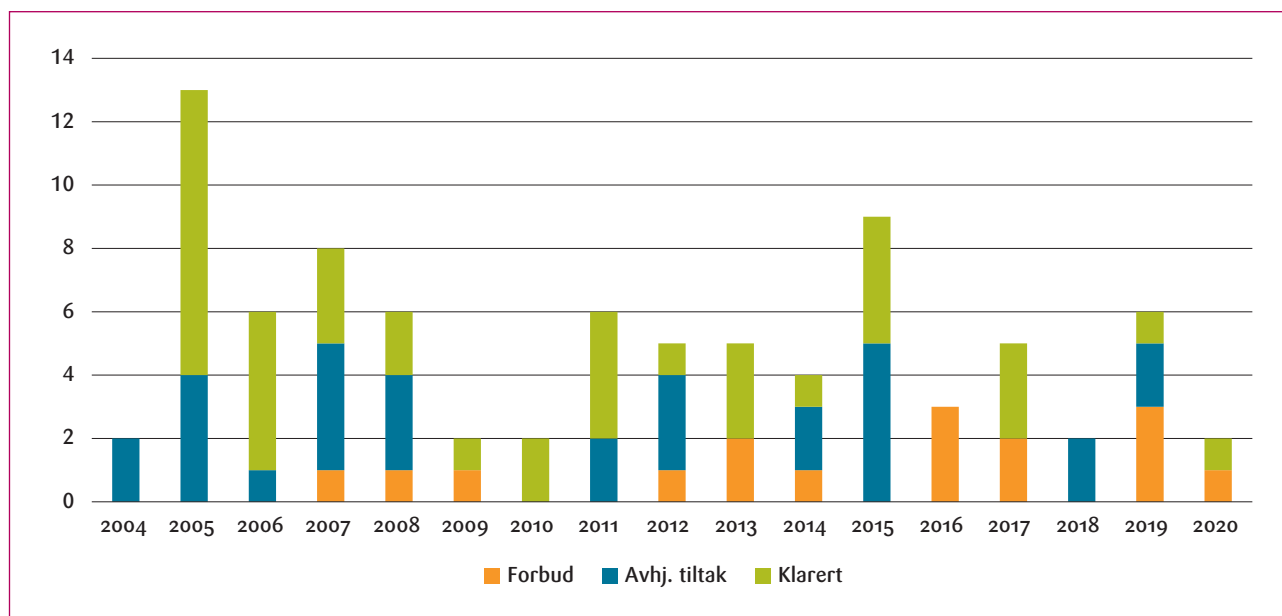
¹⁴ De to fusjonene som ble trukket er Greencarrier Shipping & Logistics AS – DFDS Logistics AS – Seafront Group AS / Nordic Port Services AS og Nor Tekstil AS – Rent Nordvest AS. Nylig ble også Bonniers oppkjøp av Strawberry trukket etter at Konkurransetilsynet varslet inngrep, men denne er ikke med i oversikten ettersom dette skjedde etter kartleggingen var avsluttet.

¹⁵ I prinsippet kan fusjoner bli trukket av andre grunner enn at selskapene forventer inngrep fra konkurransemyndighetene, for eksempel ved at eksogene sjokk inntreffer i løpet av saksbehandlingsperioden og gjør fusjonen ulønnsom. Slike utenforliggende faktorer må imidlertid være uventede for selskapene, og av en slik karakter at selskapene har en gjensidig interesse i å opphøre fusjonsavtalen.

¹⁶ Selskapene kan påklage klageorganets vedtak til domstolene, men dette skjer sjelden i fusjonssaker pga. tidsaspektet ved domstolsbehandlingen.

¹⁷ Appendikset viser hvilke fusjoner som har blitt påklaget og utfallet av disse.

¹³ Varsel om mulig inngrep (25 dagers varsel) er et såkalt ubegrunnet varsel til selskapene om at Konkurransetilsynet vil undersøke fusjonen nærmere og at selskapene må avstå fra å gjennomføre fusjonen inntil saksbehandlingen er avsluttet.



Figur 1: Utfall for fusjoner hvor Konkurransetilsynet har varslet mulig inngrep, 2004-2020.

trender, men figuren indikerer en viss økning i antall fusjoner som blir forbudt, og en reduksjon i antall fusjoner som blir klarert etter at mulig inngrep er varslet.

De siste fem årene er det varslet mulig inngrep i totalt 18 fusjoner. Det gir et lavere snitt av fusjoner som undersøkes (3,6) per år enn for hele perioden (5,06). Samtidig er fusjonskontrollen strammere i denne perioden ved at halvparten (9 av 18) av fusjonene er forbudt. Oversikten indikerer en lavere andel fusjoner som godkjennes med avhjelpende tiltak (4 av 18) og klareres (5 av 18) de siste fem årene.

Et interessant spørsmål er om den norske fusjonskontrollen skiller seg fra andre land det er naturlig å sammenligne med. Basert på rapporter fra Global Competition Review (GCR)¹⁸ har vi kartlagt hvordan fusjonskontrollen praktiseres av EU-kommisjonen og et utvalg europeiske land.

Tabell 2 viser at det er store forskjeller mellom land i hvor aktiv fusjonskontrollen er, selv om EU-kommisjonen og

¹⁸ Global Competition Review (GCR) er et selskap som leverer informasjon om konkurranserettssaker, regulering og håndheving, herunder data, markedsanalyser, og nyheter: <https://globalcompetitionreview.com/>

Tabell 2: Inngrep mot fusjoner i utvalgte europeiske land (antall og andel), 2012-2017.

Land	Avhj. Tiltak		Forbud		Trukket		Totalt
Danmark	8	80%	1	10%	1	10%	10
Finland	9	100%	0	0%	0	0%	9
Frankrike	48	86%	0	0%	8	14%	56
Italia	16	88%	1	6%	1	6%	18
Nederland	10	77%	2	15%	1	8%	13
Norge	10	56%	8	44%	0	0%	18
Spania	14	88%	0	0%	2	12%	16
Sveits	0	0%	1	50%	1	50%	2
Sverige	0	0%	2	29%	5	71%	7
Tyskland	6	17%	8	23%	21	60%	35
EU kommisjonen	110	90%	6	5%	6	5%	122

Kilde: GCR Rating Enforcement Reports 2013 til 2018.

store land som Frankrike og Tyskland naturlig nok har vesentlig flere inngrep enn mindre land. Eksempelvis har Norge like mange inngrep som Italia og Spania og vesentlig flere enn våre naboland. Sveits og Sverige har en lite aktiv fusjonskontroll med svært få inngrep i denne perioden.

Tabellen viser også store forskjeller mellom land i hvor streng fusjonkontrollen er. Eksempelvis har Finland godkjent samtlige fusjoner med avhjelpende tiltak og ikke forbudt en eneste fusjon i denne perioden. Vi ser også at Frankrike og Spania, samt EU-kommisjonen, i all hovedsak godkjenner fusjoner med avhjelpende tiltak, men at noen fusjoner også blir trukket av selskapene, noe som i praksis kan være det samme som et forbud. Sverige og Sveits derimot har forbudt de få fusjonene de har grepet inn mot, og ikke godkjent noen fusjoner med avhjelpende tiltak. Norge og Tyskland har en relativt høy andel forbud sammenlignet med øvrige land.

De store forskjellene i håndheving av fusjonskontrollen er overraskende gitt at konkurransereglene i stor grad er harmonisert mellom EU-/EØS-land. En viktig forklaring er ulike institusjonelle forhold, herunder ulik nasjonal lovgivning og organisering av konkurransemyndighetene. I Norge treffer Konkurransetilsynet vedtak om inngrep mot fusjoner, mens i Danmark treffes vedtaket av et oppnevnt styre bestående av eksterne medlemmer. I Sverige har konkurransemyndighetene måtte føre fusjonssaker for domstolene, men har nylig fått kompetanse til å treffe vedtak slik som i Norge. Tilsvarende institusjonelle forskjeller finnes også i andre europeiske land. Norge skiller seg imidlertid ut med en aktiv fusjonskontroll og relativt hyppig bruk av både forbud og avhjelpende tiltak.

AVHJELPENDE TILTAK: STRUKTURELT VS. ATFERDSMESSIG

I mange tilfeller er konkurranseskadelige virkninger ved en fusjon bare knyttet til en avgrenset del av selskapenes virksomheter. I en slik situasjon kan det være mulig å godkjenne fusjonen mot avhjelpende tiltak hvor selskapene forplikter seg til vilkår som i tilstrekkelig grad reduserer de konkurranseskadelige virkningene. Dette kan være en «vinn-vinn»-situasjon ved at selskapene får gjennomført lønnsomme fusjoner samtidig som konkurransemyndighetene sikrer at konkurransen ikke svekkes.

Avhjelpende tiltak klassifiseres enten som strukturelle eller atferdsmessige. Strukturelle tiltak medfører en endring av selve fusjonen, da typisk ved at deler av selskape-

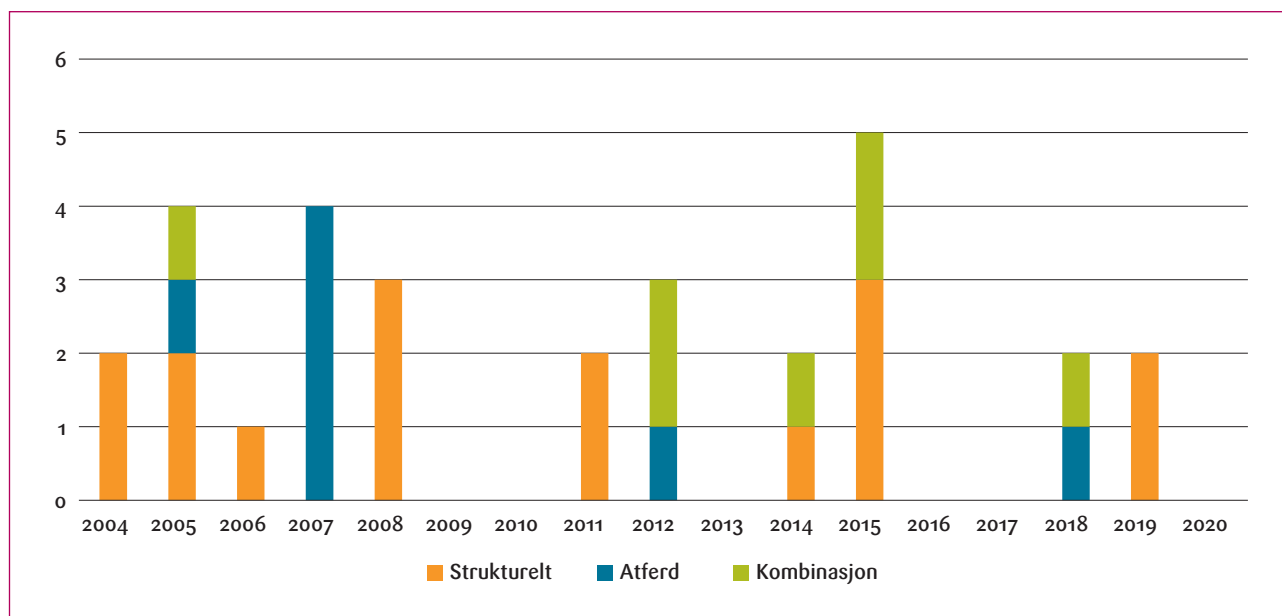
nes virksomhet selges til en tredjepart. Eksempelvis da Coop overtok ICA i 2015 ble fusjonen godkjent mot at Coop forpliktet seg til å selge 93 butikker i lokale markeder hvor de to selskapene hadde overlappende virksomhet. Fordelen med strukturelle tiltak er at det medfører en varig endring av selve fusjonen, slik at mulighet og incentiv til å utnytte markedsrett (f.eks. i form av høyere priser) kan elimineres. Strukturelle tiltak kan imidlertid også fjerne effektivitetsgevinster ved fusjonen, og er derfor ikke alltid mulig å foreslå av selskapene uten at fusjonen samtidig blir ulønnsom. Strukturelle tiltak kan også noen ganger være vanskelig å designe for å gjenopprette konkurransesituasjonen.¹⁹ Dette skal vi komme nærmere inn på nedenfor.

Atferdstiltak innebærer at selskapene forplikter seg til å utføre (eller avstå fra å utføre) visse handlinger for en tidsavgrenset periode. Atferdstiltak er slik sett en form for (selvpålagt) regulering av det fusjonerte selskapet som begrenser mulighet det har til å utøve markedsrett. Atferdstiltak dreier seg ofte om å gi konkurrenter tilgang til essensiell infrastruktur på ikke-diskriminerende vilkår, men kan også for eksempel være forpliktelser knyttet til å levere visse kvanta av en viktig innsatsfaktor eller til å ikke øke priser til kundene for en gitt tidsperiode. Slike tiltak benyttes gjerne i en overgangsperiode hvor man ønsker å legge til rette for at konkurrenter kan etablere seg i markedet. En fordel med atferdstiltak er at effektivitetsgevinster ved fusjonen realiseres ettersom selve fusjonen ikke endres. Men det innebærer også at selskapets incentiv til å utøve markedsrett etter fusjonen ikke fjernes, slik at det blir avgjørende at atferdstiltakene forhindrer selskapet fra dette. Konkurransemyndighetene har derfor normalt en preferanse for strukturelle tiltak.²⁰

Nedenfor gjennomgås bruken av avhjelpende tiltak i den norske fusjonskontrollen. Tabell 3 viser at fusjoner godkjennes hyppigere med strukturelle tiltak enn atferdstiltak. 16 fusjoner ble godkjent utelukkende med strukturelle tiltak og ytterligere 7 fusjoner var det en kombinasjon av strukturelle og atferdsmessige tiltak. Kun 7 fusjoner er blitt godkjent med rene atferdstiltak.

¹⁹ Se f.eks. Gabrielsen og Johansen (2019) for en analyse av utfordringer med å gjenopprette konkurransesituasjonen ved hjelp av strukturelle tiltak i detaljstfusjoner.

²⁰ Se f.eks. EU-kommisjonens kunngjøring hvor det står «*Divestiture commitments are the best way to eliminate competition concerns resulting from horizontal overlaps, and may also be the best means of resolving problems resulting from vertical or conglomerate concerns.*» Remedies Notice (2008).



Figur 2: Avhjelpende tiltak, strukturelt eller atferd, 2004-2020.

Tabell 3: Fusjoner godkjent med avhjelpende tiltak, strukturelt og atferd, 2004–2020.

	Antall	Andel
Strukturelle tiltak	16	53,3 %
Atferdstiltak	7	23,3 %
Kombinasjon	7	23,3 %
Totalt	30	100 %

Kilde: Konkurransetilsynet.

Figur 2 viser utviklingen over tid. Det fremgår av figuren at atferdstiltak ble benyttet hyppigere tidligere, særlig de første årene etter ny konkurranselov i 2004. De siste fem årene er fire fusjoner godkjent med avhjelpende tiltak, hvorav kun 1 av disse er godkjent med rene atferdstiltak. Det gjelder fusjonen Vipps-Bankaksept-BankID, hvor det fusjonerte selskapet forpliktet seg til å gi konkurrenter (eksempelvis ApplePay, AndroidPay) tilgang til betalings- og sertifiseringsstrukturen på ikke-diskriminerende vilkår. De øvrige tre fusjonene er det knyttet strukturelle tiltak til godkjenningen. Utviklingen synes å være i samsvar med EU-kommisjonens retningslinjer for bruk av avhjelpende tiltak vist til ovenfor.

Hvordan samsvarer den norske praksisen med andre lands praksis? En noe eldre studie av Hoehn (2009) har kartlagt fordelingen strukturelle tiltak og atferdstiltak i fusjonskontrollen for et utvalg land for perioden 2000 til 2008, se tabell 4. Mens Storbritannia, Nederland og Tyskland i stor

grad benyttet strukturelle tiltak, er andelen fusjoner som ble godkjent utelukkende med atferdstiltak vesentlig høyere i Sør-Afrika, Spania og Sveits. Italia og Frankrike derimot benytter typisk en kombinasjon av strukturelle tiltak og atferdstiltak. Norge er mest lik Tyskland i denne oversikten om hele tidsperioden fra 2004 til i dag legges til grunn for Norge.

Tabell 4: Avhjelpende tiltak i fusjonskontrollen, Utvalgte europeiske land og Sør-Afrika, 2000–8.

	Strukturtiltak	Atferdstiltak	Kombinasjon
Storbritannia	71,4%	23,2%	5,4%
Nederland	68,4%	26,3%	5,3%
Tyskland	55,0%	22,5%	22,5%
Sør-Afrika	32,3%	53,8%	13,8%
Spania	32,1%	50,0%	17,9%
Sveits	27,3%	54,5%	18,2%
Italia	26,1%	30,4%	43,5%
Frankrike	17,5%	38,6%	43,9%

Kilde: Hoehn (2009), Competition Tribunal of South Africa, Competition Commission of South Africa

EX POST ANALYSER AV FUSJONSKONTROLLEN
Gjennomgangen ovenfor viser at fusjoner ofte ble godkjent med avhjelpende tiltak som i prinsippet skal fjerne de konkurranseskadelige virkningene av fusjonen. Viktige spørs-

mål i den forbindelse er om avhjelpende tiltak virker etter hensikten og om fusjonskontrollen generelt sett er effektiv. For å svare på disse spørsmålene, kan en se hen til såkalte ex post studier av fusjoner som har blitt godkjent enten i sin helhet eller med avhjelpende tiltak.

Ex post studier fokuserer typisk på priseffekter av fusjoner som har blitt godkjent med eller uten vilkår. For å identifisere slike priseffekter benytter de fleste studiene et såkalt «endring-i-endring» forskningsdesign. Metoden innebærer at man sammenligner prisutviklingen før og etter fusjonen for produkter til selskapene som fusjonerer med prisutviklingen i samme tidsperiode for tilsvarende produkter til selskaper som ikke er en del av fusjonen. Priseffekten av fusjonen er da identifisert ved forskjellen i denne prisutviklingen. Dersom prisene til fusjonerte selskap øker signifikant mer enn prisene til sammenlignbare selskaper, har fusjonen resultert i høyere priser, hvor størrelsen på prisøkningen er gitt ved forskjellen i prisutviklingen relativt til selskapene i kontrollgruppen.

Det er metodiske utfordringer ved slike ex post studier knyttet blant annet til endogenitet og seleksjon. Uten å gå for detaljert inn i dette, så kan en i grove trekk si at dette dreier seg om at det ikke er tilfeldig om to selskaper fusjonerer og spørsmålet om selskapene i kontrollgruppen er sammenlignbare med selskapene som fusjonerer. Ex post studier må adressere disse utfordringene for å kunne hevde at de estimerte priseffektene skyldes fusjonen.

Kwoka (2015) har gjennomført en metastudie av en rekke ex post studier av fusjoner som har blitt undersøkt av konkurransemyndighetene i USA. I metastudien inngår totalt 42 fusjoner hvor det er publisert én eller flere ex post studier av.²¹ I tabell 5 oppsummerer vi resultatene fra denne studien.²²

²¹ Kwoka (2015) har også inkludert ex post studier av (syv) ulike samarbeidsavtaler («non-mergers»), men disse går vi ikke nærmere inn på her.

²² Ex post studier fokuserer typisk på fusjoner som er blitt godkjent av konkurransemyndighetene, mens fusjoner som er blitt forbudt ofte ikke blir studert, ettersom det i praksis ikke skjer noen endring i markedet i det tilfellet. Dette kan gi opphav til et seleksjonsproblem når man skal gjøre en metastudie av fusjonskontrollen generelt sett, men for resultatene for avhjelpende tiltak spesifikt har ikke dette betydning. Se også Vita og Osinski (2016) for en kritisk kommentar til Kwoka (2015).

Tabell 5: *Priseffekter fra studier av fusjoner hvor konkurransemyndigheter i USA åpnet sak.*

	Antall	Prisendring (%)
Forbud	5	1,86
Strukturelt tiltak	6	7,05
Atferdstiltak	4	16,03
Godkjent (vedtak)	5	6,08
Godkjent (lagt bort)	22	7,15
Totalt	42	7,22

Kilde: Kwoka (2015) – tabellene 7.4 og 7.9.

Tabellen viser at kun 5 av de 42 fusjonene i studien ble forbudt av amerikanske konkurransemyndigheter. Det er imidlertid verdt å nevne at alle disse (tre fusjoner mellom flyselskap og to mellom jernbaneselskap) ble overprøvd av sektor-regulator og endte med å bli godkjent.²³ Det er derfor noe misvisende å klassifisere disse som forbud. Videre ble 10 fusjoner godkjent med avhjelpende tiltak, hvor 6 med strukturelle tiltak og 4 med atferdstiltak. Til slutt ble hele 27 fusjoner klarert eller lagt bort etter at konkurransemyndighetene hadde annonsert at de åpnet sak.

Mer interessant er prisvirkninger av de aktuelle fusjonene. Vi ser at samlet sett for de 42 fusjonene så økte prisene i gjennomsnitt med 7,22 prosent etter fusjonen. For fusjonene med forbud (som senere ble godkjent) er prisøkningen lavest (1,86 prosent). Tolkningen her er imidlertid noe utfordrende. Den lave prisøkningen kan skyldes at den endelige beslutningen om å godkjenne var korrekt, men det kan også skyldes andre forhold som f.eks. reguleringer gitt at fusjonene ble godkjent av sektormyndigheter.

For fusjonene som ble klarert er prisøkningen vel 6 prosent for de med eksplisitt godkjenning og 7 prosent for de som ble lagt bort. Det at prisene i gjennomsnitt økte relativt mye, kan tyde på at (noen av) beslutningene var feilaktige og at noen av disse fusjonene skulle vært stoppet eller knyttet avhjelpende tiltak til godkjenningen.

Vi er mest interessert i praksisen med avhjelpende tiltak, og resultatene fra Kwokas studie er her overraskende. Det gjelder særlig fusjoner godkjent med atferdstiltak, hvor prisene i gjennomsnitt økte i snitt med over 16 prosent etter fusjonen, men også fusjoner godkjent med strukturelle tiltak har resultert i prisøkninger på over 7 prosent. Disse funnene kan tyde på at den amerikanske fusjonskontrollen

²³ Se Appendix I i Kwoka (2015) for en nærmere beskrivelse av samtlige 42 fusjoner og studier av disse.

Tabell 6: *Ex post studier av fusjoner hvor Konkurransetilsynet har åpnet sak.*

Studie	Fusjon	Avgjørelse	Resultat
Nilsen, Sørgard, Ulsaker (2016)	Prior – Norgården (2005)	Godkjent med strukturelle tiltak (opprinnelig forbudt av Konkurransetilsynet)	Høyere leverandørpriser, men ingen signifikante effekter på pris til forbruker
Maier, Jørgensen, Lunde, Toivanen (2019)	TeliaSonera – Chess (2005)	Klarert i sin helhet	Ingen signifikante effekter på priser på Telia-produkter
Braunfels, Gramstad, Skaar (2019)	TeliaSonera – Tele2 (2015)	Godkjent med strukturelle tiltak og atferdstiltak	Høyere priser på Telia-produkter og lavere priser på Tele2-produkter, men ingen signifikant effekt på priser samlet sett
Juranek, Nilsen, Ulsaker (2020)	DNB – Gjensidige Bank (2003)	Godkjent med strukturelle tiltak	Ingen signifikante effekter på priser (rentebetingelser) til boliglånskunder

ikke er streng nok, og indikerer at avhjelpende tiltak ikke har vært effektive i å forhindre konkurranseskadelige virkninger av fusjonene.

Ormosi mfl. (2015) har på oppdrag av EU-kommisjonen gjort en tilsvarende gjennomgang av ex post studier av fusjonskontrollen i EU. Rapporten peker på at det er færre slike studier fra Europa enn for USA, og har funnet frem til totalt 27 ex post studier av fusjoner som var vurdert av enten EU-kommisjonen eller nasjonale konkurransemyndigheter. Rapporten finner at 60 prosent av fusjonene som ble klarert eller godkjent med avhjelpende tiltak har resultert i høyere priser. For fusjonene som ble klarert, er prisøkningen i gjennomsnitt på rundt 7 prosent. Dette resultatet samsvarer med Kwokas (2015) funn fra USA. For fusjoner godkjent med avhjelpende tiltak, finner Omersi mfl. (2015) imidlertid at ex post studiene fra Europa rapporterer lavere (1–2 prosent) prisøkninger enn i USA. Slik sett synes erfaringene med avhjelpende tiltak å være bedre for Europa enn for USA.

Hva er så erfaringene fra Norge? Etter vår kjennskap er det kun gjennomført fire ex post studier av fusjonskontrollen i Norge. Disse er oppsummert i tabell 6.²⁴

Nilsen mfl. (2016) ser på prisvirkninger av Prior sitt oppkjøp av Norgården i 2005. Denne fusjonen ble først forbudt av Konkurransetilsynet, men senere godkjent av departementet etter klage fra selskapene. Godkjenningen var betinget på strukturelle og atferdmessige tiltak. Konkret måtte Prior selge Norgårdens virksomhet knyttet til leveranser av eggprodukter til industri (Eggprodukter

²⁴ Studiene Braunfels mfl. (2019), Maier mfl. (2019) og Juraneck mfl. (2020) er finansiert av Prisreguleringsfondet som administreres av Konkurransetilsynet.

AS) til en tredjepart.²⁵ På dette leddet i verdikjeden hadde selskapene overlappende virksomhet og myndighetene ønsket å gjenopprette konkurransesituasjonen ved å få inn en konkurrent til Prior. I tillegg måtte Prior forplikte seg til å levere et visst volum av egg til den nye aktøren for en gitt periode for å sikre at denne ikke ble stengt ute fra markedet.

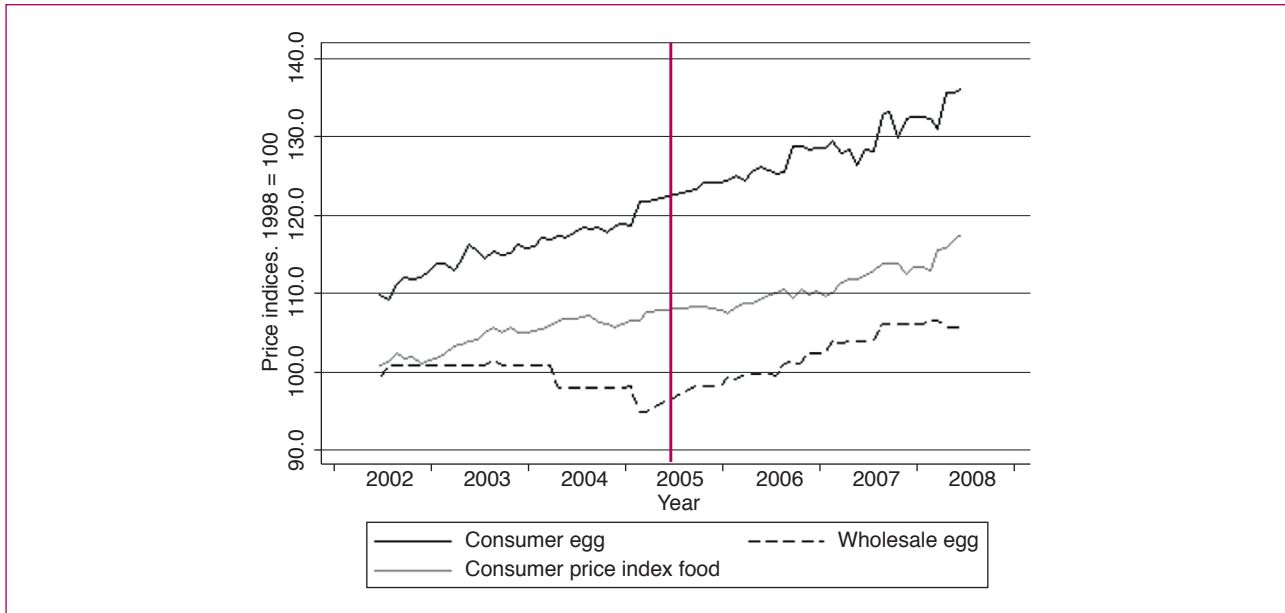
Departementet var enig med Konkurransetilsynet i at fusjonen var konkurranseskadelig, men godkjente fusjonen utfra landbrukspolitiske hensyn.²⁶ Begrunnelsen var at Prior (som kooperativ og markedsregulator) skulle kunne oppnå bedre pris og inntjening i markedet. Det er derfor ikke overraskende at Nilsen mfl. (2016) finner at fusjonen resulterte i en høyere leverandørpriser på egg.²⁷ Noe mer overraskende er det imidlertid at dette ikke slår ut i høyere detaljistpriser på egg til forbrukere. Studien observerer ikke avtalene mellom Prior og dagligvarekjeder, men forklarer resultatet med at prisøkningen på grossistnivå skyldes økte faste betalinger som ikke påvirker dagligvarekjedenes prissetting ut til forbruker.²⁸ Imidlertid vil slike faste betalinger flytte profitt mellom de ulike leddene i verdikje-

²⁵ Norgårdens eierpost på 70 prosent i Eggprodukter AS ble solgt til en eksisterende aktør (Jonas H. Meling AS) i markedet.

²⁶ Revisjonen av konkurranseloven i 2016 og etableringen av Konkurransklagenemnda har gjort at det ikke lengre er mulig å ta andre politiske hensyn med i vurderingen av om man skal godkjenne en fusjon eller ikke.

²⁷ Studien benytter et «endring-i-endring»-forskningsdesign hvor utviklingen i prisen på kylling (på grossist- og detaljistnivå) brukes som kontrollgruppe, og finner en signifikant økning i grossistprisen på egg (relativt til grossistprisen på kylling) etter fusjonen, men ingen signifikant økning i detaljistprisen på egg (relativt til detaljistprisen på kylling).

²⁸ Nilsen mfl. (2016) viser i en teoretisk modell med suksessive oligopol-er at en oppstrømsfusjon vil medføre høyere faste betalinger og uendrede variable betalinger i en situasjon med todelte tariffier.



Figur 3: Grossist- og konsumprisindeks for egg før og etter Prior-Norgården fusjonen (Nilsen mfl., 2016).

den som et resultat av at markedsrett påvirker forhandlingsmakten mellom de ulike leddene.

Figur 3, hentet fra Nilsen mfl. (2016), viser at grossistprisene på egg hadde en flat og noe negativ utvikling i forkant av fusjonen, men at denne får samme trend som konsumprisindeksen for egg (og alle varer) etter fusjonen. Dette er konsistent med myndighetenes vurdering av at fusjonen var konkurranseskadelig, men også at Prior tok ut økt markedsrett gjennom faste betalinger slik at sluttpriser til forbruker i liten grad ble påvirket. De avhjelpende tiltakene som departementet påla Prior var rettet mot eggprodukter til industri. Disse produktene er en del av grossistprisen på egg, men ikke av detaljistprisen til forbruker for konsumegg. Det er derfor vanskelig å si noe om de avhjelpende tiltakene hadde ønsket effekt i industrisegmentet.

To ex post studier ser på oppkjøp i mobilmarkedet. Maier mfl. (2019) studerer Telias oppkjøp av Chess i 2005 som ble godkjent av Konkurransetilsynet uten vilkår. Chess var en virtuell mobiloperatør uten eget nettverk som hadde lyktes med å vinne markedsandeler i nedstrømsmarkedet. Oppkjøpet medførte både at Chess blir integrert i Telias nettverk og at konkurransepresset som Chess utøvde på Telia i kampen om mobilkunder bortfalt. Dette er således både en vertikal og horisontal fusjon. Maier mfl. (2019) finner ingen signifikante prisøkninger på Telia-produkter

av fusjonen.²⁹ De forklarer resultatet med at fusjonen medførte kostnadsgevinster knyttet til integrasjonen av Chess i Telias nettverk, samt at Chess kun hadde 8 prosent markedsandel og dermed utøvde et begrenset konkurransepress på Telia (og andre aktører) før fusjonen.

Braunfels mfl. (2019) studerer Telias oppkjøp av Tele2 i 2015. Begge selskapene hadde eget mobilnett, men Tele2s nett var ikke landsdekkende, så Tele2 måtte kjøpe gjesting i områder uten eget nett. Telia og Tele2 var henholdsvis nummer 2 og 3 i mobilmarkedet etter Telenor. Fusjonen ble godkjent med avhjelpende tiltak, hvor Telia forpliktet seg til å selge Tele2s nettverk og kundebasen til Network Norways (som tilhørte Tele2) til nykommeren ICE, samt å gi ICE en gjestingsavtale for en fem års periode. Siden Tele2 ikke hadde vunnet noen frekvenser i siste auksjon, og dermed i liten grad kunne benytte eget mobilnettverk i de kommende årene, la Konkurransetilsynet til grunn en annen alternativsituasjon enn status quo. Det er derfor noe mer krevende å gjøre en ex post studie av denne fusjonen.

Braunfels mfl. (2019) sammenligner prisutviklingen på Telia- og Tele2-produkter før og etter fusjonen relativt til

²⁹ Maier mfl. (2019) benytter «endring-i-endring» forskningsdesign hvor utviklingen i priser på Telias mobilabonnement før og etter fusjonen sammenlignes med utviklingen i priser på tilsvarende mobilabonnement i et utvalg land (syntetisk kontrollgruppe). De benytter data fra Telgen om utvalgte abonnement for de to største operatørene i hvert enkelt land, og har således informasjon om priser på Telia-produkter, men ikke Chess-produkter for Norge.

prisutviklingen på tilsvarende Telia-produkter i andre nordiske land i samme periode.³⁰ Studien finner at priser på Tele2-produktet OneCall falt (7–13 prosent), mens prisene på Telia-produktet Netcom økte (6–9 prosent). For Telia-produktet Chess finner studien indikasjoner på prisnedgang, men disse resultatene er usikre. Samlet sett finner studien ingen signifikant prisendring som følge av fusjonen. Braunfels mfl. (2019) viser at resultatene er konsistente med teoretiske prediksjoner av fusjonen. Integrasjonen av Tele2s merkevare OneCall i Telias landsdekkende mobilnett innebærer effektivitetsgevinster ved bortfall av gjestingsutgifter, mens bortfall av konkurransepress fra Tele2 medfører mulighet for Telia til å øke prisene på NetCom, noe som bare delvis motvirkes av at ICE erstatter Tele2 som aktør i markedet.

Juranek mfl. (2020) ser på DNBs oppkjøp av Gjensidige Bank i 2003. Denne fusjonen ble godkjent mot at 53 bankfilialer i lokale markeder hvor både DNB og Gjensidige var til stede (overlappsmarkeder) måtte selges ut. Studien har informasjon om faktiske rentebetingelser for boliglån til den enkelte bankkunde, og sammenligner endringen i disse betingelsene før og etter fusjonen i lokale markeder hvor fusjonen hadde en effekt med utviklingen i de samme betingelsene i lokale markeder hvor fusjonen ikke hadde effekt. Studien finner ingen signifikante endringer i kundenes boliglånsrente som følge av fusjonen, og konkluderer med at enten var de avhjelpende tiltakene effektive eller så var det vesentlige effektivitetsgevinster knyttet til fusjonen. Det må imidlertid understrekes at studien ikke er endelig ferdigstilt og at resultatene må betraktes som foreløpige.

Kort oppsummert tegner ex post studiene fra Europa og Norge et mer positivt bilde av fusjonskontrollen og effekten av avhjelpende tiltak enn Kwoka (2015) gjør for USA. Siden det kun er fire studier fra Norge, må man imidlertid være forsiktig med å trekke generelle konklusjoner. Det samme gjelder til en viss grad for studiene fra Europa og USA ettersom det ikke nødvendigvis er et representativt utvalg av fusjonskontrollen som undersøkes.

NÆRMERE OM BRUK AV STRUKTURELLE TILTAK

Det foreligger også noen rapporter fra konkurransemyndigheter som har evaluert egne erfaringer med avhjelpende

³⁰ Braunfels mfl. (2019) benytter også «endring-i-endring» forskningsdesign, men kontrollgruppen er her priser på tilsvarende Telia og Tele2 abonnement i andre skandinaviske land. Priser måles i form av ARPU (average revenues per user) og dataene inneholder informasjon om alle aktører i markedet.

tiltak, da særlig strukturelle tiltak, i fusjonskontrollen. En tidlig evalueringsstudie som er gjennomført av Federal Trade Commission (FTC) i USA som i 1999 gikk gjennom 35 horisontale fusjoner godkjent med strukturelle tiltak. Basert hovedsakelig på intervjuer med kjøpere av utskilte virksomheter, konkluderte FTC (1999) med at for 75 prosent av fusjonene var de strukturelle tiltakene effektive i den forstand at virksomheten var operativ i markedet tre år etter at den ble solgt ut. Det at strukturelle tiltak ikke var effektive i 25 prosent av tilfellene, fikk FTC til å foreslå en rekke forbedringer i praksisen som kortere frist for salg av utskilt virksomhet, godkjenning av kjøper før fusjonen kunne gjennomføres, og oppnevning av forvalter til å overvåke salgsprosessen.

I 2005 gjorde Europakommisjonens konkurransemyndighet (DG Comp) en større evaluering av avhjelpende tiltak som resulterte i en omfattende rapport av 40 fusjonsvedtak og 96 tiltak i perioden 1996 til 2000. Av de utskilte virksomhetene, fant DG Comp (2005) at 94 prosent er aktive i markedet 3–5 år etter utskillelsen, hvorav 87 prosent ble drevet av kjøper og 7 prosent ble solgt videre til et annet selskap. Når det gjelder utvikling i markedsandeler, fant kommisjonen at 18 prosent av de utskilte virksomhetene hadde økt sine markedsandeler, 34 prosent hadde omtrent samme markedsandel, og 48 prosent hadde lavere markedsandel eller var ute av markedet. Studien sammenstiller denne informasjonen og konkluderer med at 57 prosent av de strukturelle tiltakene var effektive, 24 prosent delvis effektive, og resterende 19 prosent var ineffektive.

I 2017, nesten 20 år etter den første studien, publiserte FTC (2017) en ny og mer omfattende evaluering av avhjelpende tiltak i fusjonskontrollen i USA. I denne studien ble 89 fusjoner i perioden 2006 til 2012 undersøkt nærmere, dels gjennom en case-basert studie med intervjuer (som i studien fra 1999) og dels gjennom markedsbaserte analyser. Den case-baserte studien dekket 50 fusjoner, hvorav 46 horisontale fusjoner og fire vertikale fusjoner. Av de 46 horisontale fusjonene ble 40 godkjent med strukturelle tiltak og seks med atferdstiltak. FTC kategoriserte utfallet av de avhjelpende tiltakene i tre kategorier: (i) suksess (dersom konkurransesituasjonen var gjenopprettet innen 2–3 år etter godkjenningen); (ii) delvis suksess (dersom det tok mer enn 2–3 år å gjenopprette konkurransesituasjonen); og (iii) mislykket (dersom konkurransesituasjonen ikke ble gjenopprettet).

Av de 40 fusjonene med strukturelle tiltak ble 66 prosent klassifisert som en suksess, 15 prosent som en delvis suk-

sess, og 19 prosent som mislykket.³¹ Nærmere undersøkelser viste at salg av definerte selskap til tredjepart ofte lykkes, mens utskillelse av deler av selskapenes virksomhet i større grad mislykkes. Videre fant FTC at krav til kjøper var viktig suksessfaktor, og at selskapene i fravær av slike krav ofte foreslo kjøpere som i liten grad var egnet til å gjenopprette konkurransen.³²

Hvordan er erfaringene fra Norge? Vi har gjort en analyse av de 23 fusjonene som har blitt godkjent med strukturelle tiltak (av Konkurransetilsynet eller departementet dersom påklaget) i perioden 2004 til idag. Konkret har vi undersøkt (i) om de strukturelle tiltakene ble implementert og (ii) om virksomhetene som ble skilt ut er operative tre år etter at fusjonen ble godkjent. Dette er således en enkel test av om de avhjelpende tiltakene har vært effektive i å gjenopprette konkurransen i markedet.³³

De fleste fusjoner som godkjennes med strukturelle tiltak innebærer at deler av selskapenes virksomheten må selges til en tredjepart, men det kan også være krav om restrukturering av fusjonen før godkjenning. Dette var tilfelle i tre av de 23 fusjonene, hvor deler av virksomheten eller aksjer i målselskapet ikke ble overdratt til kjøper.³⁴ Vi inkluderer både salg av virksomhet til tredjepart og restrukturering av fusjonen i analysen, ettersom de to formene for strukturelle tiltak har tilsvarende konkurransemessige virkninger.

De 23 fusjonene med strukturelle tiltak omfatter totalt 177 virksomheter som enten må selges til tredjepart eller bli

værende hos selger. Det høye antallet virksomheter drives av en håndfull fusjoner som eksempelvis Coop-ICA hvor 93 butikker måtte selges og St1-Smart Fuels hvor hele St1s opprinnelige virksomhet, inkludert 39 (ubemannede) bensinstasjoner, måtte selges. I de fleste fusjonene er det imidlertid kun én eller to virksomheter som må skilles ut. I noen fusjoner med krav om salg av flere virksomheter er det flere ulike kjøpere.

Tabell 7 oppsummerer funnene fra kartleggingen av om strukturelle tiltak har vært effektive. Den viser at i tre av de totalt 23 fusjoner ble ikke tiltakene fullt ut implementert i henhold til det opprinnelige vedtaket. Det gjelder fusjonene Rema1000-Lidl, Lemminkäinen-Mesta, og Norli-Libris. Her ble virksomheter som skulle selges ut enten værende i selskapet eller lagt ned fordi selskapet ikke fant en (egnet) kjøper til virksomhetene.³⁵ Man kan spørre seg hvorfor Konkurransetilsynet ikke grep inn og stoppet fusjonene. Virksomhetene som skulle selges ut var i områder hvor fusjonene hadde særlig konkurranseskadelige virkninger. En mulig forklaring er at det kan ha kommet ny informasjon som gjorde tiltakene mindre effektive. En alternativ forklaring kan være at vilkårene ikke var designet på en optimal måte og derfor gjorde det vanskelig for Konkurransetilsynet å reversere fusjonen. Eksempelvis var det ikke knyttet forbud mot gjennomføring av fusjonen i de aktuelle sakene. Dette kommer vi nærmere inn på nedenfor.

Et annet mål på om strukturelle tiltak har vært vellykket er om virksomhetene som selges ut «overlever» i markedet. Når vi skal se på om virksomhetene er operative tre år etter at tiltakene ble implementert, mister vi de tre siste fusjonene (mindre enn tre år siden disse er blitt gjennomført) og sitter igjen med totalt 20 fusjoner. Av de 20 fusjonene med strukturelle tiltak, er det 13 hvor samtlige utskilte virksomheter er operative tre år etter salget, fem fusjoner hvor noen (minst én) av virksomhetene er operative, og to hvor ingen av virksomhetene er operative. Det betyr i praksis at det er syv (35 prosent) fusjoner hvor de strukturelle tiltakene ikke har vært fullt ut effektive enten fordi tiltakene ikke ble implementert eller fordi virksomheter er lagt ned kort tid etter godkjenningen.

³⁵ Rema1000-Lidl fusjonen ble godkjent mot at én av to butikklokaler i Nordfjordeid skulle tilbys en kjøper, men ingen potensielle kjøpere ønsket å overta, så virksomheten ble ikke solgt. Lemminkäinen-Mesta ble godkjent mot at et asfaltverk i Harstad skulle selges. Selskapet presenterte en kjøper som ikke ble godkjent av Konkurransetilsynet, og saken endte med at selskapet beholdt virksomheten og i stedet la ned et annet verk i konsernet. Norli-Libris ble godkjent mot at de skulle selge syv bokhandlere. Seks ble solgt, mens én bokhandel ble lagt ned med begrunnelse om at det ikke fantes noen kjøpere som var interessert.

³¹ Noen av disse (10 av 40) fusjonene var allerede gjennomført, noe som vanskeliggjør utskillelse i etterkant. Dersom man ekskluderer disse fusjonene, så finner FTC (2017) at 75 prosent var en suksess, 6 prosent en delvis suksess og 19 prosent mislykkes.

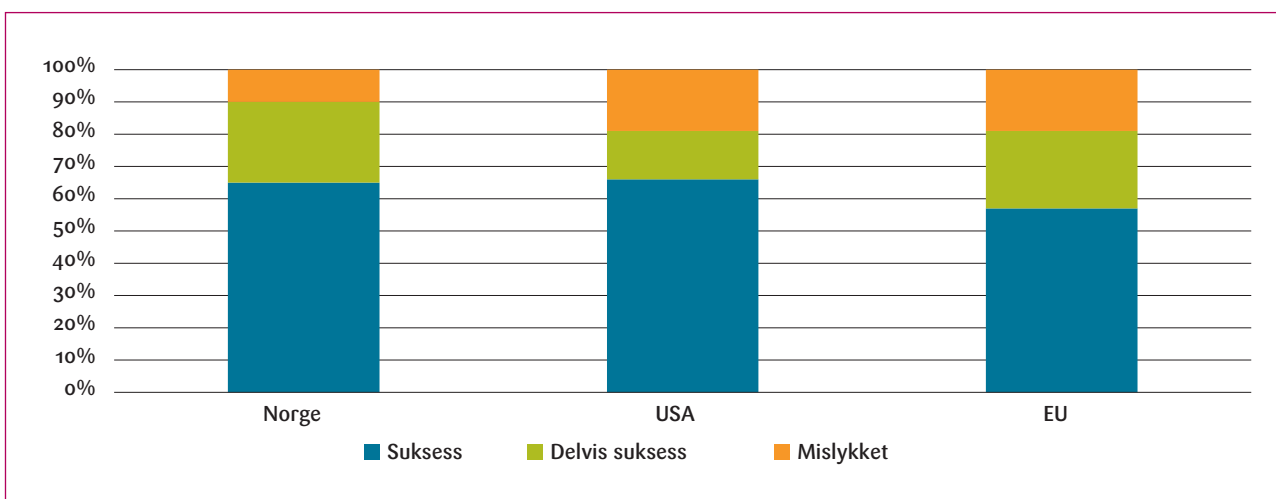
³² Den andre delen av FTC (2017) studien omfattet 15 fusjoner i spesifikke industrier (dagligvare, apotek, sykehus, etc.) og 24 fusjoner i legemiddelmarkedet. Her ble det sendt ut spørreskjema til kjøpere hvor de skulle svare på om virksomheten fremdeles var operativ, og hvis ikke, hvorvidt virksomheten var lagt ned eller solgt til andre aktører i markedet. Resultatene viste at rundt 90 prosent av kjøperne var fremdeles aktive i de spesifikke industriene, mens 75 prosent av produktene i legemiddelfusjonene ble fremdeles solgt av kjøper.

³³ Vi har ikke hatt informasjon om utvikling i markedsandeler til de utskilte virksomhetene, så testen må sees på som et øvre anslag på hvor effektive de strukturelle tiltakene var i å gjenopprette konkurransesituasjonen før fusjonen.

³⁴ De tre fusjonene med krav om restrukturering er (i) Shell-YX hvor to bensinstasjoner som Shell ønsket å overta (i form av en langsiktig leieavtale) ikke ble overført fra YX, (ii) Nortura – Prima Slakt / NorPri / Jæren eiendomsdrift hvor avtalen ble endret slik at Nortura ikke overtok kontroll over NorPri og Prima Gruppen forble majoritetseier (51 prosent av aksjene), og (iii) Sektor Alarm – Nokas som var et minoritetserverv hvor Sektor måtte redusere sitt kjøp av stemmeberettigede aksjer i Nokas fra 49,9 prosent til 25 prosent.

Tabell 7: Grad av «suksess» i fusjoner med strukturelle tiltak i Norge, 2004-2020

	Antall	Andel
Implementering av strukturelt tiltak (totalt 23 fusjoner)		
Fusjoner hvor strukturelle tiltak ble implementert i henhold til vedtak	20	87%
Andel strukturelle tiltak som ble implementert i henhold til vedtak	-	91%
Tiltak implementert og virksomhet operativ etter 3 år (totalt 20 fusjoner)		
Fusjoner hvor alle utskilte virksomhetene er operative	13	65%
Fusjoner hvor noen (minst én) av virksomhetene er operative	5	25%
Fusjoner hvor ingen av virksomhetene er operative	2	10%
Andel av virksomheter som skulle skilles ut som er operative	-	81%



Figur 4: Grad av suksess i implementering av strukturelle tiltak.

Videre er det fem av de 20 fusjonene hvor tiltakene er (helt eller delvis) implementert og noen (minst én) av de utskilte virksomhetene er operative etter tre år. I alle disse fusjonene ble flere av de pålagt utskilte virksomhetene lagt ned i løpet av tre års perioden etter godkjenning. Det gjelder fusjonene Ahsells-Bergen/Stavanger Rørhandel (to av tre lagt ned), Norli-Libris (to av sju lagt ned), Sats-Elixia (sju av 11 lagt ned), Coop-ICA (13 av 93 lagt ned) og St1-Shell (tre av 39 lagt ned). De avhjelpende tiltakene klassifiseres således som en delvis suksess for disse fusjonene.³⁶

For å sammenligne tallene for Norge med evalueringsstudiene fra USA og EU gjør vi følgende klassifisering av

fusjonene: (i) Fusjoner hvor tiltakene ble implementert og selskapene er operative tre år etter fusjonen klassifiseres som suksess, (ii) fusjoner som ble implementert og hvor minst én av virksomhetene er operative etter tre år klassifiseres som delvis suksess, og (iii) fusjoner som ikke ble implementert eller hvor ingen av virksomhetene er operative etter tre år klassifiseres som mislykket. Figur 4 viser tallene for Norge, USA og EU basert på denne klassifiseringen.

Vi ser at tallene for Norge er på omtrent samme nivå som USA og EU. Norge og USA har om lag samme strukturelle tiltak som klassifiseres som en suksess, mens EU har en noe lavere andel. Norge og EU har om lag samme andel tiltak som klassifiseres som delvis suksess, mens USA har en noe lavere andel. Norge har den laveste andelen strukturelle tiltak som mislyktes, mens USA og EU har om lag samme andel. Det er imidlertid verdt å understreke at tallene ikke er helt sammenlignbare. Vi har ikke informasjon om markedsandeler, og kan derfor ha overvurdert andelen

Tabell 8: *Krav til godkjenning av fusjon og implementering av strukturelle tiltak*

	Antall fusjoner (virksomheter)	Andel av tiltak implementert (snitt per fusjon)	Andel av virksomheter operative (3 år)	Antall dager fra vedtak til salg (snitt per fusjon)
Godkjenning basert på implementerte tiltak (fix-it-first)	6 (101)	100 %	96 %	0
Godkjenning med gjennomføringsforbud (upfront buyer)	6 (13)	98 %	93 %	102
Godkjenning uten gjennomføringsforbud (tidsfrist for salg)	11 (69)	82 %	69 %	278

Kilde: Konkurransetilsynet

strukturelle tiltak som er en suksess eller delvis suksess for Norge.

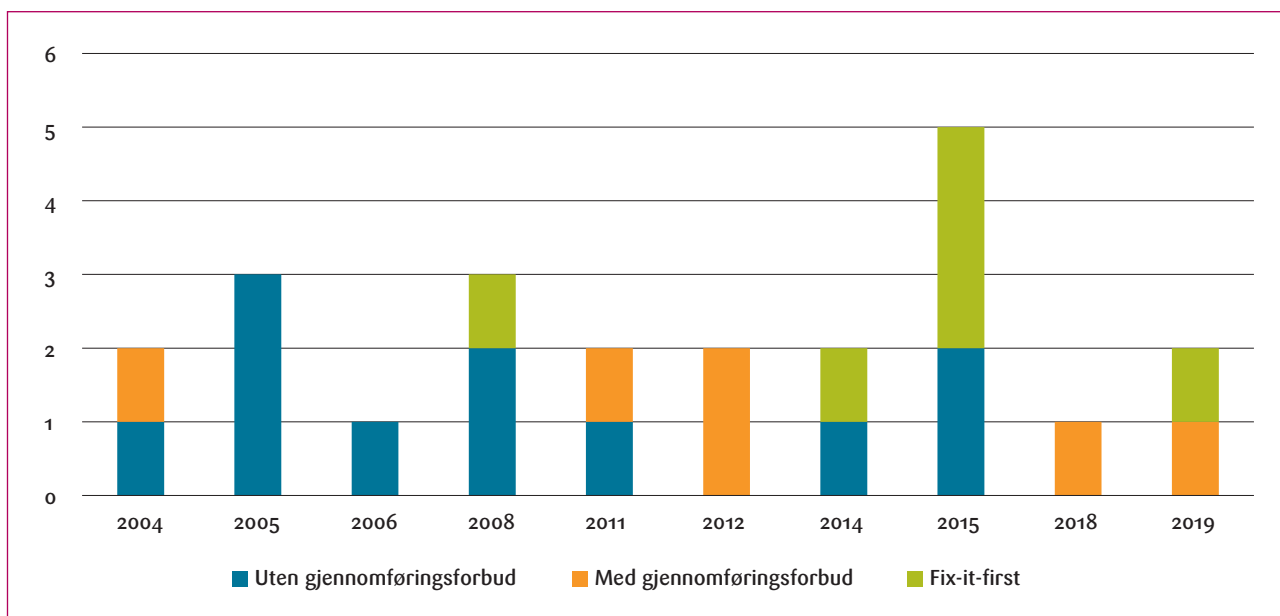
La oss se litt nærmere på hvilke krav som ble stilt i vedtakene til implementeringen av de strukturelle tiltakene. Vi har gått gjennom alle de 23 fusjonene med strukturelle tiltak og klassifisert disse i tre kategorier avhengig av om tiltakene er eller skal implementeres før fusjonen kan gjennomføres. Tabell 8 oppsummerer resultatene fra denne kartleggingen.

Vi ser at for seks fusjoner var tiltakene implementert før gjennomføringen av fusjonen, slik at vedtaket som godkjenner fusjonen på vilkår samtidig godkjenner kjøper og avtale om salg av virksomheter. Dette omtales ofte som «fix-it-first» og er ofte foretrukket fra konkurransemyndighetenes side ettersom det sikrer høy etterlevelse og kort tid fra vedtak til implementering av tiltak. Fusjonsprosessene er korte og ofte kommer tilbud om avjelpende tiltak fra selskapene så pass sent i prosessen at det er vanskelig å få til en slik «fix-it-first» godkjenning. I slike tilfeller er godkjenningen betinget på at selskapene forplikter seg til å selge nærmere definerte virksomheter i etterkant. Konkurransemyndighetene kan i slike tilfeller stille vilkår om at fusjonen ikke kan gjennomføres før selskapene har inngått en avtale om salg av virksomhetene til en kjøper som konkurransemyndighetene eksplisitt må godkjenne. Tabell 7 viser at andelen av tiltak som implementeres er 98 prosent i dette tilfellet og at det i snitt tok 102 dager å implementere tiltakene etter vedtaket som godkjente fusjonen.³⁷ Vi ser også at en høy andel av de utskilte virksomhetene er fremdeles operative etter tre år.

³⁷ Det er kun Norli-Libris fusjonen hvor én av butikkene ikke ble solgt og hvor Konkurransetilsynet til slutt opphevet gjennomføringsforbudet og godkjente fusjonen. I øvrige fem fusjoner så ble samtlige tiltak implementert.

Det er imidlertid for halvparten av fusjonene ikke oppstilt et forbud mot gjennomføring av fusjonen før tiltakene er implementert. I disse vedtakene er det riktignok ofte satt en tidsfrist for salg med mulighet for salg i regi av konkurransemyndighetene om fristen ikke overholdes. Likevel indikerer tallene i tabell 7 en lavere suksessrate når selskapene kan gjennomføre fusjonen før de strukturelle tiltakene er implementert. For to av fusjonene uten gjennomføringsforbud (Rema1000-Lidl og Lemminkäinen-Mesta) ble tiltakene aldri implementert. Videre ser vi at tiden det tar for å få tiltakene implementert er nesten tre ganger så lang for fusjonene uten gjennomføringsforbud med et snitt på 278 dager (for de virksomhetene som faktisk ble solgt). I tillegg er andelen av virksomheter som er operative tre år etter godkjenningen av fusjonen vesentlig lavere (69 prosent) enn for fusjonene hvor tiltakene enten er implementert før godkjenning (96 prosent) eller fusjonen ikke kan gjennomføres før tiltakene er implementert (93 prosent). En naturlig forklaring er at selskapene som ønsker å fusjonere har sterkere incentiv til å få implementert tiltakene raskt når de ikke kan gjennomføre fusjonen før virksomhetene er solgt. I tillegg har konkurransemyndighetene trolig større mulighet til å påvirke valg av kjøper og dermed sikre at denne er egnet til å gjenopprette konkurransen i markedet enn om fusjonen allerede er gjennomført.

Figur 5 viser utviklingen knyttet til krav til implementering over tid for de 23 fusjonene som ble godkjent med strukturelle tiltak. Vi ser at det er en tiltakende bruk av både fix-it-first og gjennomføringsforbud, noe som kan skyldes at konkurransemyndighetene har erfart at det kan være utfordringer knyttet til å godkjenne fusjoner før tiltakene er implementert. Likevel ser vi at det er noen fusjoner også i senere tid som har blitt godkjent uten at det er stilt slike krav. Et eksempel er St1-Shell fusjonen som ble godkjent i 2015 uten gjennomføringsforbud, og hvor det ble en svært lang prosess med klagerunde til departementet før kjøper og avtale endelig ble godkjent.



Figur 5: Krav til implementering av strukturelle tiltak.

HVORFOR AVHJELPENDE TILTAK IKKE (ALLTID) VIRKER

Det kan være mange forklaringer hvorfor avhjelpende tiltak ikke (alltid) er effektive i å motvirke konkurranseskadelige virkninger av fusjoner. For det første peker noen studier på at en for svak fusjonskontroll øker sjansen for at selskaper foreslår konkurranseskadelige fusjoner, og gitt at konkurransemyndigheter ikke har perfekt informasjon om transaksjonen, så øker dette sjansen for at konkurranseskadelige fusjoner blir godkjent.³⁸ Det er også noen studier, eksempelvis Cosnita-Langlais og Sørgard (2017), som har pekt på at muligheten for selskapene til å foreslå avhjelpende tiltak i seg selv øker faren for at konkurranseskadelige fusjoner blir godkjent i en situasjon hvor konkurransemyndighetene ikke har perfekt informasjon om virkningene av fusjonen.

For det andre kan de avhjelpende tiltakene i seg selv ikke være effektive i å gjenopprette konkurransen. Det kan skyldes at fusjonen ikke er egnet seg for avhjelpende tiltak, tiltakene ikke var optimalt designet, eller at de ikke ble implementert på en optimal måte. Motta et. al (2007) peker

³⁸ Duso mfl. (2013) undersøker i hvilken grad utformingen av fusjonspolitikken kan virke avskrekkende for konkurranseskadelige fusjoner. For fusjoner med avhjelpende tiltak finner de begrensede effekter med hensyn til avskrekkende virkninger. Kun avhjelpende tiltak i fase 1 ser ut til å ha en avskrekkende effekt på konkurranseskadelige fusjoner etter 2004. Clougherty mfl. (2016) finner tilsvarende at fusjoner med avhjelpende tiltak i fase 1 har en avskrekkende effekt på konkurranseskadelige fusjoner ved at dette leder til færre notisfiseringer de neste årene. Effekten er sterkest i høyt konsentrerte markeder.

særlig på asymmetrisk informasjon og incentivproblemer. Selskapene som fusjonerer har typisk bedre (og gjerne privat) informasjon om konkurransekraften og egnetheten til virksomhetene som skal selges ut enn konkurransemyndighetene. Videre har selskapene også i utgangspunktet ikke incentiver til å motvirke de konkurranseskadelige virkningene av fusjonen ettersom de nettopp vil tjene på at konkurransen svekkes. Denne kombinasjonen kan gjøre at selskapene ikke har incentiver til å foreslå effektive avhjelpende tiltak. Selskaper som eksempelvis må selge ut deler av den sammenslåtte virksomheten, kan ha interesse av at salget ikke lykkes, at det forsinkes, at det selges til en mindre effektiv konkurrent eller at konkurransekraften til den utskilte enheten blir redusert. På samme måte kan også kjøperen ha interesse av begrenset konkurranse i markedet.

Fordelen med strukturelle tiltak er imidlertid at slike tiltak er egnet til å fjerne muligheten for selskapene til å utøve markedsrett gitt at tiltakene er optimalt designet og implementert. Likevel definerer ICN (2016) tre typer risiko ved strukturelle tiltak; «*composition risk*», dvs. risiko knyttet til identifisering av hvor mye og hvilke deler av virksomheten som må skilles ut gjennom det avhjelpende tiltaket, « *purchaser risk*», dvs. risiko knyttet til utfordringene ved å finne en egnet kjøper og «*implementation risk*», dvs. risikoen for at tiltakene ikke blir gjennomført på en effektiv måte.

Informasjonsasymmetri kan spille en stor rolle for «*composition risk*» da partene har bedre informasjon om virksomheten

enn Konkurransetilsynet eller potensielle kjøpere. Et eksempel på betydningen av dette er at virksomheten som tilbys solgt ikke er tilstrekkelig attraktiv i markedet og at det av den grunn er en risiko for at virksomheten ikke blir solgt, slik tilfellet var for fusjonene Rema1000-Lidl, Lemminkäinen-Mesta og Norli-Libris. Konkurransemyndigheter legger ikke restriksjoner på forhandlingene mellom kjøper og selger av virksomhetene, men vil vanligvis sette krav til at kjøper er uavhengig (ikke har bindinger til selger) og egnet til å gjenopprette konkurransesituasjonen. Dersom partene ikke lykkes i å selge ut virksomheten til en uavhengig og egnet kjøper innen en angitt frist, overtas salgsoppdraget normalt av en forvalter. I den forbindelse settes det ikke noen nedre grense for hvilken pris forvalter kan selge virksomheten for.

Også i de tilfeller den utskilte virksomheten blir solgt, er det en risiko for at denne virksomheten ikke er levedyktig i markedet separat fra partene sin virksomhet. Et annet aspekt av dette er at det er risiko for at partene kan ha insentiver til å redusere konkurransekraften til den utskilte virksomheten før salget. For å begrense denne type problemer, har for eksempel FTC (2017) vist til at salg av en *standalone business* gjør suksess mer sannsynlig. På samme måte som hos andre konkurransemyndigheter, inneholder Konkurransetilsynets senere fusjonsvedtak på vilkår en rekke klausuler for å begrense denne type problemer, herunder gjennomføringsforbud, fix-it-first, osv.

En konsekvens av potensielt motstridende insentiver kan som nevnt være at partene ikke ønsker å selge til de aktører som utøver sterkest konkurransepress på selger, såkalt «purchaser risk». FTC (2017) finner i sine undersøkelser at partene ofte prøver å finne svake kjøpere. Utfra konkurransemyndighetenes ståsted vil det derfor være viktig at de avhjelpende tiltakene inneholder strenge krav til kjøperen for å redusere risikoen knyttet til at kjøper ikke vil drive den utskilte virksomheten videre på en slik måte at konkurransebekymringene fjernes.

Når det gjelder atferdstiltak, er hovedutfordringen at de avhjelpende tiltakene ikke endrer incentivene til den fusjonerte selskapet, bare mulighetene til å utøve markedsrett etter fusjonen. I tillegg gjør asymmetrisk informasjon det krevende å sikre etterlevelse av atferdstiltakene. Av denne grunn er konkurransemyndighetene i senere tid mer skeptisk til bruk av atferdstiltak, særlig i forbindelse med horisontale fusjoner. Konkurransetilsynet har først og fremst benyttet atferdsvilkår for å sikre tilgang til tredjeparter ved vertikale fusjoner. Slike vilkår ble for eksempel benyttet i Vipps-Bankaksept-BankID fusjonen. I tillegg har tilsynet

benyttet atferdstiltak sammen med strukturelle tiltak for å sikre leveranser og videreføring av merkevare i en overgangsfase, samt til å sikre at konkurransesensitiv informasjon ikke tilflytter konkurrenter.

Atferdstiltak utformes normalt for en gitt tidsperiode, men med muligheter for forlengelse for konkurransemyndighetene. Når det gjelder tilgangsvilkår, vil varigheten av vilkårene påvirke insentivene både til partene og tredjeparter. Tanken med å gjøre det tidsbegrenset er at tredjeparter i løpet av tidsperioden kan finne alternative leveransemuligheter. I tillegg vil konkurranseforhold kunne endre seg i løpet av tidsperioden. Dersom tredjeparter kan regne med at tilgangsvilkårene blir videreført, har de svakere insentiver til å skaffe seg alternative leveransemuligheter. På samme måte kan sannsynligheten for forlengelse også påvirke hvordan partene vil legge til rette for tilgang og hvor hardt de vil konkurrere med nyetablerte aktører. For konkurransemyndigheter vil det derfor kunne være nødvendig å se på mulighetene tredjeparter har hatt til å skaffe seg alternative leveranser i tidsperioden. Det kan også være et spørsmål om hvor lenge slike tiltak kan fornyes før det får karakter av regulering istedenfor avhjelpende tiltak. Dette er også forhold konkurransemyndigheter må vurdere før de velger å godta atferdsvilkår.

KONKLUSJON OG IMPLIKASJONER

Artikkelen har presentert en kartlegging av fusjonskontrollen i Norge for perioden 2004 til i dag, og sett nærmere på erfaringer med avhjelpende tiltak i Norge og andre land. Gjennomgangen viser stor variasjon i utøvelsen av fusjonskontrollen blant nasjonale konkurransemyndigheter. Norge skiller seg ut med en relativt aktiv fusjonskontroll og en relativt jevn fordeling av fusjoner som forbys eller godkjennes med avhjelpende tiltak. De senere årene har imidlertid antall fusjoner som undersøkes nærmere blitt redusert samtidig som antall fusjoner som forbys har økt, noe som indikerer en strammere fusjonskontroll.

Ex post studier fra USA finner relativt store prisøkninger ved fusjoner som godkjennes med avhjelpende tiltak. Prisøkningene er særlig store ved bruk av atferdstiltak, men også for fusjoner godkjent med strukturelle tiltak rapporteres det i flere tilfeller om store prisøkninger. Tilsvarende funn er også gjort i ex post studier fra Europa, men her er prisøkningene vesentlig mindre enn i USA for fusjoner som er godkjent med avhjelpende tiltak. For Norge foreligger det fire ex post studier som viser ingen eller svært begrensede prisøkninger etter at fusjonene er godkjent med avhjelpende tiltak eller klarert. Det er derfor indikasjoner på at erfaringene med

avhjelpende tiltak er bedre for Europa og Norge enn for USA, selv om utvalget er begrenset og neppe representativt.

Når det gjelder fusjoner som godkjennes med strukturelle tiltak, viser gjennomgangen at en stor andel (rundt 3/4) av disse lykkes i å gjenopprette konkurransesituasjonen i den forstand at virksomhetene som selges er aktive i markedet etter utskillelsen. Likevel er det eksempler på at virksomheter som skulle selges ut endte med ikke å bli solgt eller ble lagt ned kort tid etter utskillelsen. Gjennomgangen viser at denne andelen er størst i de tilfeller der fusjonen ble godkjent før de strukturelle tiltakene var implementert, noe som indikerer at vilkår som «fix-it-first» og «upfront buyer» er viktig for graden av suksess ved bruken av strukturelle tiltak. Selskapenes incentiv til å finne en kjøper som vil bli en effektiv konkurrent er trolig svakere når fusjonen kan gjennomføres før en slik kjøper er på plass. Forbud mot gjennomføring av fusjonen før en slik kjøper er på plass synes å øke sjansen for at strukturelle tiltak blir effektive.

Konkurransemyndigheter har den senere tid blitt mer tilbakeholdne med å godkjenne fusjoner med kun atferdsmessige tiltak. Det skyldes først og fremst at atferdstiltak ikke endrer selskapets incentiver til å utøve markedsrett etter fusjonen, men kun setter visse begrensninger på selskapets muligheter for dette. I tillegg er det utfordringer med å regulere selskapets atferd av kjente årsaker som asymmetrisk informasjon og vanskeligheter med å påvise at selskapet har brutt vilkårene. Denne skepsisen underbygges av studiene fra USA som rapporterer store prisøkninger ved fusjoner som godkjennes kun med atferdstiltak. Konkurransemyndighetene i mange land har implementert retningslinjer som skal begrense bruken av atferdstiltak, da særlig i horisontale fusjoner. I vertikale fusjoner er ofte ikke strukturelle tiltak mulig, og eneste alternativet er atferdstiltak. Mange vil likevel hevde at fusjonskontrollen bør være en strukturkontroll og at konkurransemyndigheter bør avstå fra å regulere selskaper og markeder. Fusjonskontrollen har virkninger både for selskaper og forbrukere i berørte markeder, men også mer vidtrekkende virkninger for økonomien som helhet, så det er viktig med en optimal utøvelsen av denne.

REFERANSER

- Azar, J., M. Schmaltz og I. Tecu (2018). Anticompetitive Effects of Common Ownership. *Journal of Finance* 73(4), 1513–1565.
- Bratberg, L. (2012). Inngrep mot foretakssammenslutninger ved pålegg av vilkår; En evaluering av bruken av vilkår i norske fusjonssaker. SNF Arbeidsnotat, 13/12.

- Braunfels, E., A. R. Gramstad og J. Skaar (2019). Efficiency gains vs. internalization of rivalry: Brand-level evidence from a merger in the mobile telecom market. Rapport 3/2019, Konkurransetilsynet.
- Brekke, K. R., L. Sørgard og A. J. Tveito (2019). Effekter av konkurransereglene for norske forbrukere. *Samfunnsøkonomen* 133(1), 28–42.
- Clougherty, J., T. Duso, M. Lee og J. Seldeslachts (2016). Effective European Antitrust: Does EC Merger Policy Involve Deterrence? *Economic Inquiry* 54(4), 1884–1903.
- Cosnita-Langlais A. og L. Sørgard (2017). Enforcement and Deterrence in Merger Control: The Case of Merger Remedies. *Review of Law & Economics* 14(3).
- DG COMP (2005). Merger Remedies Study. European Commission.
- Duso, T., K. Gugler og F. Szücs (2013). An Empirical Assessment of the 2004 EU Merger Policy Reform. *Economic Journal* 123 (572), F596–F619.
- FTC (1999). A Study of the Commission's Divestiture Process. Federal Trade Commission.
- FTC (2017). The FTC's Merger Remedies 2006–2012. A report of the Bureau of Competition and Economics. Federal Trade Commission.
- Gabrielsen, T. og B. O. Johansen (2018). Fusjonskontrollen og avhjelpende tiltak under nasjonal og lokal prising. *Samfunnsøkonomen* 132 (1), 23–35.
- Hjelmeng, E. J. og L. Sørgard (2014). *Konkurransopolitikk: Rettslig og økonomisk analyse*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Hoehn, T. (2009). Structure Versus Conduct – A Comparison of the National Merger Remedies Practice in Seven European Countries. *International Journal of the Economics of Business* 17(1), 9–32.
- ICN (2016). Merger Remedies Guide. International Competition Network.
- Juranek S., Ø. A. Nilsen og S. A. Ulsaker (2020). Bank Consolidation, Interest Rates, and Risk: A Post-Merger Analysis Based on Loan-level Data from the Corporate Sector. Mimeo, Norges Handelshøyskole.
- Kwoka, J. (2015). Mergers, merger control, and remedies: a retrospective analysis of U.S. policy. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Maier, N., J. R. Jørgensen, A. Lunde og O. Toivanen (2019). Ex-post analysis of the TeliaSonera-Chess 2005 merger. Rapport 2/2019, Konkurransetilsynet.
- Motta, M., M. Polo og H. Vasconcelos (2007). Merger Remedies in the European Union: An Overview. *The Antitrust Bulletin* 52 (3-4), 603–631.
- Nilsen Ø. A., L. Sørgard og S. A. Ulsaker (2016). Upstream merger in a successive oligopoly: Who pays the price? *International Journal of Industrial Organization* 48, 143–172.
- Ormosi, P., F. Mariuzzo og R. Havell (2015). A Review of Merger Decisions in the EU: What Can We Learn from Ex Post Evaluations? European Commission report, Luxembourg.
- Vita, M. og D. Osinski (2016). John Kwoka's Mergers, Merger Control, and Remedies: A Critical Review. Federal Trade Commission.

APPENDIKS: FUSJONSSAK I NORGE (2004 – 2020)

Vedtaksår	Fusjonssak	Type inngrep
2004	V2004-32 Ahlsells Holding AB – Bergens Rørhandel AS – Stavanger Rørhandel AS	Vilkår
2004	V2004-33 Ticketmaster New Venture Holdings II AB – Ticnet AS	Vilkår
2005	V2005-18 Orkla ASA – Collett Pharma AS	Vilkår
2005	V2005-12 Prior Norge BA – Norgården AS	Forbud
2005	V2005-10 Bankenes Betalingssentral AS – ZebSign AS	Vilkår
2005	V2005-11 National Oilwell, Inc. og Varco International, Inc.	Vilkår
2005	V2005-3 Swarco Norge AS – Peek Trafikk AS	Forbud
2005	V2005-6 Telenor Telecom Solutions AS – Tiscali AS	Vilkår
2006	V2006-223 Gilde – Prior	Forbud
2006	V2006-490 Falck Danmark A/S – Viking Redningstjeneste AS	Forbud
2007	V2007-27 Nortura BA – Hå Rugeri AS	Vilkår
2007	V2007-10 Findus Norge AS – Gro Industrier AS	Vilkår
2007	V2007-13 Media Norge ASA – Aftenposten AS / Bergens Tidende AS / Fædrelandsvennen AS / Fædrelandsvennens Trykkeri AS / Stavanger Aftenblad ASA	Vilkår
2007	V2007-1 Trøndertaxi AS – Sør-Trøndelag Taxi AS – Konkurranselova § 16	Forbud
2007	V2007-17 Bankenes Betalingssentral (BBS) – Teller AS	Vilkår
2008	V2008-10 Rema 1000 AS – Lidl Norge GmbH	Vilkår
2008	V2008-22 Opplysningen Mobil AS – Aspiro Søk AS	Forbud
2008	V2008-12 Eurofins Danmark A/S – Lantmännen Analycen Nordic AB / Analycen Ecotox AS	Vilkår
2008	V2008-3 Norske Shell – Spesific Assets of YX Energi Norge	Vilkår
2009	V2009-14 Validus AS – Sunkost ASA	Forbud
2011	V2011-8 Lemminkäinen Norge AS – Mesta Industri AS	Vilkår
2011	V2011-5 H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) AS / NorgesGruppen ASA – Norli Gruppen AS / NorgesGruppen Bok og Papir AS	Vilkår
2012	V2012-8 Telenor Norge AS – LOS Bynett AS / Bynett Privat A	Vilkår
2012	V2012-10 Mekonomen AB (publ) – MECA Scandinavia AB	Vilkår
2012	V2012-11 A-pressen AS – Mecom Europe AS (Edda Media AS)	Vilkår
2012	V2012-18 Plantasjen Norge AS – Oddernes Gartneri AS	Forbud
2013	V2013-1 Nor Tekstil AS – Sentralvaskeriene AS	Forbud
2013	V2013-5 Retriever Norge AS – Innholdsutvikling AS	Forbud
2014	V2014-2 Altor Fund III (via ELIXIA Holding IV AS) / TryghedsGruppen smba – ELIXIA Holding III AS/Health & Fitness Nordic AB	Vilkår
2014	V2014-9 Norsk Gjenvinning AS – Avfall Sør Bedrift AS	Forbud
2014	V2014-13 – Nortura SA- Prima Slakt AS/NorPri AS/ Jæren eiendomsinvest AS	Vilkår
2015	V2015-1 TeliaSonera – Tele2 Norge	Vilkår
2015	V2015-24 Coop – Ica	Vilkår
2015	V2015-29 St1 Nordic Oy – Smart Fuel AS	Vilkår
2015	V2015-30 Orkla – Cederroth Interessenter	Vilkår
2015	V2015-31 Aleris Helse – Teres Medical Group	Vilkår
2016	AT Skog SA – NEG Skog AS (V2016-3)	Forbud
2016	Sogn og Fjordane fylkeskommune – Torghatten ASA (V2016-5)	Forbud
2016	Umoe Restaurants AS – Dolly Dimple's Norge AS (V2016-6)	Forbud
2017	Eimskip Norway AS – Nor Lines AS (V2017-19)	Forbud
2018	Vipps AS – Bankaksept AS – BankID Norge AS (V2018-18)	Vilkår
2018	St1 Norge AS – Statoil Fuel & Retail Marine AS (V2018-19)	Vilkår
2019	Sector Alarm Group AS – Nokas Small Systems Business	Forbud
2019	Sector Alarm Group AS – Nokas AS (V2019-17) – minoritetsservv	Vilkår (redusert eierandel)
2019	Profsafe SE – Floatel International Limited	Forbud (påklagd og så trukket)
2019	Tieto Oyj – Every ASA	Vilkår
2020	Schibsted ASA – Nettbil AS	Forbud



ANDERS SKONHOFT
Institutt for Samfunnsøkonomi NTNU

Rente og avkastning i fisket¹

I artikkelen gis det en begrepsmessig forklaring på hvordan ressursrente og det som her kalles reguleringsrente oppstår i et fiske. Framstillingen er stilisert og siktemålet er å belyse noen viktige prinsipielle spørsmål. Fangstregulering står sentralt i analysen. Et fiske reguleres i dag på en lang rekke måter, for eksempel gjennom bruk av fangstredskap, tidspunkt for når det kan fiskes, områder hvor det kan fiskes, og mengde oppfisket kvantum. Det fokuseres her på virkningene ved regulering av samlet fangstkvote TAC («total allowable catch»), men regulering av den enkelte fisker via individuelle båtkvoter IVQ («individual vessel quotas») berøres også. Det vises hvordan økonomiske og biologiske drivkrefter påvirker ressursrenten og reguleringsrenten, og også konsumentnytt. Til slutt tas spørsmålet om beskatningen av fisket kort opp.

INNLEDNING

Det er flere studier som har analysert utviklingen av ressursrenten i de norske fiskeriene og faktorer som forklarer utviklingen over tid. Steinshamn (2005) viste at ressursrenten var svært beskjeden i 2002. Men han argumenterte for at renten kunne bli stor, og mente at kvotefordeling og valg av diskonteringsrente kunne være av særlig betydning. Greåker mfl. (2017) presenterer beregninger av ressursrenten i de norske fiskeriene for perioden 1984–2016. Det vises også her at under gitte forutsetninger kan ressursrenten bli betydelig hvis effektivitet tillegges større vekt på bekostning av fordeling på fartøygrupper og geografi. Flåten mfl. (2017) er et annet arbeid hvor forskjellen mel-

lom profit og rente diskuteres, og hvor ressursrenten i norsk og islandsk fiske beregnes og sammenliknes. Spørsmålet om rente og avkastning i de norske fiskeriene er også behandlet i flere offentlige utredninger. Se for eks. NOU 2016: 16. Jensen mfl. (2019) er et nyere eksempel på et noe bredere anlagt teoretisk arbeid, og hvor også priser og konsumentvelferd trekkes inn. Dette arbeidet er imidlertid ikke relatert til norske fiskerier.

Jeg skal i denne artikkelen først og fremst forsøke å gi en begrepsmessig forklaring på hvordan ressursrente og det jeg kaller reguleringsrente oppstår i et fiske. Framstillingen er stilisert for å få fram noen viktige hovedpunkter, og analysen er ikke knyttet til noe bestemt fiske selv om jeg trekker fram en del eksempler fra Norge. Fangstregulering står sentralt i diskusjonen. Et fiske reguleres i dag på en lang rekke måter, for eksempel gjennom lisens for å få delta,

¹ Takk til Ola Flåten, Irmelin Helgesen, Jon Olaf Olaussen, Stein Ivar Steinshamn og en anonym konsulent for kommentarer og innspill til en tidligere versjon av artikkelen. Ingen av disse kan lastes for eventuelle feil, mangler og uklarheter.

bruk av fangstredskap, tidspunkt for når det kan fiskes, områder hvor det kan fiskes og mengde oppfisket kvantum. Oppfisket kvantum kan reguleres både for den enkelte fisker gjennom individuelle båtkvoter IVQ («individual vessel quotas») og/eller via samlet fangstkvote TAC («total allowable catch»). For en oversikt med særlig relevans for Norge, se Hersoug (2005). Størrelsen på TAC har etter hvert kanskje blitt den viktigste type regulering, og denne reguleringsformen som bestemmer reguleringsrenten, spiller en svært viktig rolle for avkastningen i fisket i modellframstillingen her. Men jeg skal også kort se på hvordan individuell regulering gjennom båtkvoter IVQ kan påvirke både ressursrenten og reguleringsrenten. Alle andre mulige former for regulering, som bruk av bestemte typer fangstredskap og tidsregulering av fisket, holdes uendret i analysen. Jeg ser heller ikke på effekten av individuelle overførbare fangstkvoter ITQ («individual transferable vessel quotas»).

Grunnmodellen bygger på Quaas og Skonhøft (2020) hvor et gitt antall fiskere har fangstrettigheter i et fiske. Antall fiskere er «mange» og adferden er myopisk slik at profitten maksimeres uten å ta hensyn til virkningen på fiskebestanden. Fisket forvaltes på denne måten på en måte som kan betegnes som et regulert åpent fiske («regulated open-access»), og hvor reguleringen er bruken av fangstmetoder og teknologi, og antall fiskere. For disse fiskerne konstrueres det en kostnadsfunksjon som gir en (invers) tilbudsfunksjon hvor fangsten avhenger av prisen, men også av bestanden av fisk. Kapitalavkastningen berøres ikke eksplisitt, men jeg forutsetter at kapitalkostnadene er innbakt i kostnadene slik at profitten representerer en meravkastning i form av rente. Etter at denne grunnmodellen er gjennomgått, introduserer jeg så regulering ved fangstkvote (TAC).

Jeg starter i neste avsnittet ved å diskutere begrepene ressursrente og reguleringsrente. I avsnitt tre formuleres kostnadsmodellen hvor fisket uten fangstkvote studeres. Dette fisket sammenliknes så med planleggingsløsningen i avsnitt fire. I avsnitt fem ser jeg på den økonomiske effekten av å regulere fisket gjennom TAC, og viser hvordan reguleringsrenten oppstår. I avsnitt seks studeres effekten av å introdusere fartøyskvoter IVQ, mens avsnitt sju gir en numerisk illustrasjon. I avsnitt åtte tar jeg kort opp spørsmålet om beskatning. Artikkelen avsluttes med en kort oppsummering i avsnitt ni.

RESSURS- OG REGULERINGSRENTE

Måten jeg analyserer renten på i fisket er en del forskjellig fra hva som er vanlig. En standard framstilling er gitt i for eksempel Perlman mfl. (2011) og Flåten (2018) hvor ytterpunktene null-rente i et åpent fiske («open-access») og maksimalt økonomisk utbytte («maximum economic yield») vises i et likevektfiske slik at naturlig tilvekst hele tiden tilsvarer fangsten. Ved å introdusere økende marginalkostnader i innsatsbruken vil det kunne opptjenes rente også i det åpne fisket. Dette vil være intramarginal rente, som i et fiske best kan betegnes som ressursrente. Denne framstillingen går tilbake til pionerarbeidet til Copes (1972) som også studerte et likevektsfiske. For en nyere diskusjon basert på mye av det samme utgangspunktet, se Flåten (2018) og Jensen mfl. (2019). Den etterfølgende framstillingen er mer generell fordi jeg ser på et fiske som ikke nødvendigvis er i biologisk likevekt.

Den intramarginale renten i et fiske betegnes altså som ressursrente. Bakgrunnen for ressursrente, men også grunnrente (se nedenfor), er den naturgitte begrensningen av naturressurser. Fisher (1981, s.12–13) skriver: «How are exhaustible resources different from an ordinary good or resource? Simply in that it is limited in quantity and is not reproducible. But this means that extraction and consumption of one unit today involves an *opportunity* cost: the value that might have been obtained at some future date». Denne alternativkostnaden betegner Fisher også for «rent» og «royalty». Fisher gir imidlertid ikke noen klar definisjon av ressursrenten, noe som også ofte er tilfellet i forskningslitteraturen ellers. I Greåker mfl. (2017, s. 156) skrives det at «The resource rent is the extra income an entity obtains from having the right to utilize a natural resource. Here extra income implies returns above the normal return to investments». Men denne definisjonen er lite informativ fordi det ikke sies noe om hvordan denne ekstraavkastningen oppstår utover «the right to utilize a natural resource».

Begrepene ressursrente og grunnrente blandes ofte sammen. Det er mest rimelig å forbinde grunnrenten med høsting og uttak av naturressurser med ulik kvalitet, og hvor kostnaden ved å ta i bruk ressursen er avhengig av lokaliseringen. Dette var hovedpoenget i David Ricardos analyse av landproduktiviteten i jordbruket, hvor den intramarginale renten er kjent som Ricardiansk rente (Ricardo, 1817). Dette vil også være den typiske situasjonen i for eksempel norsk elektrisitetsproduksjon basert på vannkraft fordi produktiviteten av de enkelte lokaliseringer er naturgitt og varierer etter bla. fallhøyde og reguleringsmuligheter av vannet (Bye, 2014). Noe av den samme situa-

sjonen finner vi også i den norske oppdrettsnæringen fordi de ulike oppdrettslokalitetene har forskjellig kvalitet (NOU 2019: 18). Derimot er ulik produktivitet og fangstkostnader blant fiskerne og den intramarginale renten i et fiske, i all hovedsakelig knyttet til bruk av ulik fangstteknologi, forskjellig i dyktighet og ulik kjennskap til fiskegrunner med forskjellig kvalitet og tetthet av fisk. Den intramarginale renten her kan derfor best betegnes som ressursrente knyttet til den knappe ressursen (vill) fisk. Men det kan utmerket godt kan være ressursrente, som grunnrente, med helt homogene aktører så lenge det er ressursknapphet.

Bulte og van Kooten (2000, kap. 4) definerer ressursrenten som summen av knapphetsrente («scarcity rent») og Ricardiansk rente, og hvor knapphetsrenten (s. 65) defineres som «...(the) difference between marginal revenue and marginal production cost that can only come about as a result of the natural or policy-induced scarcity of the resource». I Skonhøft (2020) kommer det klart fram hva som ligger i denne sondringen mellom marginalinntekt og marginalkostnad for forståelsen av knapphetsrenten, her betegnet som reguleringsrente. Den etterfølgende analysen følger mye av det samme utgangspunktet, og hvor knapphetsrenten primært forbindes med reguleringen av fisket via den totale fangstkvote TAC. Men i motsetning til Bulte og van Kooten (2000) skiller jeg mellom knapphetsrente og ressursrente, slik at samlet rente i fisket er summen av den intramarginale ressursrenten og reguleringsrenten. Alt dette framkommer klarere av figurbetragtningene under.

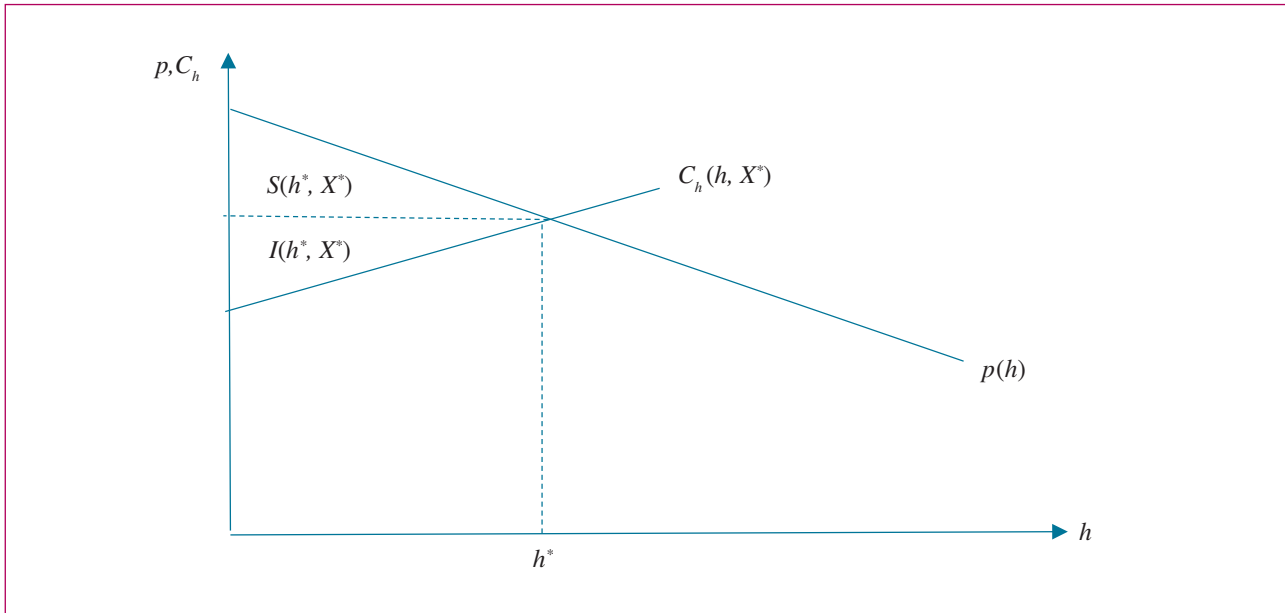
RESSURSRENTEN UTEN FANGSKVOTE

Jeg betrakter en fiskebestand som blir utnyttet av et gitt antall fiskere med tillatelse (lisens) til å fiske. Som nevnt antas antall fiskere å være gitt og «mange», og den enkelte fisker tar ikke hensyn til egen effekt av fisket på bestanden, og tilpasningen er myopisk. Hver enkelt fisker tar heller ikke hensyn til mulig påvirkning av markedsprisen for fisken. Det er som nevnt restriksjoner på bruken av fangstredskaper og fangstmetoder, men ingen fangstkvote til å begynne med. Fisket kan derfor betegnes som et regulert åpent fiske («regulated open-access»). Utnyttelsen er dermed som i Reimer og Wilen (2013), bortsett fra at uttaket her er indirekte regulert via lengden på fiskesesongen. Kostnaden i fisket avhenger av innsatsbruk og størrelsen på fiskebestanden. Via en produktfunksjon uttrykkes kostnadene på tidspunkt (år) t som en kontinuerlig funksjon av fangsten h og bestandsnivået X , $C = C(h, X)$ (se Appendikset for detaljer). Både fangsten og bestanden er gitt som biomasse (tonn). Kostnadene er stigende i fang-

sten og avtagende i bestandsstørrelsen. Som nevnt, tenker jeg meg at dette er kostnadsfunksjonen for alle fiskerne og reflekterer ulik individuell produktivitet (Copes, 1972; Perea mfl., 2012; Reimer og Wilen, 2013; Grainger og Costello, 2016). Den marginale fangstkostnadsfunksjon, eller (den inverse) tilbudsfunksjonen, $\partial C(h, X)/\partial h = C_h(h, X)$ (NOK/tonn) svarer derfor til en glattet kurve av enhetskostnadene (NOK/tonn) for de enkelte fiskerne, og hvor fangsten til hver enkelt er rangert etter produktivitet og stigende enhetskostnad («Salter kurve»; Salter 1969). Ulik produktivitet og kostnad blant fiskerne skyldes som nevnt forskjell i fartøy- og fangstutrustning, forskjeller i kunnskap om fisket osv., og ikke forskjellig tilgang på havområder med ulik produktivitet og fisketetthet.

Den (inverse) markedsetterspørselen er gitt ved $p(h)$ med $p' < 0$. Uten fangstkvote og når fiskerne er myopiske og tar bestanden og prisen for gitt er markedslivekten gitt av $p(h) = C_h(h, X)$. Dette gir høstingen i en gitt periode (år) som en funksjon av bestanden, $h(X)$. Samlet høsting i denne markedslivekten avhenger derfor av bestanden, og hvor en høyere bestand betyr lavere marginalkostnad og dermed høyere høsting. I tillegg vil også etterspørselsparametere, fangstproduktivitet og kostnadsparametere være bestemmende for høstingen. $h(X)$ sammenholdt med den naturlige veksten til fiskebestanden, betegnet $F(X)$, avgjør om bestanden øker eller avtar over tid, eller om bestanden er i biologisk likevekt (se Appendikset).

For ikke å bringe for mange forhold inn i analysen her, ser jeg kun på et fiske hvor høstingen akkurat er lik den naturlige tilveksten, og hvor likevekten er antatt å være stabil. Fordi tilbudet akkurat svarer til markedsetterspørselen, er fisket dermed både i *markeds* likevekt og i *biologisk* likevekt. Likevektbestanden betegnes for X^* , og $C_h(h^*, X^*)$ gir dermed tilbudsfunksjonen i biologisk likevekt i det uregulerte fisket. Markedslivekten følger som $p(h^*) = C_h(h^*, X^*)$. Se figur 1. $C_h(h^*, X^*)$ svarer på denne måten til enhetskostnaden for den marginalt lønnsomme fiskeren i biologisk som markedsmessig likevekt, mens alle andre som deltar i fisket oppnår positiv intramarginal rente. På den annen side vil fiskere med høyere kostnad enn $C_h(h^*, X^*)$ ikke finne det økonomisk regningssvarende å delta. Den intramarginale renten, eller ressursrenten, er gitt av arealet $I(h^*, X^*)$ i figuren, mens konsumentoverskuddet følger som $S(h^*, X^*)$. Hvis konsumentnytt og ressursrenten vektlegges likt, er velferden av fisket ved denne myopiske og uregulerte likevekten år t dermed gitt ved $I(h^*, X^*) + S(h^*, X^*)$. For fiskerier hovedsakelig basert på eksport, som de norske, vil det naturlig nok legges mindre vekt på konsumentoverskuddet.



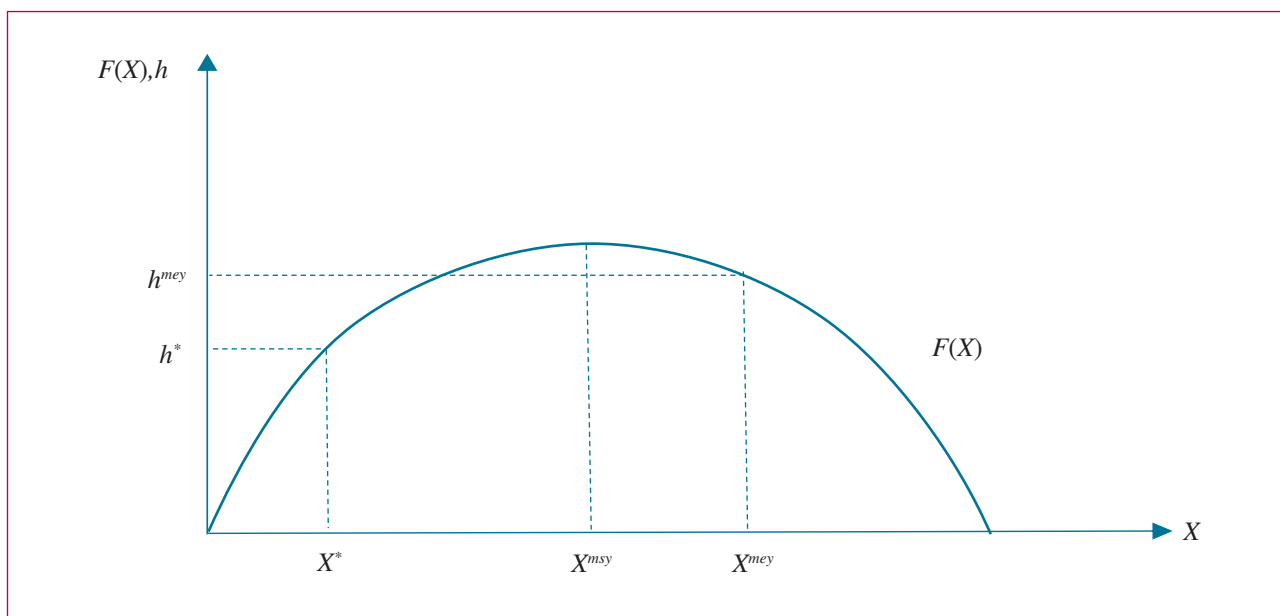
Figur 1: Høsting h^* og bestand X^* uten TAC regulering. Ressursrente (intramarginal rente) $I(h^*, X^*)$ og konsumentoverskudd $S(h^*, X^*)$.

I dette fisket uten fangstregulering vil fiskebestanden typisk være betydelig lavere enn den bestanden som gir det høyeste vedvarende fangstutbyttet, X^{msy} (msy= «maximum sustainable yield»; se også figur 2), og hvor årsaken er høy fangstinnsetning og mange fiskere involvert, og dermed en overutnyttet fiskebestand og høye fangstkostnader. Ressursrenten vil være beskjeden. Konsumentoverskuddet vil også være beskjedent ved lav fangst og høy markedspris. Fordi renten her kun utgjøres av intramarginal ressursrente, er fiskernes produktivitetsforskjell avgjørende for størrelsen på renten. Ved små forskjeller er ressursrenten lav.

Hvis etterspørselskurven skifter oppover, alt ellers likt, vil effekten i første omgang bli høyere høsting. Konsumentoverskuddet øker, og ressursrenten øker også. Men økt høsting betyr at uttaket overstiger den naturlige tilveksten, og bestanden drives nedover gitt at $X^* < X^{msy}$ holder i utgangspunktet (se Appendikset). Jeg finner derfor at både bestanden og høstingen blir lavere i den nye biologiske likevekten som følge av etterspørselsskiftet, mens markedsprisen blir høyere. Konsumentoverskuddet i den nye likevekten sammenliknet med den gamle likevekten før skiftet i etterspørselen reduseres derfor entydig. Effekten på ressursrenten er usikker, og det samme gjelder det samfunnsøkonomiske overskuddet. Se ellers avsnitt sju hvor det er gitt en numerisk illustrasjon.

Lavere kostnader fiskeinnsats vil, alt ellers likt, skifte (den inverse) tilbudsfunksjonen $C_h(h, X^*)$ nedover og høstingen i den nye markedslikevekten vil derfor overstige den naturlige tilveksten. Bestanden vil derfor i neste omgang reduseres. I den nye biologiske og markedslikevekten vil dermed bestand og uttak også nå bli lavere hvis $X^* < X^{msy}$ holder i utgangspunktet. Resultatet er derfor at konsumentoverskuddet vil bli lavere i den nye likevekten, men hva som skjer med lønnsomheten for fiskerne og ressursrenten er uklart. Høyere fangstproduktivitet, alt ellers likt, vil også i første omgang skifte tilbudsfunksjonen $C_h(h, X^*)$ nedover. Dette vil som for en reduksjon i kostnadene i neste omgang gi en lavere bestand og skifte kostnadsfunksjonen opp. Den nye biologiske likevekten vil derfor også nå være karakterisert ved lavere bestand og uttak. Det kan også vises at ressursrenten reduseres.

At mer produktiv fangstteknologi reduserer avkastningen framstår på mange måter som en paradoksal situasjon og er diskutert i detalj i Quaas og Skonhøft (2020). På den andre siden er det slik at et biologisk sett mer produktivt fiske, modellert ved et positivt skift i fiskebestandens maksimale spesifikke vekstrate, vil gi en ny biologisk og markeds likevekt hvor både høsting og bestand øker (se avsnitt sju). Dette vil gi både høyere ressursrente og konsumentoverskudd. Forutsetningen er igjen at $X^* < X^{msy}$ holder i utgangspunktet.



Figur 2: Høsting og bestandsnivå i fisket uten TAC regulering og i det optimale fisket i biologisk likevekt.

DET OPTIMALE FISKET

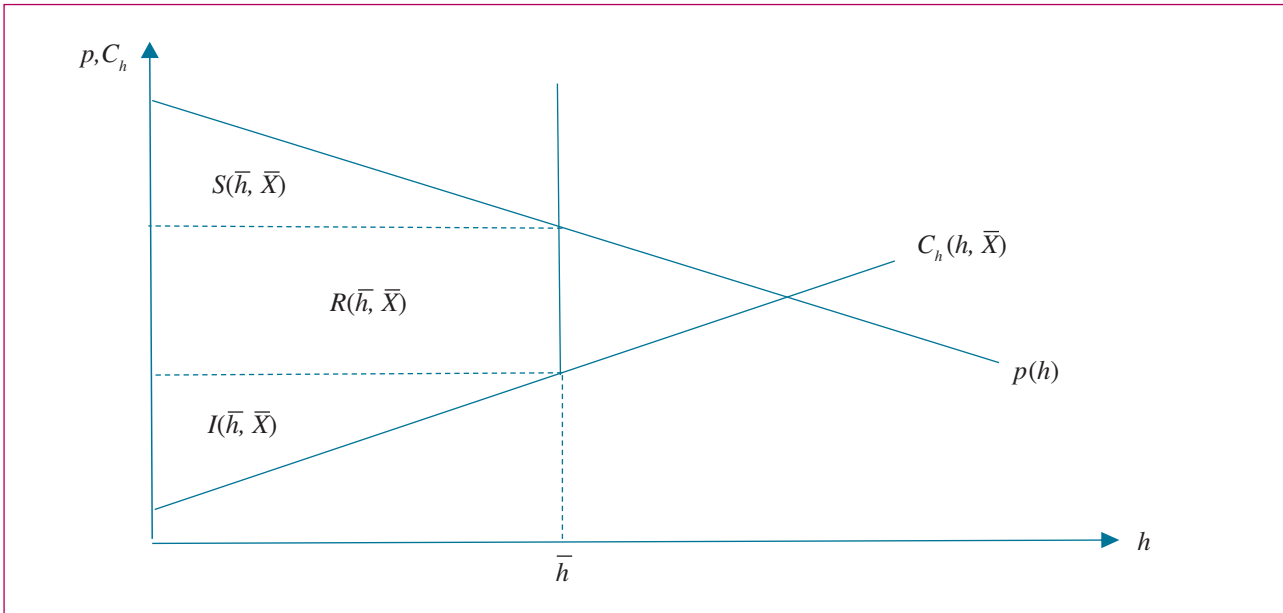
I fisket uten fangstregulering og med myopisk tilpasning som beskrevet ovenfor oppnår fiskerne kun intramarginal ressursrente, og enhetskostnaden for den marginale fiskeren svarer akkurat til markedsprisen. Dette vil ikke være situasjonen i planleggingsløsningen, eller i et fiske med en veldefinert rettighetshaver, hvor tilpasningen ikke lenger er myopisk. Her er størrelsen på bestanden i tillegg til høstingen beslutningsvariable. Som en referanse til fisket både med og uten TAC regulering skal jeg skal kort se på dette nå.

Ved maksimering av neddiskontert profitt og når det fortsatt antas at markedsprisen for fisken tas for gitt kan løsningen på dette problemet karakteriseres ved betingelsen $p(h^{mey}) = C_h(h^{mey}, X^{mey}) + \lambda^{mey}$, hvor $\lambda^{mey} > 0$ er bestandens skyggepris (se Appendikset). Toppskrift mey indikerer her den maksimale økonomiske avkastningen (mey = «maximum economic yield»), og denne betegnelsen gjelder her for alle valg av diskonteringsrente $\delta \geq 0$. Markedsprisen skal derfor være høyere enn marginalkostnaden i det optimale fisket. Skyggeprisen reflekterer ressursknappheten, og at uttak av fisk «i dag» har en kostnad i form av mindre fisk «i morgen». Det er en skyggepris av denne typen Fisher (1981) forbinder med ressursrente i sin diskusjon. I det optimale fisket kommer en avkastning knyt-

tet til denne skyggeprisen i tillegg til den intramarginale ressursrenten, og kan uttrykkes ved produktet $\lambda^{mey} h^{mey}$. Denne ekstraavkastningen har stor likhet med det jeg i det etterfølgende betegner for reguleringsrente.

I figur 2 har jeg illustrert den typiske løsningen for det optimale fisket og sammenliknet med fisket uten TAC regulering. Den naturlige vekstfunksjonen $F(X)$ er her basert på en logistisk funksjon (se Appendikset for en nærmere presisering). Jeg har her antatt $X^* < X^{msy} < X^{mey}$, og hvor $X^{msy} < X^{mey}$ hviler på en forutsetning om at tetthetseffekten i kostnadene dominerer diskonteringsrenten (Appendikset).

I det optimale fisket vil et positivt skift i etterspørselen og høyere markedspris for fisken resultere i en lavere bestand, men høyere høsting i den nye likevekten, når den opprinnelige situasjonen er som vist i figur 2. Profitten vil øke, mens effekten på konsumentoverskuddet i prinsippet er uklart. En marginal reduksjon i kostnaden for fiskeinnsatsen vil ha tilsvarende effekter, og det samme skjer ved høyere fangstproduktivitet. Disse resultatene er velkjente fra litteraturen, men hovedpoenget her er at endringer i etterspørsel, teknologi og kostnader virker nokså forskjellig sammenliknet med det myopiske fisket uten TAC regulering diskutert ovenfor.



Figur 3: Høsting \bar{h} og bestandsnivå \bar{X} ved TAC regulering. Ressursrente (intramarginal rente) $I(\bar{h}, \bar{X})$, reguleringsrente $R(\bar{h}, \bar{X})$ og konsumentoverskudd $S(\bar{h}, \bar{X})$.

RESSURSRENTE OG REGULERINGSRENTE

Jeg går så over til å se på fangstregulering og hvor bakgrunnen er fisket beskrevet i avsnitt tre med resultat høy fiskeinnsats, en beskjeden fiskebestand og liten fangst. Det settes nå en fangstkvote for hele flåten. Utover dette er reguleringen av redskapsbruk og fangstmetoder som tidligere, slik at jeg nå har samme type regulert fiske som i Reimer og Wilen (2013). Forskjellen er at mens fangstkvoten er indirekte regulert via fiskesesongens lengde her, er uttaket direkte regulert i den etterfølgende modellen. Fangstkvoten TAC betegnes \bar{h} . Fangstkvoten kan for eksempel være basert på den bestanden som gir det høyeste vedvarende økonomiske utbyttet X^{mey} , altså fisket skissert i avsnitt fire. TAC kan også svare til den bestanden som gir den høyeste vedvarende fangsten, X^{msy} . Dette er den type regulering som ofte er anbefalt av biologer og benyttes av EU, og er også et uttalt forvaltningsmål fra FN (United Nations Convention on the Law of the Sea). Når jeg fortsatt kun analyserer et likevektsfiske hvor fangsten er lik fiskebestandens naturlige tilvekst, betegnes likevektbestanden nå for \bar{X} .

Figur 3 illustrerer løsningen ved TAC fangstregulering. Tilbudsfunksjonen svarer nå til den glattede kurven av fiskernes enhetskostnader $C_h(h, \bar{X})$ opp til \bar{h} , hvor den får en knekk og blir loddrett. Den regulererte markedslukevekten er dermed gitt der den loddrette delen av tilbudskurven skjærer etterspørselskurven. Ressursrenten er her gitt ved area-

let $I(\bar{h}, \bar{X})$. I tillegg oppstår det en ny type rente som følge av reguleringen, reguleringsrenten, gitt ved $R(\bar{h}, \bar{X})$. Den samlede renten i dette regulerede fisket er dermed $I(\bar{h}, \bar{X}) + R(\bar{h}, \bar{X})$. Den marginalt lønnsomme fiskeren med enhetskostnad $C_h(\bar{h}, \bar{X})$ under reguleringen oppnår ingen ressursrente, men reguleringsrenten per fangstenhet for denne marginale fiskeren er den samme som for de øvrige fiskerne. Med konsumentoverskuddet som $S(\bar{h}, \bar{X})$ er samlet velferd nå gitt ved $I(\bar{h}, \bar{X}) + R(\bar{h}, \bar{X}) + S(\bar{h}, \bar{X})$. Samlet rente og konsumentoverskudd her vil naturligvis være lik resultatet i det optimale fisket skissert i avsnitt 4 gitt at $\bar{h} = h^{mey}$.

Sammenliknet med fisket uten fangstregulering vist i figur 1, betyr fangstreguleringen at fiskeinnsatsen går ned, og både bestanden og høstingen øker; $\bar{X} > X^*$ og $\bar{h} > h^*$. Fordi fiskeinnsatsen og antall fiskere reduseres lider følgende fiskerne med høye kostnader tap ved reguleringen. Det er kanskje rimelig å tro at ressursrenten vil øke ved regulering fordi bestanden blir høyere, og dermed kostnadene lavere, men også fordi fangsten blir høyere. Men som jeg viser i den numeriske illustrasjonen under holder generelt ikke dette. Derimot blir konsumentoverskuddet høyere ved regulering, og dette skjer ganske enkelt fordi fangsten og tilbudet av fisk øker.

Høyere etterspørsel slik at $p(h)$ skifter oppover gir nå ingen endringer i bestand og høsting. Intramarginal rente og res-

sursrenten vil derfor være uendret, mens reguleringsrenten blir høyere i den nye markedslukevekten. Prisen øker, men effekten på konsumentoverskuddet er usikkert. Det vil være uendret hvis markedsetterspørselen skifter uniformt oppover (lineær etterspørselsfunksjon). Lavere etterspørsel og et skift av $p(h)$ innover reduserer reguleringsrenten, mens intramarginal rente fortsatt er upåvirket så lenge reguleringen av fangsten er bindende. Endring av kostnaden ved bruken av fiskeinnsats, eller introduksjon av mer effektiv fangstteknologi betyr, alt ellers likt, at tilbudskurven $C(h, \bar{X})$ skifter nedover. Resultatet blir høyere reguleringsrente, mens effekten på ressursrenten er usikker. Fordi fangstkvantumet er uendret, vil størrelsen på konsumentoverskuddet være upåvirket.

Diskusjonen ovenfor er basert på $\bar{X} > X^*$ og $\bar{h} > h^*$, og representerer den typiske situasjonen med høy fiskeinnsats, en nedfisket bestand og lav fangst uten regulering. Men ved høye fangstkostnader eller et vanskelig tilgjengelig fiske og lav fangstproduktivitet slik at fiskeinnsatsen blir beskjeden, kan det uregulerte fisket ende opp med en bestand nær X^{msy} . En regulering som gir $\bar{X} > X^{msy}$ kan da lede til at uttaket uten fangstregulering blir høyere enn ved reguleringen, $h^* > \bar{h}$. Dette kan resultere i høyere ressursrente i det regulerte enn i det uregulerte fisket. Men ved en kvotefastsetting TAC i det regulerte fisket som svarer til en bestand lik eller i nærheten av X^{mey} , vil naturligvis summen av ressursrente og reguleringsrente i det regulerte fisket være høyere enn ressursrenten i fisket uten fangstregulering. I realiteten vil $\bar{h} < h^*$ være en lite realistisk situasjon fordi fangstregulering uten press på bestanden og overfiske lite trolig vil finne sted.

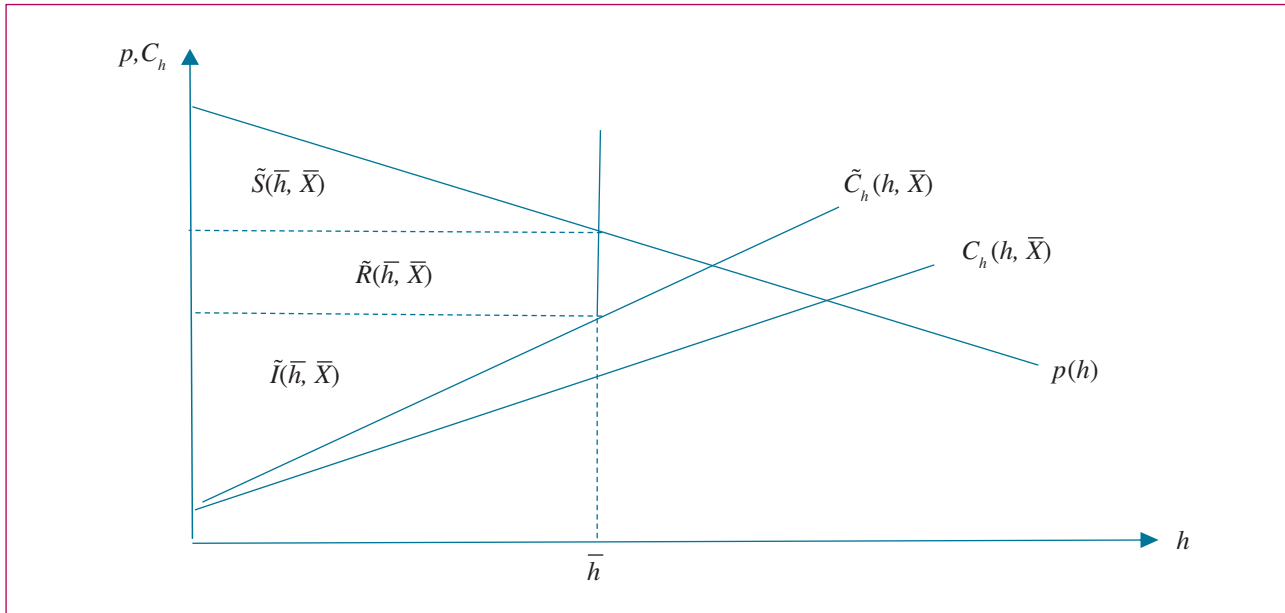
Et siste spørsmål jeg tar opp her, er virkning av endret TAC. I Skonhoft (2020) som ser på oppdrettsnæringen, ble det vist at strammere regulering i form av færre lisenser og lavere produksjon, enten kan gi lavere eller høyere sum reguleringsrente og grunnrente (i oppdrettsnæringen er det som nevnt mest rimelig å betegne den intramarginale renten som grunnrente). Det avgjørende er lokaliseringen av det regulerte kvantum versus næringens marginalkostnad og marginalinntekt. I et fiske er situasjonen mer komplisert. En grunn er at endret TAC også gir seg utslag i endret bestand, og dermed et skift i marginalkostnadene og tilbudsfunksjonen. Det åpenbare resultatet er at hvis $\bar{X} < X^{mey}$, og hvor X^{mey} er basert på langtidslukevekten når diskontering ikke er inkludert (se Appendikset), så vil en liten reduksjon i fangstkvoten med resultat økt likevektsbestand bety høyere avkastning for fiskerne.

FORDELING OG FARTØYKVOTER

Bak kostnadene og tilbudsfunksjonen i det TAC regulerte fisket er det kun innføring av den totale fangstkvoten som er nytt sammenliknet med fisket uten TAC. En slik situasjon svarer imidlertid bare delvis til hvordan fisket i Norge, som i mange andre land, er regulert. En viktig side ved dagens fiskeriregulering er at det ofte er individuelle fartøykvoter IVQ for alle fiskere med adgang til det aktuelle fisket. Bak fartøykvotene i Norge vil det være kvotering på ulike størrelses- og fartøygrupper og det kan være bestemte krav til lokaliseringen av båtene og hvor fangsten skal landes. Disse spørsmålene har blitt tatt opp i den nylige fremlagte rapporten fra Riksrevisjonen (2020). I Norge har det vært mye debatt knyttet til fordelingen av kvoter og fangstrettigheter mellom trålerflåten og kystflåten i torskfiskerierne. Noe stilisert foregår tildelingen av fartøykvoter her i tre trinn. I trinn en, i samarbeid med Russland, fastsettes en TAC for hele det norske torskfisket, som i trinn to fordeles på kystflåten og trålerflåten. I trinn tre fordeles så fisken på fartøyene med fangstrettigheter i hver av disse to gruppene. Se Hersoug (2005) for detaljer.

Introduksjon av IVQ gir en tilleggsregulering utover fangstkvoten TAC. Og når jeg tenker meg at denne reguleringen delvis kan være betinget av krav til geografisk lokalisering av flåten, betyr dette generelt at noen av de mest effektive fiskerne/fartøyene ikke lenger har adgang til fisket, mens andre fiskere/fartøyer som ikke var effektive nok til å delta ved kun TAC reguleringen nå kan få adgang. Introduksjon av IVQ betyr derfor at fangstkostnadene øker og den (inverse) tilbudskurven skifter oppover. Dette er illustrert i figur 4 hvor likevektsbestanden \bar{X} og dermed fiskekvoten \bar{h} er antatt å være som i det foregående. Den marginale kostnadsfunksjonen $\tilde{C}_h(h, \bar{X}) \geq C_h(h, \bar{X})$ svarer nå til den nye situasjonen med tilleggsregulering via fartøykvoter, høyere kostnader og lavere effektivitet. Tilbudsfunksjonen er så bestemt av denne opp til \bar{h} hvor den igjen blir loddrett. Den nederste kostnadsfunksjonen svarer til den tidligere situasjonen fra figur 3. Tilbudskurvene er antatt å ha samme utgangspunkt hvilket betyr at den mest effektive fiskeren/fartøyet er med under begge kvoteregimene. Disse to tilbudskurvene kan på mange måter svare til den situasjonen Greåker mfl. (2017) studerer.

Reguleringsrenten blir i den nye situasjonen med fartøykvoter ubetinget lavere, $\tilde{R}(\bar{h}, \bar{X}) < R(\bar{h}, \bar{X})$. På den annen side kan ressursrenten, eller den intramarginale renten, øke som følge av større grad av variasjon i kostnader og produktivitet. Redusert reguleringsrente vil dominere



Figur 4: Høsting \bar{h} og bestandsnivå \bar{X} ved TAC regulering. Tilbudskurven $C_h(h, \bar{X})$ uten båtkvoter og tilbudskurven $\tilde{C}_h(h, \bar{X})$ med båtkvoter IVQ.

økt ressursrente, og samlet rente blir ubetinget lavere i den nye situasjonen med mer regulering. Fordi konsumentoverskuddet er likt i begge reguleringsregimene, $\tilde{S}(\bar{h}, \bar{X}) = S(\bar{h}, \bar{X})$, betyr det at velferden reduseres ved regulering via fartøykvoter. Men dette er åpenbart en partiell velferdsvurdering fordi viktige fordelings spørsmål som lokalisering av flåten og landingen av fisken ikke er inkludert.

I denne diskusjonen har jeg også sett bort fra at introduksjon av IVQ kan redusere de individuelle fangstkostnadene som følge av at fiskerne med individuelle båtkvoter kan være mer selektive når det gjelder tidspunkt for høsting av fisken. Et annet forhold jeg har sett bort fra er at fiskeprisen også kan variere etter type fangstmetode og fartøy. Når det gjelder det norske torskefisket er det slik at markedsprisen (NOK/tonn) er høyere for torsk levert fra kystflåten enn fra trålerflåten (se for eksempel Helgesen mfl., 2018). Det er to grunner til dette. For det første verdsettes stor fisk høyere enn liten fisk slik at prisen (NOK/tonn) er høyere for stor fisk enn liten fisk. Fordi kystflåten gjennomgående fanger større fisk enn trålerflåten, blir fangstprisen høyere for kystflåten. For det andre vurderes kvaliteten på fangsten fra kystflåten som bedre enn fangsten fra trålerflåten. For det norske torskefisket betyr det at markedsetterspørselskur-

ven skifter utover ved IVQ hvis fangsten fra kystflåten er relativt sett høyere ved IVQ enn uten IVQ. Betydningen av negative eksternaliteter hører til i et videre perspektiv. Av betydning her er bunnhabitat og korallrev ødelagt av trålerflåten (Armstrong mfl., 2017), og drivstofforbruk og utslipp av klimagassutslipp som er betydelig høyere for trålere enn for kystflåten (Helgesen, 2020).

NUMERISK ILLUSTRASJON

Jeg skal nå gi en kort numerisk illustrasjon som ikke er knyttet til noe bestemt fiske og kun er regneeksempler. Tilbudsfunksjonen er antatt å være lineær og gitt ved $C_h(h, X) = c_0/qX + (c_1/q^2X^2)h$ og hvor den bakenforliggende fiskeinnsatsen er tenkt uttrykk i antall («standardiserte») båter (se Appendikset for detaljer). Beskrivelsen av parameterne og valgte basisverdier er gitt i Tabell 1. Høyere bestand skifter tilbudsfunksjonen ned, og flater den også ut. Etterspørselsfunksjonen er også antatt å være lineær, $p(h) = a - bh$, mens den naturlige vekstfunksjonen er logistisk og gitt ved $F(X) = rX(1 - X/K)$. Det er viktig å understreke at de numeriske resultatene og effektene av parameterendringer som vises ikke er generelle. De vil i en viss grad avhenge både av parameterverdier og valgte funksjonsformer.

Tabell 1: *Basis parameterverdier*

Parameter	Verdi og dimensjon
Etterspørselsparameter a	15 (1000 NOK/tonn)
Etterspørselsparameter b	0,050 (1000 NOK/tonn ²)
Kostnadsparameter c_0	100 (1000 NOK/båt)
Kostnadsparameter c_1	5 (1000 NOK/båt ²)
Produktivitetsparameter q	0,05 (1/båt)
Maksimal spesifikk vekstrate r	0,25 (1/år)
Bærekapasitet K	1000 (tonn)

Jeg starter med å se på fisket uten TAC regulering i Tabell 2. Under Basisalternativet foregår det et betydelig overfiske, og likevektsbestanden på 183 (tonn) ligger betydelig under X^{msy} , som er på $K/2 = 500$ tonn. Ressursrenten og konsumentoverskuddet blir også lavt. Både bestand og høsting reduseres ved at etterspørselen skifter oppover via et partielt skift i parameteren a . På den andre siden øker ressursrenten, mens konsumentoverskuddet reduseres. De samme effektene observeres ved en kostnadsreduksjon i fiskeinnsatsen, mens høyere fangstproduktivitet reduserer ressursrenten. En mer produktiv fiskebestand via en høyere

spesifikk vekstrate gir, som ventet, både økt høsting, ressursrente og konsumentoverskudd.

Tabell 3 viser resultatene ved TAC reguleringen, men ingen individuelle fartøyskvoter IVQ. Bestandsmålet er satt til $\bar{X} = X^{msy}$, som altså med $K = 1000$ (tonn) gir $\bar{X} = 500$. TAC blir da $\bar{h} = 63$ (tonn). Det observeres at reguleringsrenten blir svært betydningsfull sammenliknet med ressursrenten under alle scenariene. Ressursrenten blir også lavere enn i det uregulerte fisket. En grunn til dette er at en høyere bestand reduserer kostnadsforskjellen mellom fiskerne, og den (inverse) tilbudskurven flater ut. Konsumentoverskuddet blir vesentlig høyere enn i det uregulerte fisket fordi både uttaket av fisk og tilbudt kvantum øker samtidig som markedsprisen blir lavere. Dette er en viktig observasjon som er nokså generell. Det er ikke bare de mest effektive fiskerne som tjener på TAC reguleringen, konsumentene gjør det også. Fordi både bestand og uttak hele tiden er uendret, er virkningene av endrede økonomiske og biologiske drivkrefter lettere å gjennomskue enn i det uregulerte fisket. Kanskje viktigst å merke seg er at høyere fangstproduktivitet nå gir høyere rente for fiskerne via økt reguleringsrente.

Tabell 2: *Fisket uten TAC regulering*

	Bestandsnivå X^* (tonn)	Høsting (h^*) (tonn)	Markedspris p (1000 NOK/tonn)	Ressursrente l^* (1000 NOK)	Konsumentoverskudd S^* (1000 NOK)
Basisalternativ	183	37	13,2	41,1	34,4
Økt etterspørsel, $a = 16^1$)	170	36	14,2	43,7	31,5
Lavere kostnad fiskeinnsats, $c_0 = 90^1$)	167	35	13,3	43,1	30,1
Høyere fangstproduktivitet, $q = 0,06^1$)	146	31	13,4	31,6	24,2
Høyere spesifikk vekstrate, $r = 0,30^1$)	197	48	12,6	58,7	57,0

¹⁾ Partiell endring parameterverdi, ellers basisverdier fra Tabell 1.

Tabell 3: *TAC og det regulert fisket*

	Bestandsnivå \bar{X} (1000 tonn)	Høsting \bar{h} (1000 tonn)	Markedspris p (1000 NOK/tonn)	Ressurs- rente \bar{l} (1000 NOK)	Regulerings- rente \bar{R} (1000 NOK)	Konsument- overskudd \bar{S} (1000 NOK)
Basisverdier	500	63	11,9	15,6	460,9	97,7
Økt etterspørsel, $a = 16^1$)	500	63	12,9	15,8	523,4	97,7
Lavere kostnad fiskeinnsats, $c_0 = 90^1$)	500	63	11,9	15,6	485,9	97,7
Høyere fangstproduktivitet, $q = 0,06^1$)	500	63	11,9	10,9	512,2	97,7
Høyere maksimal spesifikk vekstrate, $r = 0,30^1$)	500	75	11,3	22,5	498,8	140,6

¹⁾ Partiell endring parameterverdi. Ellers basisverdier fra Tabell 1.

Det er også av interesse å se hvordan endret TAC påvirker avkastning og fiskebestand. Jeg har sett på dette ved å øke bestandsmålet til $\bar{X} = 600$ (tonn) svarende til en TAC på $\bar{h} = 60$ (tonn). Sammenliknet med $\bar{X} = 500$, øker den samlede renten. Jeg finner nå at reguleringsrenten blir $\bar{R} = 500$ (1000 NOK) mens ressursrenten som ventet reduseres. Konsumentoverskuddet øker også, og blir $\bar{S} = 90$ (1000 NOK). Som nevnt tidligere (avsnitt fem), er lokaliseringen av det regulerte bestandsnivået sammenliknet med bestandsnivået som gir det største økonomiske utbyttet X^{mey} ved diskonteringsrente lik null avgjørende for hva som skjer med ressursrente og reguleringsrente ved endret regulering. Med basisverdiene finner jeg $X^{mey} = 620$ (tonn) og $h^{mey} = 59$ (tonn) (se også Appendikset).

Jeg skal også kort se på hvordan introduksjon av fartøykvoter IVQ kan tenkes å påvirke renten og konsumentoverskuddet. Dette modelleres ganske enkelt ved å øke marginalkostnaden på en slik måte at tilbudskurven blir brattere, men har samme utgangspunktet som tidligere. Se igjen figur 4. For tilbudsfunksjonen spesifisert i begynnelsen av dette avsnittet betyr det ganske enkelt at c_1 gis en høyere verdi. En dobling av c_1 fra 5 til 10 (1000 NOK/båt²), gir beskjedne endringer. Ved samme TAC som tidligere, $\bar{h} = 63$ (tonn), er markedsprisen uendret. Jeg finner da at ressursrenten øker og blir $\tilde{I} = 31,3$ (1000 NOK), mens reguleringsrenten reduseres sammenliknet med basialternativet og blir $\tilde{R} = 429,7$. Konsumentoverskuddet forblir uendret $\tilde{S} = 97,7$ (1000 NOK).

RESSURSRENTEN OG BESKATNING

Det norske folk har eiendomsretten til fisken i norske farvann. Dette ble fastslått av Høyesterett i 2013, og det samme understrekes av Riksrevisjonen (2020). En rimelig forståelse av dette er at fangsten i form av individuelle fartøykvoter IVQ kan representere en privatisering av eiendomsretten til fisken hvis det er en stor grad av automatikk i tildelingen, kombinert med lang varighet og fravær av ressursbeskatning. Hvis det i tillegg er et system for kjøp og salg av individuelle kvoter ITQ, framtrer privatiseringen enda mer udiskutabel. I Norge er det ingen direkte kvotemarkeder, men omsetning og salg av rettigheter har skjedd i en ikke ubetydelig grad gjennom såkalt strukturering (igjen se Riksrevisjonen, 2020; NOU 2016: 16; Hersoug, 2005). Det at kvotesystemet og struktureringen har gitt høyere fangstuttak på stadig færre båter og eiere indikerer en ytterligere privatisering av fisken og styrker argumentasjonen for ressursbeskatning. I NOU (2016: 16, s. 71–72) sies det at «Innkrevning av ressursrente kan ... sees på som rimelig

fordi stadig færre aktører oppnår ekstraordinær avkastning på fellesskapets ressurser» (s. 71–72). Et annet sterkt argument for ressursbeskatning er at reguleringen i form av TAC, IVQ og på andre måter påkostet av fellesskapet, nettopp sikrer ekstraavkastningen som er i fiskeriene for de fiskerne som får plass innenfor kvotesystemet.

Ulike beskatningsmodeller i fisket analyseres i bla. Clark (2006), mens aktuelle beskatningsmodeller i de norske fiskeriene tas opp i NOU (2016: 16, avsnitt 7.6). Som bakgrunn for diskusjonen er det gitt tallmessige anslag på ressursrenten i de norske fiskeriene. Det diskuteres også hva som menes med ressursrente, og hvor det sies at «Ressursrenten eller grunnrenten er et begrep som betegner den ekstraordinære avkastningen som kan oppstå ved å utnytte en begrenset ressurs» (NOU 2016: 16, s. 65). Som jeg har argumentert for her, er ikke denne definisjonen særlig klargjørende. Men med denne bakgrunnen diskuteres det i NOU (2016: 16) en modell for en overskuddsbasert ekstraskatt. En annen beskatningsmodell som diskuteres er en ressursavgift hvor avgiften innføres som en verdiavgift fastsatt på førstehåndleddet, eller som en kvantumsavgift, også på førstehåndleddet. En kvantumsavgift av denne typen svarer til at det settes en kvotepris s per fangstenhet (NOK/tonn), og betyr at den (inverse) tilbudskurven $C_h(h, \bar{X})$ i modellen analysert ovenfor skifter oppover. Ved høy etterspørsel og/eller en TAC tilsvarende et høyt nivå på bestanden, vil ikke denne skatten gi noen pris og kvantumseffekt, og dermed heller ikke noe effektivitetstap. Virkningen er da ganske enkelt at størrelsen på ressursrenten og konsumentoverskuddet forblir uendret mens deler av reguleringsrenten trekkes inn som skatt, og hvor skatten blir $S = s\bar{h}$ (NOK). Dette betyr følgelig ingen beskatning av ressursrenten, men av reguleringsrenten.

AVSLUTNING

Jeg har i denne artikkelen ved bruk av en på mange måter ny modell søkt å gi en prinsipiell forståelse av hvordan en økonomisk ekstraavkastning oppstår i et fiske. Jeg skiller mellom ressursrente og reguleringsrente. Ressursrenten er her synonymt med den intramarginale renten forbundet med ulik produktivitet blant fiskerne. Jeg ser først på dette i et fiske uten fangstkvote og TAC regulering. Jeg viser så hvordan reguleringsrenten oppstår når TAC introduseres, og hvordan avkastningen øker for de fiskerne som får plass innenfor kvotesystemet. Deretter viser jeg hvordan reguleringsrenten, men ikke ressursrenten, reduseres når det i tillegg introduseres et system med fartøykvoter IVQ, og hvor effektiviteten i fisket er antatt å bli lavere. Jeg har også vist

hvordan økonomiske drivkrefter (fangstproduktiviteten, fangstkostnader, markedsetterspørselen etter fisk) og biologiske drivkrefter (biologisk produktivitet) kan tenkes å påvirke reguleringsrenten og ressursrenten, og også konsumentnyttens, med og uten TAC regulering. Til slutt har jeg svært kort berørt spørsmålet om beskatningen av ekstraavkastningen i fisket i form av en kvotepris. Dette vil typisk gi en reduksjon av reguleringsrenten, men ikke ressursrenten.

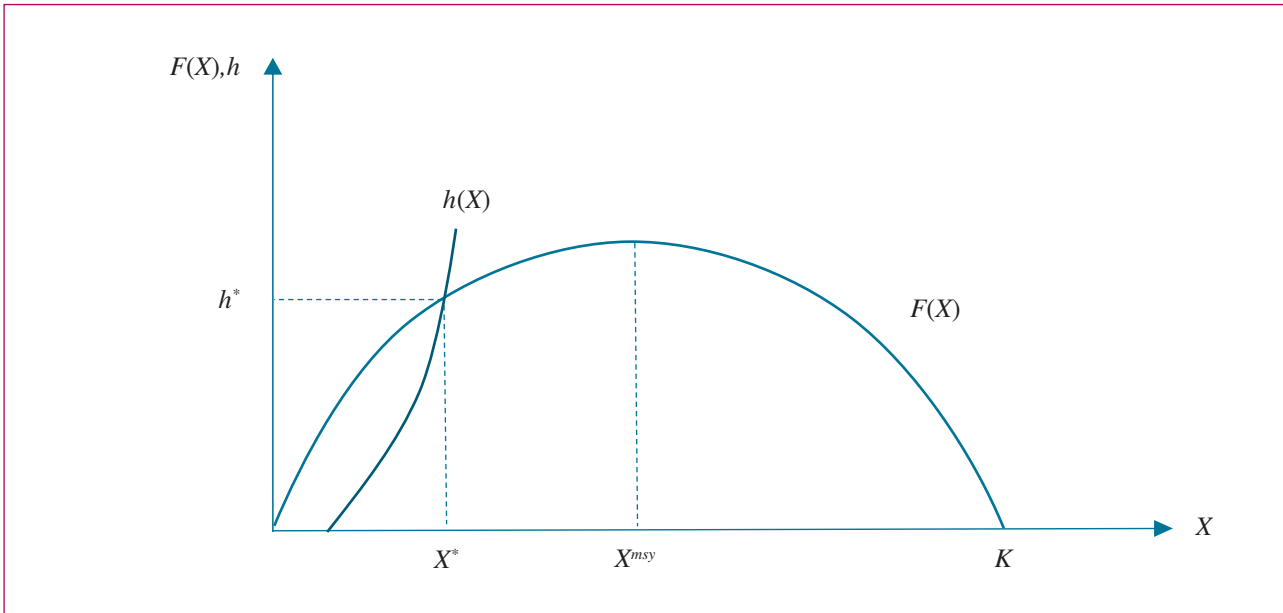
Sist mai måned la Riksrevisjonen (2020) fram sin rapport om kvotesystemet i det norske kyst- og havfisket, og forvaltningen av dette systemet i perioden 2004 – 2009. Også her vises den økte lønnsomheten i de norske fiskeriene, samtidig som det påpekes at den aktuelle fiskeripolitikken har gått imot viktige fiskeripolitiske prinsipper. Den økte lønnsomhet ble forklart med den omfattende omstrukturering og reduksjon av båter som har skjedd. Eierkonsentrasjonen har også økt både i kystflåten og i den havgående trålerflåten. Høyere fiskepriser har også vært en viktig faktor bak økt lønnsomhet og høyere driftsmarginer de siste årene. Alt dette lar seg lett forklare innenfor modellen som er utviklet her.

REFERANSER

- Armstrong, C., K. Vondolia, M. Aanesen, V. Kahui og M. Czajkowski (2017). Use and Non-Use Values in an Applied Bioeconomic Model of Fisheries and Habitat Connections. *Marine Resource Economics* 32, 51–69.
- Bye, T. (2014). Vannkraft og elektrisitetøkonomi. Kap. 10 i O. Flåten og A. Skonhoft (red.), *Naturressursenes økonomi*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Clark, C. (1990). *Mathematical Bioeconomics*. John Wiley.
- Clark, C. (2006). *The Worldwide Crises in Fisheries*. Cambridge U.P.
- Copes, P. (1972). Factor rents, sole ownership and the optimum level of fisheries exploitation. *The Manchester School* 40, 146–163.
- Fisher, A. (1981). *Resource end Environmental Economics*. Cambridge University Press.
- Flåten, O., K. Heen og T. Mathiasson (2017). Profit and resource rent in fisheries. *Marine Resource Economics* 32, 310–328.
- Flåten, O. (2018). *Fisheries and Aquaculture Economics*. Bookboon (e-bok).
- Grainger, C. A. og C. Costello (2016). Distributional effects of transition to property rights for a common-pool resource. *Marine Resource Economics* 31, 1–26.
- Greåker, M., K. Grimsrud og L. Lindholt (2017). The potential resource rent from Norwegian fisheries. *Marine Policy* 84, 156–166.
- Helgesen, I., A. Skonhoft og A. Eide (2018). Maximum fishing yield and optimal fleet composition. A stage structured model analysis with an example from the Norwegian North-East Arctic cod fishery. *Ecological Economics* 153, 204–217.
- Helgesen, I. (2020). Riding the storm. The effect of wind conditions on fuel consumption cost in the Norwegian trawler fleet. Working Paper, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.
- Hersoug, B. (2005). *Closing the Commons*. Eburon publishers.
- Jensen, F., M. Nielsen og H. Ellefsen (2019). Defining welfare in fisheries. *Fisheries Research* 218, 138–154.
- NOU 2016: 16. Et fremtidsrettet kvotesystem.
- NOU 2019: 18. Skattlegging av havbruksvirksomheten.
- Pereau, J., L. Doyen, L. Little og O. Thebaud (2012). The tripple bottom line: Meeting ecological, economic and social goals with individual transferable quotas. *Journal of Environmental Economics and Management* 63, 419–434.
- Perlman, R., Y. Mae, M. Common, D. Maddison og J. McGilvray (2011). *Natural Resource and Environmental Economics*. Pearson publishers.
- Quaas, M. og A. Skonhoft (2020). Harvesting efficiency in restricted open-access fisheries and the welfare relevance of maximum sustainable yield. Working paper, University of Leipzig.
- Reimer, M. N. og J. Wilen (2013). Regulated open access and restricted open access fisheries. I J. F. Shogren (red.): *Encyclopedia of Energy, Natural Resource and Environmental Economics*, Vol 2. Elsevier.
- Ricardo, D. (1817). *Principles of Political Economy and Taxation*. Hildesheim New York.
- Riksrevisjonen (2020). Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Dokument 3:6 (2019–2020), Riksrevisjonen.
- Salter, W. (1969). *Productivity and Technical Change*. Cambridge University Press.
- Skonhoft, A. (2020). Lønnsomhet og rente i oppdrettsnæringen. *Samfunnsøkonomen* 134 (1), 12–15.
- Steinshamn, S. I. (2005). Ressursrente i norske fiskerier. SNF rapport 06/05.

APPENDIKS

Den løpende kostnaden for den gitte flåten som reflekterer ulik produktivitet blant fiskere er bestemt av fiskeinnsatsen E , $\hat{C} = \hat{C}(E)$. Det å måle fiskeinnsats er ofte vanskelig. I den numeriske illustrasjonen her brukes antall («standardiserte») båter. Marginalkostnaden antas å være positiv og ikke-avtagende, $\hat{C}'(E) > 0$ og $\hat{C}''(E) \geq 0$. Høstingen er gitt ved fangstfunksjonen $h = h(E, X)$ slik at mer innsats og høyere bestand X gir høyere fangst, $\partial h(E, X) / \partial E = h_E > 0$ og $h_X > 0$. Kostnadene som funksjon av uttak og bestand følger da ved innsetting som $C = C(h, X)$, med $C_h > 0$ og $C_{hh} \geq 0$ og $C_X < 0$ og $C_{XX} \geq 0$. Videre reduseres marginal fangstkostnad med størrelsen på bestanden, $C_{hX} < 0$. Som nevnt i hovedteksten svarer $C_h(h, X)$ til en glattet kurve av enhetskostnadene (NOK/tonn) for de enkelte fiskerne, og hvor fiskerne rangeres etter avtagende produktivitet. Dette representerer (den inverse) tilbudskurven.



Figur A1: Høstingsfunksjon markedslikevekt $h(X)$ og naturlig vekstfunksjon $F(X)$. Biologisk og økonomisk likevekt X^* og h^* uten TAC regulering.

Ved (den inverse) etterspørselsfunksjonen $p(h)$ og i markedslikevekt er løpende profitt definert ved $\pi = p(h)h - C(h, X)$. I fisket uten TAC regulering gir maksimering av profitten for gitt bestand (myopisk tilpasning) og gitt markedspris (mange fiskere) $d\pi/dh = p(h) - C_h(h, X) \leq 0$. Når fisket er lønnsomt og $p(h) - C_h(h, X) = 0$, definerer denne betingelsen sammenhengen mellom høsting og bestandsstørrelse i markedslikevekten, $h(X)$. Høyere bestand betyr lavere kostnad og større uttak, $h'(X) = C_{hx}(p'(h) - C_{hh}) > 0$. Denne høstingsfunksjonen kan både være konkav og konveks (avhenger av fortegn tredje ordens deriverte). Figur A1 illustrerer og hvor den er antatt å være konveks. I denne figuren er også den naturlige vekstfunksjonen til fiskebestanden $F(X)$ vist. Vekstfunksjonen antas å være tetthetsbestemt av standard logistisk type. Funksjonen er derfor konkav med en maksimalverdi for en bestemt verdi av bestanden, X^{msy} , svarende til det høyeste vedvarende utbyttet (msy = «maximum sustainable yield»). Videre er veksten lik null når bestanden er lik null, og ved bærekapasiteten K (mer detaljer under). Under de gitte forutsetninger oppnås en unik biologisk likevekt X^* gitt av $h(X) = F(X)$, slik at høstingen $h^* = h(X^*)$ svarer til den naturlige tilveksten. I figuren er likevektbestanden angitt ved et nivå betydelig lavere enn X^{msy} , og vil som nevnt i hovedteksten være det typiske situasjon i et fiske uten TAC regulering.

Høsting utenfor likevekt ved bestandsstørrelse $X < X^*$ betyr at høstingen er lavere enn den naturlige tilveksten, og

bestanden øker derfor i neste omgang. Det motsatte skjer ved $X > X^*$. Den skisserte biologiske likevekten i figuren er derfor stabil, og hvor det formelle kravet til stabilitet er $h'(X^*) > F'(X^*)$. Det kan vises at ved et mer produktivt fiske (fangstproduktiviteten øker; se også under) vil høstingsfunksjonen skifte oppover med resultat høyere fangst ved gitt bestandsstørrelse. Lavere fangstkostnader gir samme type virkning. Dette betyr økt konsumentoverskudd og økt produsentoverskudd under visse betingelser. Dette er korttidseffektene som også er nevnt i avsnitt tre i hovedteksten. Hva som skjer på lang sikt, i biologisk likevekt i tillegg til markedslikevekten, er mer komplekst, og noen effekter er også diskutert i avsnitt tre. Avgjørende her er lokaliseringen av den biologiske likevekten sammenliknet med X^{msy} . Dette er analysert i detalj i Quaas og Skonhøft (2020). Her er også vist det overraskende resultat at den fangstteknologi, eller den reguleringen av fangstmetoder og utstyrsbruk, som akkurat er slik at likevekten framkommer ved $X^* = X^{msy}$ gir både høyest produsentoverskudd og konsumentoverskudd, og dermed høyest velferd i denne myopiske tilpasningen.

Planleggingsløsningen, eller løsningen ved en tenkt veldefinert rettighetshaver som jeg kort har sett på i avsnitt fire, er gitt ved det dynamiske problemet $\max_{h, X} PV = \int_0^\infty (p(h)h - C(h, X)) e^{-\delta t} dt$ u.b.b. $dX/dt = F(X) - h$, hvor $\delta \geq 0$ er den (konstante) diskonteringsrenten. Ved å stille opp Hamiltonfunksjonen $H = p(h)h - C(h, X) + \lambda(F(X) - h)$,

hvor $\lambda > 0$ er skyggeprisen, finnes optimumsbetingelsene via kontrollbetingelsen og porteføljebetingelsen (ved $X > 0$) h.h.v. som:

$$\partial H / \partial h = p(h) - C_h(h, X) - \lambda = 0; (h > 0) \quad (A1)$$

og

$$-\partial H / \partial X = C_x(h, X) - \lambda F'(X) = d\lambda / dt - \delta \lambda. \quad (A2)$$

Her er prisen tatt for gitt, slik at betingelsene (A1) og (A2) også svarer til maksimering av det samlede samfunnsøkonomiske overskuddet (profitt pluss konsumentoverskudd). Kombinasjon av likningene (A1) og (A2) gir så «golden rule» (steady-state) betingelsen:

$$F'(X) = \delta + \frac{C_x(h, X)}{p(h) - C_h(h, X)}. \quad (A3)$$

(A3) sammen med høstingslikevekten $h = F(X)$ gir bestand og uttak som X^{mey} og h^{mey} (mey = «maximum economic yield»).

Denne løsningen kan sammenliknes med løsningen på det statiske planleggingsproblemet i biologisklikevekt definert ved $\max_{h, X} \pi = p(h)h - C(h, X)$ u.b.b. $h = F(X)$. Med Lagrange funksjonen $L = p(h)h - C(h, X) - \lambda(h - F(X))$, finner jeg optimumsbetingelsene, når prisen fortsatt tas som gitt, da som:

$$\partial L / \partial h = p(h) - C_h(h, X) - \lambda = 0; (h > 0), \quad (A4)$$

og (ved $X > 0$)

$$\partial L / \partial X = -C_x(h, X) + \lambda F'(X) = 0. \quad (A5)$$

Det kan enkelt konstateres at kombinasjon av disse betingelsene gir:

$$F'(X) = \frac{C_x(h, X)}{p(h) - C_h(h, X)}. \quad (A6)$$

Betingelse (A6) gir det velkjente resultatet (se for eksempel Clark 1990) at maksimering av høstingsprofitten i biologisk likevekt svarer til «golden-rule» betingelsen i det dynamiske problemet (A3) når diskonteringsrenten settes lik null, $\delta = 0$. Betingelse (A6) gir $X^{mey} > X^{msy}$, mens det

motsatte følger av likning (A3) hvis diskonteringsrenten er høy og fisket er kostnadmessig lite følsomt overfor endret bestandsnivå.

Jeg skal så illustrere den myopiske løsningen ved bruk av spesifiserte funksjonsformer. Det er denne spesifiseringen som ligger bak det numeriske eksemplet i avsnitt sju. Ved en antagelse om at kostnaden per enhet fiskeinnsats E øker lineært med fangstinnnsatsen, $c = c_0 + (c_1/2)E$ hvor c_0 og c_1 er positive parametere, finnes kostnadsfunksjonen avhengig av fangstinnnsats som $\hat{C}(E) = [c_0 + (c_1/2)E]E$. Ved bruk av standard Schaefer høstingsfunksjon, $h = qEX$, hvor q er parameteren for fangstproduktivitet («catchability coefficient»), finner jeg videre $C(h, X) = c_0 h/qX + c_1 h^2/2q^2 X^2$. I det fisket som betraktes her, tenker jeg meg at produktivitetsparameteren i stor grad avspeiler reguleringen av fisket i form av fangstmetoder og fangstredskaper (jfr. også Reimer og Wilen 2013). Den (inverse) tilbudsfunksjonen blir etter dette lineær, $C_h(h, X) = c_0/qX + (c_1/q^2 X^2)h$. Ved antagelse om lineær (invers) markedsetterspørsel, $p(h) = a - bh$, hvor a og b er positive parametere, finner jeg så høstingsfunksjonen gitt av markedslikevekten som:

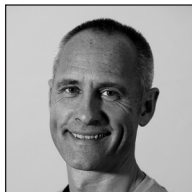
$$h(X) = \frac{X(aX - c_0/q)}{[(c_1/q^2) + bX^2]}. \quad (A7)$$

Et lønnsomt fiske og $h(X) > 0$ er dermed betinget av $X > c_0/aq$. Det kan da konstateres at likning (A7) gir høstingen $h(X) > 0$ som en konveks funksjon av bestanden.

Når jeg videre bruker den logistiske naturlige vekstfunksjonen $F(X) = rX(1 - X/K)$, hvor K er bærekapasiteten og r den maksimale spesifikke vekstraten, er biologisk likevekt $X > 0$ definert ved

$$\frac{(aX - c_0/q)}{[(c_1/q^2) + bX^2]} = r(1 - X/K).$$

Den positive roten her gir løsningen X^* . Innsatt i likning (A7) finnes så h^* , mens (den inverse) tilbudsfunksjonen ved X^* er gitt av $C_h(h, X^*) = c_0/qX^* + (c_1/q^2 X^{*2})h$. Jeg finner da at ressursrenten følger som $I(h^*, X^*) = (a - bh^*)h^* - (c_0 h^*/qX^* + c_1 h^{*2}/2q^2 X^{*2})$ og konsumentoverskuddet som $S(h^*, X^*) = bh^{*2}/2$.



PETTER BJERKSUND
Senter for skatteforskning NHH

GUTTORM SCHJELDERUP
Senter for skatteforskning NHH

Er den norske aksjonærbeskatningen nøytral?¹

Aksjonærmodellen innebærer at utbytte og aksjegevinster etter fratrukk for et skjermingsfradrag er skattepliktig på personlig aksjonærs hånd, mens fritaksmetoden medfører at aksjegevinster og utbytte mellom selskaper er fritatt selskapsskatt. Vi studerer en investor som kan investere i porteføljer bestående av aksjer og risikofri posisjon. Investor står ovenfor valget mellom å investere selv (direkte) eller gjennom selskap. Vi viser at måten aksjonærmodellen er implementert på i Norge skaper en asymmetri i eierbeskatningen som gjør det lønnsomt å spare i aksjer gjennom selskap og å utsette utbytte. Selv når skattesystemet er symmetrisk utformet, finner vi at det vil lønne seg å holde kapitalen i selskapet hvis investors lånerente overstiger skjermingsrenten. Vår studie kan forklare den store oppsamlingen av kapital i selskapssfæren i Norge.

INNLEDNING

To sentrale elementer i kapitalbeskatningen i Norge er fritaksmetoden og aksjonærmodellen. Utdelinger fra selskaper til personlig aksjonær skattlegges ved aksjonærmodellen som innebærer at utbytte og aksjegevinster etter fratrukk for et skjermingsfradrag er skattepliktig på personlig aksjonærs hånd. Fritaksmetoden sikrer at aksjeutbytte mellom selskaper og aksjegevinster på selskapets hånd i hovedsak er fritatt for skatt for å unngå kjedebeskat-

ning siden personlig aksjonær skattlegges ved aksjonærmodellen.

I perioden 2000-2004 var tilbakeholdte overskudd i norske aksjeselskap ca 760 milliarder kroner. Fritaksmetoden ble innført med virkning fra 2004. Etter innføringen er de tilbakeholdte overskuddene tredoblet til ca 2486 milliarder i 2016. Økningen av kapital i selskapssfæren tyder på at det er lønnsomt å organisere sparing gjennom selskaper og å utsette utbetaling av utbytte. Vårt forskningsspørsmål i denne artikkelen er om fritaksmetoden i kombinasjon med innføringen av utbytteskatt ved aksjonærmodellen gir et slikt incitament.

¹ Forfatterne vil gjerne takke Michael Riis Jacobsen og Jarle Møen for nyttige kommentarer.

Skjermingsfradraget i aksjonærmodellen er ment å forhindre at kombinasjonen av selskapskatt og skatt på utbytte til personlig aksjonær ikke driver avkastningskravet i selskapsfæren over avkastningskravet til realinvesteringer utenfor selskapssektoren (se Sørensen 2003; 2005). Lindhe og Södersten (2012) argumenterer for at dette synet bare er riktig i en lukket økonomi siden skjermingsfradraget da fullt ut vil kapitaliseres i aksjepriser. De viser at i en liten åpen økonomi har ikke skjermingsfradraget den ønskede virkning og kan påvirke både porteføljevalg og organisasjonsform.

I dette arbeidet legger vi til grunn at investor kan investere i porteføljer bestående av risikable aksjer og risikofri posisjon. Vi viser at når eierskatten er symmetrisk, er investor indifferent når det gjelder organiseringen av egen sparing. En symmetrisk eierskatt kan forstås slik at det gis full skattefusjon ved realisert mindreaktning på aksjer dersom en tilsvarende meravkastning ville vært skattepliktig.

Den norske eierskatten medfører ikke symmetrisk beskatning. Ved realisasjon beskattes gevinst som overstiger kostpris tillagt akkumulert skjermingsfradrag som eierinntekt med sats a , mens tap relativt til inngangsverdi kan føres til fradrag i alminnelig personinntekt med samme sats. Eventuelt ubenyttet skjermingsfradrag ved realisasjon går tapt. Slike asymmetrier kan påvirke investors valg av investeringsobjekt samt om man sparer gjennom selskap eller på personlig hånd.

Vi viser at at hvis investor enten kun skal investere i en risikofri posisjon eller i aksjer, og man tar hensyn til risikoen ved aksjeinvesteringen, er investor indifferent mellom å investere gjennom selskapet eller på personlig hånd under asymmetrisk eierbeskatning. Imidlertid er det ikke lønnsomt å investere i en portefølje av aksjer og risikofri posisjon gjennom selskapet. Grunnen til det er ulik skattemessig behandling av tap på aksjeinvesteringen når man investerer gjennom selskapet. Ved direkte investering får investoren fradrag for tapet på aksjeinvesteringen fra første krone, mens ved investering gjennom selskapet oppnår investoren kun fradrag for den delen av tapet på selskapets aksjeinvestering som overstiger opptjent rente i selskapet.

Vi analyserer deretter incentivene til å spare gjennom selskapet. Spørsmålet er om det er optimalt for en investor å samle overskudd i selskapet siden fritaksmetoden ikke skattlegger aksjegevinster, eller å ta skattepliktig utbytte fortløpende og reinvestere på privat hånd (såkalt direkte investering). Når skattesystemet er symmetrisk, viser vi at hvis skjermingsrenten er lik risikofri avkastning etter skatt,

påvirker ikke fritaksmetoden investors utbyttebeslutning forutsatt at investors lånerente er lik skjermingsrenten. Er renten investor kan låne til høyere enn skjermingsrenten, noe den typisk er, vil det selv under symmetri lønne seg å holde kapitalen i selskapet. Når skattesystemet er asymmetrisk, slik det er utformet i Norge, finner vi at det lønner seg for investoren å samle opp skattekreditten i selskapet som følge av fritaksmetoden selv i det tilfellet at skjermingsrenten er lik risikofri avkastning etter skatt.

Denne artikkelen er organisert som følger. I de to første kapitlene studerer vi lønnsomheten av å investere direkte eller gjennom et selskap under fritaksmetoden og aksjonærmodellen, når skattesystemet er henholdsvis symmetrisk og asymmetrisk. I de to påfølgende kapitlene analyserer vi hva som er optimalt for en investor i valget mellom enten å samle opp skattekreditt i selskapet, eller å ta skattepliktig utbytte fortløpende og reinvestere på privat hånd. Vi ser på to tilfeller; når eierbeskatningen er symmetrisk og asymmetrisk. Siste kapittel konkluderer.

INVESTERING DIREKTE ELLER GJENNOM SELSKAP – SYMMETRISK EIERSKATT

Utgangspunktet er en investor som kan investere i to aktivklasser (risikofri posisjon og aksjer), og som står overfor valget mellom å investere direkte på personlig hånd eller gjennom selskap. I det følgende benyttes notasjon som vist i tabell 1.

Tabell 1: *Notasjon*

r_f	Risikofri avkastning før skatt
r	Aksjeavkastning før skatt
t	Selskapskattesats og sats på alminnelig personinntekt
a	Utbytteskattesats/Eierskattesats
i	Skjermingsrente $i = r_f(1 - t)$, det vil si risikofri rente etter skatt ²
R^d	Investorens avkastning etter skatt ved direkte investering
R^s	Investorens avkastning etter skatt ved investering gjennom selskap
$E()$	Forventet avkastning

² Utgangspunktet for beregningen av skjermingsrenten er aritmetisk gjennomsnittlig observert rente på statskasseveksler med 3 måneders løpetid, slik den er publisert av Norges Bank. For 2020 var renten 0,29 prosent. Den publiserte renten skal tillegges 0,5 prosentenheter for å fastsette beregningsgrunnlaget, som da blir 0,79 prosent. Beregningsgrunnlaget nedjusteres med satsen for alminnelig inntekt, 22 prosent, og avrundes til nærmeste tiendedels prosentpoeng. Skjermingsrenten for inntektsåret 2020 er etter dette beregnet til 0,6 prosent.

I dette kapitlet legger vi til grunn at skattesystemet er fullt ut symmetrisk, dvs. at tap er fullt ut fradragsberettiget og inntekt beskattes fullt ut. Vi skal bruke betegnelsen symmetrisk eierskatt i fortsettelsen.

Tabell 2: Avkastning ved direkte investering på personlig hånd

$R_f^d = r_f(1 - t)$	Avkastning risikofri posisjon etter personskatt
$R_a^d = r - a(r - i)$	Avkastning aksjer etter personskatt

Tabell 2 sammenstiller investorens avkastning for de to aktivaklassene risikofri posisjon og aksjer gitt at investor investerer direkte som privatperson. Ved direkte investering i risikofri posisjon vil avkastningen beskattes som alminnelig personinntekt på investors hånd, mens ved direkte investering i aksjer vil avkastningen skattlegges etter aksjonærmodellen.

Tabell 3: Avkastning i selskap

$r_f(1 - t)$	Avkastning etter selskapsskatt - risikofri posisjon
r	Avkastning etter selskapsskatt - aksjer

Tabell 3 viser hvordan selskapets investering i de to aktivaklassene beskattes på selskapets hånd. Ved investering gjennom selskap beskattes avkastningen på risikofri posisjon med selskapsskattesatsen t , mens aksjeavkastningen er fritatt for selskapsskatt (jf. fritaksmetoden). I begge tilfellene beskattes utbytte fra selskapet på personlig aksjonærs (investor) hånd etter aksjonærmodellen. Det innebærer at utbytte skattlegges ved eierskatten etter fradrag for skjerming. Skjermingsfradraget er aksjens kostpris multiplisert med skjermingsrenten. I analysen vil vi legge til grunn at selskapet er 100 prosent egenkapitalfinansiert.

Investering i aksjer eller risikofri posisjon

Vi kan skrive investorens avkastning ved investering i risikofri posisjon gjennom selskapet som

$$R_f^s = r_f(1 - t) - a((1 - t)r_f - i) = R_f^d, \quad (1)$$

hvor første ledd er avkastningen i selskapet etter selskapsskatt og andre ledd er eierskatten, som er null når skjermingsrenten er lik risikofri rente etter skatt dvs. $i = (1 - t)r_f$.

Videre kan vi skrive investorens avkastning ved investering i aksjer gjennom selskapet som

$$R_a^s = r - a(r - i) = R_a^d, \quad (2)$$

hvor første ledd er avkastningen i selskapet etter selskapsskatt (jf. fritaksmetoden) og andre ledd er eierskatten som faller på avkastningen etter fratrukk for skjerming.

Det følger fra ligning (1) og (2) og tabell 2, at aksjonærmodellen gir nøytralitet i valg av spareform (direkte eller gjennom selskap) ved investering i aksjer eller risikofri posisjon.

Porteføljevalg

Vi ser nå på investorens porteføljeinvestering i de to aktivaklassene risikofri posisjon og aksjer, og sammenligner direkte investering med investering gjennom selskap for å se om en av de er mer lønnsom.

La oss anta at investoren investerer direkte og ønsker følgende tilpasning

$$\begin{aligned} R^d &= (1 - w)(1 - t)r_f + w((1 - a)r + ai) \\ &= (1 - (1 - a)w)i + w(1 - a)r, \end{aligned} \quad (3)$$

hvor $0 \leq w \leq 1$ er andelen investert i aksjer. Det betyr at vi ser bort fra lånefinansiering i porteføljevalgsbeslutningen. Avkastningene ved direkte investering følger fra tabell 2. Vi antar at skjermingsrenten er lik $i = (1 - t)r_f$. Vi kan tenke oss at vekten for aksjer (w) og den risikofrie posisjonen ($1 - w$) er et resultat av en avveining mellom porteføljens forventede avkastning og risiko. Er det mulig å oppnå samme avkastning som i ligning (3) ved å investere gjennom selskapet?

Gitt at det investeres gjennom selskapet med vekt v og $(1 - v)$ er selskapets avkastning etter selskapsskatt

$$s = (1 - v)(1 - t)r_f + vr = (1 - v)i + vr, \quad (4)$$

hvor vi utnytter at skjermingsrenten $i = (1 - t)r_f$.

Når dette utbetales som utbytte blir investorens avkastning etter eierskatt

$$\begin{aligned} R^s &= s - a(s - i) = (1 - a)(1 - v)i + ai + (1 - a)vr \\ &= (1 - (1 - a)v)i + (1 - a)vr. \end{aligned} \quad (5)$$

Sammenligner vi uttrykkene i ligning (5) og (3) og velger vektene v og $(1 - v)$ slik at R^s og R^d får samme eksponering med hensyn på den usikre aksjeavkastningen r , leder det til at selskapets investeringer vektet slik

$$(1 - a)vr = w(1 - a)r \Rightarrow v = w. \quad (6)$$

Ved å sette ligning (6) i ligning (5), og deretter trekke fra uttrykket for R^d i ligning (3), får vi at differanseavkastningen mellom å investere gjennom selskapet og direkte er

$$R^s - R^d = (1 - (1 - a)w)i - (1 - (1 - a)w)i = 0. \quad (7)$$

Vi har dermed vist at investeringsmulighetsområdet er det samme ved direkte investering og gjennom selskap. Dette betyr at for porteføljevalg med de to aktivklassene aksjer og risikofri posisjon, er aksjonærmodellen nøytral med hensyn på organisasjonsform når vi har symmetrisk eierskatt. Denne konklusjonen er basert på at lånefinansiering ikke er aktuelt. Med en lånerente lik skjermingsrenten blir resultatet av analysen over det samme.

INVESTERING DIREKTE ELLER GJENNOM SELSKAP – ASYMMETRISK EIERSKATT

Tabell 2 forutsetter implisitt at skattesystemet er fullt ut symmetrisk. For selskapsskatten og skatt på alminnelig personinntekt betyr det full skatterefusjon ved tap, mens for eierskatten betyr det at personlig aksjonær får eierskatterefusjon for mindreavkastning relativt til skjermingsrenten.

Aksjonærmodellen – slik den er implementert i Norge – innebærer at mindreavkastning fremføres mot eventuell fremtidig meravkastning. Ved realisasjon beskattes gevinst som overstiger kostpris tillagt akkumulert skjermingsfradrag som eierinntekt med sats a , mens tap relativt til inngangsverdi kan føres til fradrag i alminnelig personinntekt med sats a . Det medfører at tap og gevinst behandles skattemessig ulikt. Vi skal benevne dette som asymmetrisk eierbeskatning. I resten av dette avsnittet studerer vi hvordan investors beslutninger påvirkes av asymmetrisk eierbeskatning.

Investering i aksjer eller risikofri posisjon

Innenfor en en-periodemodell innebærer asymmetrisk eierbeskatning at investorens direkte avkastning fra en investering i aksjer etter skatt er

$$\hat{R}_a^d = r - a(r - i)^+ + a(0 - r)^+, \quad (8)$$

hvor $(x)^+ = \max\{x; 0\}$. Det negative leddet $-a(r - i)^+$ er eierskatt på meravkastning, mens det siste leddet $a(0 - r)^+$ er skatterefusjon for tap. Hvis $0 < r < i$ blir det altså ingen skatt og ubenyttet skjermingsfradrag går tapt.

Tabell 4 viser investorens avkastning etter skatt ved direkte investering. Merk at risikofri posisjon er tilsvarende som i tabell 2 ovenfor.

Tabell 4: *Investorens avkastning etter skatt – asymmetrisk eierskatt*

Aktivklasse	Direkte investering
Risikofri posisjon	$\hat{R}_f^d = (1 - t)r_f$
Aksjer	$\hat{R}_a^d = r - a(r - i)^+ + a(0 - r)^+$

Vi ser nå på investorens avkastning etter skatt ved investering gjennom selskap og legger til grunn at investoren realiserer sin posisjon ved horisonten. Dersom selskapet investerer risikofritt skatlegges avkastningen r_f med selskapsskattesatsen t , slik at selskapets avkastning etter skatt blir $(1 - t)r_f$. Ved horisonten realiserer investoren avkastning etter skatt

$$\hat{R}_f^s = (1 - t)r_f - a((1 - t)r_f - i)^+ + a(0 - (1 - t)r_f)^+. \quad (9)$$

Med skjermingsrente $i = (1 - t)r_f$ får vi $\hat{R}_f^s = (1 - t)r_f = \hat{R}_f^d$. Dersom investoren skal investere i risikofri posisjon er han altså indifferent mellom å investere direkte og gjennom selskapet når eierskatten er asymmetrisk.

Dersom selskapet investerer i aksjer, er avkastningen r skattefri for selskapet etter fritaksmetoden. Når avkastningen utbetales som utbytte, blir investorens avkastning etter skatt

$$\hat{R}_a^s = r - a(r - i)^+ + a(0 - r)^+ = \hat{R}_a^d, \quad (10)$$

hvor \hat{R}_a^d er definert i tabell 4. Dersom investoren skal investere i aksjer er han indifferent mellom å investere direkte og gjennom selskapet når eierskatten er asymmetrisk.

Vi kan konkludere med at når eierbeskatningen er asymmetrisk og investor enten skal investere i en risikofri posisjon eller i aksjer, er investor indifferent mellom å investere gjennom selskapet eller på personlig hånd. Vi får dermed det samme resultatet som ved symmetrisk eierbeskatning.

Porteføljevalg

Vi ønsker nå å se på investorens porteføljevalg med de to aktivklassene risikofri posisjon og aksjer, og sammenligne investeringsmulighetene direkte og gjennom selskap.

La oss anta at investoren investerer direkte og ønsker følgende tilpasning

$$\begin{aligned}\widehat{R}^d &= (1-w)(1-t)r_f + w\{r - a(r-i)^+ + a(0-r)^+\} \\ &= (1-w)i + w\{r - a(r-i)^+ + a(0-r)^+\},\end{aligned}\quad (11)$$

hvor vi finner avkastningene ved direkte investering fra tabell 4. Vi kan for eksempel tenke oss at vekten for aksjer ($0 < w < 1$) og den risikofrie posisjonen ($1-w$) er et resultat av en avveining mellom porteføljens forventede avkastning og risiko. Det kan vises at

$$\begin{aligned}\widehat{R}^d &= (1-w(1-a))i + w(1-a)r \\ &\quad - wa(i-r)^+ + wa(0-r)^+ \\ &= R^d - a(wi - wr)^+ + a(0 - wr)^+, \end{aligned}\quad (12)$$

hvor leddet R^d svarer til investorens avkastning ved direkte investering med symmetrisk eierskatt, se ligning (4).

Gitt at det investeres gjennom selskapet med vekter v og $(1-v)$, er selskapets avkastning etter selskapsskatt dvs. s gitt ved ligning (4) ovenfor. Vi legger til grunn $v = w$, se ligning (6). Når dette utbetales som utbytte blir investorens avkastning etter eierskatt³

$$\begin{aligned}\widehat{R}^s &= s - a(s-i)^+ + a(0-s)^+ \\ &= R_s - a(wi - wr)^+ + a((wi - i) - wr)^+.\end{aligned}\quad (13)$$

Differansen i avkastning ved å investere direkte (\widehat{R}^d) og ved å investere gjennom selskap (\widehat{R}^s), gis ved differanseverdien av uttrykkene i ligning (13) og (12) slik;

$$\widehat{R}^s - \widehat{R}^d = -a\{(0 - wr)^+ - ((wi - i) - wr)^+\},\quad (14)$$

hvor vi utnytter at $R^s - R^d = 0$, se ligning (7), og at andre ledd i ligning (12) og (13) er like.

Uttrykket i krøllparentesen i ligning (14) kan vi fortolke som utbetalingen fra en salgsopsjon på avkastningen wr med kontraktpris 0, fratrukket utbetalingen fra en utstedt salgsopsjon på den samme avkastning og med lavere kontraktpris $(wi - i) < 0$. Fra finanst teori er en slik kombinasjon kjent som en «bull spread» hvor netto utbetaling enten blir positiv eller null, avhengig av hvilken avkastning som

³ Vi finner ligning (13) slik

$$\begin{aligned}\widehat{R}^s &= s - a(s-i)^+ + a(0-s)^+ \\ &= s - a(s-i) - a(i-s)^+ + a(0-s)^+ \\ &= R_s - a(i - ((1-w)i + wr))^+ + a(0 - ((1-w)i + wr))^+ \\ &= R_s - a(wi - wr)^+ + a((wi - i) - wr)^+.\end{aligned}$$

blir realisert.⁴ Med $a > 0$ blir den realiserede differanseavkastningen negativ eller null. For en investor som må ta beslutningen ex ante, og som ønsker å investere i en blandingsportefølje bestående av aksjer og risikofri posisjon, vil det derfor ikke være lønnsomt å investere gjennom selskapet.

Årsaken til at investor får lavere avkastning på sin porteføljainvestering gjennom selskapet finner vi ved å se på uttrykket for den negative differanseavkastningen i ligning (14). Ved direkte investering får investoren fradrag for tapet på aksjeinvesteringen fra første krone, mens ved investering gjennom selskapet oppnår investoren kun fradrag for den delen av tapet på selskapets aksjeinvestering som overstiger opptjent rente i selskapet.

Vi ser videre fra ligning (14) at differanseavkastningen blir null hvis $w = 0$ (kun investering i risikofri posisjon) eller $w = 1$ (kun investering i aksjer), som bekrefter resultatene fra delkapittelet ovenfor.

Konklusjonen er dermed at når eierskatten er asymmetrisk, er det ikke lønnsomt å investere i en portefølje av aksjer og risikofritt gjennom selskapet. Det er verdt å merke seg at vi kom til motsatt resultat når eierbeskatningen var symmetrisk. Denne konklusjonen er basert på at lånefinansiering ikke er aktuelt.

INVESTORENS UTBYTTEBESLUTNING – SYMMETRISK EIERSKATT

Vi tenker oss nå en investor som investerer gjennom et selskap og som bruker dette selskapet som «sparebøsse». Vi legger til grunn at investoren har en likviditetssituasjon som tilsier at det ikke er behov for å ta utbytte fra selskapet. Spørsmålet vi ønsker å svare på er hva som er optimalt for investoren, enten å samle opp skattekreditt i selskapet siden fritaksmetoden ikke skattlegger aksjegevinster, eller å ta skattepliktig utbytte fortløpende og reinvestere på privat hånd.

Formatet for analysen er en to-periodemodell hvor vi ser på investorens horisontverdi. Selskapet er 100 prosent egenkapitalfinansiert, innskutt kapital er en krone, og investoren realiserer sin posisjon på tidspunkt 2. I dette kapittelet forutsettes det at skattesystemet er fullt ut symmetrisk.

⁴ Se for eksempel Hull (2017).

Strategi X: Vent med utbytte og samle overskudd i selskapet

I tråd med resultatene i kapittelet ovenfor legger vi til grunn at selskapet kun investerer i aksjer. Vi ser først på tilfellet hvor investoren holder kapitalen i selskapet. Ved horisonten er selskapets kapital før utbytte

$$x = (1 + r_1)(1 + r_2), \quad (15)$$

hvor r_1 og r_2 er selskapets aksjeavkastning i henholdsvis første og andre periode.

Med symmetrisk eierskatt blir investorens horisontverdi etter skatt⁵

$$X = (1 + r_1)(1 + r_2)(1 - a) + (1 + i)^2 a. \quad (16)$$

Strategi Y: Ta ut skattepliktig utbytte og invester i aksjer på personlig hånd

Alternativet er at investoren mottar skattepliktig utbytte r_1 i slutten av den første perioden, betaler utbytteskatt $a(r_1 - i)$, og investerer det overskytende $(r_1 - a(r_1 - i))$ på privat hånd. La oss først se på selskapet. Når skattepliktig utbytte tas ut blir innskutt kapital og skjermingsgrunnlag i selskapet fortsatt lik 1. Ved horisonten blir selskapets kapital før utbytte

$$s = (1 + r_2). \quad (17)$$

Investorens horisontverdi fra selskapet blir dermed

$$S = s - a(r_2 - i) = 1 + (1 - a)r_2 + ai. \quad (18)$$

Vi antar nå at investoren investerer mottatt utbytte i aksjer. Inngangsverdi og skjermingsgrunnlag på den private aksjeinvesteringen utgjør $(r_1 - a(r_1 - i))$. Horisontverdien av denne investeringen før utbytteskatt er

$$y^p = (r_1 - a(r_1 - i))(1 + r_2), \quad (19)$$

og etter utbytteskatt er den

⁵ Ved horisonten mottar investoren utbytte $(x - 1)$ slik at horisontverdien blir $X = 1 + (x - 1) - ((x - 1) - ((1 + i)^2 - 1))a = x(1 - a) + (1 + i)^2 a$, hvor første ledd mellom likhetstegnene er verdien av selskapet etter utbytte, andre ledd er mottatt utbytte, og siste ledd er utbytteskatt. Ved å sette inn for ligning (15) fremkommer ligning (16).

$$\begin{aligned} Y^p &= (r_1 - a(r_1 - i))(1 + r_2) \\ &\quad - a(r_1 - a(r_1 - i))(r_2 - i) \\ &= ((1 - a)r_1 + ai)(1 + (1 - a)r_2 + ai). \end{aligned} \quad (20)$$

Ved å summere ligning (18) og (20) finner vi at investorens samlede horisontverdi blir

$$Y = (1 + (1 - a)r_1 + ai)(1 + (1 - a)r_2 + ai). \quad (21)$$

Sammenligning av strategi X og strategi Y

Vi skal nå sammenligne horisontverdiene av å vente med utbytte og samle overskudd i selskapet (strategi X), og strategien med å ta ut skattepliktig utbytte og investere i aksjer på personlig hånd (strategi Y). Spørsmålet vi skal svare på er hvilken strategi investoren vil foretrekke. Vi antar at de usikre avkastningene i de to periodene er de samme uavhengig av om strategi X eller strategi Y velges. I vedlegg 1 er det vist at sammenhengen mellom de to horisontverdiene er

$$X = Y + (r_1 - i)a(r_2 - i)(1 - a). \quad (22)$$

Horisontverdien (X) ved å holde kapitalen i selskapet svarer til horisontverdien ved å ta ut utbytte, betale eierskatten og investere i aksjer på privat hånd (Y) samt et ekstra ledd som kan fortolkes som verdien av eierskattekreditten som fritaksmetoden skaper. Vi ser at eierskattekreditten er positiv hvis eierskatten tilfredsstillende vilkåret $0 < a < 1$, og selskapets aksjeavkastning i henholdsvis første og andre periode overstiger skjermingsrenten, dvs. $r_1 > i$ og $r_2 > i$.

Leddene $(r_1 - i)a$ i ligning (22) kan fortolkes som opparbeidet eierskattekreditt i løpet av den første perioden. Selskapets avkastning i annen periode på denne kreditten er $(r_1 - i)a r_2$. For å sammenligne strategien med å holde kapitalen i selskapet (X) med strategien å ta utbytte fortløpende og investere i aksjer på privat hånd (Y), må vi ta hensyn til forskjellene i investorens samlede skjermingsfradrag ved de to strategiene. Ved begynnelsen av annen periode er investorens skjermingsgrunnlag $(1 + i)$ med strategi X og $(1 + (r_1 - a(r_1 - i)))$ med strategi Y. Dermed er forskjellen i skjermingsgrunnlag $(i - r_1)(1 - a)$. Verdien av investorens eierskattekreditt utgjør dermed forskjellen mellom å beholde kapitalen i selskapet eller å ta utbytte og investere direkte.

$$\begin{aligned} X - Y &= (r_1 - i)a r_2 - \{(r_1 - i)a r_2 - (i - r_1)(1 - a)i\}a, \end{aligned} \quad (23)$$

som tilsvarende siste ledd i ligning (22).

Hvis man for eksempel legger til grunn at forventet verdi benyttes for rangeringen av strategiene, at forventet risiko-premie er positiv, og at avkastningen i de to periodene er uavhengige, følger det at

$$E(X) = E(Y) + E(r_1 - i)aE(r_2 - i)(1 - a) > E(Y). \quad (24)$$

Konklusjonen, som følger fra ligning (24), er at det er lønnsomt for investoren å beholde kapitalen i selskapet og akkumulere eierskattkreditt hvis eierskatten ligger i intervallet $0 < a < 1$. Det kan selvsagt innvendes at det er strenge forutsetninger knyttet til risiko som leder frem til ulikheten i ligning (24). Vi vil derfor belyse problemet mer generelt i neste avsnitt.

Strategi Z: Ta ut skattepliktig utbytte og invester med samme risiko

En utfordring ved å sammenligne strategiene X og Y ovenfor er at investorens horisontverdi har ulik risiko siden man i det ene tilfellet beholder kapitalen i selskapet som er investert i aksjer, mens man i det andre tilfellet tar ut utbytte, betaler eierskatt og investerer det overskytende i aksjer på privat hånd. Dette fører til at strategi Y , dvs. ta utbytte og investere personlig, har lavere risiko. Det er derfor ikke uten videre gitt at konklusjonen som følger fra ligning (24) er riktig. Vi skal derfor se på en alternativ strategi hvor investoren investerer mottatt skattepliktig utbytte på en slik måte at investorens sluttverdi har samme eksponering med hensyn til aksjeavkastningen i den andre perioden r_2 som ved å holde kapitalen i selskapet, dvs. strategi X .

Når investoren mottar utbytte, er investorens horisontverdi fra selskapet S etter eierskatt gitt ved ligning (18). Vi antar nå at investoren investerer det mottatte utbyttet $(r_1 - a(r_1 - i))$ på privat hånd ved å ta en posisjon w i aksjer og en posisjon $(1 - w)$ risikofritt. Horisontverdien av denne investeringen før skatter er

$$z^p = w(r_1 - a(r_1 - i))(1 + r_2) + (1 - w)(r_1 - a(r_1 - i))(1 + r_f). \quad (25)$$

Inngangsverdi og skjermingsgrunnlag på den private aksjeinvesteringen utgjør $w(r_1 - a(r_1 - i))$. Investorens horisontverdi av den private investeringen etter skatter er

$$\begin{aligned} Z^p &= w(r_1 - a(r_1 - i))(1 + r_2) \\ &\quad - aw(r_1 - a(r_1 - i))(r_2 - i) \\ &\quad + (1 - w)(r_1 - a(r_1 - i))(1 + i) \\ &= w((1 - a)r_1 + ai)(1 + (1 - a)r_2 + ai) \\ &\quad + (1 - w)(r_1 - a(r_1 - i))(1 + r_f(1 - t)). \end{aligned} \quad (26)$$

Det er vist i vedlegg 2 at ved å summere investorens horisontverdi fra selskapet og investeringen på privat hånd dvs. ligning (18) og (26), finner vi at investorens samlede horisontverdi fra strategi Z blir

$$\begin{aligned} Z &= S + Z^p = (1 + w(r_1 - a(r_1 - i)))(1 - a)r_2 \\ &\quad + (1 + w(r_1 - a(r_1 - i)))(1 + ai) \\ &\quad + (1 - w)(r_1 - a(r_1 - i))(1 + r_f(1 - t)). \end{aligned} \quad (27)$$

Vi ønsker nå å sammenligne strategi Z med horisontverdien ved strategi X , hvor vi skriver om ligning (16) slik

$$\begin{aligned} X &= (1 + r_1)(1 + r_2)(1 - a) + (1 + i)^2 a \\ &= (1 + r_1)(1 - a)r_2 + (1 + r_1)(1 - a) + (1 + i)^2 a. \end{aligned} \quad (28)$$

Merk at første ledd i ligningene (27) og (28) inneholder den usikre aksjeavkastningen i andre periode r_2 . Anta nå at investoren velger vekten w slik at eksponeringen med hensyn på aksjeavkastningen i andre periode r_2 blir den samme med de to strategiene, det vil si at

$$(1 + w(r_1 - a(r_1 - i)))(1 - a)r_2 = (1 + r_1)(1 - a)r_2. \quad (29)$$

Dette leder til vektene

$$\Rightarrow w = \frac{r_1}{r_1 - a(r_1 - i)}, \quad (30)$$

$$\Rightarrow 1 - w = \frac{-a(r_1 - i)}{r_1 - a(r_1 - i)}. \quad (31)$$

Vi merker oss fra ligning (31) at investorens private aksjeinvestering finansieres av mottatt netto utbytte samt et risikofritt lån.

Dermed kan vi skrive investorens horisontverdi fra strategi Z som

$$\begin{aligned} Z &= (1 + r_1)(1 - a)r_2 + (1 + r_1)(1 + ai) \\ &\quad - a(r_1 - i)(1 + r_f(1 - t)) \\ &= (1 + r_1)(1 + r_2 - a(r_2 - i)) \\ &\quad - a(r_1 - i)(1 + r_f(1 - t)). \end{aligned} \quad (32)$$

Fra ligning (28) og (32) følger det at forskjellen i horisontverdi mellom strategiene X og Z er⁶

$$X - Z = (r_1 - i)a(r_f(1 - t) - i) = 0. \quad (33)$$

Vi ser fra ligning (33) at forskjellen i horisontverdi på de to strategiene blir null når eierskatten settes til null prosent ($a = 0$), eller hvis skjermingsrenten er lik risikofri rente etter skatt dvs. $i = r_f(1 - t)$. Vi kan fortolke faktoren $(r_1 - i)a$ som opparbeidet eierskattkreditt fra første periode. Skattekreditten elimineres derfor når $a = 0$.

For bedre å forstå resultatet i ligning (33) er det verdt å merke seg at ved strategi Z må investoren ta risikofri posisjon $(1 - w)(r_1 - a(r_1 - i)) = -a(r_1 - i)$, altså låne for å finansiere den private investeringen i aksjer. Rentebetalingen på dette lånet utgjør $-a(r_1 - i)r_f(1 - t)$. For å sammenligne strategien med å holde kapitalen i selskapet (X) med strategien å ta utbytte fortløpende og delvis lånefinansiert aksjeinvestering på privat hånd (Z), må vi ta hensyn til forskjellene i investorens samlede skjermingsfradrag ved de to strategiene. Ved begynnelsen av annen periode er investorens skjermingsgrunnlag $(1 + i)$ med strategi X og $(1 + w(r_1 - a(r_1 - i))) = (1 + r_1)$ med strategi Z . Dermed er forskjellen i skjermingsgrunnlag $(i - r_1)$.

Verdien av investorens eierskattkreditt er dermed

$$X - Z = a(r_1 - i)r_f(1 - t) - \{0 - (i - r_1)i\}a, \quad (34)$$

som tilsvarende siste ledd i ligning (33). Utledningen viser dermed at når skjermingsrenten er lik risikofri rente etter skatt dvs. $r_f(1 - t) = i$, vil merverdien av å holde kapitalen i selskapet bli skattet vekk. Investor vil da være indifferent i valg av spareform.

Som påpekt over må investoren ved strategi Z låne for å finansiere den private investeringen i aksjer. Rentebetalingen på dette lånet utgjør $a(r_1 - i)r_f(1 - t)$. Vi har i utledningen av ligning (33) og (34) forutsatt at investor kan låne til samme rente som den risikofrie renten r_f . Hvis investorens lånerente etter skatt er større enn skjermingsrenten i , vil differansen i horisontverdi mellom strategi X (samle overskudd i selskapet) og strategi Z (ta utbytte og

lånefinansiert aksjeplassering privat) være positiv. Sagt annerledes, dersom investoren låner til en høyere rente enn skjermingsrenten, vil $X > Z$. Det vil da lønne seg å holde kapitalen i selskapet. I dette tilfellet er ikke aksjonærmodellen nøytral med hensyn til investorens utbyttebeslutning, selv om eierskatten er fullt ut symmetrisk (og selv om skjermingsrenten settes til risikofri rente etter skatt).

Vi kan konkludere med at symmetrisk eierbeskatning fører til at en skjermingsrente lik risikofri rente etter skatt, eller en eierskatt som er null prosent, gjør investor indifferent mellom å ta utbytte med en gang eller samle opp overskudd i selskapet. Dette resultatet forutsetter at investor kan låne til skjermingsrenten. Typisk vil skjermingsrenten være betydelig lavere enn lånerenten, slik at selv under symmetrisk eierbeskatning vil aksjonærmodellen medføre at investor ønsker å holde kapitalen i selskapet i stedet for å ta utbytte.

INVESTORENS UTBYTTEBESLUTNING – ASYMMETRISK EIERSKATT

Eierskattesatsen på realisert meravkastning er a og tap ved realisasjon gis fradrag mot samme sats. I fortsettelsen skal vi ta hensyn at eventuelt ubenyttet skjermingsfradrag ved realisert mindreavkastning går tapt. Dette medfører asymmetrisk beskatning av investor. Vi lar i fortsettelsen skjermingsrenten i være lik risikofri rente etter selskapskatt.

Strategi X under asymmetrisk eierskatt

Vi antar som før at $r > i$ og ser nærmere på strategi X hvor kapitalen beholdes i selskapet og hvor selskapet investerer i aksjer. Med strategi X er selskapets horisontverdi x gitt ved ligning (15) ovenfor.

Investorens opprinnelige inngangsverdi og skjermingsgrunnlag er 1. Skjermingsgrunnlaget ved utgangen av den andre perioden er $(1 + i)^2$. Dersom $x > 1$ utbetales opp-tjent kapital som utbytte og eierskatten blir $a(x - (1 + i)^2)^+$. Tilbakebetaling av innskutt kapital utløser ikke eierskatt.

Dersom investoren realiserer et skattemessig tap, kan dette føres til fradrag mot alminnelig inntekt med eierskattesatsen a . Med asymmetrisk behandling av skjerming ved realisasjon vil det på tidspunkt 1 være lønnsomt for investoren å ta ut skattefritt utbytte innenfor skjerming på tidspunkt 1, og skyte dette inn som ny kapital. Investoren oppnår da at inngangsverdien ved beregning av tap øker fra 1 til $(1 + i)$. Investoren vil da motta en skatterefusjon tilsvarende $a((1 + i) - x)^+$.

⁶ Vi finner ligning (33) slik

$$\begin{aligned} X - Z &= (1 + r_1)(1 - a) + (1 + i)^2 a - (1 + r_1)(1 + ai) \\ &+ a(r_1 - i)(1 + r_f(1 - t)) = -(1 + r_1)a(1 + i) + (1 + i)^2 a \\ &+ a(r_1 - i)(1 + r_f(1 - t)) \\ &= -(r_1 - i)a(1 + i) + a(r_1 - i)(1 + r_f(1 - t)) \\ &= (r_1 - i)a(r_f(1 - t) - i). \end{aligned}$$

Dermed gis investorens horisontverdi med strategi X under asymmetrisk eierskatt ved uttrykket

$$\begin{aligned}\hat{X} &= x - a(x - (1 + i)^2)^+ + a((1 + i) - x)^+ \\ &= x - a(x - (1 + i)^2) - a((1 + i)^2 - x)^+ \\ &\quad + a((1 + i) - x)^+.\end{aligned}\quad (35)$$

Vi kan skrive dette som

$$\hat{X} = X - a((1 + i)^2 - x)^+ + a((1 + i) - x)^+, \quad (36)$$

hvor X er horisontverdien med strategi X under symmetrisk eierskatt.

Strategi Z under asymmetrisk eierskatt

Som under strategi X antar vi at $r > i$, og ser nærmere på strategi Z hvor skattepliktig utbytte utbetales etter første periode og investoren investerer i aksjer og risikofri posisjon slik at risikoen (eksponeringen mot aksjeavkastningen andre periode r_2) er den samme som ved strategi X .

La oss først se på selskapet. Når skattepliktig utbytte tas ut blir innskutt kapital og skjermingsgrunnlag i selskapet fortsatt lik 1. Ved horisonten er selskapets kapital før utbytte gitt ved $s = (1 + r_2)$, se ligning (17). Med asymmetrisk eierskatt blir investorens horisontverdi fra selskapet

$$\begin{aligned}\hat{S} &= (1 + r_2) - a(r_2 - i)^+ + a(0 - r_2)^+ \\ &= 1 + r_2 - a(r_2 - i) - a(i - r_2)^+ + a(0 - r_2)^+.\end{aligned}\quad (37)$$

Med strategi Z tar investoren utbytte, betaler eierskatt og investerer på privat hånd i aksjer med lånefinansiering som beskrevet i kapittelet ovenfor. Vi antar nå at investoren investerer det mottatte utbyttet $(r_1 - a(r_1 - i))$ på privat hånd ved å ta en posisjon w i aksjer og en posisjon $(1 - w)$ risikofritt. Horisontverdien av denne investeringen før skatter z^p er gitt ved ligning (25). Ved å sette inn for vektene fra ligning (30) og (31) i ligning (25) får vi følgende horisontverdi før skatter

$$z^p = r_1(1 + r_2) - a(r_1 - i)(1 + r_f). \quad (38)$$

Med asymmetrisk eierskatt blir investorens horisontverdi av den private investeringen

$$\begin{aligned}\hat{Z}^p &= r_1(1 + r_2 - a(r_2 - i)^+ + a(0 - r_2)^+) \\ &\quad - a(r_1 - i)(1 + r_f(1 - t)) = r_1(1 + r_2 - a(r_2 - i) \\ &\quad - a(i - r_2)^+ + a(0 - r_2)^+) - a(r_1 - i)(1 + r_f(1 - t)).\end{aligned}\quad (39)$$

Investorens samlede horisontverdi med strategi Z under asymmetrisk eierskatt⁷ blir summen av ligningene (37) og (39)

$$\begin{aligned}\hat{Z} &= \hat{S} + \hat{Z}^p = Z - (1 + r_1)a(i - r_2)^+ \\ &\quad + (1 + r_1)a(0 - r_2)^+,\end{aligned}\quad (40)$$

hvor Z er investorens horisontverdi med strategi Z under symmetrisk eierskatt, se ligning (32).

Vi kan skrive ligning (40) som

$$\hat{Z} = Z - a((1 + r_1)(1 + i) - x)^+ + a((1 + r_1) - x)^+, \quad (41)$$

hvor x er selskapets horisontverdi ved strategi X .

Sammenligning av strategi X og strategi Z

Fra ligning (36) og (41) følger det at differansen i horisontverdi mellom strategi X (holde kapitalen i selskapet og investere) og Z (ta utbytte og investere på privat hånd) er⁸

$$\begin{aligned}\hat{X} - \hat{Z} &= a\{((1 + r_1)(1 + i) - x)^+ - ((1 + i)^2 - x)^+ \\ &\quad - ((1 + r_1) - x)^+ + ((1 + i) - x)^+\}.\end{aligned}\quad (42)$$

La oss nå betrakte leddene i krøllparentesen som er multiplisert med a . Hvert av disse fire leddene kan fortolkes som en salgsopsjon på fremtidig selskapsverdi x . Siden $r_1 > i$, er selskapet i posisjon til å betale skattepliktig utbytte. Det betyr at de to salgsopsjonene med positivt fortegn (første og siste ledd) har henholdsvis den høyeste og den laveste kontraktsprisen. Dersom selskapsverdien x blir lavere enn den laveste kontraktsprisen, blir utbetalingen fra posisjonen⁹ $(r_1 - i)i > 0$. Denne kombinasjonen er en variant av det som i finans er kjent som en «butterfly spread».¹⁰ Utbetalingen fra denne kombinasjonen er en kontinuerlig og stykkevis lineær funksjon som vil være positiv dersom

⁷ Vi finner ligning (40) slik

$$\begin{aligned}\hat{Z} &= \hat{S} + \hat{Z}^p = (1 + r_1)(1 + r_2 - a(r_2 - i) - a(i - r_2)^+ \\ &\quad + a(0 - r_2)^+) - a(r_1 - i)(1 + r_f(1 - t)) \\ &= (1 + r_1)(1 + r_2 - a(r_2 - i)) - a(r_1 - i)(1 + r_f(1 - t)) \\ &\quad - (1 + r_1)a(i - r_2)^+ + (1 + r_1)a(0 - r_2)^+ = Z - (1 + r_1)a(i - r_2)^+ \\ &\quad + (1 + r_1)a(0 - r_2)^+.\end{aligned}$$

⁸ Vi finner ligning (42) slik

$$\begin{aligned}\hat{X} - \hat{Z} &= -a((1 + i)^2 - x)^+ + a((1 + i) - x)^+ \\ &\quad + a((1 + r_1)(1 + i) - x)^+ - a((1 + r_1) - x)^+ \\ &= a\{((1 + r_1)(1 + i) - x)^+ - ((1 + i)^2 - x)^+ - ((1 + r_1) - x)^+ \\ &\quad + ((1 + i) - x)^+\},\end{aligned}$$

hvor vi utnytter at $X - Z = 0$, se ligning (33).

⁹ Dersom selskapsverdien $x < 1 + i$ blir utbetalingen fra denne kombinasjonen $(1 + r_1)(1 + i) - (1 + i)^2 - (1 + r_1) + (1 + i) = (1 + r_1)i - (1 + i)(1 + i - 1) = (1 + r_1)i - (1 + i)i = (r_1 - i)i > 0$.

¹⁰ Se for eksempel Hull (2017).

selskapsverdien x er lavere enn den høyeste kontraktprisen og null ellers. Med $a > 0$ vil dette leddet enten bli positivt eller null.

Investoren må ta utbyttebeslutningen *ex ante*, det vil si før selskapsverdien x blir realisert. Dermed vil opsjonsleddene i ligning (42) medføre at det er lønnsomt for investoren å utsette utbytte og bygge opp overskudd i selskapet og eier-skattekreditt på personlig hånd. *Vi kan derfor konkludere med at asymmetrien i aksjonærmodellen innebærer at investorens utbyttebeslutning påvirkes av skattesystemet og at det lønner seg å holde kapitalen i selskapet.*

KONKLUSJON

I dette arbeidet har vi sett på hvordan fritaksmetoden og aksjonærmodellen påvirker investors organisering av sparing. Vi finner at når skattesystemet er symmetrisk er det like lønnsomt å investere i aksjer og i risikofri posisjon enten man gjør det gjennom et selskap eller direkte. Porteføljeinvesteringer påvirkes heller ikke av aksjonærmodellen og fritaksmetoden når skattesystemet er symmetrisk.

Aksjonærmodellen – slik den er implementert i Norge – innebærer at mindreavkastning fremføres mot eventuell fremtidig meravkastning. Ved realisasjon beskattes gevinst som overstiger kostpris tillagt akkumulert skjermingsfradrag som eierinntekt, mens tap relativt til inngangsverdi kan føres til fradrag i alminnelig personinntekt med eierskattesatsen. Et eventuelt ubenyttet skjermingsfradrag ved realisert mindreavkastning går imidlertid tapt, og vi har vist at denne asymmetrien gjør det lønnsomt å foreta porteføljeinvesteringer på personlig hånd fremfor gjennom et selskap.

Et hovedspørsmål i vår analyse er om det er optimalt for investoren å samle opp skattekreditt i selskapet, siden fritaksmetoden ikke skattlegger aksjegevinster, eller å ta skattepliktig utbytte fortløpende og reinvestere på privat hånd. Vi finner at selv under full symmetri, vil aksjonærmodellen føre til at investor ønsker å holde kapitalen i selskapet hvis investors lånerente er høyere enn skjermingsrenten. Når vi har asymmetri i skattesystemets slik tilfellet er i Norge ved aksjonærmodellen, er det lønnsomt å holde kapitalen i selskapet. Dette resultatet gjelder selv om skjermingsrenten er satt lik risikofri rente etter skatt.

REFERANSER

- Hull, J. C. (2017). *Options, Futures, and Other Derivatives*. Global Edition, 9. utgave. Pearson Education Limited.
- Lindhe, T., og J. Södersten (2012). The Norwegian Shareholder tax reconsidered. *International Tax and Public Finance* 19 (3), 424-441.
- NOU 2003: 9. Skatteutvalget – Forslag til endringer i skattesystemet.
- NOU 2014: 13. Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.
- Sørensen, P. B. (2003). Neutral utbyttebeskatning. Vedlegg 1, s. 303, NOU 2003: 9. Skatteutvalget.
- Sørensen, P. B. (2005). Neutral taxation of shareholder income. *International Tax and Public Finance* 12 (6), 777-801.

VEDLEGG 1: UTLEDNING AV LIGNING (22)

Vi tar utgangspunkt i ligning (16)

$$\begin{aligned}
 X &= (1 + r_1)(1 + r_2)(1 - a) + (1 + i)^2 a \\
 &= (1 + r_1(1 - a) + ia + (r_1 - i)a)(1 + r_2(1 - a) + ia \\
 &\quad + (r_2 - i)a)(1 - a) + (1 + r_1(1 - a) + ia - (r_1 - i)(1 - a)) \\
 &\quad \cdot (1 + r_2(1 - a) + ia - (r_2 - i)(1 - a))a \\
 &= \{ (1 + r_1(1 - a) + ia)(1 + r_2(1 - a) + ia) \\
 &\quad + (1 + r_1(1 - a) + ia)(r_2 - i)a \\
 &\quad + (1 + r_2(1 - a) + ia)(r_1 - i)a \\
 &\quad + (r_1 - i)(r_2 - i)a^2 \} (1 - a) \\
 &\quad + \{ (1 + r_1(1 - a) + ia)(1 + r_2(1 - a) + ia) \\
 &\quad - (1 + r_1(1 - a) + ia)(r_2 - i)(1 - a) \\
 &\quad - (1 + r_2(1 - a) + ia)(r_1 - i)(1 - a) \\
 &\quad + (r_1 - i)(r_2 - i)(1 - a)^2 \} a \\
 &= (1 + r_1(1 - a) + ia)(1 + r_2(1 - a) + ia) \\
 &\quad + (r_1 - i)(r_2 - i)a(1 - a) \\
 &= Y + (r_1 - i)a(r_2 - i)(1 - a),
 \end{aligned}$$

hvor vi kjenner igjen første ledd i nest siste linje som Y , se ligning (21).

VEDLEGG 2: UTLEDNING AV LIGNING (27)

Ved å kombinere ligning (18) og (26) finner vi ligning (27) slik

$$\begin{aligned}
 Z &= S + Z^p = 1 + (1 - a)r_2 + ai \\
 &\quad + w((1 - a)r_1 + ai)(1 + (1 - a)r_2 + ai) \\
 &\quad + (1 - w)(r_1 - a(r_1 - i))(1 + i) \\
 &= (1 + w((1 - a)r_1 + ai))(1 - a)r_2 + 1 \\
 &\quad + ai + w((1 - a)r_1 + ai)(1 + ai) \\
 &\quad + (1 - w)(r_1 - a(r_1 - i))(1 + r_f(1 - t)) \\
 &= (1 + w(r_1 - a(r_1 - i)))(1 - a)r_2 \\
 &\quad + (1 + w(r_1 - a(r_1 - i)))(1 + ai) \\
 &\quad + (1 - w)(r_1 - a(r_1 - i))(1 + r_f(1 - t)).
 \end{aligned}$$



PETTER BJERKSUND
Senter for skatteforskning NHH

GUTTORM SCHJELDERUP
Senter for skatteforskning NHH

Aksjonærmodellen og fritaksmetoden: Et to-hodet troll?¹

Fritaksmetoden innebærer at et norsk selskap i hovedsak er fritatt for selskapsskatt på aksjeinntekter fra EØS-området, mens aksjonærmodellen medfører at utbytte ut over et skjermingsfradrag skattlegges på personlig aksjonærs hånd ved eierskatten. Bjerksund og Schjelderup (2021) viser at aksjonærmodellen og fritaksmetoden gjør det lønnsomt å spare gjennom selskapet både når avkastningen er sikker og usikker. Denne artikkelen beregner verdien av skatte-kreditten som oppstår på grunn av aksjonærmodellen og fritaksmetoden og diskuterer veien videre for norsk kapitalbeskatning.

INNLEDNING

Et viktig bærende prinsipp for skattesystemet i Norge er at skattereglene i minst mulig grad bør påvirke hvilke investeringer som gjennomføres og hvordan en virksomhet organiseres. Dette prinsippet, ofte kalt effektivitetsprinsippet, er ment å sikre at det investeres der hvor avkastning før skatt er høyest fordi det fremmer økonomisk vekst. Et annet prinsipp er knyttet til fordelingspolitikken hvor evneprinsippet er sentralt. Evneprinsippet sier at man skal betale skatt etter evne og at de som har høyest skatteevne skal betale høyere andel av bruttoinntekten i skatt. Formålet med evneprinsippet er å redusere inntektsforskjeller etter skatt.

I mange land har evneprinsippet og fordelingspolitikken blitt utfordret på flere plan av globaliseringen. For det første har globaliseringen ført til fri flyt av kapital og dermed konkurranse om å tiltrekke seg investeringer. For eksempel falt bedriftsskattesatsen i OECD-landene i perioden 1985–2020 fra 49 prosent til 22 prosent (uveid gjennomsnitt). I tillegg har fordelingspolitikken blitt svekket fordi mange land i konkurransen om investeringer har avvirket skatter som bidrar til omfordeling. Norge har deltatt i disse politikkendringene ved å avvikle arveavgiften, redusere formuesskatten, samt å senke skatten på bedrifter fra 50,8 prosent til 28 prosent i 1992 og videre til 22 prosent i 2019.

I tillegg til endringer i nominelle skattesatser har både EU og Norge avvirket skatt på utbytte mellom aksjeselskaper. I Norge ved at fritaksmetoden og aksjonærmodellen ble innført i 2006. Fritaksmetoden medfører at aksjeutbytte og

¹ Forfatterne vil gjerne takke Rolf Aaberge, Jarle Møen, Fred Schroyen, og Simon Flatebø Selle for kommentarer. Vi takker spesielt Simon Flatebø Selle for hjelp med data.

aksjegevinster mellom selskap er fritatt for skatt, mens aksjonærmodellen medfører at personlige aksjonærer betaler utbytteskatt på utbytte som overstiger et skjermingsfradrag.

Globaliseringen ført til at innsatsvarer har falt i pris og at deler av produksjonen har blitt outsourcet til land med billigere arbeidskraft. Fra økonomisk teori vet vi at fri handel øker velferden for alle, dersom de som tjener på frihandel kompenserer taperne. Det har ikke skjedd verken i Norge eller i andre land. Snarere har vinnerne av globaliseringen tjent dobbelt ved at innsatsvarer og produksjon er blitt billigere samtidig som skattene på kapital har falt. Globaliseringen og endringene i skattesystemet, som følge av internasjonal konkurranse om kapital, har økt ulikheten i Norge. Det er ikke mulig å henføre den økte ulikheten til spesifikke endringer av skattesystemet. Snarere er det summen av endringer i skatleggingen av kapital som har bidratt til den økte ulikheten.

Davies mfl. (2017) – på oppdrag fra Credit Suisse – finner at de 1 prosent rikeste i Norge eide 31 prosent av formuen i Norge. Til sammenlikning fant de at de 1 prosent rikeste i Storbritannia eide 24 prosent av formuen. Samme tall ifølge studien for USA er ca. 38 prosent. Formuen er altså skjevare fordelt på topp i Norge enn i Storbritannia.² Tallene til Davies mfl. (2017) er ikke veldig forskjellig fra funnene i Aaberge og Stubhaug (2018) som er basert på norsk statistikk. De finner at de 1 prosent rikeste eide 25 prosent av formuen i Norge i 2015 altså litt større andel enn for den rikeste 1 prosenten i Storbritannia.

Det er kanskje overraskende at de rikeste i Storbritannia eier en mindre andel av den totale formuen enn de rikeste i Norge. Man skulle trodd at Storbritannia med sin markedsliberalistiske politikk sammenlignet med norsk sosialdemokrati og markedsregulering skulle tilsi det motsatte. Imidlertid vet vi fra litteraturen om skattekonkurranse, at små land vil opptre mer aggressivt enn store land ved at de kutter mer i sine kapitalskatter for å tiltrekke seg kapital (Bucovetsky, 1991; Wilson, 1991). Resultatet kan forstås som at små land har mer å tape på å miste kapital enn store land. Det tilsier at det er kapitaleierne i små land, som Norge, som har fått de største skattelettelsene. En studie av Hauffer mfl. (2008) bekrefter dette.

² Davies mfl. (2017) kombinerer data fra Forbes liste over de mest velstående i Norge med data fra Nasjonalregnskapet.

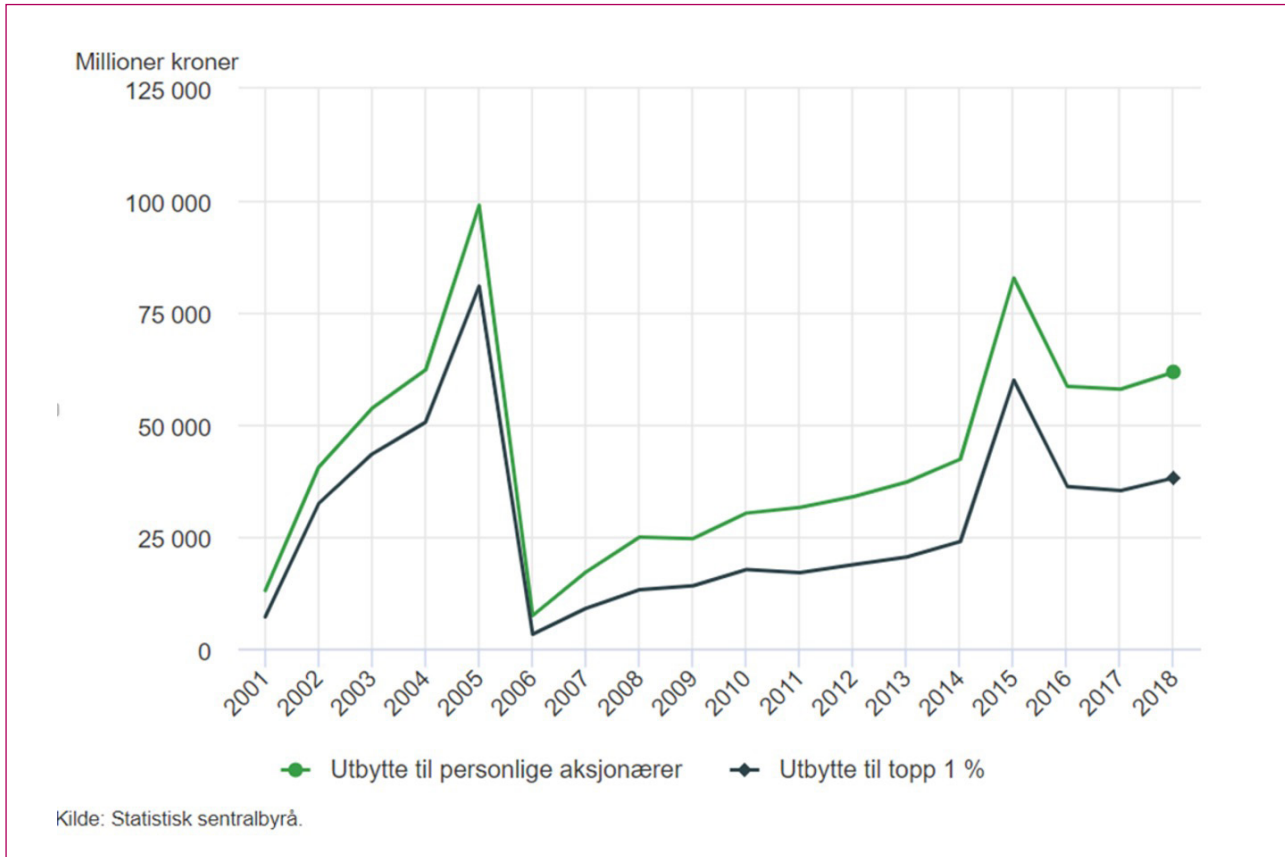
En annen mer indirekte innfallsvinkel knyttet til hvordan samfunn og skattesystem er knyttet sammen finner vi hos Moene (2015). Han finner at Norge skaper flere som er rike og superrike selv om man justerer for befolkning eller bruttonasjonalprodukt. Hvorfor det er slik er mer komplisert enn bare å se på skattesystemet, men kapitalbeskatningen er en faktor i dette bildet.

Aaberge mfl. (2020) ser på endringer i gjennomsnittsskatten definert som betalt skatt dividert på brutto inntekt. Når de beregner gjennomsnittsskatten tar de hensyn til at eiere av bedrifter betaler skatt gjennom selskapet ved å legge til eierens andel av betalt selskapskatt sammen med andre skatter eieren har betalt (personskatt og eierskatt). På samme måte legger de til eierens andel av brutto driftsresultat i selskapet sammen med eierens bruttoinntekt fra arbeid og andre kapitalinntektskilder. Dermed får de frem et riktigere bilde av skattebelastningen. En gjennomgående konklusjon fra deres arbeide er at ulikheten har økt betydelig etter tusenårsskiftet og at det er de rikeste som har tjent på globaliseringen og endringene i skattesystemet.

Endringene i kapitalbeskatningen i Norge siden 1992 har ført til at skattesystemet er regressivt i toppen av inntektsfordelingen. Det vil si at de aller rikeste betaler en mindre andel i skatt av sin brutto inntekt enn gruppene som har mindre inntekt. De rikeste har med andre ord en lavere gjennomsnittsskatt. Fra studien til Aaberge mfl. (2020) vet vi at i perioden 2004–2008 betalte de 1 prosent rikeste i gjennomsnitt 22 prosent i skatt, mens 9 prosentene blant de 90 til 99 prosent rikeste, i gjennomsnitt betalte 33 prosent i gjennomsnittsskatt. Aller lavest gjennomsnittsskatt har de 0,1 prosent rikeste. De betalte mellom 9 prosent og 17 prosent i gjennomsnittsskatt.

Det er interessant å merke seg fra studien til Aaberge mfl. (2020) at selskapsinntekt utgjør mesteparten av inntektsgrunnlaget for de aller rikeste. Det betyr at fallet i kapital-skatter kombinert med muligheten til å utsette skatt gjennom sparing i selskaper har store konsekvenser. For de fleste årene i intervallet 2004–2018 utgjør selskapsinntekt over 90 prosent av bruttoinntekten til de 0,1 prosent rikeste, mens den bare utgjør mellom 63 prosent og 80 prosent for de 1 prosent rikeste. For andre grupper betyr selskapsinntekt nesten ingenting.

Evneprinsippet har vært et sentralt prinsipp i skattereformene i Norge og innebærer at man skal betale skatt etter evne, og at de som har høyest skatteevne skal betale høyere



Figur 1: Utbytte til personlige aksjonærer.

andel av bruttoinntekten i skatt. Endringene i kapitalbeskatningen de siste 20 årene viser at man i praksis har gått bort fra dette prinsippet. Derfor er det ikke overraskende at Aaberge mfl. (2020) viser at når man tar hensyn til tilbakeholdte eierinntekter i selskapene, har Gini-koeffisienten til fordelingen av inntekt økt fra 0,26 i 2001 til 0,35 i 2018, altså en økning på 35 prosent. Det innebærer en meget stor økning i den økonomiske ulikheten.³

Denne artikkelen beregner verdien av skattekreditten som oppstår pga. aksjonærmodellen og fritaksmetoden, og diskuterer så hva veien videre er for norsk kapitalbeskatning. Bjerksund og Schjelderup (2021) har vist at kombinasjonen av aksjonærmodellen og fritaksmetoden gjør det lønnsomt å spare gjennom selskaper. I dette arbeidet bruker vi samme metodikk som for Oljefondet og viser med en sannsynlighetsvifte hvor stor verdien er av å spare gjennom selskaper. Økt ulikhet og fordelen ved å spare gjennom selskaper reiser spørsmålet om veien videre for aksjonærmodellen og

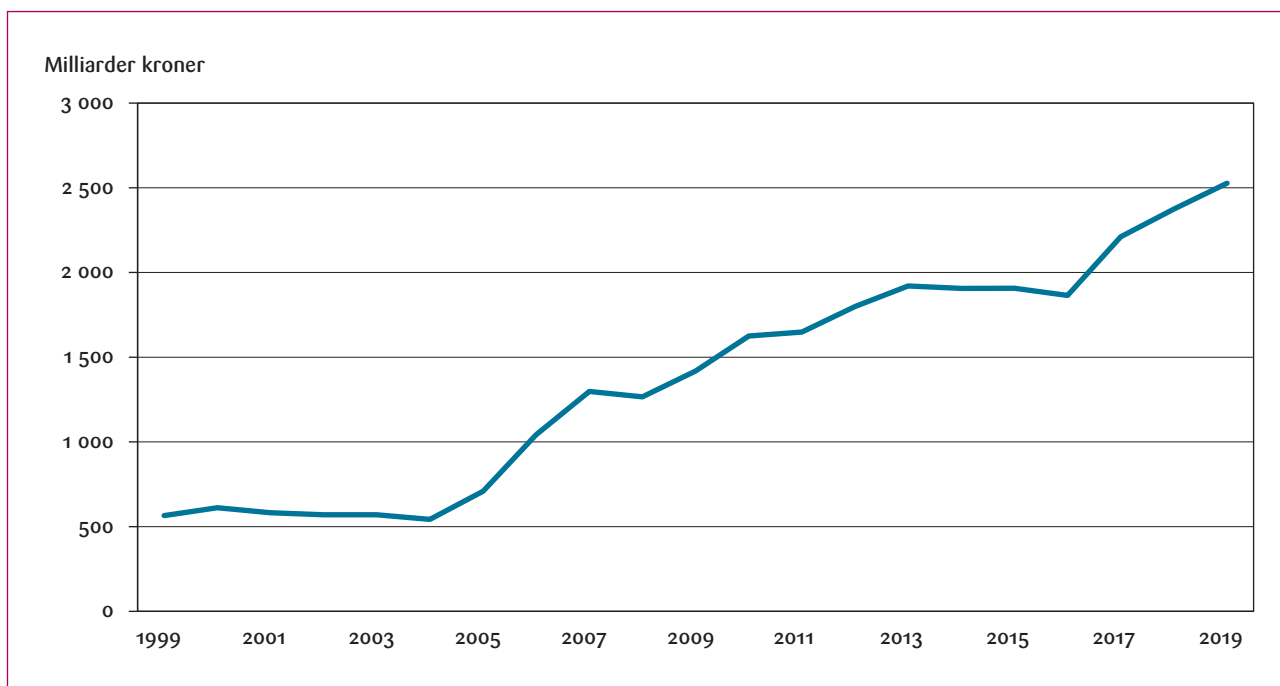
fritaksmetoden. Siste del av denne artikkelen diskuterer dette. Vi starter imidlertid med å summere opp hva tidligere skatteutvalg har konkludert om fritaksmetoden og aksjonærmodellen.

TIDLIGERE SKATTEUTVALG

I NOU 2003: 9 var utbytteskatt og forholdet mellom tilbakeholdt overskudd eller utbytteutdeling et tema. I boks 9.1 (s. 188) ble det redegjort for at utbytteskatt ikke påvirker aksjonærens valg mellom å holde overskudd tilbake i selskapet eller ta det ut som utbytte (se vedlegg 1). Eksemplet i NOU 2003: 9 er basert på en renteinvestering som ikke påvirkes av fritaksmetoden da renteinntekt skattlegges løpende på selskapets hånd. Dermed forutsetter eksemplet i realiteten vekk problemstillingen knyttet til fritaksmetoden og aksjonærmodellen som i kombinasjon gir et incentiv til å holde utbytte tilbake i selskapet og reinvestere dette gjennom selskapet.

I NOU 2003: 9 diskuteres skjermingsfradraget og man påpeker på side 190 at: «En utbytteskatt uten skjerming

³ Gini-koeffisienten er 0 når alle har lik inntekt og verdien 1 når all inntekt er samlet hos en person.



Figur 2: Tilbakeholdt overskudd over tid i norske aksjeselskap (kilde SSB).

gjør det isolert sett mer lønnsomt å finansiere investeringer med lån eller tilbakeholdt overskudd fremfor tilførsel av ny aksjekapital, og virker dermed ikke nøytralt ift. finansieringsformer, jf. Boks 9.1.» Figur 1 fra Aaberge mfl. (2020) viser at selv med skjermingsfradrag falt utbyttene etter skattereformen i 2006. Dette er i tråd med Bjerksund og Schjelderup (2021) sin analyse som viser at det etter skattereformen ble mer lønnsomt å holde tilbake utbytte og investere gjennom selskapet.

Skatteutvalget som leverte NOU 2014: 13 vurderte om fritaksmetoden gav uheldige tilpasningsmuligheter i forbindelse med grenseoverskridende aksjeinntekter. Utvalget mente at beskatning etter et konsekvent bostedsprinsipp (residensprinsipp) tilsa løpende beskatning av norske aksjonærer for inntekt som opptjenes i utenlandske selskap. Utvalget anså imidlertid det for lite realistisk å få til en konsekvent skattlegging etter bostedsprinsippet.⁴ Utvalget mente derfor at utbytte og aksjegevinster først skulle beskattes ved utdeling eller salg på personlig aksjonærs hånd.

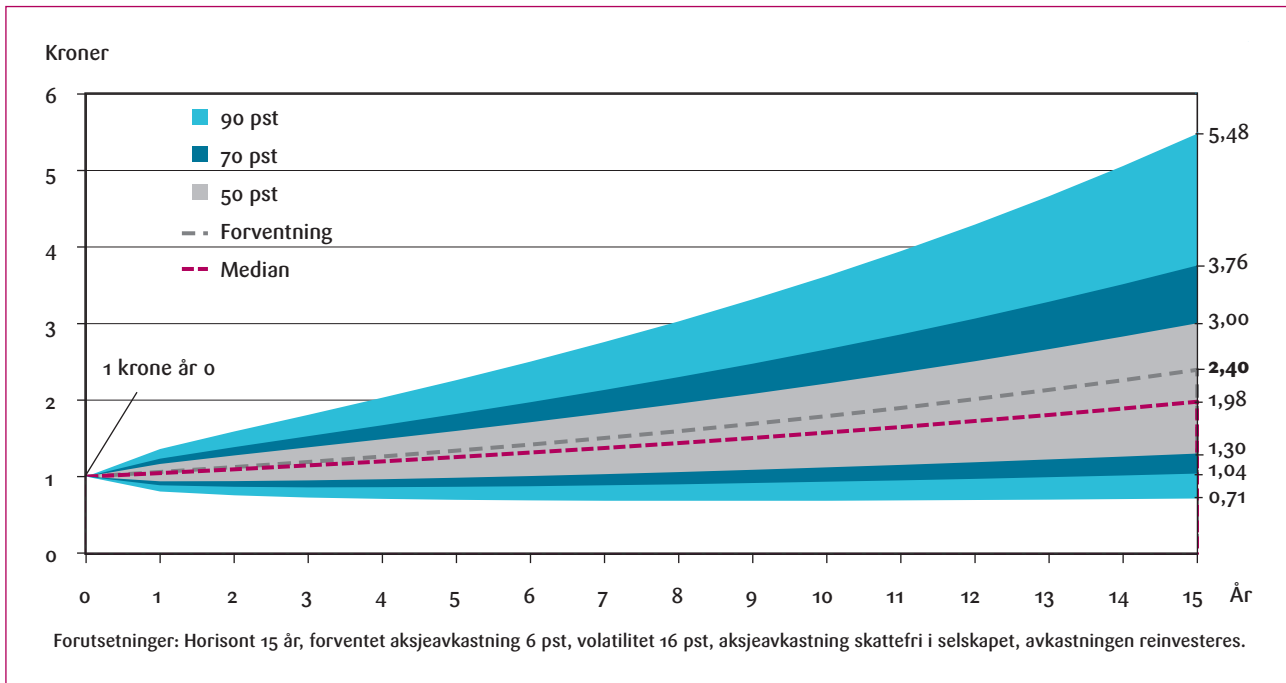
Utvalget mente imidlertid at man i større grad kunne sikre at norske investeringer i utlandet ble beskattet minst på samme nivå som investeringer i Norge, ved å gå over fra fritaksmetoden til å gi kredit for selskapskatt betalt i

utlandet. Mot dette fremholdt utvalget at det i så fall måtte gjøres begrensninger i metoden som kunne innebære svakere beskyttelse mot kjedebeskatning enn fritaksmetoden. Dessuten mente man at en kreditmetode ville være vesentlig mer administrativt krevende enn fritaksmetoden og at det ville være vanskelig å utforme en praktisk kreditmetode for grenseoverskridende aksjeinntekter innenfor EØS. Utvalget anså derfor handlingsrommet svært begrenset når det gjaldt endringer i beskatningen av grenseoverskridende aksjeinntekter. Utvalget viste også til at fritaksmetoden er den vanligste metoden for å unngå kjedebeskatning av grenseoverskridende utbytter internasjonalt.

SPARING I SELSKAPER OG AKKUMULERING AV INVESTORENS SKATTEKREDITT

Bjerksund og Schjelderup (2021) viser at aksjonærmodellen og fritaksmetoden gjør det lønnsomt å spare gjennom selskapet både når avkastningen er sikker og usikker. Resultatene deres tilsier at man skulle finne en oppbygging av kapital i selskapssektoren. Alstadsæther mfl. (2016) viser at det nettopp har skjedd en betydelig kapitaloppbygging i selskapssektoren siden 2002. Figur 2 viser at tilbakeholdt overskudd i norske aksjeselskaper var ganske konstant før skattereformen fikk virkning i 2004. Fra 2004 økte de tilbakeholdte overskuddene om man ser bort fra finanskrisen i 2008.

⁴ Se NOU 2014: 13, side 21.



Figur 3: Fremtidsverdien av selskapet – selskapsverdi år 0 er 1 krone.

For å analysere verdien av skattekreditten dvs. verdien av den utsatte skattebetalingen som følger av aksjonærmodellen og fritaksmetoden, skal vi ta som utgangspunkt i en investor som sparer i aksjer via et selskap og som utsetter uttak av skattepliktig utbytte fra selskapet. Vi ser med andre ord på en investor som ikke trenger å ta utbytte fra selskapet sitt og som tilpasser seg rasjonelt i tråd med resultatene i Bjerksund og Schjelderup (2021).

I analysen ønsker vi å trekke inn usikkerhet. Selskapet er investert i aksjer og verdien år 0 er normalisert til 1 krone. Selskapet er 100 prosent egenkapitalfinansiert, slik at verdien av aksjene som selskapet eier er lik selskapets egenkapital. Vi tar utgangspunkt i standard finansteori hvor den fremtidige verdien K av en krone investert i aksjer er såkalt lognormal fordelt. Matematisk beskriver vi fremtidig verdi av investeringen ved formelen

$$K = (1 + r)^T \cdot e^{\sigma\sqrt{T}z - \frac{1}{2}\sigma^2 T}, \quad (1)$$

hvor r er (forventet) aksjeavkastning, T er horisonten for analysen, og σ er aksjevolaatiliteten. Sistnevnte parameter er et mål på hvor usikker fremtidig aksjeavkastning er. Til sist må det nevnes at z er en standard normalfordelt usikker variabel.

Det kan vises at sett fra år 0, er forventet fremtidig verdi av aksjeinvesteringen

$$E(K) = (1 + r)^T. \quad (2)$$

I figur 3 illustrerer vi fremtidig verdi av aksjeinvesteringen ved hjelp av en såkalt usikkerhetsvifte. Dette er i tråd med hvordan den usikre fremtidige utviklingen til Oljefondet illustreres, samt hvordan Norges Bank presenterer usikkerheten knyttet til den fremtidige utviklingen av renten. Viften viser forventet fremtidig verdi av selskapet når tids horisonten (T) er 15 år og forventet aksjeavkastning (r) er lik 6 prosent.

Vi ser av figur 3 at forventet fremtidig verdi av selskapet er 2,40 kroner. Videre ser vi at det er 90 prosent sjanse for at fremtidig verdi av selskapet blir mellom 0,71 og 5,48 kroner, 70 prosent sjanse for at den blir mellom 1,04 og 3,76 kroner, og 50 prosent sjanse for at den blir mellom 1,30 og 3,00 kroner. Medianen er 1,98 og det betyr at det er like stor sjanse for at fremtidig verdi av selskapet blir høyere som at den blir lavere enn 1,98 kroner.

Vi skal nå se nærmere på eierskattekreditten når investor enten sparer gjennom et nystartet selskap eller gjennom et etablert selskap. Spørsmålet er om skattekreditten blir større hvis man allerede har et etablert selskap. Fra et effektivitetssynspunkt burde skattekreditten være den samme om man sparer gjennom et eksisterende selskap eller om man oppretter et selskap for å spare gjennom det.

Ved å sette inn i ligning (2) finner vi at forventet fremtidig verdi av selskapets aksjeinvestering er $E(K) = (1 + 0,06)^{15} = 2,40$ kroner. Siden selskapet er 100 prosent egenkapitalfinansiert svarer dette til forventet verdi av egenkapitalen.

La oss anta en risikofri rente på 2 prosent. Skjermingsrenten er lik risikofri rente etter selskapsskatt/skatt på alminnelig inntekt hvor skattesatsen er $t = 0,22$. I eksempelet vil skjermingsrenten utgjøre $i = 2\% \cdot (1 - 0,22) = 1,56$ prosent.

Nystartet selskap

Med antakelsen om nystartet selskap (innskutt kapital i år 0 er lik 1 krone) vil skjermingsgrunnlaget ved horisonten utgjøre $1 \cdot (1 + 0,0156)^{15} = 1,26$ kroner. Forventet meravkastning for investoren ved horisonten vil da være differansen mellom den forventede verdien av egenkapitalen 2,40 kroner og skjermingsgrunnlaget 1,26 kroner. Med en eierskattesats $a = 0,3168$ utgjør den forventede skattekreditten om 15 år $(2,40 - 1,26) \cdot 0,3168 = 0,36$ kroner.

Etablert selskap

Anta dernest et etablert selskap hvor skjermingsgrunnlaget år 0 er $\gamma = 0,4$ kroner. Vi kan forstå skjermingsgrunnlaget som aksjens kostpris tillagt tidligere ubenyttet skjermingsfradrag. I år 0 utgjør investorens skattekreditt 0,19 kroner. Denne skattekreditten fremkommer som differansen mellom en krone og skjermingsgrunnlaget på 0,4 kroner, multiplisert med eierskattesatsen $a = 0,3168$.

Ved horisonten utgjør skjermingsgrunnlaget $0,4 \cdot (1 + 0,0156)^{15} = 0,50$ kroner.

Forventet meravkastning for investoren ved horisonten er differansen mellom den forventede verdien av egenkapitalen 2,40 kroner og skjermingsgrunnlaget 0,50 kroner. Med eierskattesats $a = 0,3168$ utgjør den forventede skattekreditten $(2,40 - 0,40) \cdot 0,3168 = 0,60$ kroner. Med andre ord, i dette eksempelet tredobles investorens skattekreditt i løpet av 15 år fra 0,19 kroner i år null til 0,60 kroner ved horisontens slutt.

Oppsummering – forventet eierskattekreditt

Beregningene av forventet eierskattekreditt kan uttrykkes ved hjelp av formelen

$$a \cdot (E(K) - \gamma(1 + i)^T) = a \cdot ((1 + r)^T - \gamma(1 + i)^T), \quad (3)$$

hvor r er forventet aksjeavkastning, γ er skjermingsgrunnlaget år 0, i er skjermingsrenten, T er horisonten og a er eierskattesatsen. Tabell 1 oppsummerer resultatet fra de to eksemplene.

Tabell 1: Forventet eierskattekreditt (egenkapital år 0 er 1 krone)

	Nystartet selskap	Etablert selskap
• Skjermingsgrunnlag γ	1 krone	0,4 kroner
• Skjermingsrente i	1,56 prosent	1,56 prosent
Forventet eierskattekreditt	0,36 kroner	0,60 kroner

Forutsetninger: Forventet aksjeavkastning $r = 6$ prosent, horisont $T = 15$, eierskattesats $a = 0,3168$.

Våre utregninger viser at den forventede verdien av eierskattekreditten er nesten dobbelt så stor i det etablerte selskapet som i det nystartede selskapet.

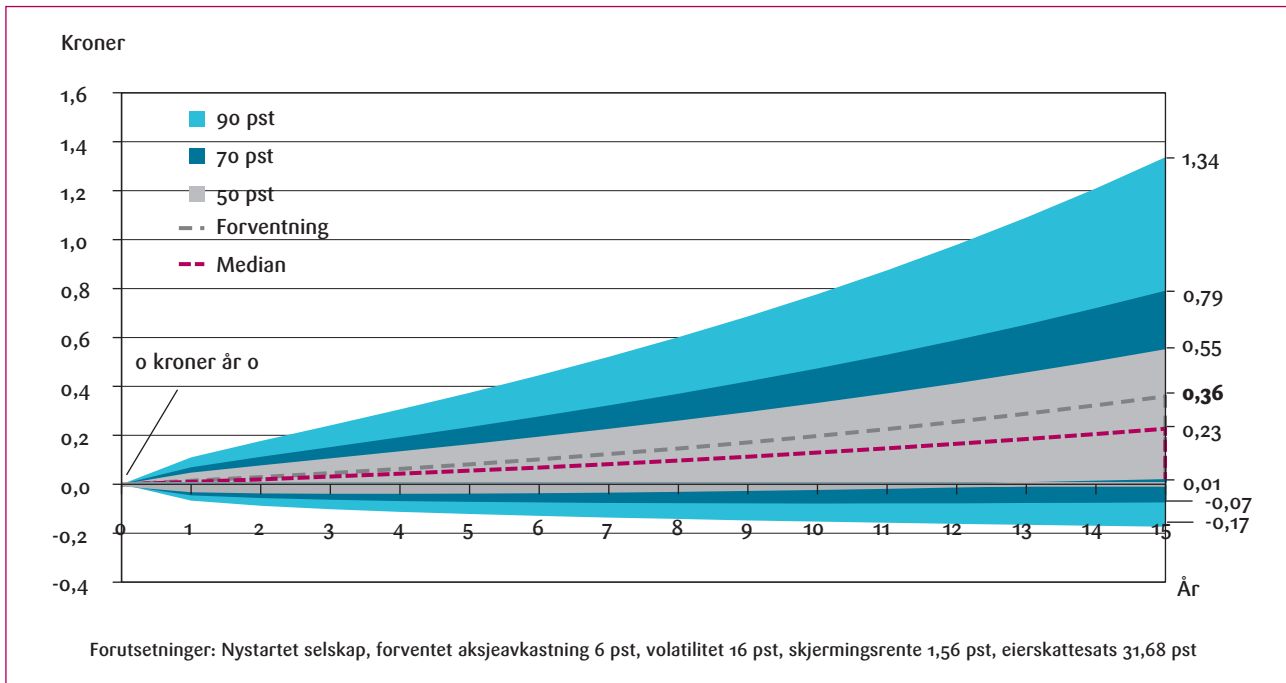
Usikkerheten i fremtidig eierskattekreditt

Figur 4 illustrerer usikkerheten i fremtidig eierskattekreditt per krone investert for et nystartet selskap og skjermingsrente 1,56 prosent.

Vi ser at forventet eierskattekreditt ved horisonten er 0,36 som vist i tabell 1. Videre ser vi av figur 4 at det er 90 prosent sjanse for at fremtidig eierskattekreditt blir mellom -0,17 og 1,34 kroner, 70 prosent sjanse for at den blir mellom -0,07 og 0,79 kroner, og 50 prosent sjanse for at den blir mellom 0,01 og 0,55 kroner. Medianen er 0,23 og det betyr at det er like stor sjanse for at fremtidig eierskattekreditt blir høyere som at den blir lavere enn 0,23 kroner.

Forventet skattekreditt – en opsjonsmodell

I analysen ovenfor har vi implisitt antatt at eierskatten er symmetrisk. Imidlertid er dagens system asymmetrisk fordi realisert meravkastning (gevinst som overstiger skjerming) beskattes, mens det er realisert tap i forhold til opprinnelig kostpris som gir fradrag. Med andre ord går eventuelt ubenyttet skjermingsfradrag tapt ved realisasjon. I dette avsnittet ser vi derfor på en opsjonsmodell som fanger opp asymmetrien i eierskatten. Formålet er å finne ut hvor stor feilen blir når vi bruker ligning (3) som antar



Figur 4: Nystartet selskap: Fremtidig eierskatteskredditt per krone investert.

symmetri i skattesystemet til å beregne forventet eierskatteskredditt.

For investoren påløper det gevinstskatt dersom den realiserede fremtidige verdien av (egen)kapitalen K overstiger skjermingsgrunnlaget $\gamma(1+i)^T$, mens investoren gis rett til fradrag (skatterefusjon) dersom K blir lavere enn kostprisen γ . Dermed kan vi skrive den fremtidige skatteskredditten slik

$$a \cdot (K - \gamma(1+i)^T)^+ - a(\gamma - K)^+, \quad (4)$$

hvor $(x)^+ \equiv \max\{x; 0\}$ og K er gitt ved ligning (1) ovenfor. Første ledd er påløpt skatt ved meravkastning, mens andre ledd er skatterefusjon ved tap.

Det kan vises at den forventede skatten på meravkastningen er gitt ved

$$c = E(a \cdot (K - \gamma(1+i)^T)^+) = a \cdot \{ (1+r)^T N(d_1) - \gamma(1+i)^T N(d_2) \}, \quad (5)$$

hvor

$$d_1 = \frac{\ln\left(\frac{(1+r)^T}{\gamma(1+i)^T}\right) + \frac{1}{2}\sigma^2 T}{\sigma\sqrt{T}}; \quad d_2 = d_1 - \sigma\sqrt{T}, \quad (6)$$

og $N()$ er den kumulative normalfordelingsfunksjonen. Vi kan fortolke $N(d_2)$ som sannsynligheten for meravkastning, dvs. at den fremtidige verdien av (egen)kapitalen K overstiger skjermingsgrunnlaget $\gamma(1+i)^T$.

Investoren vil motta skatterefusjon dersom den fremtidige verdien av (egen)kapitalen K er lavere enn opprinnelig kostpris (skjermingsgrunnlag) γ . Det kan vises at den forventede skatterefusjonen er gitt ved

$$p = E(a \cdot (\gamma - K)^+) = a \cdot \{ \gamma N(-\delta_2) - (1+r)^T N(-\delta_1) \}, \quad (7)$$

hvor

$$\delta_1 = \frac{\ln\left(\frac{(1+r)^T}{\gamma}\right) + \frac{1}{2}\sigma^2 T}{\sigma\sqrt{T}}; \quad \delta_2 = \delta_1 - \sigma\sqrt{T}. \quad (8)$$

Vi kan fortolke $N(-\delta_2)$ som sannsynligheten for tap, dvs. at den fremtidige verdien av (egen)kapitalen K blir lavere enn opprinnelig kostpris (skjermingsgrunnlag) γ .

Den forventede skatteskredditten for investoren svarer til den forventede gevinstskatten c gitt ved ligning (5) fratrukket den forventede skatterefusjonen p i ligning (7). Vi bruker nå opsjonsmodellen til å regne ut investorens forventede

skattekreditt for parameterverdiene vi benyttet i avsnittet ovenfor. Resultatene er vist i tabell 2.

Tabell 2: *Forventet skattekreditt beregnet ved opsjonsmodellen*

	Nystartet selskap	Etablert selskap
• Skjermingsgrunnlag γ	1 krone	0,4 kroner
• Skjermingsrente i	1,56 prosent	1,56 prosent
c , ligning (5)	0,39 kroner	0,60 kroner
ρ , ligning (7)	0,01 kroner	0,00 kroner
$c - \rho$	0,38 kroner	0,60 kroner

Forutsetninger: Forventet aksjeavkastning $r = 6$ prosent, horisont $T = 15$, eierskattesats $a = 0,3168$.

Vi merker oss fra tabell 2 at det er forventet verdi av investorens gevinstskatt c som dominerer, mens forventet verdi av investorens skatterefusjon er neglisjerbar. Videre er det verdt å merke seg at resultatene fra den enkle tilnærmingen fra ligning (3) i avsnittet ovenfor er svært god. Dette har sammenheng med at det er sannsynlig at investoren er i skatteposisjon ved horisonten og at oppsiden er betydelig, noe som er godt illustrert i figur 3 og 4.

Vi kan altså konkludere med at investorer med etablerte selskaper har tjent mest på innføringen av aksjonærmodellen og fritaksmetoden. Tabell 2 viser at skattekreditten er ca 58 prosent større for et etablert selskap. Dette betyr ikke bare at noen har tjent mer på innføringen av aksjonærmodellen og fritaksmetoden, men at skattesystemet favoriserer de som allerede er etablert med egne selskaper. Dette er et åpenbart brudd på effektivitetsprinsippet.

VEIEN VIDERE

Bakgrunnen for innføringen av aksjonærmodellen som grunnlag for beskatning av utbytte og aksjegevinst for personlige aksjonærer var et ønske om å integrere kapital- og personbeskatningen slik at man unngikk de uheldige virkningene av delingsmodellen. Den mest fremtredende svakheten ved delingsmodellen var skillet mellom aktiv og passiv inntekt. Aktive eiere, dvs. eiere som arbeidet i egen bedrift og eide mer enn 2/3 av aksjene, ble tilordnet deler av sin inntekt som personinntekt. Det gav sterke incitamenter til å omdanne aktiv inntekt til kapitalinntekt ved å selge seg ned i bedriften man arbeidet i. Slik inntektsskifting ble etter hvert meget omfattende i Norge og førte til at man innførte fritaksmetoden og aksjonærmodellen.

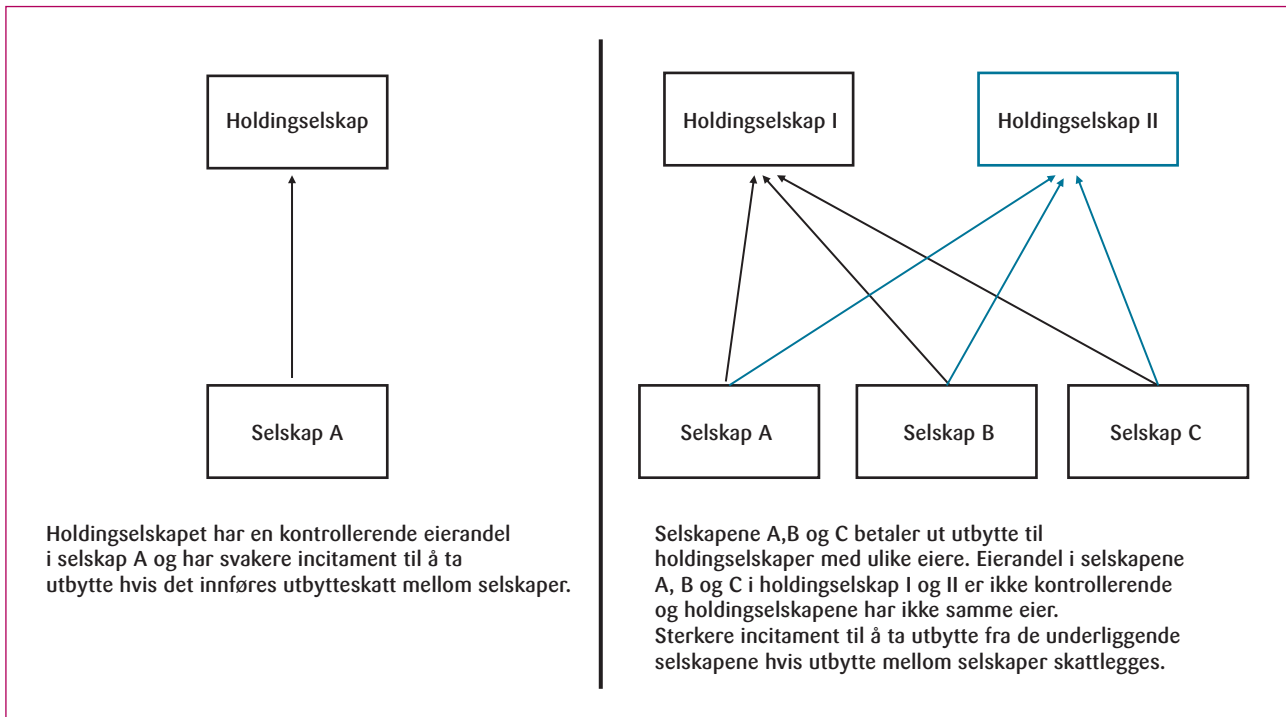
Dersom man skal endre på aksjonærmodellen og fritaksmetoden må man først klargjøre hva hensikten med endringen er, samt ha et alternativ som gir bedre måloppnåelse. Ved en eventuell innføring av en ny modell er det viktig at det ikke skapes nye tilpasningsmuligheter. Prinsippene, som er beskrevet i tidligere offentlige utredninger, bør fortsatt gjelde. Skattesystemet skal i minst mulig grad påvirke hvilke investeringer som gjennomføres, hvilke spareformer som velges, og hvordan en virksomhet organiseres.

Et første skritt vil være å klargjøre mulighetsområdet for reform. Dersom man fjerner den norske fritaksmetoden, vil det gi incitamenter for investorer til å opprette holdingselskap i EU-land istedenfor i Norge. Et spørsmål i forlengelsen er derfor om det er mulig å skattlegge utbytte (kilde-skatt) til holdingselskaper lokalisert i EU. Kan man ikke det, er det liten grunn til å tro at investorene ikke vil opprette slike selskaper. Da faller mye av hensikten med å fjerne fritaksmetoden bort, fordi investorer ved å legge holdingselskapet til utlandet i realiteten gjeninnfører fritaksmetoden for slike selskaper.

Holdingselskaper i utlandet vil kunne gjøre det enda mer attraktivt enn under gjeldende norske regler å holde midlene i selskapsfæren, fordi mange land har gunstigere skatteregler for privat konsum gjennom selskapet. Noen land fordelsbeskatter ikke (eller i liten grad) privat konsum av for eksempel bolig, bil, båt etc. Et holdingselskap i utlandet vil kunne investere i slike goder som helt eller hovedsakelig benyttes av aksjonæren privat. Slik tilpasning vil neppe rammes av NOKUS-reglene i praksis. Norge vil uansett i prinsippet ha hjemmel til å utbyttebeskatte den norske aksjonæren for fordelene. Incentiver til denne typen «skjult privat forbruk» i utlandet vil kunne øke om man innfører skatt på utbytte mellom selskapsaksjonærer i Norge.

Selv om man fjerner fritaksmetoden, kunne det tenkes at selskapsoverskudd likevel ikke ble delt ut som utbytte og at midlene ble beholdt i selskaper lenger ned i selskapskjeden.

Det kan tenkes at aksjonærstrukturen spiller en rolle for incitamentene til å dele ut utbytte fra selskaper som ikke er i konsern. I slike selskaper er det mange ulike aksjonærer som typisk vil ønske utbytte fordi den enkelte aksjonæren ikke har stor nok innflytelse over det selskapet hans holdingselskap er investert i. I slike tilfeller (som illustrert i figur 5) vil en skatt på utbytte mellom selskaper trolig gi et betydelig større skatteproveny enn dagens system. Det løser likevel ikke problemet med selskaper som er i konsernforhold.



Figur 5. Ulike eierstrukturer, utbytteskatt mellom selskaper og eierskatt.

Hvis man innfører utbytteskatt mellom selskapsaksjonærer, må man tenke på hvordan man skal skattlegge personlig aksjonær for å unngå dobbeltbeskatning. En illustrasjon av problemstillingen er som følger. Holdingselskapet (H) har en eierandel i et selskap (D). Hvis selskap D betaler ut utbytte (U) til holdingselskapet og mottatt utbytte skattlegges på holdingselskapets hånd med satsen t , er utbytteskatten lik $t \cdot U$. Anta nå at holdingselskapet videresender mottatt utbytte fra selskap D etter skatt til personlig aksjonær, dvs. at $(1 - t) \cdot U$ deles ut til personlig aksjonær. Hvordan skal utbyttet skattlegges på personlig aksjonærs hånd? Hvis formålet er å unngå dobbeltbeskatning bør utbyttet som er videresendt (etter skatt) fritas for skatt på personlig aksjonærs hånd. Et slikt system er i prinsippet likt måten man skattla utbytte på før skattereformen i 2006 jf. RISK-metoden.⁵

I noen tilfeller vil holdingselskapet betale ut mer eller mindre i utbytte til personlig aksjonær enn $(1 - t) \cdot U$. Hvis holdingselskapet deler ut P , hvor $P > (1 - t) \cdot U$, vil deler av utbyttet lik $P - (1 - t) \cdot U$ kunne være utbytte som stammer fra egen aktivitet i holdingselskapet og som ikke har vært gjenstand for utbytteskatt mellom selskaper. I slike tilfeller bør den overskytende ubeskattede delen av

⁵ RISK (Regulering av inngangsverdi med skattlagt kapital) var en metode i det norske skattesystemet for å unngå at næringsinntekter ble dobbeltbeskattet.

utbyttet som deles ut fra holdingselskapet skattlegges på personlig aksjonærs hånd.

Eksemplet over synes å vise at man behøver et system som holder rede på hvor mye utdelt utbytte til personlig aksjonær som holdingselskapet allerede har betalt utbytteskatt på. De administrative vanskelighetene som kan oppstå bør utredes før man anbefaler en modell med utbytteskatt mellom selskaper.

Den mest konsistente løsningen på problemstillingen knyttet til tilbakeholdt utbytte er et fullstendig imputasjonssystem. I et slikt system fordeles overskuddet i selskapene løpende til de enkelte personlige aksjonærene og skattlegges på deres hender. Selskapskatten er da bare en foreløpig kildeskatt, som det gis kreditt for ved beregning av aksjonærenes skatt. Selskapet bør da være forpliktet til å dele ut et utbytte som er tilstrekkelig for aksjonærene til å betale sin skatt på beholdt inntjening uten å komme i likviditetsproblemer. Et slikt system vil trolig av mange oppleves som for radikalt.

Dersom man kommer til at det ikke finnes klart bedre alternativer til fritaksmetoden og aksjonærmodellen, kunne en mer pragmatisk tilnærming være å skjerpe kravene til dokumentasjon og kontroll av driftskostnadene for å redusere problemet med privat konsum gjennom selskapet.

Man kunne kombinere dette med en innstramming av vilkåret for opphør av norsk skatteplikt for nordmenn som bosetter seg i utlandet. Man kunne for eksempel kreve 10 års opphold i utlandet i stedet for dagens 5 år for å slippe å bli skattlagt for kapitalgevinster i Norge.

AVRUNDING

Skattefordelen, som ligger i aksjonærmodellen og fritaksmetoden, kan gis videre i generasjoner uten at man på noe tidspunkt omfordeler fordelene skattesystemet har skapt. Det skaper dynastieffekter. Videre kan opparbeidede gevinster realiseres ved at investoren flytter til land med mer fordelaktige regler for skatting av kapitalgevinster. I slike tilfeller kan det tenkes at man kan slippe eierskatt på utbytte og kapitalgevinster.

En bieffekt av incitamentene til å holde kapitalen i selskapet er at det gir incitament til *skjult* privat konsum gjennom selskapet. Eksempelene fra skatteetaten er mange – fra private ridehester og cabincruisere, til hytter som ikke egentlig er reelle firmahytter.⁶ Skjult privat konsum i selskaper er i prinsippet skattepliktig som utbytte for norske personlige aksjonærer, men i praksis kan det være meget krevende å oppdage slike skjulte verdioverføringer. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det ønskelig å redusere mulighetene for skjult privat konsum i bedriften fordi det reduserer vekstevnen og gir eierne subsidierte konsumfordeler.

Uansett hvilke konklusjoner man trekker for veien videre er det fortsatt et problem at skattesystemet de siste 15 år har bidratt til at det er fordelaktig å spare gjennom selskaper noe som har medført stor oppbygging av kapital i selskapene. Slik vi har vist i analysen vil fritaksmetoden kombinert med aksjonærmetoden føre til at denne trenden vil fortsette.

De fordelingspolitiske implikasjonene av vår analyse er interessante. Det er i hovedsak de 10 prosent rikeste som eier aksjer, og den rikeste 1 prosenten som har den største aksjeandelen. Det er disse som i hovedsak har anledning til å spare gjennom egne selskaper. Vår analyse viser at skattekreditten er størst i etablerte selskaper og dermed at det er de rikeste som tjener mest på aksjonærmodellen og fritaksmetoden. Denne spenningen i systemet tilsier at formuesskatten som er det eneste instrumentet vi har for å implementere evneprinsippet når det gjelder de aller rikeste, har en sentral rolle i å utjevne den økte ulikheten i samfunnet som vi har beskrevet over.

⁶ Se Alstadsæter mfl. (2016).

REFERANSER

- Aaberge, R., L. Eika, A. Langørgen og M. Mogstad (2019). Local governments, in-kind transfers, and economic inequality. *Journal of Public Economics* 180, 1–22.
- Aaberge, R., J. H. Modalsli og O. L. Vestad (2020). Eierinntekter, skatt og inntektsulikhet i Norge. Statistisk sentralbyrå Analyse 2020/13.
- Aaberge, R. og M. E. Stubhaug (2018). Formuesulikheten øker. Statistisk sentralbyrå Analyse 2018/18.
- Alstadsæter, A., M. Jacob, W. Kopczuk og K. Telle (2016). Accounting for Business Income in Measuring Top Income Shares: Integrated Accrual Approach Using Individual and Firm Data from Norway. NBER working paper 22888. DOI 10.3386/w22888.
- Bjærksund, P. og G. Schjelderup (2021). Er den norske aksjonærbeskatningen nøytral? *Samfunnsøkonomen* 35 (4), 43–52.
- Bucovetsky, S. (1991). Asymmetric tax competition. *Journal of Urban Economics* 30 (2), 167–181.
- Davies, J., R. Lluberá og A. Shorrocks (2017). Global Wealth Report. Credit Suisse Research Institute 9/2017.
- First Securities (2003). Vurdering av Skatteutvalgets (NOU 2003: 9) forslag til aksjonærmodell. Notat.
- Haufler, A., A. Klemm og G. Schjelderup (2008). Redistributive taxation, multinational enterprises, and economic integration. *European Journal of Political Economy* 24 (1), 249–255.
- Moene, K. (2015). The social upper class under social democracy. *Nordic Economic Policy Review* 2, 247–263.
- NOU 2003: 9. Skatteutvalget – Forslag til endringer i skattesystemet. NOU 2014: 13. Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.
- Wilson, J. D. (1991). Tax competition with interregional differences in factor endowments. *Regional Science and Urban Economics* 21 (3), 423–451.

Boks 9.1 Utbytteskatt og valget mellom tilbakehold av overskudd eller utbytteutdeling

Det kan vises at utbytteskatt ikke påvirker aksjonærens valg mellom å holde overskudd tilbake i selskapet eller ta det ut som utbytte. Anta at aksjonæren avstår fra én krone etter utbytteskatt i periode 1, slik at selskapet har $1/(1-\theta)$ tilgjengelig for investeringer, der θ er utbytteskattesatsen. Investeringen gir en avkastning etter selskapskatt på $r(1-t)/(1-\theta)$. I periode 2 tar aksjonæren ut alt og må betale utbytteskatt, slik at han sitter igjen med $(1+r(1-t)/(1-\theta))(1-\theta) = 1+r(1-t)$ etter skatt.

Dersom aksjonæren alternativt mottar 1 krone i utbytte etter utbytteskatt i periode 1 og investerer dette i husholdningssektoren, sitter han igjen med $1+r(1-t)$ i periode 2, dvs. samme beløp som dersom han i stedet hadde valgt å avstå fra utbyttet i periode 1 og ta det ut i periode 2.

En intuitiv forklaring på dette er at avkastningen etter skatt som selskapet oppnår på den sparte utbytteskatten i periode 1, blir gjenstand for utbytteskatt i periode 2. Utbytteskatten på denne "skattekreditten" tilsvarer nøyaktig den

avkastningen etter skatt aksjonæren "går glipp av" på den utbytteskatten han betaler i periode 1 i det siste alternativet.

En alternativ måte å vise dette på er å sammenlikne en situasjon med og uten utbytteskatt i de to alternativene:

Dersom det betales ut 1 krone i utbytte og det ikke er utbytteskatt, vil aksjonæren i periode 2 sitte igjen med $1+r(1-t)$. Med utbytteskatt reduseres dette beløpet med $\theta_1(1+r(1-t))$, dvs. utbytteskatten i periode 1 og avkastningen etter skatt på denne.

Hvis den ene kronen alternativt holdes tilbake i bedriften, vil aksjonæren i periode 2 kunne ta ut $1+r(1-t)$ i utbytte i en situasjon uten utbytteskatt. Hvis vi innfører utbytteskatt, vil beløpet han mottar reduseres med $\theta_2(1+r(1-t))$, dvs. utbytteskatten på det tilbakeholdte overskuddet og avkastningen av dette etter skatt.

Så lenge utbytteskattesatsen er den samme i de to periodene, dvs. $\theta_1 = \theta_2$, er de to alternativene ekvivalente for aksjonæren.

Samfunnsøkonomene takker alle som har sendt inn sin e-postadresse!

Er du usikker på om vi har din e-postadresse?
Kontakt oss på: post@samfunnsokonomene.no



ABONNEMENT

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår

www.samfunnsokonomene.no

HENRIK LINDHJEM

Menon Senter for Miljø- og Ressursøkonomi (MERE), Oslo
Norsk institutt for naturforskning (NINA), Oslo

ANNEGRETE BRUVOLL

Menon Senter for Miljø- og Ressursøkonomi (MERE), Oslo

KRISTINE GRIMSRUD

Forskningsavdelingen, Statistisk Sentralbyrå, Oslo



Øremerking kan styrke aksepten for klimaavgifter¹

Klimaavgifter møter motstand i Norge og i andre land, selv om klimaavgifter er det mest kostnadseffektive virkemidlet og helt nødvendig for å oppnå klimamålene. I dag avviker norsk klimaavgiftspolitikkk fortsatt kraftig fra prinsippet om kostnadseffektivitet. Vi har gått gjennom internasjonale studier om øremerking og aksept for klimaavgifter, og gjennomført en spørreundersøkelse i Norge om temaet. Vi finner at målrettet bruk av avgiftsinntektene vil kunne øke aksepten betydelig for klimaavgifter i befolkningen. Men i motsetning til det som synes å være gjengs oppfatning, er ikke folk opptatt av at inntektene skal tilbakebetales til lavinntektsgrupper eller folk flest. Aksepten øker mest om inntektene går til ulike former for klimatiltak. Våre funn gir støtte til å endre avgiftssystemet i retning av en mer effektiv klimapolitikk, både ved å øke avgiftene, og ved å redusere andre markedssvikter, for eksempel ved støtte klimavennlig teknologiutvikling.

INNLEDNING

Norge må kutte klimagassutslippene raskt for å nå klimamålene, både på statlig og kommunalt nivå og hos private forbrukere og bedrifter. Avgifter og andre økonomiske virkemidler er sentrale for å redusere utslippene, men de er

ikke kostnadseffektivt utformet, og heller ikke tilstrekkelige for at vi skal nå reduksjonsmålet vi har forpliktet oss til.

Regjeringens ambisjon om å øke klimaavgiften fra 590 til 2000 kroner per tonn CO₂ gir inntrykk av å være et kraftfullt klimatiltak. Dette forslaget har imidlertid store svakheter, som også omtalt på lederplass i Samfunnsøkonomens første nummer i år. Det finnes ikke én, felles, klimaavgift i dag. For at tiltaket med økte klimaavgifter skal monne, må de omfatte utslippene som *ikke* har avgifter (for eksempel jordbruket) og de som har reduserte satser (industrien) i dag.

¹ Artikkelen er basert på et utredningsprosjekt finansiert av Fremtiden i våre hender, Fagforbundet, Miljøstiftelsen Zero, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og Greenpeace Norge (Bruvoll og Lindhjem, 2021). Lindhjem og Grimsrud har i tillegg trukket på arbeid støttet av Forskningsrådsprosjektet PLATON (nr. 295789). Takk til Knut Einar Rosendahl og Klaus Mittenzwei og deltagere i utredningen for gode innspill underveis.

Riktig prising av utslipp, med like marginalkostnader for alle utslippskilder, vil redusere utslippene kostnadseffektivt, det vil si til lavest mulige kostnader for samfunnet. Utfordringen er at dette vil medføre avgiftsøkninger på utslippskilder som er særlig upopulære for enkelte næringer. Desto bedre avgiftene virker, desto sterkere blir omstillingen i forbruk og i næringene, og det oppfattes gjerne som at disse enkeltgrupper må ta en uforholdsmessig stor del av regningen. Dette bildet ser vi både i Norge og i andre land. Flere partier vil for eksempel skjerme distriktene fra en økning i CO₂-avgiften. Unntakene for klimaavgifter i jordbruket og de lave prisene i industrien er andre eksempler. «Gule vester»-demonstrasjonene mot økte CO₂-avgifter i Frankrike i 2018 viste tydelig hvor følsomme enkelte næringer er for store økninger i klimaavgifter.

Både i Norge og internasjonalt har det vært foreslått alternative utforminger av klimaavgifter som tar bedre hensyn til fordelingsvirkninger og som kan oppnå høyere aksept blant befolkningen og blant politikerne. Det mest diskuterte forslaget som også er mest omtalt i den hjemlige politiske debatten, har sin opprinnelse i et forslag lansert av James Hansen, der avgiftsinntektene betales tilbake likt til innbyggerne (såkalt KAF – karbonavgift til fordeling)².

Oppslutningen om øremerking av inntekter fra klimaavgift, og virkninger av ulike tilbakebetalingsmekanismer, har ikke vært systematisk undersøkt i Norge. De makroøkonomiske analysene er begrenset til konvensjonelle grep som å bruke avgiftsinntektene på å redusere andre skatter og avgifter, for eksempel på arbeid (Fæhn mfl., 2020; Bye mfl., 2021). Dette kan være effektivitetsfremmende for arbeidsmarkedet, men det er ikke gitt at det er den beste måten å skape nødvendig aksept for å kunne gjennomføre kostnadseffektiv klimapolitikk.

Her diskuterer vi innretninger på skatter og avgifter som både kan bidra til store klimakutt i Norge, og som kan innføres med støtte fra befolkningen, basert på teori for utforming av effektive klimaavgifter, gjennomgang av internasjonale studier om temaet, og en egen nasjonal spørreundersøkelse.

LIV OG LÆRE I NORSK KLIMAPRISING

I Parisavtalen har Norge forpliktet seg til å redusere totale utslipp av klimagasser med minst 40 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990. Regjeringen har senere angitt et

forsterket mål på 50–55 prosent i 2030. Like marginalkostnader for utslippsreduksjoner på tvers av alle kilder gir den mest kostnadseffektive oppnåelsen av utslippsmålet. Det betyr like avgifter for alle utslippskilder. Med utgangspunkt i den bindende forpliktelsen på 40 prosent anbefaler Hoel mfl. (2020) å legge til grunn en kalkulasjonspris på CO₂ på 1000 kroner per tonn i 2020. Denne anbefalingen følger samfunnsøkonomisk teori og anbefalingene i NOU (2012: 16) om å avlede kalkulasjonsprisene fra det det vil koste å oppnå klimamålsettingen. Deretter stiger prisen per tonn som kalkulasjonsrenten på statlige tiltak med 4 prosent årlig (tilsvarende 1500 og 3200 2020-kroner i hhv. 2030 og 2050). Med en kostnadseffektiv tilnærming til 40 prosent reduksjon og anbefalingen fra Hoel mfl., bør avgiften per i dag ligge på 1000–1100 kroner per tonn CO₂ for alle utslipp.^{3,4} Et strammere forpliktende mål enn 40 prosent i 2030 vil gi en noe høyere kalkulasjonspris og en høyere anbefalt avgift. Et nivå på 1200–1300 kroner i 2021 er i overensstemmelse med Perspektivmeldingens prisbaner for 1,5 graders-målet (evt under 500 kroner for 2,0 graders-målet), basert på autoritative internasjonale kilder (Meld. St. 14 (2020–2021)).

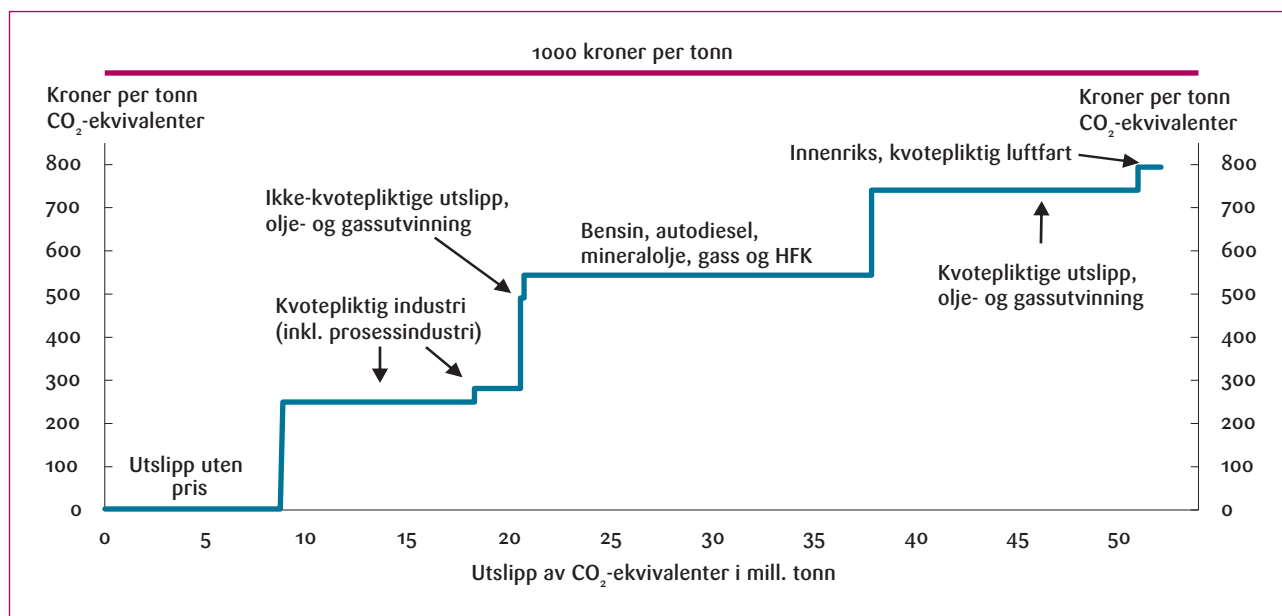
Hvordan samsvarer så kalkulasjonsprisen på om lag dette nivået med dagens avgifter og kvotepriser? Figur 1 viser at prisen på CO₂, altså summen av CO₂-avgift og kvotepris, er svært forskjellig for ulike utslippskilder. Prisene er et godt stykke under både kalkulasjonsprisen gitt dagens forpliktelse, og avstanden er enda større ved eventuelle høyere ambisjoner.

I Regjeringens klimaplan (Meld. St. 13 (2020–2021)) flagges en opptrapping av CO₂-avgiften til 2000 kroner per tonn i 2030 fra nivået som i dag omtales som «rundt 590 kroner». Dette refererer til nivået på bensin, autodiesel m.v. i figur 1. Forslaget betyr neppe en økning for alle utslipp opp til 2000 kroner per tonn CO₂. Debatten har vært rettet mot bensin og diesel, altså de kildene som allerede har høyest priser. For disse utslippene vil virkningene være beskjedne. En økning til 2000 kroner vil øke prisen på bensin/diesel med vel 3 kroner, og personbiltrafikkens bidrag til reduksjon i de norske utslippene vil

³ Avgiften bør legges direkte på utslippet, eller så nær utslippet som mulig, for å være mest mulig effektiv i å redusere utslipp. I praksis skatlegges fossile brenslere, siden det er proporsjonalitet mellom volum drivstoff og utslipp av CO₂. Slik proporsjonalitet for drivstoffavgifter er det ikke for utslipp av metan og lystgass.

⁴ Empiriske studier som Klimakurs tiltak og Fæhn mfl. (2020) finner høyere kostnader for de dyrere utslippene. Dette henger blant annet sammen med at de ineffektive tiltakene forutsettes videreført, noe som øker de samfunnsøkonomiske kostnadene ved kutt.

² https://no.wikipedia.org/wiki/Karbonavgift_til_fordeling



Figur 1: Pris på utslipp av klimagasser i 2020, kroner per tonn CO₂-ekvivalenter.

*: Prisen er summen av avgifter og kvotepriser. Utslippene er fra 2018.

Kilde: Prop. 1 LS (2020–2021) (s. 63).

være med mindre enn 1 prosent.⁵ Transportøkonomisk Institutt har anslått at den reelle klimaavgiften for personbiler er minst 12 500 kroner per tonn CO₂ gjennom de samlede klimarelaterte avgiftene på kjøp og bruk av bil. Mulighetene for å skvise ut mer utslippskutt ved avgifter er derfor i stor grad uttømt i transportsektoren, og det tilsynelatende ambisiøse forslaget reduseres til dyr symbolpolitikk med mager klimavirkning (se også Fridstrøm og Østli, 2021a, b).

Transportsektoren og petroleumssektoren har avgifter tilsvarende nivået som omtales som den generelle CO₂-avgiften på mineralolje, mens luftfart har høyest avgifter, men likevel lavere avgift enn anbefalt kalkulasjonspris

⁵ Dagens avgift på 590 kroner per tonn CO₂ utgjør 1,39 kr per liter bensin/diesel. 2000 kroner per tonn CO₂ innebærer en økning på 3,3 kroner per liter, tilsvarende 24 prosent med en pumpepris på 14 kroner per liter. En priselastisitet på 0,3 (Fridstrøm og Østli, 2020a, b) gir en reduksjon i personbiltransportens drivstoff-forbruk på 7 prosent. Personbiltransporten utgjør 8 prosent av totale nasjonale utslipp, og bidraget er da en reduksjon på 0,6 prosent av nasjonale utslipp, tilsvarende 0,3 mill. tonn CO₂ av nasjonale utslipp på 52 mill. tonn. Legger en til grunn samme elastisitet på vare- og tungtransporten, blir effekten omtrent dobbel så stor, altså 1,2 prosent reduksjon i de nasjonale utslippene fra veitransporten samlet sett.

(Hoel mfl., 2020)⁶. Innenfor gruppen «Utslipp uten pris» i figur 1 ligger blant annet primærnæringene, som sammen med industrien står for over 40 prosent av de norske utslippene. Disse er altså unntatt eller har sterkt reduserte avgifter.

NYERE LITTERATUR OM ØREMERKING OG AKSEPT AV KLIMAAVGIFTER

I de senere år har en omfattende og tverrfaglig litteratur forsøkt å forklare hvorfor det er så vanskelig å få innført kostnadseffektive avgifter, hvordan eventuell øremerking av avgiftsinntektene til bestemte formål kan bidra til å øke aksepten og hvilke virkninger ulike innretninger av et slikt system kan ha (Klenert mfl., 2018). Fordelingsvirkninger av karbonprising har særlig blitt tillagt større vekt (se for eksempel litteraturgjennomgangen til Ohlendorf mfl., 2021 for en fylldigere innføring).

Generelt om aksept for klimaavgifter

Maestre-Andrés mfl. (2019) oppsummerer 43 tidsskriftsartikler fra 2016–2019 om synspunkter på klimaavgifters

⁶ De marginale utslippkostnadene vil også avhenge av utslippsbegrunnede subsidier og reguleringer, og kan være høyere eller lavere enn klimaavgiftene. Her fokuserer vi på effektiviteten i avgiften, uavhengig av andre virkemidler.

fordelingseffekter. De mest vanlige oppfatningene blant folk er at klimaavgifter vil øke energiprisene og redusere kjøpekraften, føre til tap av arbeidsplasser og lavere levestandard. Det påpekes at disse virkningene vil være størst for lavinntektshusholdninger, siden de har færre alternativer. Det er en vanlig oppfatning at distriktene kommer dårligere ut, også på grunn av færre valgmuligheter, og at avgifter gir urettferdig fordeling mellom bedrifter og husholdninger, og mellom land med og uten avgift.

Stavins (2020) påpeker vanlige oppfatninger om at de personlige kostnadene er for store, at politikken er regressiv (mindre belastende for høyere inntektsnivå), og at klimaavgifter kan skade økonomien uten å påvirke karbonintensiv atferd. Stavins (2020) og flere andre studier, som Douenne (2019, 2020) og Carattini mfl. (2017a, 2018), påpeker at dette ofte er feilaktige oppfatninger og framholder informasjon som viktig for å bedre kunnskapene.

Maestre-Andrés mfl. (2019) finner også at mange blander klimaavgifter som instrument for å endre atferd (i retning av lavere utslipp) med avgifter rettet mot å generere offentlige inntekter. Ifølge Carattini mfl. (2018) undervurderer folk utslippsvirkningene og overvurderer ulemper med hensyn til tap av arbeidsplasser. I en intervjuundersøkelse fant Bruvoll og Dalen (2015) manglende kunnskaper om sentrale mekanismer i klimapolitikken blant beslutningstakere på Stortinget, og at informasjon om klimaavgifters virkninger kan være effektivt for å øke aksepten for prising av utslipp. Norge har hatt klimaavgifter i tre tiår, og informasjonsbehovet kan være mindre enn i andre land der klimaavgifter er et relativt nytt virkemiddel. For eksempel fant Kallbekken og Aasen (2010) at mer enn halvparten av deltakerne i deres norske studie forsto hovedformålet med miljøavgifter som å regulere og redusere utslipp.

Maestre-Andrés mfl. (2019) fant at aksepten *øker* om avgiften oppleves som rettferdig, og at aksepten er proporsjonal med konsumet eller inntekten. Beiser-McGrath og Bernauer (2019) fant at aksepten reduseres dersom det er unntak i avgiften – noe som er framtreddende i det norske systemet – og som bygger opp under synet på rettferdighet. Maestre-Andrés mfl. (2019) fant videre at det oppfattes som negativt at avgiften gir høyere energipriser og redusert kjøpekraft. Dette er i tråd med Beiser-McGrath og Bernauer (2019), som også fant at aksepten er lavere desto høyere nivået er på avgiften. Maestre-Andrés mfl. (2019) fant også at det oppfattes som positivt at klimaavgifter ikke direkte reduserer valgfriheten.

Ifølge Maestre-Andrés mfl. (2019) sin brede litteraturgjennomgang er aksepten for klimaavgifter generelt høyere når avgiftsinntektene øremerkes til bestemte formål, heller enn å gå inn i det generelle statsbudsjettet. Aksepten er særlig høy når støtten går til ytterligere klimatiltak, inkludert utvikling av fornybar energi, i kombinasjon med noe omfordeling for å beskytte sårbare grupper. Som vi skal komme tilbake til, er funnet om støtte til klimatiltak helt samsvarende med våre funn i spørreundersøkelsen.

Øremerking og ulik bruk av avgiftsinntekter

Hvordan inntektene brukes vil ha betydning for utslippene⁷, men kan også påvirke produktiviteten i økonomien. En fersk gjennomgang av klimaavgiftspolitikken i Europa viser at effekten på BNP-vekst og arbeidsplasser trolig har vært svakt positiv, og i hvert fall ikke negativ. En mulig forklaring er at inntektene brukes til å redusere ineffektive skatter på arbeidskraft, slik at den samlede produktiviteten i samfunnet øker (Metcalf og Stock, 2020).

Det er så vidt oss bekjent ingen norske studier som undersøker virkninger av ulike tilbakebetalingsmekanismer for økonomien generelt og ulike typer husholdningene spesielt. Fæhn mfl. (2020) gjør en modellberegning av en uniform klimaavgift som reduserer utslipp med 50 prosent i ikke-kvotepliktig sektor. I det ene scenariet ser de på indirekte tilbakebetaling (omtalt som «resirkulering») av avgiftsinntektene tilbake til husholdningene ved å redusere beskatning på arbeid. De finner at dette gir lavere kostnader for samfunnet enn om avgiftsinntektene går til å finansiere generelle offentlig utgifter. I en annen studie fra Norge analyserer Hagem mfl. (2020) to mulige alternativer for å resirkulere avgiftsinntekten pålagt bedriftene; avhengig av størrelsen på produksjonen eller av størrelsen på kostnadene de har til å redusere utslippene. De to alternativene har ulik effekt på fordeling av produksjon og kostnader ved utslippsreduksjoner på tvers av bedrifter. Selv om det i prinsippet er mer effektivt ikke å betale bedriftene tilbake, konkluderer forfatterne med at slike ordninger kan være mer akseptable og er dermed en bedre løsning enn ingen eller lav avgift på utslipp, i tråd med våre funn.

Land som Storbritannia, Danmark, Sveits og Canada praktiserer allerede en viss grad av øremerking for en mindre

⁷ En ren tilbakebetaling, som ikke er knyttet opp til klimatiltak, kan motvirke effekten av avgiften ved at den samme produksjonen som slipper ut klimagasser støttes. Fæhn mfl. (2020) viser at når inntektene fra en økt klimaavgift går tilbake til arbeidskraften, går utslippene mindre ned enn om avgiftsinntekten går til generelle formål. Grunnen er at utslippsmålet er mer krevende å nå når aktivitetsnivået i økonomien stimuleres av redusert skatt på arbeid.

del av avgiftsinntektene (Klenert, 2018)⁸, men det er først i de senere år at en har begynt å diskutere mer omfattende endringer. Vekten innenfor de tidligere studiene har vært på hvordan en kan oppnå såkalte «doble gevinster» ved å bruke avgiftsinntektene til å redusere andre typer skatter og avgifter som gir effektivitetstap i økonomien. På denne måten kan en oppnå både miljøforbedringer og en økonomi som fungerer bedre, som diskutert blant annet i Grønn Skattekomisjon (NOU 2015: 15). I slike analyser har ikke vurderinger av fordelingsvirkninger og aksept av klimapolitikk vært et poeng; vekten har vært på økt effektivitet i økonomien, gitt ulike nivåer på avgiften (og en har tatt for gitt at denne innføres).

Flere nyere studier har derfor dreid oppmerksomheten mot effektene av å resirkulere hele eller deler av avgiftsinntektene for å dempe uheldige fordelingsvirkninger og lette omstilling blant både bedrifter og husholdninger. Mange av disse studiene bruker makroøkonomiske modeller og ulike metoder for å si noe om virkningene. De fleste studiene er gjennomført i USA (f.eks. Goulder mfl., 2019), men det er også gjort analyser i Storbritannia (f.eks. Burke mfl., 2020), Irland (f.eks. Bercholz og Roantree, 2019), Østerrike (f.eks. Kirchener mfl., 2019), Sveits (f.eks. Carattini mfl., 2017b) og Frankrike (f.eks. Berry, 2019).

Felles for disse studiene er at effektene fra modellberegninger på næringer, husholdninger og økonomien som helhet er usikre og avhengig av hva andre land gjør for den konkurransutsatte delen av økonomien. Om en ikke øremerker avgiftsinntekter, vil effektene for husholdningene avhenge både av hvordan klimaavgiftene påvirker konsumgoder og fordelingen av avkastning på kapital, arbeid og overføringer (Goulder mfl., 2019). Om økt bruk av klimaavgifter generelt sett virker progressivt eller regressivt (mer eller mindre belastende for husholdninger med høyere inntekter), avhenger av hvordan disse to mekanismene virker sammen.

Det er viktig ikke bare å fokusere på inntektsgrupper, siden fordelingsvirkningene varierer innenfor grupper av husholdninger med samme inntektsnivå, blant annet avhengig av hva slags type transport husholdningen bruker, om de bor i byer eller i distrikter, og hvilke typer energikilder som brukes til oppvarming. En må med andre ord tenke på både såkalt vertikale (mellom inntektsgrupper) og horisontale

(innenfor samme inntektsgrupper) fordelingsvirkninger når en utformer tilbakebetalingsordninger.

Det er konsensus i litteraturen om at det er bedre med tilstrekkelig høye klimaavgifter og omfordeling enn for lave klimaavgifter eller avgifter med mange unntak og uten øremerking av avgiftsinntektene til bestemte formål (Klenert mfl., 2018; High-Level Commission on Carbon Prices, 2017). Flere studier diskuterer hvordan slike systemer kan utformes, blant annet basert på tankegangen om karbonavgift til fordeling (KAF)⁹:

- *Kompensere lavinntektshusholdninger (en variant av KAF):* Støtte husholdningene som har lavest inntekt direkte, for eksempel de med 20–40 prosent lavest inntekt, fremfor å refundere et likt beløp til alle husholdninger (Goulder mfl., 2019; Berry, 2019).
- *Kompensere husholdninger direkte av andre grunner enn inntekt (også en variant av KAF):* I mange sammenhenger slipper husholdninger i distriktene ut mer enn husholdninger i byene, noe som gjør at disse må ta en større del av byrden ved økt bruk av klimaavgifter (De Bruin mfl., 2019). Ser vi på norske forhold, er utslippene per innbygger utenfor storbyene seks ganger høyere enn i Oslo¹⁰. Det kan begrunne kompensasjon av bestemte typer husholdninger i samme inntektsgruppe. Støtte kan for eksempel gis på bakgrunn av transportkostnader forbundet med bosted, eller variasjon i utgifter til energi, som er trukket fram som et aktuelt eksempel i Storbritannia, der en bruker mer fossil energi til oppvarming (jfr. Burke mfl., 2020).
- *Bruke deler av avgiftsinntektene på andre klimatiltak, inkludert FoU og teknologiutvikling:* Det er (uansett) samfunnsøkonomisk fornuftig å bruke avgiftsinntekter på å rette opp andre såkalte markedssvikter i økonomien, for eksempel de som er knyttet til manglende FoU innenfor miljøteknologi. Flere av studiene viser også at det er fornuftig også å bruke deler av avgiftsinntektene på andre typer klimatiltak som kan gjøre omstillingen enklere for bedrifter og husholdninger og øke aksept for tilstrekkelig høye avgifter og dekning på tvers av sektorer.

⁸ I Canada blir 90 prosent av inntektene fra klimaavgiften allerede tilbakebetalt til innbyggerne. Beløpene varierer mellom provinsene, og favoriserer distriktene og varierer etter familjestørrelse. Sveits har et system der innbyggerne får tilbakebetalt avgiftsinntektene i form av rabatt på helseforsikringen. Se også oversikten i Klenert mfl. (2019).

⁹ Marron og Maag (2018) presenterer det mest konkrete forslaget vi har sett for USA.

¹⁰ Beregnet på bakgrunn av kommunale utslippsdata fra Miljødirektoratet og befolkningsdata fra SSB. Storbyene omfatter her Oslo, Bergen og Trondheim.

- *Over tid fase inn høyere og bredere avgifter, og fase ut øremerking til omfordeling og omstilling:* Siden det er lettere å få aksept for lavere avgifter, kan en starte på et lavere nivå og fase inn høyere avgifter over tid. Siden vestlige økonomier generelt har god omstillingsevne, og kostnadene til slik omstilling er størst i starten, kan det være grunn til å vurdere å fase ut hele eller deler av øremerkingen av avgiftsinntekter over tid (Stavins, 2020).

RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSE OM AKSEPT

Mål og gjennomføring

Vi har undersøkt folks aksept for klimaavgifter i Norge ved å gjennomføre en representativ spørreundersøkelse blant Norges befolkning. Spesielt har vi vært opptatt av følgende spørsmål:

- Hvor stor er støtten til klimaavgifter generelt i den norske befolkningen i dag, og hvordan kan denne eventuelt økes ved bruk av avgiftsinntektene til bestemte formål?
- Hvilke formål foretrekker folk at avgiftsinntektene brukes til?
- Er det ulik grad av støtte for/motstand mot klimaavgifter på ulike områder/sektorer?

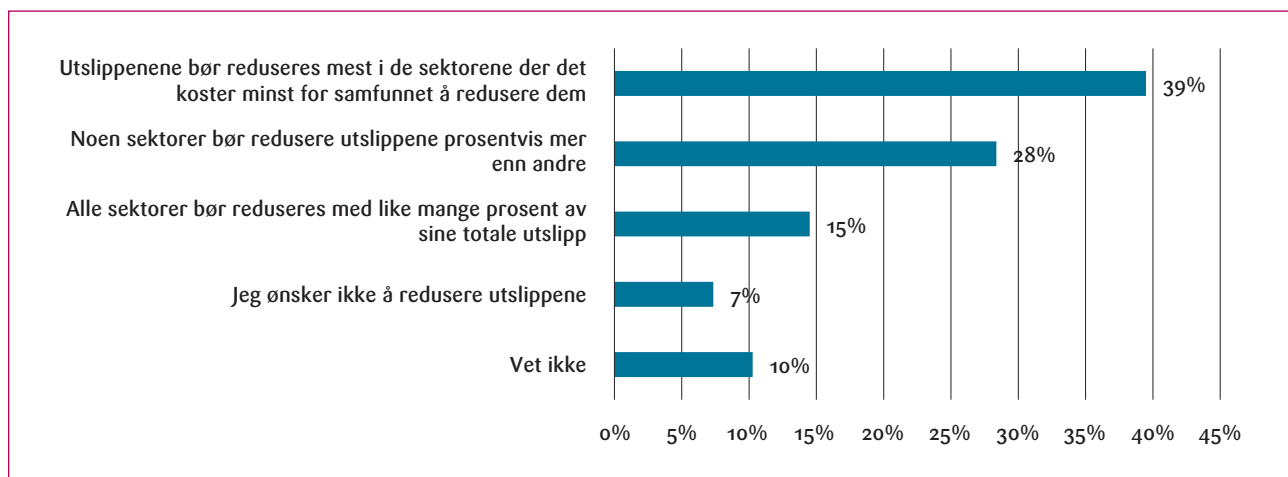
Spørreundersøkelsen ble utarbeidet med inspirasjon fra tidligere spørreundersøkelser om folks preferanser for klimapolitikk (for eksempel Grimsrud mfl., 2019, 2020). Den besto av en innledende del med spørsmål om ulike prioriteringer i samfunnet, generelt og på miljøområdet. Deretter ble det gitt kort informasjon om mulige konsekvenser av klimaendringer og spørsmål om folks oppfat-

ning av klimaendringer (menneskeskapte eller ikke) og hvordan de vurderte konsekvensene for Norge og for verden. Etter dette fulgte informasjon om utslipp i Norge totalt, for ulike sektorer (kvotepliktige og ikke) og om internasjonale forpliktelser om reduksjon i utslipp framover, før spørsmålene om holdninger til klimaavgifter og bruk av avgiftsinntekter. Hoveddelen av undersøkelsen besto av disse delene, som vi presenterer resultater fra nedenfor. Vi spurte også blant annet om alder, utdanning, inntekt, sektortilknytning, hva respondenten vil stemme ved neste Stortingsvalg og andre bakgrunnsvariabler, i tillegg til om korona-situasjonen påvirket svarene sammenlignet med en situasjon uten pandemien.

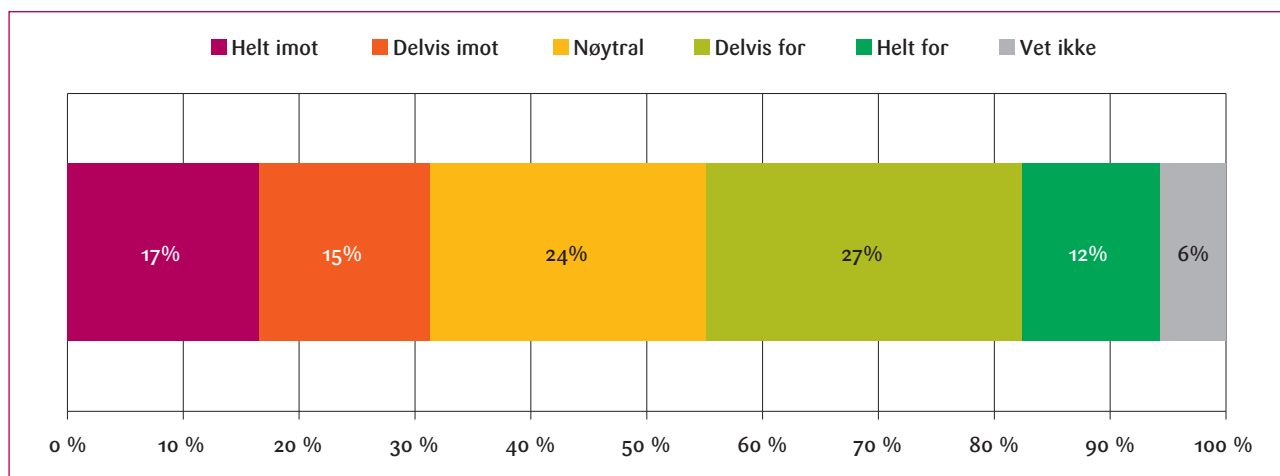
Undersøkelsen ble gjennomført ved bruk av TNS Kantars høykvalitets internettpanel de siste ti dagene av oktober 2020. Endelig utvalg var på 1061 nordmenn over 18 år, med en svarprosent på 40. Median svartid var 19 minutter, som, gitt omfanget på undersøkelsen, vi mener tilsier at folk har tatt seg tid til å tenke over problemstillingene. Utvalget viste seg å være relativt representativt, med noe overrepresentasjon blant folk med høyere utdanning. Undersøkelsen ble testet i en pilot på 166 intervjuer. Kun mindre justeringer fra pilot til hovedundersøkelse ble gjennomført.

De fleste mener at utslippene bør kuttes mest der det koster minst

I starten av undersøkelsen spurte vi hvordan folk ville fordelt utslippsreduksjonene, gitt Norges målsettinger, mellom ulike sektorer fram til 2030. På spørsmålet om hvordan folk ville fordele disse utslippskuttene, svarer 39 prosent at de bør tas i de sektorene der de koster minst for samfunnet (figur 2), dvs. kostnadseffektiv klimapolitikk.



Figur 2: Svar på spørsmål: *Hvordan synes du reduksjonene i utslippene fra 2019 til 2030 bør fordeles mellom ulike sektorer?*



Figur 3: Svar på spørsmål: Hvordan stiller du deg til mer bruk av klimaavgifter?

Vi ser også av svarene at det er noe mindre støtte til større kutt i enkeltsektorer (28 prosent)¹¹ og noe mindre til en prosentvis lik fordeling mellom sektorer (15 prosent). De som svarte at noen sektorer burde kutte mer enn andre fikk oppfølgingsspørsmål om å indikere hvilke sektorer (flere sektorer mulig). På dette spørsmålet indikerte 75 prosent olje- og gasssektoren, 50 prosent industri og bergverk, 43 prosent veitrafikk, 31 prosent annen transport, og kun 11 prosent landbruk (vet ikke og andre kilder 3 prosent hver). Altså pekes det i større grad på industri enn andre sektorer blant dem som mener enkeltsektorer må ta et relativt sett større ansvar.

En tredjedel er imot klimaavgifter

Det ble deretter gitt en kort, nøytral innledningstekst om klimaavgifter og hvordan de virker. Vi beskrev på hvilke områder vi har klimaavgifter i dag og at avgiftsinntektene normalt går til å finansiere generelle offentlige utgifter, på samme måte som inntektene fra andre skatter og avgifter. Vi forklarte videre at omtrent halvparten av de norske utslippene omfattes av EUs kvotesystem, men at vi i denne undersøkelsen er opptatt av hva folk mener om avgifter.¹² Vi ønsket med denne innledningen ikke å fokusere på spesielle sektorer eller produkter som kan ha ulik grad av konflikt/motstand, men å finne ut av mer generelle

¹¹ En kostnadseffektiv klimapolitikk vil medføre at noen sektorer vil måtte kutte prosentvis mer enn andre, men valgte respondenten dette alternativet (framfor kutt i de sektorene der de koster minst for samfunnet) hadde de spesielle sektorer i tankene og ikke kostnadseffektivitet som hovedpreferanse.

¹² Siden det er begrenset med informasjon en kan forvente å få formidlet til vanlige folk i spørreundersøkelser av denne typen, ønsket vi å unngå å gå inn i tekniske beskrivelser av kvotesystemet osv.

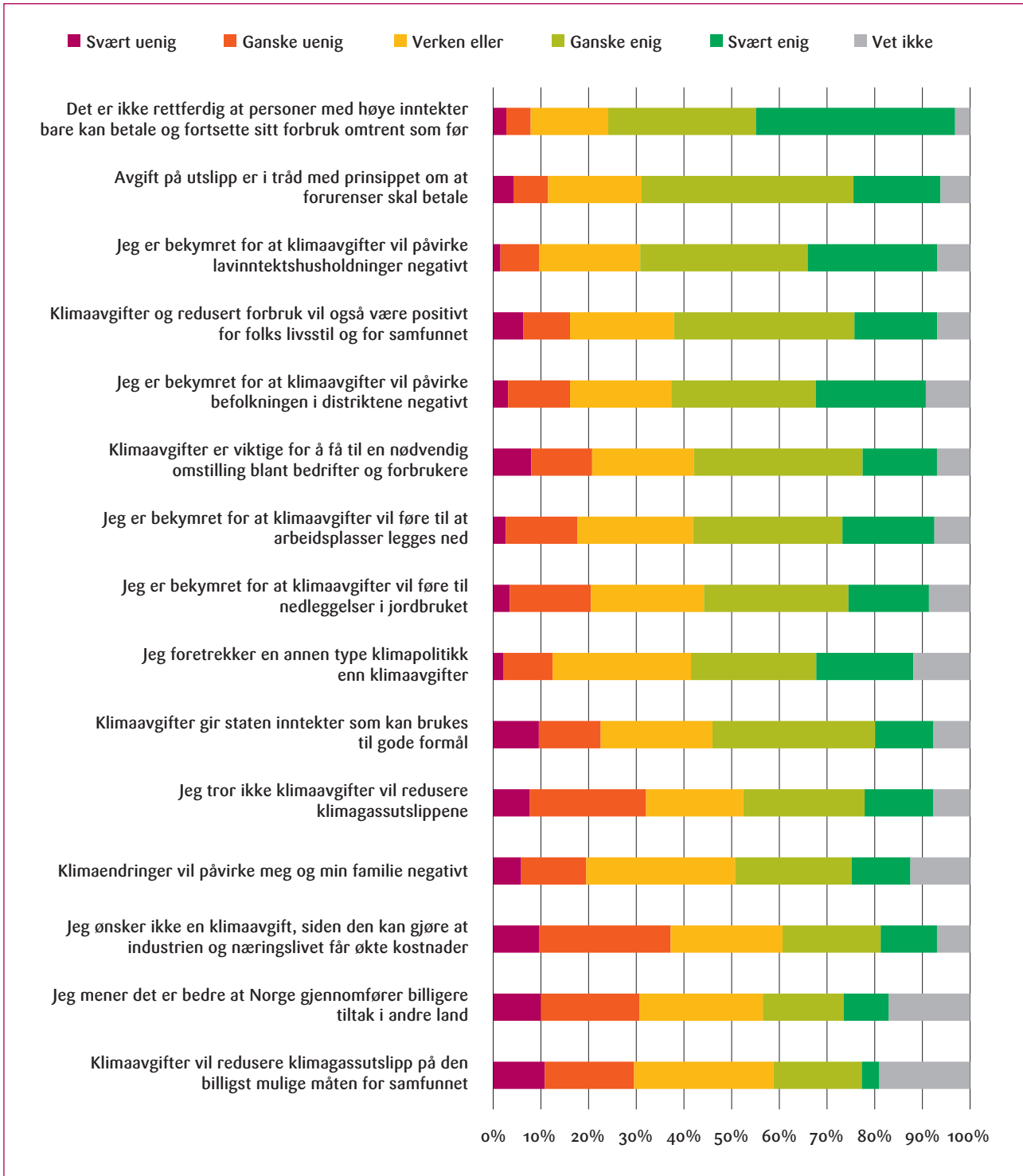
holdninger i befolkningen til økt bruk av klimaavgifter som virkemiddel. Følgende spørsmål ble stilt:

«For å redusere utslippene mer framover, kan en øke det generelle nivået på klimaavgifter, eller en kan inkludere flere produkter og sektorer som ikke er pålagt avgifter i dag.

Hvordan stiller du deg til mer bruk av klimaavgifter for å redusere norske utslipp?»

32 prosent er enten helt eller delvis imot mer bruk av klimaavgifter, mens 39 prosent er helt eller delvis for (figur 3). Motstanden avtar fra venstre til høyre i figuren. Hele 24 prosent er nøytrale, mens 6 prosent ikke vet. Hvilke variabler som kan forklare grad av motstand/aksept kommer vi tilbake til nedenfor. Totalt sett er det flere som er for enn imot.

Til slutt i denne delen av spørreundersøkelsen stilte vi respondentene overfor en rekke utsagn om klima og klimaavgifter for å avdekke holdninger til ulike sider ved avgifter som kan være grunnlag for skepsis, motstand eller støtte. Resultatene er oppsummert i figur 4. Selv om en ikke skal trekke for bastante konklusjoner fra spørsmål av denne typen, er det noen interessante trekk. For eksempel synes folk å være relativt enige i utsagn som reflekterer bekymring for nedleggelse i jordbruket og arbeidsplasser generelt, og at lavinntektshusholdninger og folk i distriktene kan bli påvirket negativt av klimaavgifter. Det er også klar enighet i utsagnet om at folk med høyere inntekt «bare kan betale og fortsette som før». Disse svarene tyder på en sterk



Figur 4: Hvor enige eller uenige folk er i ulike utsagn om klima og klimaavgifter (sortert etter grad av enighet).

vektlegging av fordelingsmessige hensyn i befolkningen. Samtidig er det også sterk enighet om at forurenser skal betale, noe som jo er et viktig prinsipp for miljøavgifter.

Over halvparten er for økte avgifter dersom avgiftsinntektene øremerkes bestemte formål

Spørsmålene over ble stilt uten å introdusere muligheten for at avgiftsinntektene kunne brukes på en annen måte enn en finansiering av generelle offentlige utgifter (som i dag). Vi undersøkte nærmere i hvilken grad gruppen som enten var imot eller nøytrale/ubestemte kunne være for avgifter hvis en utformer dem på en annen måte enn i dag.

Alle respondenter fikk følgende tekst: «Inntektene fra klimaavgifter går i dag til å finansiere offentlige utgifter på samme måte som andre skatter og avgifter. Et alternativ til dette er at inntektene fra mer bruk av klimaavgifter går til på forhånd bestemte formål.¹³»

De som var imot eller nøytrale/ubestemte til mer bruk av klimaavgifter (61 prosent av utvalget, 645 respondenter) fikk følgende oppfølgingsspørsmål:

«Ville du vært for eller imot mer bruk av klimaavgifter dersom avgiftsinntektene var øremerket til et på forhånd bestemt formål, og ikke gikk til å finansiere generelle offentlige utgifter?»

Svarene på dette spørsmålet er oppsummert ved hjelp av Sankey-diagrammet nedenfor (figur 5). Boksene til venstre i diagrammet viser hva de svarte på spørsmålet ovenfor om mer bruk av klimaavgift. De vertikale svarte segmentene til høyre i figuren viser hvordan respondentene svarer på spørsmålet om en eventuell annen bruk av avgiftsinntektene, og de horisontale segmentene i midten, hvordan svarkategoriene på det første spørsmålet fordeler seg inn i de nye svarkategoriene ved en annen bruk av avgiftsinntektene.

Vi kan for eksempel se av figuren at 86 av 176 respondenter er helt imot uansett, mens 40 av dem er imot, men at det avhenger av formålet inntekten brukes til. 38 av dem som

¹³ Vi har antatt at respondenter har oppfattet «formål» som også å inkludere mulighetene for å redusere andre skatter og avgifter. Men det kan være, som en fagfelle pekte på, at dette kanskje ikke har vært klart for alle respondentene. Uansett, fulgte informasjon om ulike formål og spørsmålet om hvilke konkrete typer formål folk foretrakk i det påfølgende spørsmålet, som kom før spørsmålene om aksept av avgift på enkeltområder, der resultatene er sammenfallende med det generelle akseptspørsmålet (se f.eks. figur 8 nedenfor).

er imot beveger seg til å være for avhengig av formål, mens 10 av dem vet ikke. Som forventet, er både de som er delvis mot eller nøytrale til mer bruk av klimaavgifter i utgangspunktet mer tilbøyelige til å være for avhengig av hva avgiftsinntekten brukes til sammenlignet med gruppen som uttrykte sterkere motstand mot klimaavgifter i utgangspunktet.

Mens motstanden mot klimaavgift lå på 32 prosent i det generelle spørsmålet i figur 3, kan vi se av figur 5 at denne motstanden er redusert, mens støtten er tilsvarende økt.¹⁴

Figur 6 viser at hvis vi slår sammen folks svar etter eksplisitt vurdering av bruken av avgiftsinntektene til spesielle formål, er 15 prosent fortsatt helt imot mer bruk av klimaavgifter, mens andelen som er for er økt til 51 prosent, avhengig av hva avgiftsinntektene brukes til. 19 prosent er for klimaavgifter uansett. Alt i alt viser disse tallene potensialet for relativt stor økning i støtte hvis avgiften utformes på en annen måte enn i dag.

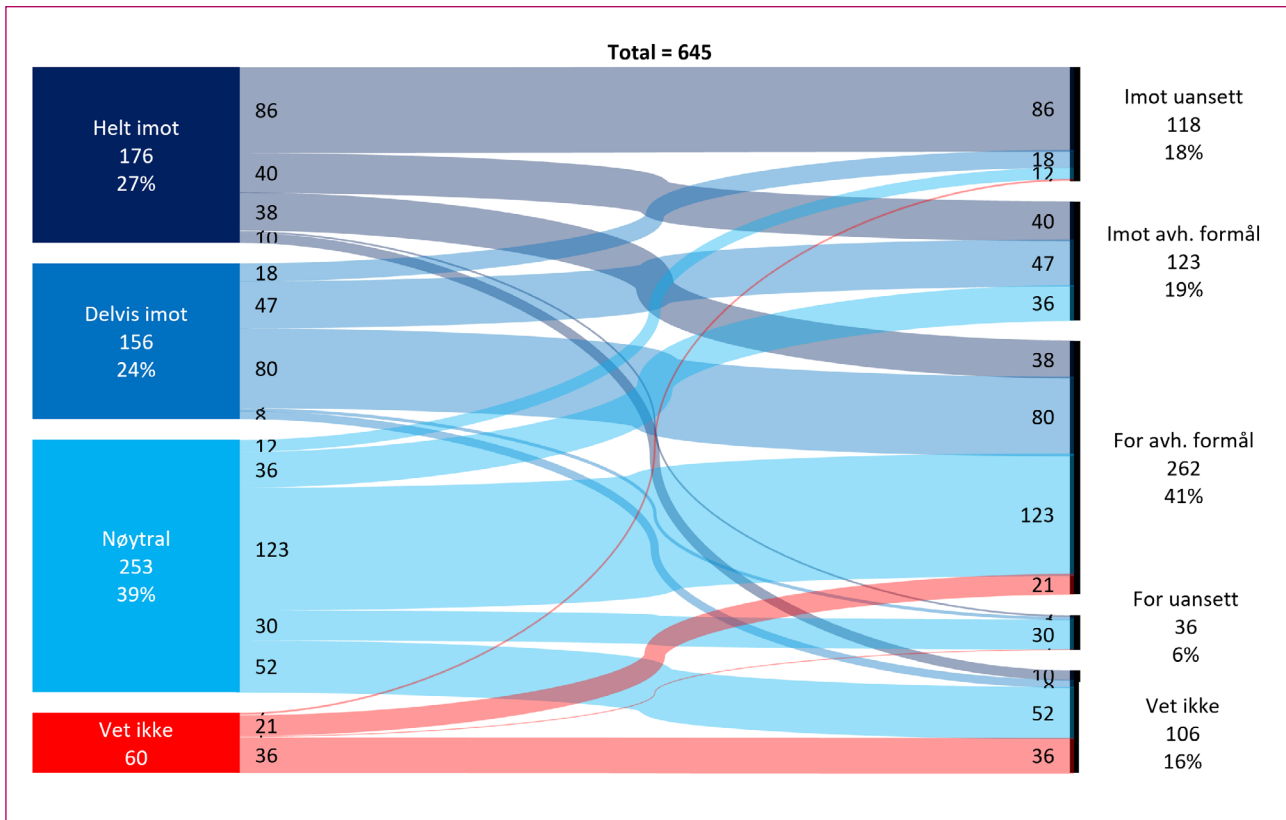
Hva foretrekker folk at avgiftsinntektene brukes til?

Spørreskjemaet inneholdt følgende tekst med spørsmål:

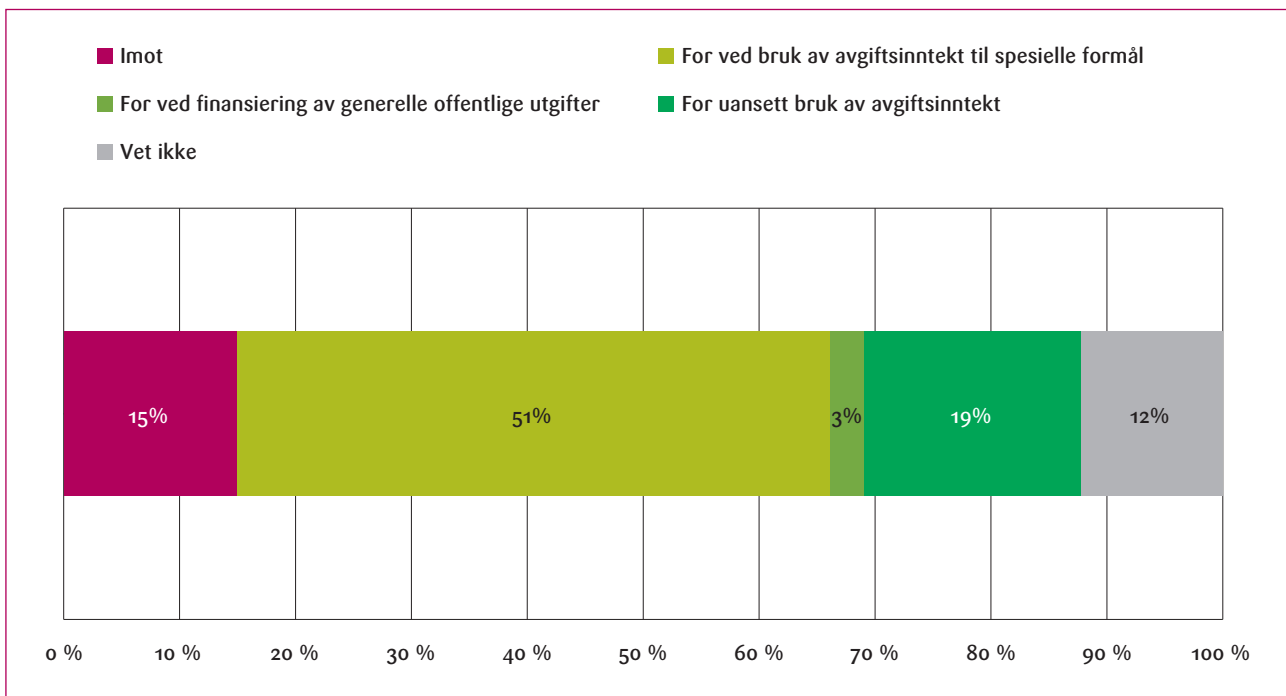
«Argumenter som fremmes imot klimaavgifter er for eksempel at de kan øke kostnadene for husholdninger med lave inntekter som er avhengig av bil, at det kan bli dyrere å bo i distriktene og at arbeidsplasser kan forsvinne. Det vurderes ulike måter å bruke avgiftsinntektene på, som blant annet kan bøte på dette.

Tenk deg at det blir mer bruk av klimaavgifter. Hvis du måtte velge, hvilke tre formål synes du det er viktigst at avgiftsinntektene blir brukt til, som alternativ til finansiering av generelle offentlige utgifter?»

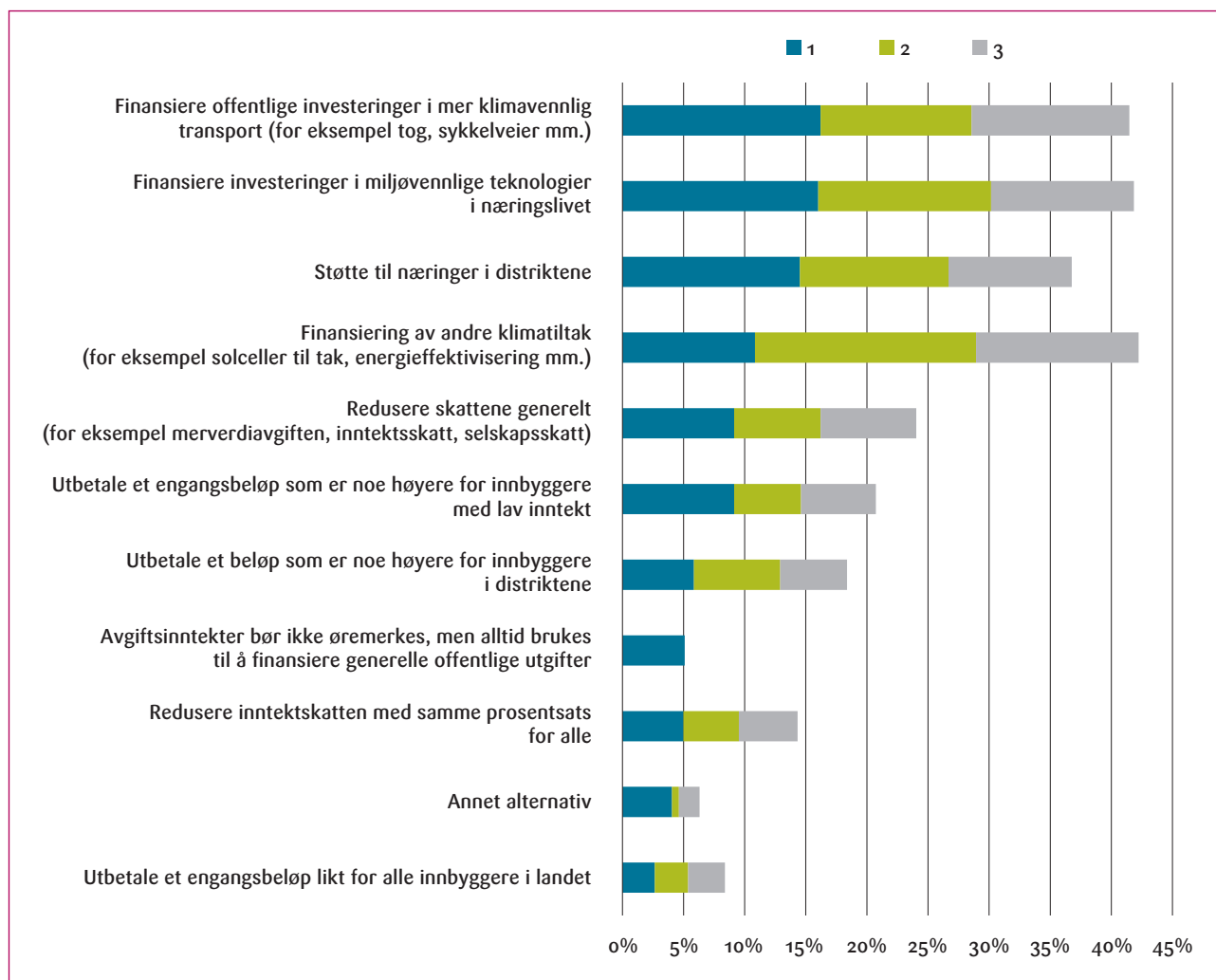
¹⁴ Merk at prosenttallene i figuren er regnet som andel av dem som ikke svarte at de var for. De som var helt eller delvis for klimaavgifter fikk også et oppfølgingsspørsmål der de kunne indikere om de ville være mer positive til mer bruk av klimaavgifter hvis avgiftsinntektene var øremerket til et på forhånd bestemt formål, og ikke gikk til å finansiere generelle offentlige utgifter. Av disse respondentene var 67 prosent mer positive, mens ca. kun 7 prosent indikerte at de foretrakk at avgiftsinntektene gikk til finansiering av generelle offentlige utgifter. Det indikerer at få av respondentene i denne gruppen er imot en annen bruk av avgiftsinntektene enn i dag.



Figur 5: Folks mening om klimaavgifter endres om de gis mulighet til å bruke avgiftsinntektene til ulike formål.



Figur 6: Støtte til klimaavgift om avgiftsinntekten brukes til spesielle formål.



Figur 7: Rangering av tre viktigste formålene for bruk av avgiftsinntekter.

Her fulgte en liste over svaralternativer som var gruppert under fire hovedtemaer:

- Støtte til husholdninger
- Støtte til distriktene
- Støtte til klimatiltak og til næringslivet
- Reduksjoner i andre skatter

Svaralternativene var hentet fra erfaringer fra andre studier og fra den hjemlige debatten. I tillegg ble det gitt mulighet til å indikere «Annet alternativ», der en kunne spesifisere pengebruk eller at en foretrekker at avgiftsinntektene ikke øremerkes, men brukes til å finansiere generelle offentlige utgifter¹⁵. Respondentene ble bedt om å rangere de tre viktigste formålene ved å markere: 1 for det

¹⁵ Mindre enn 5 prosent valgte dette alternativet.

viktigste formålet, 2 for det nest viktigste og 3 for det tredje viktigste, se figur 7.

Vi ser av figur 7 at respondentene rangerer høyest investeringer i klimatiltak i form av klimavennlig transport, investeringer i miljøvennlige teknologier i næringslivet, solceller og energieffektivisering. Disse respondentene prioriterer formål som gjør mer med klimaproblemet enn det avgiften i seg selv oppnår. En slik tendens er et resultat en også finner i andre land (jfr. diskusjonen i litteraturgjennomgangen ovenfor).

Av kompensasjonsordninger rangeres støtte til næringer i distriktene omtrent like høyt som støtte til klimatiltak. Mellom 35 og 45 prosent av respondentene har plassert disse typene støtte blant de tre viktigste.

Tabell 1: Regresjonskoeffisienter fra multinomial logit modell med «for» klimaavgift som basekategori, $n = 869$, $pseudo-R^2 = 0,054$

Svarkategori	Variabel	Regresjons- koeffisient	P-verdi
Imot/delvis imot klimaavgift	Kvinne	-1,179*	0,036
	Alder	-0,006	0,422
	kvinne*alder	0,008	0,442
	Husholdningsinntekt	-0,001	0,213
	konservativ (H, KrF, V, FrP) ¹	0,518***	0,005
	obst (Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim)	-0,525***	0,008
	Utdanning	-0,980***	0,000
	Konstant	1,156*	0,011
Nøytral til klimaavgift/ Vet ikke	Kvinne	-0,421	0,503
	Alder	0,004	0,609
	kvinne*alder	0,009	0,442
	Husholdningsinntekt	0,00006	0,907
	konservativ (H, KrF, V, FrP)	0,202	0,321
	obst (Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim)	-0,275	0,183
	Utdanning	-0,579***	0,002
	Konstant	-0,475	0,385

***, ** og * indikerer signifikansnivå på henholdsvis 0,01, 0,05 og 0,10.

¹ Det er som kjent en del heterogenitet innenfor de politiske blokkene. For eksempel, viser dataene at (foruten mindre partilister), så er FrP-respondenter mest imot (76 prosent helt eller delvis imot), mens Venstre-respondenter er minst imot (7 prosent delvis imot, ingen helt imot). På sosialistisk side, var Sp-respondentene mest imot (41 prosent helt eller delvis imot), mens Sv-velgerne var minst imot (7 prosent helt eller delvis imot).

Undersøkelsen viser mindre støtte til formål som har mer rene fordelingshensyn eller som letter byrden generelt ved avgift, som å betale tilbake klimaavgiften likt per person eller redusere skattene generelt i samfunnet. Det er relativt liten oppslutning for slik bruk av avgiftsinntektene, heller ikke for distriktsdifferensiering av slike utbetalinger per person. Å utbetale et engangsbeløp likt for alle innbyggere i landet (KAF) er det formålet som har *minst* støtte av alle (vurdert som andel førsterangeringer), inkludert alternativet heller å bruke inntektene på finansiering av generelle offentlige utgifter (av 5 prosent rangert som nummer 1).

Det er dermed ganske klart fra disse resultatene at økt aksept for klimaavgifter kan oppnås ved å bruke avgiftsinntektene på ytterligere klimatiltak, særlig utvikling av nye teknologier i næringslivet, klimavennlig transport og eventuelt andre typer klimatiltak. Samtidig er det et klart uttrykk blant respondentene at støtte til næringer i distriktene er ønskelig, en preferanse som klart har en fordelingsmessig side. Vi fant også at de som er helt eller delvis for mer bruk av klimaavgifter i større grad støtter flere klima-

tiltak enn de som er helt eller delvis imot mer bruk av klimaavgifter. Ellers er det ingen tydelige forskjeller mellom gruppene som er for eller imot avgifter, i forhold til de formålene folk synes er viktigst å bruke avgiftsinntekter på.

Menn, lavt utdannede, konservative og de utenfor byene er mer imot økte avgifter

Vi har gjennomført en økonometrisk undersøkelse for å få innsikt i hvilke faktorer som kan forklare aksept for klimaavgifter (som gjengitt i figur 3). Vi benyttet en multinomial logit-modell, der basekategorien i analysen er *nøytral*.¹⁶ Forklaringsvariablene i modellen er respondentens kjønn (*kvinne*), *alder*, husholdningsinntekt i 1000 kr (*hhint*), politisk preferanse (*konservativ* = 1 dersom respondenten ville stemt enten Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre eller Kristelig Folkeparti om det var Stortingsvalg i dag, 0

¹⁶ Fra svarene på spørsmålet «Hvordan stiller du deg til mer bruk av klimaavgifter?» grupperte vi svarene i tre kategorier: *imot* dersom respondenten svarte «helt imot» eller «delvis imot», *nøytral* dersom respondenten svarte «nøytral» eller «vet ikke» og *for* dersom respondenten svarte «delvis for» eller «helt for».

ellers), om bostedet var i en av de største byene (*obst* = 1 for Oslo, Bergen, Stavanger eller Trondheim, 0 ellers) og utdanning (*utdanning* = 1 dersom høyskole/universitetsgrad og 0 ellers).

Pseudo-R² for regresjonen er 0.05. De estimerte regresjonskoeffisientene viser hvilke variabler som henholdsvis kan forklare tilhørighet til kategoriene *for* og *nøytral* sammenlignet med dem som tilhører basekategorien *imot*, se Tabell 1. Vi ser at motstanden mot klimaavgifter er vanligere blant menn, de med konservativ politisk preferanse, de som ikke er bosatt i storbyene og de som ikke har fullført høyere utdanning. Å ikke ha fullført høyskole/universitetsgrad er også statistisk signifikant for å være *nøytral* til klimaavgiften sammenlignet med å være helt eller delvis for klimaavgiften.

Vi undersøkte deretter hva som karakteriserer respondenter som blir mer positive til klimaavgift dersom inntektene fra klimaavgiften øremerkes til på forhånd bestemte formål. Dette analyserte vi ved hjelp av en logit-modell der den avhengige variabelen er lik 1 dersom øremerking av avgiftsinntekten gjør at respondent går fra å være «helt imot» eller «delvis imot» til å svare «for avhengig av formål» eller «imot avhengig av formål». Og motsatt er den avhengige variabelen lik 0 dersom en respondent svarer «helt imot» eller «delvis imot» og deretter svarer «imot uansett formål» til tross for øremerking av avgiftsinntektene. Tabell 2 viser at de med høyere husholdningsinntekt er mer tilbøyelige til å bli mer positive til klimaavgift med øremerking. I tillegg viser resultatene at den noe brede kategorien, konservativ, kan forklare at respondenter *ikke* vil skifte mening om klimaavgiften til tross for øremerking. Dersom de som i utgangspunktet er nøytrale til klimaavgiften tas med i denne analysen, forblir husholdningsinntekt og konservativ signifikante. I tillegg blir koeffisienten på høyere utdanning, som er positiv, også signifikant (p = 0,061).

Tabell 2: Regresjonskoeffisienter fra logit-modell der den avhengige variabelen indikerer at respondenten blir mer åpen for i klimaavgift med øremerking av avgiftsinntektene, n = 254, pseudo-R² = 0.068.

Variabel	Regresjonskoeffisient	P-verdi
Kvinne	1,196	0,334
Alder	-0,012	0,324
Kvinne*alder	-0,011	0,612
Husholdningsinntekt	0,002*	0,056
Konservativ (H, KrF, V, FrP)	-0,787***	0,006
Obst (Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim)	0,508	0,210
Utdanning	0,295	0,373
Konstant	0,679	0,374

***, ** og * indikerer signifikansnivå på henholdsvis 0,01, 0,05 og 0,10.

Holdninger til klimaprisering på enkeltområder

Spørreundersøkelsen inkluderte også en del som omhandlet klimaprisering på bestemte områder, inkludert¹⁷:

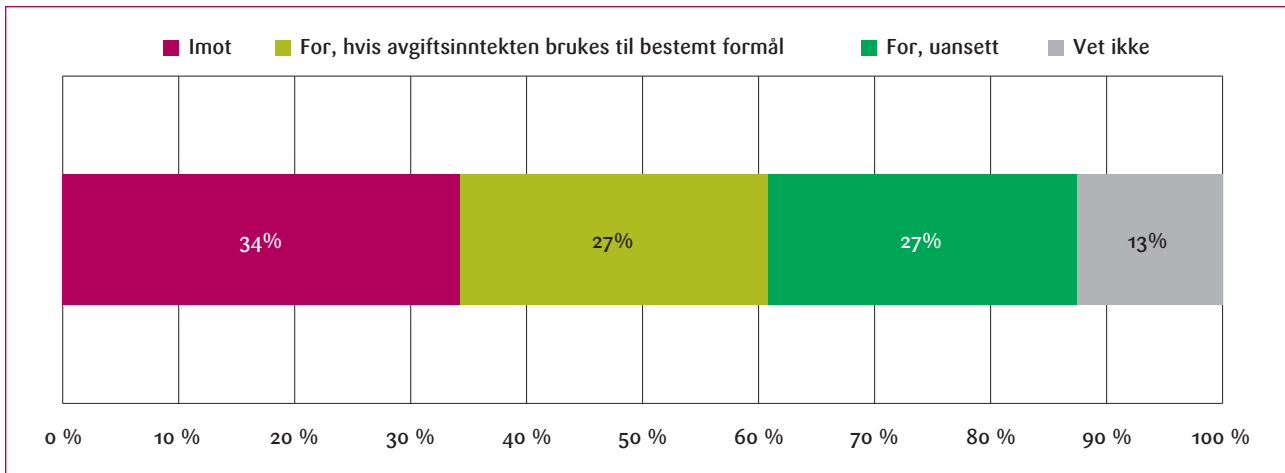
- *Økt CO₂-avgift på bensin og diesel*: En avgiftsøkning fra kr 550 i dag til kr 1000 eller 2000 per tonn utslipp, tilsvarende ca. 1 eller 3 kroner økning per liter drivstoff.
- *Økt CO₂-avgift for industrien* og lik nivået for andre sektorer (uspesifisert nivå per tonn og konkrete sektorer).
- *CO₂-avgift på rødt kjøtt*: Fra null avgift i dag til enten kr 500 eller 1000 per tonn utslipp, tilsvarende en økning på henholdsvis ca. kr 8 eller 16 for en pakke med kjøttdeig.

Relativt sterk motstand mot økninger i drivstoffavgifter

Etter en forklaring om at en økning på 1 krone per liter til 1000 kroner per tonn CO₂ for alle utslipp kan være tilstrekkelig for å redusere utslipp i henhold til forpliktelsene, og dagens avgiftsnivå på bensin og diesel, ble de stilt følgende spørsmål:

«Er du for eller imot at klimaavgiften øker med ca. 1 krone per liter bensin eller diesel?»

¹⁷ I tillegg undersøkte vi spørsmålet om klimatoill på klær og minstepris på flyreiser. Resultatene er rapportert i Bruvoll og Lindhjem (2021).



Figur 8: For eller imot økt avgift på ca. 1 kr per liter bensin og diesel ved bruk av avgiftsinntekt til bestemte formål.

Svarene på dette spørsmålet viste relativt sterk motstand mot økninger i CO₂-avgifter på bensin og diesel i Norge. Litt over 41 prosent er imot. 27 prosent er imidlertid åpne for at dette avhenger av hva avgiftsinntekten brukes til. Omtrent samme andel (26 prosent) er for den foreslåtte økningen i avgiften.

Vi fulgte opp alle dem som ikke var for økt avgift (n=780), med et spørsmål om de ville være for eller imot den foreslåtte økningen i avgiften dersom inntekten var øremerket til formålene de foretrakk tidligere i undersøkelsen. Svarene er vist i figur 8. De som er imot er redusert fra litt over 41 til 34 prosent, mens 27 prosent nå er for hvis avgiftsinntekten brukes til bestemt formål og 26 prosent er for uansett. Det gir en overvekt av støtte til innføring av en avgift tilsvarende 1000 kroner per tonn.

De som var for en avgiftsøkning på 1 krone (26 prosent, n=281) ble spurt om hvordan de ville stille seg til en økning på 3 kroner per liter drivstoff (tilsvarende 2000 kroner per tonn CO₂), istedenfor 1 krone. Nesten 50 prosent var for, mens om lag 30 prosent tilslutningen ville være avhengig av hva avgiftsinntektene ville brukes til. Omtrent halvparten av de som ikke var for uten forbehold skiftet så over til å være for dersom inntektene fra avgiften var øremerket til bestemte formål. Det tolker vi som at det for en relativt stor del av befolkningen er rom for ytterligere avgiftsøkning.

Moderat motstand mot klimaavgift innenfor industrien

I spørsmålet om økte avgifter innenfor industrien stilte vi et generelt spørsmål som unngikk komplikasjoner med kvotepunkt¹⁸ og variasjoner mellom ulike industrigrupper:

«Er du for eller imot at industriavgiften skal økes og være lik den klimaavgiften som andre sektorer har?»

Her var «Avhenger av avgiftens størrelse» også et svaralternativ. Svarene viste relativt moderat motstand mot avgift innenfor industrien (25 prosent), mens for 26 prosent var deres vurdering avhengig av nivået på avgiften. 17 prosent mente det er avhengig av hva avgiftsinntekten brukes til, mens i underkant av 20 prosent var for en økning og harmonisering av avgiften på tvers av sektorer uansett. Dette reflekterer nok folks syn om at en bør kutte mer i industrien, jfr. diskusjon ovenfor.

Vi fulgte vi opp dem som ikke var for med et spørsmål om hvilken mening de ville ha om avgiftsinntektene ble brukt til et bestemt foretrukket formål. En del gikk da over til å støtte økt avgift innenfor industrien (omtrent 40 prosent), men ikke uten videre: nivået på avgiften var også viktig for manges vurdering av dette spørsmålet (26 prosent). En relativt stor andel svarte vet ikke (14 prosent),

¹⁸ Som påpekt av en fagfelle er det jo slik at store deler av industrien allerede er en del av EUs kvotesystem (og eventuelt har avgift i tillegg, slik som oljesektoren) og at det dermed ikke er opplagt at de i tillegg skal avgiftsbelegges. Vi gikk ikke inn på dette her for å forenkles.

Stor motstand mot klimaavgift på rødt kjøtt

Innenfor landbrukssektoren brukte vi avgift på rødt kjøtt som eksempel, blant annet basert på Grønn Skattekommisjons forslag. Vi tok utgangspunkt i en pakke kjøttdeig (400 gram) som illustrasjon (jfr. også Grimsrud mfl., 2019, 2020). Respondentene fikk følgende spørsmål:

«Er du for eller imot en klimaavgift som øker prisen per pakke kjøttdeig av storfe med ca. 8 kroner?»

Vi hadde i pilottesten tatt utgangspunkt i et nivå på 1000 kroner per tonn CO₂-ekvivalent (16 kroner økning for en pakke kjøttdeig). Da var rundt 60 prosent imot avgiften, mens 20 prosent mente det ville avhenge av hva avgiftsinntekten brukes til. I hovedundersøkelsen valgte vi et avgiftsnivå på kr 500, dvs. en ca. økning i pris på 8 kroner på en pakke kjøttdeig (snittpris i dag er 46 kroner for 400 gram).¹⁹

Vi fant fortsatt relativt sterk motstand mot et slikt avgiftsnivå (rett under 50 prosent), sterkere enn mot en dobling av klimaavgiften på bensin og diesel. Relativt sett er en økning på 8 kroner her større enn avgiften på drivstoff, samtidig som folk også ser ut til å ha motforestillinger mot beskatning innenfor landbrukssektoren mer generelt. 20 prosent svarte at støtten er avhengig av hva avgiftsinntektene brukes til. 24 prosent var for en slik avgift uten betingelser.

Vi ga de som ikke var direkte for mulighet til å revurdere ved bruk av avgiftsinntekten til prioriterte formål. Denne muligheten flyttet ikke fjell i dette tilfellet. Motstanden var fremdeles relativt kompakt og forholdsvis få «byttet side», gitt muligheten for bruk av avgiftsinntektene til bestemte formål. Det er interessant at motstanden virker større og «stivere» på dette området enn for andre sektorer.

Er svarene påvirket av pandemisituasjonen?

Til slutt inkluderte vi et spørsmål for å sjekke om svarene i undersøkelsen er spesielt preget av pandemisituasjonen og dermed ikke kan generaliseres til en (ny) «normalsituasjon». Svarene her tydet på at 80 prosent ville svart på samme måte i en normalsituasjon i forhold til sine holdninger til mer bruk av klimaavgifter, mens de resterende var jevnt fordelt mellom mer eller mindre positive til klimaavgifter. Alt i alt, kan en si at svarene dermed bør kunne holde for vurdering av avgifter også når samfunnet returnerer til en mer normal situasjon.

¹⁹ Basert på et anslag på utslipp per kcal i rødt kjøtt fra Grønn Skattekommisjon. Framgangsmåten for å beregne prisøkningen er beskrevet i Grimsrud mfl. (2019).

DISKUSJON OG KONKLUSJON

Økonomer og lesere av Samfunnsøkonomen vil normalt reagere på begrepet øremerking, som økonomer generelt ikke anbefaler. Det riktige er å finansiere de til enhver tid viktigste behovene. Likevel kan øremerking øke den samfunnsøkonomiske effektiviteten, om den bidrar til å redusere den ineffektiviteten som mangelfull klimaprisering i store deler av økonomien innebærer. Dersom støtte til utvikling av klimavennlige teknologier inkluderes, kan øremerkingen også bidra til å rette opp en markedssvikt som uansett bør løses, som ligger i at markedet alene ikke gir nok teknologiutvikling.

Det er klart fra spørreundersøkelsen at det ikke er uoverstigelig motstand mot økt bruk av klimaavgifter i Norge; flere er generelt for enn imot. Det er videre klart at noe av motstanden kan dempes med en annen utforming av klimaavgifter, der en tar bruken av avgiftsinntektene eksplisitt inn i vurderingen. På den måten kan støtten blant befolkningen økes til godt over 50 prosent. Vi finner at folk foretrekker å bruke avgiftsinntektene på ytterligere klimatiltak, særlig teknologiutvikling i næringslivet, klimavennlig transport²⁰ og eventuelt andre typer klimatiltak. Samtidig er det et klart uttrykk at respondentene ønsker støtte til næringer i distriktene, en preferanse som trolig har en fordelingsmessig side. Det er også en viss preferanse for inntektsfordelende tiltak mer generelt, men lite til en generell støtte som er lik for alle husholdninger/personer (dvs. en karbonavgift til lik fordeling blant innbyggerne, KAF). Graden av tilslutning og motstand mot konkrete avgiftsforslag varierer, der det i våre eksempler er høyest motstand mot vårt forslag om avgift på rødt kjøtt.²¹

Provenyet fra dagens CO₂-avgift er omtrent 15 mrd. kroner per år (Statsbudsjettet, 2020). Hvis en tenkte seg at en i første omgang skulle bruke *nygenererte* avgiftsinntekter til øremerking for å øke aksept, anslår Bruvoll og Lindhjem (2021) grovt at en vil kunne oppnå ca. 8 mrd. kroner i nye avgiftsinntekter per år med en avgift på kroner 1000 per tonn for *alle* utslipp. Hvis en brukte 4 mrd. kroner i sin helhet på å kompensere lavinntektsgrupper, ville det utgjøre omtrent kr 8300 per husholdning per år for de 20 prosent husholdningene med lavest inntekt istedenfor hele befolk-

²⁰ Som vi har diskutert tidligere i artikkelen, er det trolig ikke fornuftig å forsøke å skvise ytterligere utslippsreduksjoner fra transportsektoren, så en bør først vurdere bruk av avgiftsinntektene som både kan øke aksept og er mest mulig fornuftig fra et effektivitetssynspunkt.

²¹ Merk at vi ikke eksplisitt introduserte koordinering av klimaprisering mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor, eller med andre klimavirkemidler i spørreundersøkelsen, da vi primært ønsket å fokusere på klimaavgiften.

ningen likt (jf. Goulder mfl., 2019) sin analyse av omfordeling til de med lavest inntekt). Dette illustrerer størrelsesorden. Så kunne en vurdere andre kriterier for omfordeling, som problematisert i denne artikkelen.

Det er klart at virkningene av ulike typer bruk av avgiftsinntektene fra en klimaavgift er kompliserte og må vurderes før innføring, for eksempel ved bruk av modellverktøy og empiri. En relativt ny og omfattende studie fra England, som ser spesielt på fordelingsvirkninger av klimapricing, konkluderer blant annet med at «Revenue recycling schemes that each use a similar amount of revenue can have vastly different impacts depending on their design» (Burton mfl., 2020, s. 1). Det viser også en del andre studier vi har nevnt. Fordelingsvirkningene er for eksempel avhengige av husholdningenes energiprofil i valg av transport og oppvarmingsløsninger og forbruksmønster mer generelt. Det er gjort få lignende studier i Norge som Burton mfl. (2020). Slike studier kan gi et bedre grunnlag for å vurdere hvilken andel av avgiftsinntektene som bør brukes til ytterligere klimatiltak, hvilken andel som bør brukes til å håndtere fordelingsmessige utfordringer og hvilken effekt ulike mekanismer vil ha på klimagassutslippene. Her kan en bygge på eksisterende metodikk (for eksempel metoder for klimatiltaksanalyser) og partielle og generelle likevektsmodeller for norske forhold.

Det er også fornuftig å vurdere praktiske og administrative utfordringer ved slike omfordelende mekanismer. Noen studier finner for eksempel at det er bedre å bruke det eksisterende skatte- og avgiftssystemet til å oppnå (omtrent) de samme fordelingseffektene som å innføre egne ordninger (for eksempel Bercholz og Roantree, 2019). Men for at folk skal forstå at det eksisterende skattesystemet brukes etter hensikten, slik at en oppnår den samme aksepten for klimaavgiften, er det viktig at dette kommuniseres godt og at det er høy tillit til politikere og byråkrati. Denne tilliten er heldigvis høy i Norge sammenlignet med en del andre land. Støtte til teknologiutvikling eller andre klimatiltak i næringslivet vil kunne bygge på ordninger vi allerede har, for eksempel gjennom Enova og Forskningsrådet eller sektorordninger som NOx-fondet.

Videre analyser av virkningene av øremerking av avgiftsinntekter bør komme lenger i avveiningen mellom effektiviteten i bruken av provenyet og den økte effektiviteten i klimapolitikken som følger av økt aksept. Bør en støtte mer teknologiutvikling, andre klimatiltak, eller kompensere næringer eller husholdninger som bærer de største byrdene? Dette er de hensynene folk oppgir at de er mest opp-

tatt av, der noen kan redusere markedssvikt knyttet til teknologiutvikling, mens andre bidrar til ren omfordeling. Deler av denne kompensasjonen kan fases ut etter hvert som økonomien omstiller seg, mens avgiftspolitikken tilsvarende gradvis strammes til slik den må for at vi skal nå klimamålene.

REFERANSER

- Beiser-McGrath, L. F. og T. Bernauer (2019). Could revenue recycling make effective carbon taxation politically feasible? *Science advances* 5 (9), 1–8.
- Bercholz, M. og B. Roantree (2019). Carbon taxes and compensation options. Budget Perspectives 2020 Paper 1, ESRI.
- Berry, A. (2019). The distributional effects of a carbon tax and its impact on fuel poverty: A microsimulation study in the French context. *Energy Policy* 124, 81–94.
- Bruvoll, A. og H. M. Dalen (2015). Mange motiver i klimapolitikken. *Samfunnsøkonomen* 129 (1), 37–45.
- Bruvoll, A. og H. Lindhjem (2021). Sett pris på klimaet – økt aksept for klimaavgifter som virker. Menon-publikasjon 1/2021.
- Burke, J., S. Fankhauser, A. Kazagli, L. Kessler, N. Khandelwal, P. O'Boyle og A. Owen (2020). Distributional impacts of a carbon tax in the UK. Policy Brief. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.
- Bye, B., T. Fæhn, K. R., Kaushal, H. B. Storrøsten og H. Yonezawa (2021). Politikk på politikk – derfor koster klimapolitikken. *Samfunnsøkonomen* 135 (2), 45–56.
- Carattini, S., M. Carvalho og S. Fankhauser (2017a). How to make carbon taxes more acceptable. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.
- Carattini, S., A. Baranzini, P. Thalmann, F. Varone og F. Vöhringer (2017b). Green taxes in a post-Paris world: are millions of nays inevitable? *Environmental and Resource Economics* 68 (1), 97–128.
- Carattini, S., M. Carvalho og S. Fankhauser (2018). Overcoming public resistance to carbon taxes. *WIREs Climate Change* 9 (1), 1–26.
- Cronin, J. A., D. Fullerton og S. Sexton (2019). Vertical and horizontal redistributions from a carbon tax and rebate. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* 6 (S1), S169–S208.
- de Bruin, K., E. Monaghan og A. M. Yakut (2019). The economic and distributional impacts of an increased carbon tax with different revenue recycling schemes. ESRI research series number 95, October 2019.
- Douenne, T. og A. Fabre (2019). Can We Reconcile French People with the Carbon Tax? Disentangling Beliefs from Preferences. FAERE Policy Paper, 2019–05.
- Douenne, T. og A. Fabre (2020). French attitudes on climate change, carbon taxation and other climate policies. *Ecological Economics* 169, 106496.

- Fæhn, T., K. R. Kaushal, H. Storrøsten, H. Yonezawa og B. Bye (2020). Abating greenhouse gases in the Norwegian non-ETS sector by 50 per cent by 2030. A macroeconomic analysis of Climate Cure 2030. Report 23, Statistisk sentralbyrå.
- Fridstrøm, L. og V. Østli (2021a). Direct and cross price elasticities of demand for gasoline, diesel, hybrid and battery electric cars: the case of Norway. *European Transport Research Review* 13 (3), 1–24.
- Fridstrøm, L. og V. Østli (2021b). Bilavgiftenes klimaeffekt. TØI rapport 1820/2021.
- Goulder, L. H., M. A. C. Hafstead, G. Kim og X. Long (2019). Impacts of a carbon tax across US household income groups: What are the equity-efficiency trade-offs? *Journal of Public Economics* 175, 44–64.
- Grimsrud, K., H. Lindhjem, I. V. Sem og K. E. Rosendahl (2020). Public acceptance and willingness to pay cost-effective taxes on red meat and road traffic in Norway. *Journal of Environmental Economics and Policy* 9 (3), 251–268.
- Grimsrud, K., I. V. Sem, H. Lindhjem og K. E. Rosendahl (2019). Preferanser for Grønn skattekommisjons foreslåtte avgifter på rødt kjøtt og veitrafikk. *Samfunnsøkonomen* 133 (2), 40–53.
- Hagem, C., M. Hoel og T. Sterner (2020). Refunding Emission Payments: Output-Based versus Expenditure-Based Refunding. *Environmental and Resource Economics* 77 (3), 641–667.
- High-Level Commission on Carbon Prices (2017). Report of the High-Level Commission on Carbon Prices. World Bank, Washington, DC.
- Hoel, M., A. Moss og H. Vennemo (2020). Kalkulasjonspris for CO₂ og utslipp av CO₂ i transportmodellene. Vista Analyse rapport nr 3.
- Kallbekken, S. og M. Aasen (2010). The demand for earmarking: Results from a focus group study. *Ecological Economics* 69 (11), 2183–2190.
- Kirchner, M., M. Sommer, K. Kratena, D. Kletzan-Slamanig og C. Kettner-Marx (2019). CO₂ taxes, equity and the double dividend- Macroeconomic model simulations for Austria. *Energy Policy* 126, 295–314.
- Klenert, D., L. Mattauch, E. Combet, O. Edenhofer, C. Hepburn, R. Rafaty og N. Stern (2018). Making carbon pricing work for citizens. *Nature Climate Change* 8 (8), 669–677.
- Maestre-Andrés, S., S. Drews og J. van den Bergh (2019). Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: a review of the literature. *Climate Policy* 19 (9), 1186–1204.
- Marron, D. og E. Maag (2018). How to design carbon dividends. Tax Policy Center. Urban Institute & Brookings Institution.
- Meld. St. 13 (2020–2021). Klimaplan for 2021–2030.
- Meld. St. 14 (2020–2021). Perspektivmeldingen 2021.
- Metcalf, G. E. og J. H. Stock (2020). Measuring the Macroeconomic Impact of Carbon Taxes. *AEA Papers and Proceedings* 110, 101–106.
- NOU 2012: 16. Samfunnsøkonomiske analyser.
- NOU 2015: 15. Sett pris på miljøet. Rapport fra Grønn Skattekommisjon.
- Ohlendorf, N., M. Jakob, J. C. Minx, C. Schröder og J. C. Steckel (2021). Distributional impacts of carbon pricing: A meta-analysis. *Environmental and Resource Economics* 78 (1), 1–42.
- Prop. 1 LS (2020–2021). Skatter, avgifter og toll 2021.
- Stavins, R. N. (2020). The Future of US Carbon-Pricing Policy. *Environmental and Energy Policy and the Economy* 1, 8–64.

Digitalt tidsskrift

Alle medlemmer får nå digital tilgang til de nyeste tidsskriftene ved å logge seg inn på samfunnsokonomene.no

Dersom du ikke lenger ønsker å motta tidsskriftet per post send oss en e-post til post@samfunnsokonomene.no



STATSØKONOMISK FORENING

Ønsker du faglig påfyll i et hyggelig miljø?

Sett av en formiddag noen ganger i året til møter i **Statsøkonomisk Forening**. Foreningen har røtter tilbake til 1883 og er i dag et forum for foredrag og diskusjon om samfunnsøkonomiske spørsmål. Foreningen arrangerer åtte medlemsmøter i året i Oslo – desembermøtet er i Norges Bank med sentralbanksjefen som hovedtaler.

Foreningen er åpen for alle interesserte. Dagens medlemmer kommer fra akademia, næringsliv og offentlig forvaltning. Vi er vel 100 medlemmer og ønsker oss flere. Medlemskontingenten er p.t. kr 450,- pr år. Medlemskap ordnes ved å ta kontakt med Foreningen kasserer Svein Sæterdal (e-post: sveinsaeterdal2@gmail.com, telefon: 977 99 645)

Nærmere opplysninger om Statsøkonomisk Forening og møtene finnes på foreningens hjemmeside – www.statsokonomiskforening.no

HØSTENS MØTER

Mandag 20. september: Professor Karen Helene Ulltveit-Moe: «Grunnrentebeskatning: To ulike fortellinger».

Mandag 18. oktober: Finanstilsynsdirektør Morten Baltzersen: «Kryptovaluta – konsekvenser for det finansielle systemet». Kommentar Morten Sjøberg, Sparebank1 gruppen

Mandag 22. november: Kommentar til budsjett og økonomisk utvikling (ved representant for Regjeringen på det aktuelle tidspunkt.)

Mandag 20. desember: Møte i Norges Bank. Innledning ved sentralbanksjefen.

De tre første møtene vil bli holdt i Litteraturhuset og er åpne for alle interesserte. Foredraget starter kl. 1200. Kaffe og noe å spise fra kl. 1100.

PROFESSOR WILHELM KEILHAUS MINNEFOND

Professor Wilhelm Keilhaus Minnefond ble opprettet i 1955 som en gave fra skipsreder Leif Høegh til Statsøkonomisk Forening. Fondets formål er å støtte økonomisk forskning og publisering av økonomiske avhandlinger. Fondet er et siste utveis fond – altså at andre finansieringskilder må ha vært prøvd først. Doktorgradsstudenter i sluttfasen av studiet vil bli prioritert.

Søknad sendes Professor Wilhelm Keilhaus Minnefond, Postboks 2416 Solli 0201 Oslo.
Kontaktperson Karin Jahren, e-post: karin.jahren@hoeghcapital.no

Nærmere opplysninger om Professor Wilhelm Keilhaus Minnefond finnes på hjemmesiden til Statsøkonomisk forening – www.statsokonomiskforening.no

Veiledning for bidragsytere

Samfunnsøkonomen publiserer forskning, analyser, og kommentarer som anvender økonomifaglige metoder og formidles for å vekke interesse i brede lag av medlemmer i Samfunnsøkonomene.

Bidrag til *Samfunnsøkonomen* inndeles i ulike kategorier:

a. Artikkel

Vitenskapelig anlagte artikler av teoretisk og/eller empirisk karakter som studerer problemstillinger innenfor det samfunnsøkonomiske fagområdet. Kategorien åpner også for litteraturoversikter fra et bestemt fagfelt. Artikkel-formatet har tidsskriftets høyeste krav til originalitet, er omfattet av fagfelle-vurdering og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 8000 ord. Indikativ behandlingstid: 4 måneder.

b. Aktuell analyse

Anvendte analyser av problemstillinger med høy aktualitet for norsk økonomi og samfunnsliv rettet mot en bred krets av lesere med arbeid eller interesse innenfor samfunnsøkonomi. Lavere krav til originalitet og teknisk nivå enn for Artikkel-formatet. Aktuelle analyser er underlagt fagfelle-vurdering, og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 6000 ord. Indikativ behandlingstid: 2 måneder.

c. Aktuell kommentar

Innlegg om aktuelle problemstillinger og utviklingstrekk i økonomi og samfunnsliv basert på innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomiske sammenhenger, begreper og tankesett. Forenklet vurdering i redaktør-kollegiet som ikke utløser publiseringspoeng.

Omfang: Maksimalt 4000 ord. Indikativ behandlingstid: 1 måned.

d. Debattinnlegg

Tilsvær og kommentarer som forutsetter innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomisk tankesett. Debattinnlegg vurderes av redaktør-kollegiet, og utløser ikke publiseringspoeng.

Omfang: Maksimalt 2000 ord. Indikativ behandlingstid: 1 måned.

e. Bokanmeldelser

Anmeldelser av lærebøker og andre fagbøker som har (bred) relevans for lesere av *Samfunnsøkonomen*.

Omfang: Maksimalt 2000 ord (ca 5 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.

Prosedyrer og krav for innsending:

a. Manuskript sendes i elektronisk format til tidsskrift@samfunnsokonomene.no.

b. Artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maksimalt 200–300 ord.

Ingressen skal oppsummere artikkelens problemstilling og hovedresultat.

c. Disposisjonen skal ha maksimalt to nivå – uten indeksering.

Overskrift nivå 1: BLOKKBOKSTAVER. Overskrift nivå 2: *Kursiv*.

d. Alle figurer og tabeller skal ha figurnummer og tittel. Figurer og tabeller må legges ved i originalformat.

Unngå forkortelser (Fig.) ved referering i teksten.

e. Bruk 'prosent' (ikke '%') i prosatekst

f. Referansene skal følge Harvard Style of Referencing. Referansene i teksten skal være som følger ved henholdsvis en, to og flere forfattere: «...Meland (2010), Bårdsen og Nymoen (2011), Finstad mfl. (2002)...». Referanser i parentes skrives som følger: «... (Finstad mfl., 2002; Meland, 2010)...».

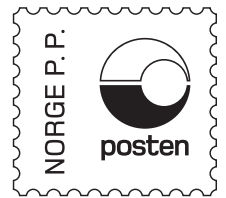
g. Referanselisten skal ha overskriften REFERANSER og ha følgende format:

Melberg, H. O. (2010). Animal spirit: Fargerik tomhet? *Samfunnsøkonomen* 64 (2), 4–10.
Bårdsen, G. og R. Nymoen (2011). *Innføring i økonometri*. Fagbokforlaget, Bergen.

Finstad, A., G. Haakonsen og K. Rypdal (2002). Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater. Rapport 2002/7, Statistisk sentralbyrå.

h. Alle bidrag til *Samfunnsøkonomen* skal være ferdig korrekturlest.

i. Forfattere av artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer må sende inn et høyoppløselig elektronisk portrett-fotografi. Forfatterne presenteres med tittel og hovedtilknytning. Andre tilknytninger (og eventuelle kontakt-detaljer) oppgis eventuelt i fotnote på artikkeltittel på side 1.



Returadresse:
Samfunnsøkonomene,
Kristian Augusts gate 9,
0164 Oslo

