

SAMFUNNSØKONOMEN

TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2024

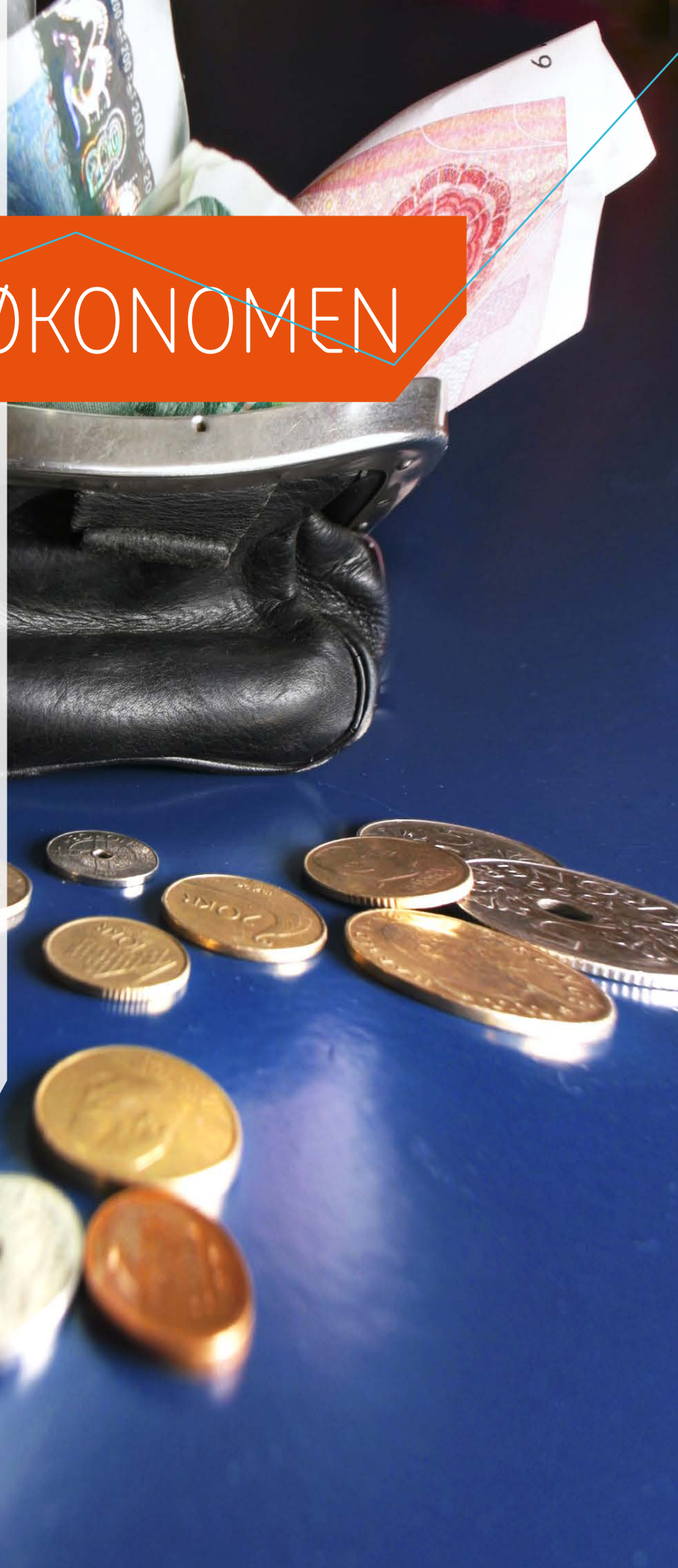
- Knut Moum
Ragnhild Schreiner
KORT OG LANG SIKT
- Ola Honningdal Grytten
BEHOV FOR ØKTE SKATTER
- Torberg Falch
PRODUKTIVITET OG EFFEKTIVITET
- Annette Alstadsæter
TETTING AV SKATTEHULL

Snorre Kverndokk
NORSK ELBILPOLITIKK

Lars Lindholt
SOLNEDGANG FOR OLJE OG GASS?

Lars Sørgard
SCHIBSTEDS OPPKJØP AV NETTBIL

Knut Eggum Johansen
Ola Innset
ØKONOMIFAGETS ROLLE



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

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: Helga Bull

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

www.samfunnsokonomene.no

Bankgiro: 8101 48 08221

Mediaplan 2023

- | • | MANUS | PUBLISERINGSDATO | ANNONSEFRIST |
|---|-------|------------------|--------------|
| | Nr. 6 | 22. NOV. | 18. DES. |
| | | | 5. DES. |

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

• PRISER

Abonnement	kr.	1400,-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	250,-

• ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

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

Samfunnsøkonomien utgis med støtte fra Professor Wilhelm Keilhaus Minnefond (PWKM).

Opplag: 2400
Trykk: Aksell AS
ISSN 1890-5250



Innhold

NR. 5 • 2023 • 137. ÅRG.

TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2024

- LEDER 3
- AKTUELL KOMMENTAR
Et budsjett for balanse både på kort og lang sikt? 5
Knut Moum
Ragnhild Schreiner
Nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet for 2024: En budsjettbalanse som krever høye skatter, men likevel kan svekkes 10
Ola Honningdal Grytten
Nasjonalbudsjettet, produktivitet og effektivitet 16
Torberg Falch
Regjeringa må ta konkrete grep her heime for å redde skattegrunnlaget 25
Annette Alstadsæter
- AKTUELL ANALYSE
Kan andre land lære noe av norsk elbilpolitikk? 30
Snorre Kverndokk
Rask solnedgang for norsk olje og gass i en verden der 1,5 °C-målet nås? 38
Lars Lindholt
- DEBATT
Schibsteds oppkjøp av Nettbil – en kommentar 52
Lars Sjørgard
- FAGHISTORIE
Økonomifagets rolle i det norske samfunn 57
Knut Eggum Johansen
Ola Innset

Bruker Norge oljeinntektene fornuftig?

Handlingsregelen som ble etablert i 2001, diskuteres hyppig i disse statsbudsjettider. Fokuset er på hvor mye oljeinntekter som brukes i statsbudsjettet, målt ved det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Bruken av oljeinntekter skal over tid følge den forventede realavkastningen i SPU (Statens pensjonsfond utland), for tiden anslått til 3 prosent. Ifølge Nasjonalbudsjettet anslås bruken av oljeinntekter i 2024 til 2,7 prosent av fondsverdien eller 410 milliarder kroner. Dette utgjør om lag 22 prosent av utgiftene i statsbudsjettet og om lag 10 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Som andel av BNP for Fastlands-Norge er bruken av oljeinntekter nær femdoblet siden 2007, men andelen anslås å synke til 7 prosent i 2060 dersom vi holder oss til 3-prosentbanen. Vi må altså innstille oss på at handlingsrommet i statsbudsjettet reduseres i årene framover.

Ved etableringen av handlingsregelen var det stor oppmerksomhet på hvordan oljeinntektene burde brukes. Generelt bør oljeinntektene brukes på tiltak som styrker vekstevnen i fastlandsøkonomien. Finanskomiteen på Stortinget påpekte mer presist at «skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning er viktig for å få en mer velfungerende økonomi». Videre uttalte komiteen at oljeinntektene ikke må brukes som unnskyldning for å la være å gjennomføre nødvendige reformer.

Har Norge brukt oljeinntektene på de riktige formålene? La meg starte med det positive. Pensjonsreformen med levealdersjustering av pensjon som et sentralt element, ble innført i 2011, og evalueringer har dokumentert at reformen har bidratt til at eldre står lenger i arbeid. Videre har arbeidsminister Tonje Brenna nylig foreslått, i tråd med pensjonsutvalgets (NOU 2022:7) anbefaling, å øke pen-

sjonsalderen gradvis i takt med økende levealder. Begge disse tiltakene er eksempler på reformer som er nødvendige for å sikre et bærekraftig pensjonssystem når levealderen øker. På den andre siden er det ikke gjort noen endringer i sykelønnsordningen og andelen unge som mottar helse relaterte stønader øker.

En godt utbygd infrastruktur, særlig innen transport, kan bidra til en mer velfungerende økonomi. Problemet i Norge er at prosjekter med negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet har høyere sannsynlighet for å bli gjennomført enn samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. I statsbudsjett for 2024 er det avsatt midler til forberedende arbeider og anbudskonkurranse for Stad skipstunnel, et prosjekt med negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Videre er det nylig utarbeidet en utredning av Nord-Norgebanen, en videreføring av Nordlandsbanen fra Fauske til Tromsø. Ifølge NRK er kostnadene beregnet til over 200 milliarder kroner før det er tatt hensyn til kostnader ved naturinngrep. Stadig ifølge NRK, vil ikke Jernbanedirektoratet anbefale bygging av Nord-Norgebanen fordi nyttevirkningene er lavere enn kostnadene. Det er enda ikke fattet politisk vedtak om bygging av verken Stad skipstunnel eller Nord-Norgebanen, så det er ikke for sent å snu.

For å opprettholde et høyt inntektsnivå må norsk økonomi omstilles fra næringer basert på utvinning av naturressurser til kunnskapsbaserte næringer. Produktivitetskommisjonen (NOU 2016:3) er bekymret for at en lav andel unge har master- eller doktorgrad. Spesielt er andelen som uteksamineres innen matematikk, naturvitenskapelige og teknologiske fag som antas å være viktig for produktivitetsutviklingen, svært lav sammenliknet med andre OECD-land.

For å oppnå en mer effektiv økonomi er det viktig at alle ressurser utnyttes fullt ut. En mer effektiv økonomi, både i privat og offentlig sektor, vil gi grunnlag for å finansiere lavere inntektsskatt og arbeidsfradrag som foreslått av skatteutvalget (NOU 2022:20). Disse tiltakene vil øke arbeidstilbudet og skattegrunnlaget, noe som er nødvendig for å håndtere økningen i andel eldre.

Mer av de økte oljeinntektene burde vært brukt på reformer og tiltak som styrker vekstevnen i økonomien i stedet for å sløses bort på prosjekter med lav samfunnsøkonomisk avkastning.

Lars-Erik Borge



Valutaseminaret 2024

Oslo Militære Samfund (Oslo) torsdag 1. februar

Tema for årets konferanse er «Økonomen og virkeligheten»

Velkommen til Valutaseminaret 2024! Denne gangen fokuserer vi på i hvilken grad økonomenes forståelse av verden, samt modellene og politikken vi anbefaler, er like treffende som vi ønsker. Programmet deles inn i tre bolker: (i) Økonomenes virkelighetsforståelse: Ser vi på de riktige tingene? Tar vi nok hensyn til eksternaliteter som er vanskelige å måle? Eller måler vi rett og slett helt feil ting?, (ii) Bruker vi de rette verktøyene (modelldiskusjon), og (iii) Anvendes eventuell innsikt på hensiktsmessig vis når faglige råd gjøres om til politikk?

Innleiderne er blant andre:

- *Trygve Slagsvold Vedum, Finansdepartementet*
- *Ole Christian Bech-Moen, Norges Bank*
- *Karen-Helene Ulltveit-Moe, UiO*
- *Knut Einar Rosendahl, NMBU*
- *Martin Skancke, Skancke Consulting*
- *Camilla Stoltenberg, Norce*
- *Ranveig Falch, NHH*
- *Olav Slettebø, SSB*

Det blir bevertning

Følg med på www.samfunnsokonomene.no for mer informasjon



KNUT MOUM
samfunnsøkonom

RAGNHILD SCHREINER
førsteamanuensis ved Økonomisk institutt, UiO

Et budsjett for balanse både på kort og lang sikt?

I presentasjonen av forslaget til budsjett for 2024 fremholder regjeringen at finanspolitikken skal bidra til en stabil økonomisk utvikling på kort og lang sikt. At det kortsiktige perspektivet tillegges vekt, blir tydelig når regjeringen beskriver høy prisstigning som den største utfordringen for den økonomiske politikken. Oppgaven med å holde prisveksten lav og stabil er imidlertid allerede delegert til Norges Bank. Ansvar for en stabil økonomisk utvikling på lang sikt er derimot ikke delegert til noen andre, men her forbigås likevel mange utfordringer i stilhet. (Et unntak er klimapolitikken.) I denne kommentaren argumenterer vi for at langsiktige hensyn bør ofres mer oppmerksomhet. Langsiktige problemstillinger bør ikke leve et liv relativt frikoblet fra politikkvurderinger i de løpende budsjettene. Vi peker også på hvordan enkelte forslag i budsjettet (begrunnet av kortsiktige hensyn) i verste fall kan undergrave langsiktige hensyn ved å svekke veksten i produktivitet og sysselsetting.

MYK LANDING I NORSK ØKONOMI, MEN HVOR GÅR FERDEN VIDERE?

Ut fra omtalen i kapittel 2 i Nasjonalbudsjettet ser det ut som regjeringen må være godt fornøyd med Norges Banks arbeid for å dempe prisveksten. Regjeringen regner med at prisveksten vil halveres fra 2022 til 2025, uten noe særskilt bidrag fra finanspolitikken. Oppgang i styringsrenten anslås å løfte pengemarkedsrenten med rundt 4 prosentpoeng. Depresieringen av krona, som gjennom de siste årene har bidratt til økt prisvekst, anslås å stoppe opp. Husholdningenes realrente etter skatt, som har vært til dels betydelig negativ siden 2021, vil kanskje ikke bli null alle-

rede neste år. Arbeidsledigheten anslås ikke å øke med mer enn ½ prosentenheter, og regjeringen forventer at reallønnsveksten blir litt i overkant av produktivitsveksten i fastlandsøkonomien. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som er sysselsatte, forventes å holde seg stabilt rundt 70 prosent. Her snakker vi virkelig om myk landing, med mindre regjeringen igjen har undervurdert pris- og lønnsveksten. Men er landingsbanen bærekraftig? Det sier budsjettet lite om.

Regjeringen har satt seg flere langsiktige økonomiske mål, herunder om å kutte norske utslipp av klimagasser med 55

prosent innen 2030 (Omstillingsmålet), om å doble eksporten fra Fastlands-Norge innen 2030 (Eksportreformen) samt visjoner for utvikling av verdikjeder for havvind, hydrogen, batterier og fangst og lagring av CO₂ (Grønt industriløft). Disse målene har minst tre fellestrekk; de er lite gjennomtenkte, de kan komme til å koste mer enn de smaker, og hverken satsingene, eller eventuelle budsjettutfordringer knyttet til dem, omtales i Nasjonalbudsjettet 2024. Her deler de dessverre skjebne med spørsmålet om langsiktig bærekraft i finanspolitikken.

Når det gjelder mulige utfordringer for finanspolitikken fremover, viser regjeringen til Perspektivmeldingen 2021, men vi finner nesten ingen informasjon fra denne meldingen i årets nasjonalbudsjett. Den eneste referansen til årene etter 2030 er at utfordringene med økende utgifter som følge av en aldrende befolkning vil tilta. Det er ingen tallmessig antydning av hva dette vil bety for statens finansieringsbehov fremover. Også andre anslag som naturlig vil inngå i en vurdering av langsiktig økonomisk utvikling og bærekraften i finanspolitikken fremover er gradvis forsvunnet fra nasjonalbudsjettene. Det såkalte generasjonsregnskapet ble sist publisert i Nasjonalbudsjettet 2014. Anslaget for verdien av de gjenværende petroleumsreservene forsvant med Nasjonalbudsjettet 2022, sammen med tall for utviklingen i folketrygdens utgifter, statens netto kontantstrøm og fondets størrelse og mulige avkastning på lang sikt.¹ Også horisonten for de tallene som gis for oljepris, oljeproduksjon og oljeinvesteringer fremover er snevret inn sammenlignet med tidligere år.

En forklaring kan være at regjeringen mener slike langsiktige anslag er så usikre at de ikke kan vise seg offentlig uten anstand. Og regjeringen varsler at den vil komme tilbake til en drøfting av langsiktige utfordringer for finanspolitikken i neste perspektivmelding, kanskje allerede til våren. Men det følger ikke av dette at langsiktige problemstillinger vil bli trukket sterkere inn i løpende politikkvurdering i de påfølgende budsjettene. Erfaringen fra de senere årene peker snarere i motsatt retning. Skulle disse erfaringene danne mønster, vil det bare understreke at de løpende budsjettene lever et liv relativt uberørt av at målsettingen om langsiktig stabilitet.

¹ I fjorårets nasjonalbudsjett er det en figur som viser tre baner for fondsavkastningen (og dermed implisitt for fondet) frem til 2030. Banen med normalisering av gassprisene viser et fond på rundt 400 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2030, dvs. om lag der fondet ventes å ligge ved utgangen av 2023. Selv denne illustrasjonen av usikkerheten i anslagene er tatt bort i årets utgave.

Slik trenger det ikke å være. Alle tidligere perspektivmeldinger peker på at aldringen av befolkningen vil føre til et behov for økt inndekning i fremtidige budsjetter. Det betyr at dagens velferdsordninger ikke kan videreføres uten økte inntekter eller kutt i andre utgifter, dersom uttaket av fondet skal holde seg innenfor handlingsregelens ramme. Hvor stort inndekningsbehovet er, vil blant annet avhenge av den demografiske utviklingen, utviklingen i skattegrunnlagene, utformingen av ordninger på utgiftssiden og utviklingen i fondet. Selv uten å repetere langsiktige beregninger i hvert eneste nasjonalbudsjett ville det vært mulig å følge opp analysene fra perspektivmeldingene ved å vurdere i hvilken grad akkumulert politikk og nye forslag bidrar til å redusere langsiktige utfordringer, også utenfor klimafeltet. Ett område hvor dette har mye for seg er skatt.

SKATT

Hurdalsplattformen legger vekt på at regjeringen skal føre en forutsigbar og ansvarlig skattepolitikk overfor næringslivet. Til tross for dette, foreslo regjeringen i foregående budsjett ekstra arbeidsgiveravgift på høye lønnsinntekter og et høyprisbidrag på vind- og vannkraft. Skatteøkningene ble begrunnet med behov for inndekning på kort sikt. Mens høyprisbidraget foreslås avvirket i årets budsjett, beholdes mye av den ekstra arbeidsgiveravgiften. Slike midlertidige skatter er uheldige av to grunner. For det første kan de være utformet slik at de gir effektivitetstap og undergraver fremtidens skattegrunnlag. For det andre gir midlertidige skatter større usikkerhet for næringslivet, noe som alt annet likt, gjør det mindre attraktivt å investere i Norge.

Ekstra arbeidsgiveravgift på lønnsinntekter over 750 000 kroner ble innført fra 1. januar 2023. Den ekstra arbeidsgiveravgiften tilsvarer 5 prosent av årlige ytelser (inkludert naturalytelser og pensjonsinnskudd) som overstiger 750 000 kroner. Dette beløpet ble i årets budsjett endret til 850 000 kroner, noe som tilsvarer omtrent 60 000 kroner mer enn fjorårets innslagspunkt på 750 000 kroner, justert for forventet lønnsvekst. Avgiften ble i Statsbudsjettet for 2023 begrunnet som «et situasjonstilpasset tiltak som skal bidra til inndekningen av ekstraordinært store utgifter», og et «tiltak som kan bidra til å dempe presset i arbeidsmarkedet». Hvor mye økt arbeidsgiveravgift på høye lønninger betyr for effektiviteten i økonomien avhenger av hvem som ender opp med å betale for den ekstra skatten: bedriftseiere (gjennom redusert profitt), lønnstakere (gjennom redusert lønnsvekst) eller konsumenter (gjennom høyere priser). Dersom bedriftene ikke fullt ut velter sine økte kostnader over på lønnstakere eller konsumenter, kan den økte skat-

ten føre til en reduksjon i sysselsetting. Ku, Schönberg og Schreiner (2020 og 2023) finner at en uventet økning i arbeidsgiveravgift blant en del bedrifter i Norge i 2004, som følge av harmoniseringen av geografisk differensierte satser, førte til redusert sysselsetting. Selv etter at denne skatteøkningen ble reversert, økte ikke sysselsettingen igjen i de rammede bedriftene. Det ser ut som dette i hovedsak skyldtes to forhold: noen bedrifter la ned produksjon, mens andre investerte i ny teknologi, og vred seg over mot mer kapitalintensiv produksjon. Midlertidige økninger i skatt på arbeidskraft kan dermed påvirke fremtidige skattegrunnlag negativt. Regjeringen har pekt på at den økte arbeidsgiveravgiften på høye lønninger på kort sikt kan bli veltet over i økte priser, og at den økte avgiften dermed ikke vil påvirke bedriftenes resultater. I den grad regjeringen skulle vise seg å ha rett i sin gjetning om insidens, fremstår begrunnelsen for skatteøkningen enda merkligere. Dersom bedriftene velter skatten over i økte priser, vil den bidra til høyere prisvekst, ikke lavere.

Høyprisbidraget på vind- og vannkraft ble også foreslått i budsjettet for 2023 (og det ble innført mot slutten av 2022). Høyprisbidraget innebar en ekstra avgift tilsvarende 23 prosent av kraftpris over 70 øre per kWh. Denne avgiften ble i budsjettet for 2023 begrunnet med et «behov for å omfordele mer av de ekstraordinært høye inntektene fra kraftproduksjon». Høyprisbidraget var ikke tilpasset lønnsomheten i de enkelte kraftverk, og ble dermed også krevet inn for prosjekter som på marginen ikke er lønnsomme for selskapene når avgiften må betales. Slik utforming av skatten kan føre til at samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer ikke foretas. Dessuten gir høyprisbidraget mindre insentiver til å spare på kraften mot perioder med høy forventet pris (og dermed med høy verdi for forbrukerne). Denne formen for beskatning kan dermed både føre til mindre investeringer i teknologi som flytter kapasitet til perioder med høye priser, og til lavere vannstand i magasinene.

Det er positivt at regjeringen nå foreslår å fjerne høyprisbidraget med virkning fra 1. oktober. Dette er likevel ingen garanti for at ikke skatten allerede har påvirket investeringer. Det samme gjelder ekstra arbeidsgiveravgift, dersom denne en dag fjernes. Som beskrevet over, kan den midlertidige skatten allerede ha hatt en effekt på investeringer som det vil ta tid å reversere. Vi kan heller ikke utelukke at regjeringens eksperimentering med skatteendringer har resultert i at næringsaktører nå vurderer utformingen av det fremtidige skattesystemet som mer usikkert enn før. Også slik kan kortsiktig budsjettpolitikk bidra til å undergrave fremtidens skattegrunnlag.

FREMTIDENS SKATTEGRUNNLAG: SYSSELSETTING

Sysselsettingen er høy i Norge sammenliknet med i andre land, men forskjellen mellom Norge og EU27-landene er redusert med 40 prosent de siste to tiårene. Bak relativt høy sysselsetting ser vi også at vi jobber relativt få timer, blant annet jobber én av fire sysselsatte deltid. Vi har høyt sykefravær, om lag én av ti personer i arbeidsfør alder mottar uføretrygd og andelen unge på helserelevante ytelser øker.

Alle tidligere perspektivmeldinger har pekt på gevinsten for offentlige finanser av høyere sysselsetting, og de har kommet med eksempler på tiltak som kan bidra til en utvikling i ønsket retning. Likevel er sysselsettingspolitikk et svært begrenset tema i årets budsjett. Dette skyldes kanskje dagens situasjon med svært lav arbeidsledighet, men det gjenspeiler i så fall tendensen til å fokusere på det kortsiktige bildet i budsjettet. I stedet kunne regjeringen over tid lagt mer systematisk vekt på å føre en politikk som bidrar til at flere kommer i arbeid eller arbeider mer. Det er imidlertid noen viktige, positive forslag i årets budsjett.

Ett slikt forslag er at regjeringen iverksetter et forsøk med arbeidsorientert uføretrygd for unge som søker på uføretrygd. Forsøket går ut på å gi unge uføre en jobb der lønnen avhenger av deres produktivitet og suppleres med gradert uføretrygd. Her følger regjeringen opp ett av forslagene fra Sysselsettingsutvalget, som i 2021 kom med en rekke forslag for økt sysselsetting.

Et annet positivt punkt er forslaget om å utrede mulighetene for en forsøksordning med arbeidsfradrag for unge. Studier tyder på at økonomiske insentiver gir spesielt store utslag i arbeidstilbud på den ekstensive marginen (yrkesdeltakelse) sammenliknet med på den intensive marginen (antall timer jobbet); se for eksempel Eissa, Jacobsen og Kreiner (2006) og Graber mfl. (2022). Dette gjelder spesielt for personer med lave inntekter. Samtidig kan skattesystemet i kombinasjon med trygdesystemet gi svake insentiver til å gå fra trygd til arbeid. For å styrke insentivene til å gå fra trygd til arbeid foreslo Skatteutvalget å innføre et arbeidsfradrag, det vil si et bunnfradrag i inntektsskattegrunnlaget som gis for inntekter fra arbeid og næring, men ikke trygd og pensjon (NOU 2022: 20).

Arbeidsorientert uføretrygd og arbeidsfradrag for unge er tiltak som potensielt kan bidra til å styrke sysselsettingen i fremtiden. Samtidig er effektene usikre, og det er derfor svært positivt at regjeringen ønsker å gjennomføre begrensede forsøk som evalueres før tiltakene eventuelt gjøres

universelle. Forhåpentligvis videreføres denne viljen til å føre kunnskapsbasert politikk i neste års budsjetter. Andre elementer fra Sysselsettingsutvalget som bør følges opp på liknende måter er endringer i sykelønnsordningen, samt økninger i NAVs ressurser til å kunne trappe opp bruken av opplæringstiltak og lønnstilskudd.

HANDLINGSREGELEN OG BÆREKRAFTIG FINANSPOLITIKK

På lang sikt må bruk av varer og tjenester i Norge ligge innenfor inntektsrammen gitt ved summen av innenlandsk verdiskaping og avkastningen på (netto) utenlandsformuen. Utviklingen i fondet er derfor viktig for nasjonens handlingsrom fremover. Siden fondet eies av fellesskapet, betyr utviklingen av avkastningen også mye for inntektssiden på statsbudsjettet. Ved utformingen av finanspolitikken har ulike regjeringer de siste 40 årene prøvd å skjære igjennom konjunktursvingningene i inntektene fra fastlandsøkonomien ved å glatte betalingsstrømmene. Også for fondsinntektene er det et stort behov for glatting. Handlingsregelens formulering om å bruke forventet realavkastning er et forsøk på dette. Men med et fond som er blitt mye større enn forventet relativt til andre inntekter, er dette ikke nok. Handlingsregelen sier heller ikke mye om hvordan mer varige endringer i fondets størrelse skal håndteres, utover å peke på at konsekvensene må fases inn i budsjettet over noen år.

Et flertall i Finansdepartementets rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser forslo i februar 2022 å gjennomføre en grundig faglig utredning av hvordan handlingsregelen bør tilpasses en situasjon der uttaket fra Fondet dekker en viktig del av utgiftene i offentlig forvaltning, samtidig som det er utsikter til langsommere vekst i fondet enn før. Rådet mente at utredningen burde omfatte alternative fremgangsmåter, herunder en kontantstrømregel, og gjøres til gjenstand for bred debatt, se for eksempel Holden (2022).

I Revidert Nasjonalbudsjett 2022 varslet regjeringen at den ville komme tilbake til spørsmålet i Nasjonalbudsjettet 2023. Der ble forslaget om en bred utredning skrinlagt, etter en svært kort diskusjon i en tekstboks. Departementet konkluderte med at dagens operasjonalisering av handlingsregelen gir et godt utgangspunkt for å ivareta de bakenforliggende hensynene, men varslet likevel at det etter hvert ville komme tilbake til egenskaper ved ulike retningslinjer for bruk av fondsmidler. I årets budsjett vender departementet tilbake til saken i en ny boks, og konklude-

rer med at uttaksprosenten bør ligge på 2,7 prosent av fondet i normale tider. En slik justering av handlingsregelen vil ikke forbedre glattingen av uttaket ved «normale» svingninger i fondet. Derimot gir justeringen rom for å bygge opp en viss buffer mot tilbakeslag, om enn ikke mot langvarige skift i fondets verdi. Hvor store svingninger i fondet, eller i andre størrelser av betydning for finanspolitikken som er forenlige med «normale tider», vil departementet kanskje omtale mer utførlig i en varslet dokumentasjon. Som et supplement til denne dokumentasjonen kunne regjeringen også gått tilbake på sin tidligere konklusjon om ikke å følge opp forslaget fra Finansdepartementets rådgivende utvalg om en grundig faglig utredning av alternative fremgangsmåter for å styre uttaket fra fondet, og eventuelt også trukket på eksternt bistand.

Det Finanspolitiske utvalget nevnte selv en kontantstrømregel som et mulig alternativ til dagens opplegg. En slik regel gir trolig mer glatting av det løpende uttaket enn dagens regel, og beskytter uttaksnivået mot endringer i andre investorers diskonteringsrente. Men heller ikke en kontantstrømregel beskytter mot endringer i valutakursen, som har bidratt betydelig til endringer i fondets verdi de siste årene. Som understreket av utvalget beskytter den heller ikke mot systematiske skift i underliggende inntjening i de selskapene fondet er investert i, men dette er et problem en internasjonal investor ikke kommer unna.

Selv om det skulle bli gjennomført en grundig faglig utredning av kontantstrømregelen og andre forslag som har vært fremme i den økonomiske debatten, er det ikke sikkert at drøftingen ender opp i en ny operasjonalisering av bærekraftig uttak av fondet. En utredning vil likevel kunne gi innspill til hvordan en kan gi en bedre glatting av det løpende uttaket, og til tiltak en kan gjennomføre nå for å lette tilpasningen ved større endringer i fondsverdien senere.

Uavhengig av hvordan regjeringen velger å arbeide videre med budsjettregelen, kan Finansdepartementet se litt på fremstillingen av noen andre aspekter av finanspolitikken. Kommuneøkonomien behandles nå som en del av denne politikken. Det virker fornuftig, men det er da litt vanskelig å forstå hvorfor en gir tall for hvor mye overføringen fra fondet utgjør av statens utgifter og ikke av utgiftene til stat og kommune sett under ett. Stat og kommune beiter på de samme skattegrunnlagene, og en del av utgiftene på statsbudsjettet er en overføring til kommunesektoren. Finansdepartementet anslag overvurderer dermed hvor avhengig offentlige finanser samlet sett er av fondet. Og den rappor-

terte avhengigheten vil, alt annet likt, avhenge av om staten gir kommunene inntekter i form av skatter eller overføringer.

Et spørsmålstejn kan også settes ved sammenligningen av offentlige utgifter relativt til BNP mellom land, der Norge ligger svært høyt. BNP representerer her et anslag på inntekter eller skattegrunnlag. For Norge brukes verdiskapingen i fastlandsøkonomien som en indikator på disse størrelsene. Det innebærer at fondsinntektenes betydning som inntekt og finansieringskilde settes lik null. Dette er lite heldig. Inntektene fra fondet er kanskje mer usikre enn skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien, men gir ikke samme type dødvekttap. Selv om vi skulle regne utgiftsandelen i forhold til summen av verdiskapingen i fastlandsøkonomien og forventet fondsinntekter, ville Norge ligget høyt. For å få utgiftsandelen ned, måtte en større del av oljeinntektene (fondsavkastningen) blitt brukt til å senke skattene i stedet for å øke utgiftene. Som en liten kuriositet kan vi minne om at dette, gitt 3-prosentsregelen for uttak, også ville ha medført at en større andel av de gjenværende utgiftskronene ville vært finansiert over fondet.

AVSLUTNING

Grundig drøfting av langsiktige problemstillinger bør troelig plasseres i perspektivmeldingene. Likevel, dersom analysene skal fungere som noe mer enn rituelle øvelser, bør regjeringen i det minste referere tilbake til dem i de årlige nasjonalbudsjettene. Et eksempel på slik manglende tilbakemelding finner vi på sysselsettingsområdet. Alle tidligere perspektivmeldinger har som nevnt pekt på gevinsten for offentlige finanser av høyere sysselsettingsandel og gitt eksempler på tiltak som muligens kunne ha bidratt til en

utvikling i ønsket retning. Likevel er sysselsettingsandelen slik den måles i SSBs arbeidskraftsundersøkelse ikke høyere i 2022 enn da den første perspektivmeldingen ble lagt frem i 2004. Dette litt nedslående resultatet kunne kanskje tilsi en mer systematisk oppfølging i de løpende budsjettene av i hvilken grad nye forslag bidrar til å øke eller redusere sysselsettingen. Et ytterligere skritt kunne være å følge eksemplet fra enkelte andre nordiske land og formulere ambisjoner eller mål for utviklingen i yrkesandelen. Da kan anslåtte bidrag fra nye forslag ses opp mot målene, og en kan i ettertid vurdere i hvilken grad en er på banen. Fortsatt mangel på kortsiktig oppfølging av mulige svar på langsiktige utfordringer kan derimot føre til at utfordringene ikke blir møtt før de banker på døra. Så om vi ikke gjør noe annet systematisk på løpende basis, burde vi i det minste prøve å styrke evnen til omstilling. Den kan vi komme til å få bruk for.

REFERANSER

- Eissa, N., H. J. Kleven og C. T. Kreiner (2006). Welfare effects of tax reform and labor supply at the intensive and extensive margins. *Tax policy and labor market performance*, 147–86.
- Graber, M., M. Mogstad, G. Torsvik og O. Vestad (2022). *Behavioural responses to income taxation in Norway*. Memo 04/2022. Universitetet i Oslo.
- Holden, S. (2022). Justering av handlingsregelen – uttak av Oljefondet basert på kontantstrømmer. *Samfunnsøkonomen* 136 (4), 69–79.
- Ku, H., U. Schönberg og R. C. Schreiner (2020). Do Place-Based Tax Incentives Create Jobs? *Journal of Public Economics* 191, 104–105.
- Ku, H., U. Schönberg og R. C. Schreiner (2023). Taxing Labor: Firm R&D, Automation and the Labor Share. Arbeidsnotat. NOU 2022: 20. *Skatteutvalget – Et helhetlig skattesystem*.

OLA HONNINGDAL GRYTEN

professor ved Institutt for samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole
og professor II ved Hauge School of Management, NLA



Nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet for 2024: En budsjettbalanse som krever høye skatter, men likevel kan svekkes

Hvert år er fremleggelsen av både statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet, tidlig i oktober, et av høydepunktene på kalenderen for det politiske, økonomiske og hele det samfunnsengasjerte Norge. Viktigheten presiseres blant annet ved at nasjonalbudsjettet hvert år nummereres som Stortingsmelding nr 1. Det kalles Hvit bok, for å skille nasjonalbudsjettet fra statsbudsjettet, som betegnes Stortingsproposisjon nr.1, Gul bok. Men betegnelsen Hvit bok angir også viktigheten av dokumentet. Et «white paper» eller en «white book» er en rapport eller veiledning som gir innføring i en kompleks sammensatt sak og presenterer det utstedende organs mening om saken. Den er ment å bidra til innføring i et sammensatt problem og danne et viktig beslutningsgrunnlag i sakens anliggende.

NASJONAL- OG STATSBUDESJETT

Nasjonalbudsjettet gir estimater for utviklingen i hele den norske økonomien for det kommende budsjettår, som er sammenfallende med kalenderår, og for såvidt årene etterpå. På den måten legger det avgjørende føringer for rammen i statsbudsjettet, og statsbudsjettets finanspolitiske profil. Nasjonalbudsjettet er derfor et av statens viktigste årlige dokumenter, og vanligvis regjeringens aller viktigste. Arbeidet med statsbudsjettet er sammen med lovgivning Stortingets viktigste gjøremål.

Statsbudsjettet vedtas med hjemmel i Grunnlovens paragraf 75. Ifølge paragrafen tilkommer det Stortinget «at bevilge de til Statsutgifterne fornødne Pengesummer». Viktigheten av statsbudsjettet markeres ved at det utgjør Stortingsproposisjon nr. 1, som innebærer at det et normalår regnes som viktigste forslag fra regjeringen det året. Statsbudsjettet er egentlig delt i to. *Statsbudsjettets utgifter – Proposisjon til Stortinget Prop. 1 S* og *Statsbudsjettets inntekter – Prop. 1 LS. Skatter og avgifter*. Utgiftene i statsbudsjettet ligger relativt fast, men endres en del fra år

til år. Inntektssiden er betydelig mer usikker og viser i realiteten anslag eller beregninger av de ulike inntektsposter til staten. Skatte- og avgiftsinnretningen danner grunnlaget for provenyer for samlet skatte- og avgiftsinntekter. Provenynøyaktigheten er avhengig av treffsikkerheten i anslagene, herunder anslagene for den økonomiske aktiviteten, som kan være vanskelig å estimere. Det er derfor essensielt å ha best mulig datagrunnlag for å lage prognoser for den økonomiske utviklingen i året og årene som ligger foran.

DET FØRSTE STATSUDSJETTET

I 1928 ble det for første gang vedtatt et helhetlig bevilgningsreglement for Kongeriket Norge, før den tid hadde ulike departementer hatt sine egne budsjetter, som i liten grad var samkjørt og koordinert av Finansdepartementet. Budsjettarbeidet i Stortinget ble nå kraftig reformert. Det ble opprettet en egen budsjettkomité som la rammer for og koordinerte fagkomiteenes bevilgninger. Statsgjelden økte raskt fra utbruddet av første verdenskrig i august 1914 og var i størrelse nesten en tredel av statsinntektene allerede tidlig på 1930-tallet. For å få bedre kontroll over de offentlige finanser vedtok Stortinget et ganske stramt budsjettreglement. Der ble det nedfelt at statsinntektene minst skulle dekke både statsutgiftene og avdragene på den løpende statsgjelden. Det ble med andre ord innført en slags handlingsregel som ga et eget forbud mot budsjettunderskudd. Dette ble ganske raskt tolket til å gjelde på litt lengre sikt og ikke kortsiktig. Dette av hensyn til blant annet motkonjunkturpolitikk, som særlig kom i vinden etter at Arbeiderpartiet og Senterpartiet ble enige om Kriseforliket og Arbeiderpartiet varig overtok regjeringmakten i 1935 (Lie 2012, Grytten 2014).

DET FØRSTE NASJONALBUDSJETTET

Etter andre verdenskrig ble statsbudsjettet i økende grad brukt som et nasjonaløkonomisk i tillegg til et budsjettmessig styringsredskap. Det innebar at man ikke bare skulle etterstrebe kontroll over statsfinansenes inntekter og utgifter, men også påvirke den økonomiske utviklingen på kort-, mellomlang- og lang sikt. Det skulle gjøres gjennom utgifts- og inntektssiden i statsbudsjettene, samt postenes innretning for eksempel innen fordeling, industrisatsing og distriktspolitikk. Som et ledd i denne politiske og administrative strategien ble det første detaljerte og helhetlige nasjonalbudsjettet lagt frem to år etter krigens slutt og 19 år etter det første helhetlige statsbudsjettet, nemlig i 1947 (Lie, 1995). I praksis kom budsjettbalanse til å bli en av

Finansdepartementets største utfordringer, og de aller fleste år oppnådde man ikke det. Ikke før oljeinntektene for alvor slo inn, men det førte samtidig til at det oljekorrigerte underskuddet stort sett har vært økende, uansett hvilke farge og valør de sittende regjeringspartier har hatt. Samtidig er det bemerkelsesverdig at verken det skiftende politiske flertall eller elektoratet har falt for fristelsen å bruke betydelig mer olje- og gasspenger enn hva tilfellet har vært og er.

NASJONALBUDSJETTET FOR 2024

Nøkkeltallene i nasjonalbudsjettet for 2024 er i stor grad bygd på prognoser. De viser at ut ifra veksten i BNP så vil 2023 og 2024 representere to år med en moderat nedgangskonjunktur. En inflasjon som er over inflasjonsmålet, men tydelig på veg nedover og en lav arbeidsledighet til tross for lav økonomisk vekst. Samtidig viser tallene at budsjettet er relativt nøytralt innrettet, med en liten ekspansiv virkning, som kan forsvares ut ifra den noe svake konjunkturen.

Regjeringen betegner statsbudsjettet selv som et «budsjett for å trygge folks økonomi og Norge i en urolig tid».¹ Det utdypes i særlig grad med at de søker å:

- holde folk i jobb, skape nye jobber og sikre at det skal lønne seg å jobbe
- sikre grunnleggende og god velferd i barnehagen, skolen, helsetjenesten, eldreomsorgen og andre viktige tjenester
- stille opp for dem som rammes hardest av den høye prisstigningen
- prioritere tryggheten og beredskapen i Norge i en urolig tid
- stille opp for Ukraina og mennesker på flukt og bidra til stabilitet og trygghet i Europa
- ivareta grønn omstilling og nå klimamålene

Man kan se i budsjettet at de på flere måter ønsker å bidra til disse punktene, men utover det er det vanskelig å se de store vyene. Rent utgiftsmessig kan det være bra at det ikke er for mange vyer og prosjekter, men noen vil sikkert etterlyse tiltak for en del utfordringer landet står overfor med hensyn til produktivitet, skattetrykk og et konkurransedyktig næringsliv.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/et-budsjett-for-a-trygge-folks-ekonomi-og-norge-i-en-urolig-tid/id2997732/>

Tabell 1: Nøkkeltall i nasjonalbudsjettet 2024. Tallene er i oppgittprosent hvis ikke annet er oppgitt.

	2022	2023	2024	2025
Realøkonomien, volum				
Privat konsum	6,9	-1,0	0,5	2,2
Offentlig konsum	0,1	2,1	1,4	-
Bruttoinvestering i fast kapital, offentlig forvaltning	1,2	0,4	-0,5	-
Bruttonasjonalprodukt	3,3	1,0	1,1	1,9
Herav: Fastlands-Norge	3,8	0,6	0,8	1,9
Arbeidsmarkedet				
Sysselsetting	3,9	1,3	0,1	0,5
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)	3,2	3,5	3,7	3,7
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå)	1,8	1,8	2,0	2,1
Priser og lønninger				
Årslønn	4,3	5,5	4,9	-
KPI	5,8	6,0	3,8	2,5
Råoljepris, USD per fat (løpende priser)	99	78	73	71
Rente og valutakurs				
Tremåneders pengemarkedsrente (nivå) ¹	2,1	4,2	4,8	4,3
Importveid kursindeks ²	1,2	6,5	-1,8	0,0
Nøkkeltall for statsbudsjettet:				
Oljekorrigert underskudd, mrd. kroner	282,7	290,5	336,5	-
Strukturelt oljekorrigert underskudd, mrd. kroner	338,6	372,3	409,8	-
Prosent av fondskapitalen	2,7	3,0	2,7	-
Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	9,5	9,9	10,3	-
Budsjettimpuls, prosentenheter ³	-1,1	0,4	0,4	-
Reell, underliggende utgiftsvekst, pst.	1,1	2,3	0,7	-

¹ Beregningsteknisk forutsetning basert på terminpriser i august.

² Positivt tall angir svakere krone.

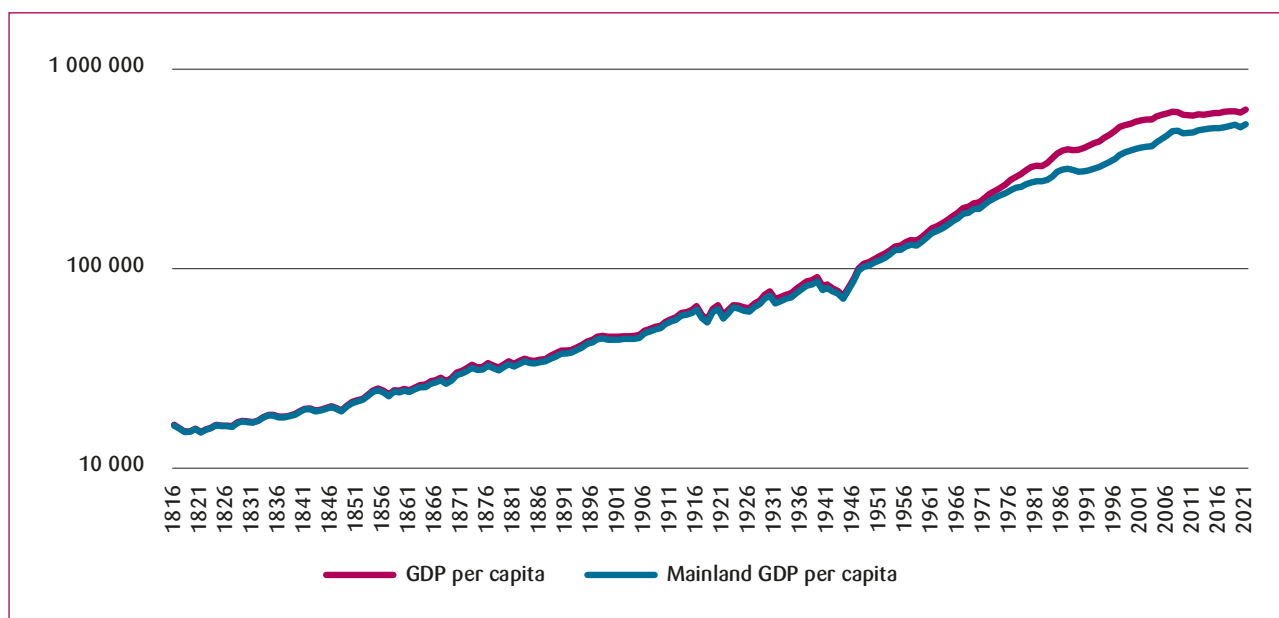
³ Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2024, s. 168.

NASJONALBUDSJETTET OG ØKONOMISK VEKST

Nasjonalbudsjettet for 2024 anslår at den økonomiske veksten, målt som vekst i BNP i fastlands-Norge i faste priser, vil være sterkt avtakende i 2023, fra høye 3,8 prosent i 2022 til 0,6 prosent i 2023, for så å forbli lav i 2024, med en vekst på 0,8 prosent. I 2025 anslår Finansdepartementets prognoser en BNP-vekst på 1,9 prosent, som er noe høyere enn normalen de siste årene (Meld. St. 1 (2023–2024), s. 168). Den økonomiske veksten har nemlig vært avtakende de siste tiårene. Det finnes beregninger av BNP for Norge helt tilbake til 1816. Dersom man anlegger den serien, finner man helt klart en gradvis avtakende veksttrend de siste tiårene.

Avmatningen i den økonomiske veksten følger samme tendens som andre vestlige land, bare at den begynte senere i Norge på grunn av betydelig verdiskaping i petroleumssektoren. De synkende vekstratene er ikke overraskende ledsaget av fallende veksttakt i arbeidsproduktivitet og total faktorproduktivitet. Denne utfordringen kan meget sannsynlig fortsette utover i en periode hvor vi er avhengig av stigende og ikke fallende produktivitetsvekst for å løse problem med manglende arbeidskraft og tilstrekkelig med ressurser til å dekke helsetjenester og pensjonsforpliktelser under den kommende eldrebølgen. Det burde derfor være en utfordring å ta tak i problematikk rundt fallende verdi-



Figur 1: Bruttonasjonalprodukt per innbygger i Norge og fastlands-Norge 1816–2021 i 2015-kroner

Kilde: Grytten (2022).

skapings- og produktivitetsvekst. Det er vanskelig å se at verken den sittende eller den forrige regjering i stor grad gjorde nettopp det.

BALANSEN KAN VÆRE SKJØR

Innretningen i statsbudsjettet for 2024 virker å være ganske godt balansert, med en marginal ekspansiv effekt, mellom 0,1 og 0,4 prosent, avhengig av definisjon og beregningsmetode.² Dermed får Norges Bank ikke drahjelp, men blir heller ikke særlig motarbeidet i arbeidet med å få ned inflasjonen. Spørsmålet er om denne innretningen vil stå seg gjennom behandlingen av budsjettet i Stortinget av en mindretallsregjering som lener seg mot parti til venstre for dem, som gjerne vil bruke mer penger, finansiert delvis med økte underskudd og delvis med økt skattetrykk. Det er ikke gitt at dette vil bidra til sårt tiltrengt produktivitetsvekst, økonomisk vekst eller budsjettbalanse.

HØYT SKATTETRYKK

I denne sammenheng kan det være naturlig å se nettopp på skattetrykket. For her det ikke nødvendigvis mye mer å hente. I det foreslåtte statsbudsjettet letter regjeringen marginalt på skattetrykket for enkelte grupper, spesielt lavtløn-

nede. Men lettelsen er så liten at den nærmest er for ingen ting å regne. Eierbeskatningen foreslås i praksis nærmest uforandret fra i år (2023). Det vil si at den forblir meget høy. En selskapskatt på 22 prosent er riktignok ikke høyt i forhold til andre vestlige land, men utbytteskatt på 37,8 prosent er meget høyt. Den samlede selskaps- og utbytteskatten kan dermed regnes på følgende måte:

Selskapskatt av overskudd:	22,0%
+ Utbytteskatt: $(100 - 22) \times 37,8$	29,5%
= Samlet skatt selskap og eier	51,5%

De tre skatteøkonomene professorene Petter Bjerksund, Guttorm Schjelderup og førsteamanuensis Floris Zoutman ved Senter for skatteforskning ved Norges Handelshøyskole peker på at dette trolig er for høyt med tanke på næringslivets konkurransevne og foreslår spesielt at utbytteskatten bør ned betydelig, kanskje ned mot 30 prosent (Bjerksund mfl., 2023)

De tre ekspertene viser til at den samlede skatten lå ganske stabilt mellom 2016 og 2021. I 2021 var det samlede trykket av disse to skattene 46,7 prosent. Med 51,5 prosent i 2023, ser vi en markant økning etter at Arbeiderpartiet og Senterpartiet overtok regjeringsmakten. Gjennomsnittlig samlet skatt på selskap og eier for sammenlignbare europeiske land med befolkning under ti millioner, er beregnet til 38 prosent, altså 13,5 prosentenheter lavere. Dette er en

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-1-20232024/id2998356/?ch=2>

oppsiktsvekkende stor forskjell. I den europeiske delen av OECD er det faktisk utelukkende Danmark og Irland som har høyere skatt på selskap og eier enn det Norge har. I tillegg er det en kjent sak at den norske formueskatten også er høy i forhold til andre land. Bare på to år, fra 1921 til 1923, har formueskatten målt i faste 2022 kroner anslagsvis økt fra 18,415 til 28,6 milliarder kroner, eller med mer enn 55 prosent (Fasting, 2023). Innfasing av ny betydelig ressursrentebeskatning er også på gang, som en ekstra selskapsskatt for bedrifter med spesielt høy lønnsomhet ved utnyttelse av naturressurser i en allmenning.

SKATTEFLUKT

Til sammen gjør faktorene nevnt ovenfor at eierskap i Norge beskattes meget høyt. Dersom man øker skattetrykket ytterligere er det etter min mening vanskelig å se for seg at det ikke vil få ytterligere konsekvenser i form av utflagging, skatteflyktninger, fallende investeringer og redusert konkurransevne. På et punkt vil høye skattebyrder også gi negativ effekt på skatteprovenyen. Når de rike og kapitalsterke flytter ut hjelper det ikke at skattene teoretisk sett har en omfordelende effekt, i en global verden blir det i praksis omvendt.

Selvsagt kan man argumentere for at man kan pålegge finansnæringen ytterligere skatter, siden de bare er «pengeflyttere» og ikke står for verdiskaping. Men de fleste som driver med økonomi vet at dette enten må være basert på en misforståelse eller er en populistisk omskriving av virkeligheten. Jovisst finnes det spekulanter, som på usunt vis prøver å ri bølger og bobler, men finans må vi ha for å kanalisere nødvendig kapital inn i næringslivet, akkurat som vi trenger distribusjon av varer og tjenester som kanaliserer dem til forbrukerne.

BUDSJETTET VIL MISTE STRAMHET I STORTINGET

Det virker som om finansminister Trygve Slagsvold Vedum er klar over at skattetrykket nå er høyt og han har gitt klare signaler på at det i alle fall ikke skal videre opp, med mulig unntak av de med superfortjeneste. Men om man i et budsjettforlik med SV, som vel er mest nærliggende, vil det koste med penger til fattigdomsbekjempelse, miljø og en rekke velferdsordninger. Da må man kutte kostnader eller øke inntektene for å opprettholde budsjettbalanse. Det er det vanskelig å se for seg hvor eventuelle kutte skal komme. Fortsetter de som i de foregående år vil frivilligheten få litt

mindre og friskoler og private aktører innenfor helse og sosial vil oppleve at tommeskruen strammes ytterligere. Slike innstramminger ligger for øvrig allerede inne i forslaget til budsjett, men faktisk er det en del som tyder på at SV ikke uten videre er villige til å skjerpe innstrammingerne for frivillig sektor og allerede etablerte friskoler ytterligere i denne budsjetttrunden. Problemet for aktørene det gjelder for er at for dem er slike innstramminger betydelige summer, men for statsbudsjettets balanse er det forsvinnende lite å hente fra år til år på slike innsparinger av offentlige utgifter, bortsett fra ideologiske seire. Dessuten, om en rekke av disse aktørene må legges ned på grunn av ytterligere innstramminger i bevilgningene til dem, vil det tross alt være en økt kostnad for det offentlige.

SV må også forlange mye. De pustes jo i ryggen av Rødt, som mer enn gjerne overbyr dem på deres egen hjemmebane. Dersom kravene fra SV blir uspiselige for regjeringspartiene kan jo regjeringen selvsagt gå til Venstre og Kristelig Folkeparti for å samarbeide eller for den saks skyld til Høyre. Det siste sitter nok alt for langt inne for begge de to store partiene fordi det kan ha en altfor høy politisk pris rent retorisk og oppslutningsmessig. Men det er helt sikkert krefter både i Arbeiderpartiet og særlig Senterpartiet som kan tenke seg budsjettssamarbeid mot sentrum. Men da skal budsjettet balanseres opp imot borgerlige krav. Miljø og fattigdomsbekjempelse skal oppprioriteres, kutt til frivillighet og private skoler og private helse- og sosialtjenester skal reverseres og skattene skal i alle fall noe ned, samtidig som den rød-grønne profilen skal bestå. Dermed kan budsjettbalanse bli omtrent like vanskelig om regjeringspartiene søker samarbeid mot sentrum. Det synes derfor lite trolig at budsjettet kan gå gjennom en stortingsbehandling uten å svekkes.

HVOR LANGT VIL INFLASJONEN KOMME NED?

Regjeringen har etter min mening alt vært en smule kreativ i formidlingen av at dette egentlig er et nøytralt budsjett, det vil nok kreves enda større kreativitet for å si det samme om det budsjettet som endelig blir vedtatt av Stortinget frem imot juletider. I tillegg kommer det at man har anlagt en høy, men gitt rammebetingelsene, en relativ beskjedne inflasjon til grunn for budsjettet. Finansdepartementet anslår i Nasjonalbudsjettet at den inflasjonen vil være på 3,8 prosent på årsbasis for 2024. Mange tenkte nok under fremleggelsen at det var i laveste laget, men etter den overraskende sterke nedgangen i inflasjonstallene for september kan det nok synes som det kan være realistisk likevel.

KONKLUSJONER

Uansett, må vi nok regne med at Stortinget kommer til å vedta et noe ekspansivt budsjett for 2024, i overkant av hva Norges Bank hadde håpet på. Noe som i alle fall ikke vil bidra til lavere inflasjon og derav lavere renter. Skatteskruen kommer fremdeles til å være betydelig høyere enn de fleste andre land som vi sammenligner oss med. Alt i alt kan det nok bli mer utfordrende for norsk næringsliv i 2024 enn hva de hadde håpet på. Men arbeidsledigheten vil fremdeles forbli lav. Mangelen på kvalifisert arbeidskraft er fremdeles et av de største problemene for norsk økonomi, selv i en nedganskonjunktur.

Budsjettet gjør neppe situasjonen merkbart verre for største delen av næringslivet, ei heller for forbrukerne. Men løftet som skal til for å bidra til å øke produktivitet og dermed på sikt økonomisk vekst for å kunne takle fremtidens demografiske utfordringer på en god og nødvendig måte, synes jeg vi ser lite eller ingen ting av. Men så understreker jo også regjeringen at dette er et budsjett skreddersydd for et spesielt år med relative høy inflasjon, renter og mulig svekket kjøpekraft for mange. De kortsiktige hensynene har kanskje overskygget de langsiktige utfordringene.

REFERANSER:

- Bjerkund, P., G. Schjelderup og F. Zoutman (2023). Samlet skatt på selskaper og eiere er for høy i Norge, Dagens Næringsliv, 25. april. <https://www.dn.no/kronikk/skatt/formuesskatt/selskapskatten/samlet-skatt-pa-selskaper-og-eiere-er-for-hoy-i-norge/2-1-1439633>
- Fasting, M. (2023). Eierbeskatningen i 2023. Notat, Civita. <https://civita.no/notat/eierbeskatningen-i-2023/>
- Grytten, O. H. (2014). Fra kontroll over statsfinansene til kontroll over nasjonaløkonomien: Nasjonalbudsjettet i historisk ramme. *Samfunnsøkonomen* 128 (8), 16–21. <https://samfunnsokonomene.no/app/uploads/2019/04/Samfunns%C3%B8konomen-nr-8-14-1.pdf>
- Grytten, O. H. (2022). Revising growth history: new estimates of GDP for Norway, 1816–2019. *The Economic History Review* 75 (1): 181–202. <https://doi.org/10.1111/ehr.13085>
- Lie, E. (1995): *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945–1965*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Lie, E. (2012). *Norsk økonomisk politikk etter 1905*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Meld. St. 1 (2023–2024). Nasjonalbudsjettet 2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-1-20232024/>
- Prop. 1 LS (2023–2024). For budsjettåret 2024 – Skatter og avgifter 2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-ls-20232024/id2998665/>
- Prop. 1 S Gul bok (2023–2024). For budsjettåret 2024 – Statsbudsjettet 2024 (Gul bok). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-gul-bok-20232024/id2998593/>

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



TORBERG FALCH
Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

Nasjonalbudsjettet, produktivitet og effektivitet¹

Den økonomiske politikken skal bidra til høy produksjon av varer og tjenester. Det innebærer for det første at mest mulig av tilgjengelig ressurser brukes til produksjon. For det andre må politikken tilrettelegge for en ressursallokering i privat næringsliv som stimulerer produktivtetsutvikling. For det tredje må ressursbruken i offentlig produksjon av varer og tjenester være effektiv. Staten rår over en lang rekke virkemidler som påvirker disse forholdene. Denne kommentaren argumenterer for at det er et stort effektiviseringspotensial i offentlig sektor. Oljeinntekter er benyttet til å ekspandere offentlig sektor, men uten at det ser ut til å ha økt kvaliteten på offentlige tjenester nevneverdig. Næringspolitikken legger i for stor grad opp til at staten skal ta omstillingskostnadene ved «grønn» omstilling, blant annet ved å subsidiere energi.

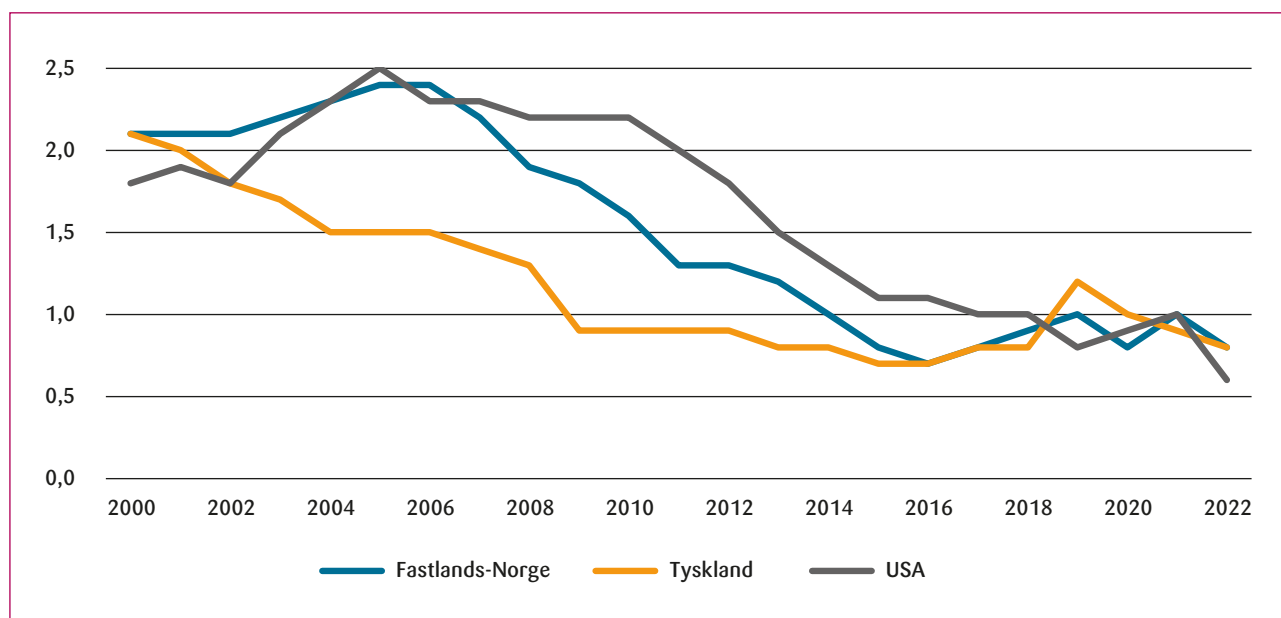
INNLEDNING

Nasjonalbudsjettet har alltid omtalt produktivitet, tidligere ofte betegnet strukturpolitikk og nå betegnet bruken av samfunnets ressurser. Dette kapitlet i nasjonalbudsjettet omhandler både politikk for et mer produktivt næringsliv og effektiv ressursbruk i offentlig sektor.

Høyt velstandsnivå krever at ressursene som er tilgjengelige brukes effektivt. Den økonomiske politikken skal stimulere til produktivtetsutvikling i privat næringsliv og

effektiv bruk av ressursene som det offentlig rår over. Det betyr for det første at mest mulig av tilgjengelig ressurser brukes til produksjon av konsumgoder. Dette er delvis en konjunkturproblemstilling og delvis et spørsmål om arbeidsstyrken, arbeidsdeltakelse og at arbeidskraft benyttes til produksjon av konsumgoder og ikke til fordelingskamper. For det andre må politikken stimulere produktivtetsutvikling i næringslivet. Dessuten må ressursbruken i offentlig sektor være effektiv, noe som er krevende når det ikke er markeder og konkurranse som tvinger fram effektivisering. Offentlig sektor utgjør en stor del av økonomien og effektiviteten i offentlig produksjon er derfor viktig for samlet velstandsutvikling.

¹ Takk til Bjarne Strøm og redaktør Lars-Erik Borge for gode innspill og kommentarer.



Figur 1: Endring i timeverksproduktiviteten, 10-års rullende gjennomsnitt

Kilde: Meld. St. 1 (2023–2024), Figur 5.1.

Denne kommentaren presenterer først utviklingen i produktiviteten i økonomien. Produktivitetsveksten har de siste 15 årene vært lavere enn tidligere. Dette betyr mindre vekst i konsummulighetene, men det er delvis kompensert med økt bruk av midler fra oljefondet. Deretter kommenterer jeg politikken for økt produktivitet i privat sektor, effektivitet i offentlig produksjon, og til slutt yrkesdeltakelse.

Det er en bekymring at produktivitet og effektivitet synes å tillegges liten vekt i den økonomiske politikken. Spesielt i offentlig sektor har ressursbruken økt betydelig, uten at det synes som at kvalitet og omfang på offentlig produksjon har økt tilsvarende. Mye tyder på at ytterligere økning i offentlig sektor i liten grad vil bidra til å løse utfordringene som typisk påpekes i de ulike tjenestene.

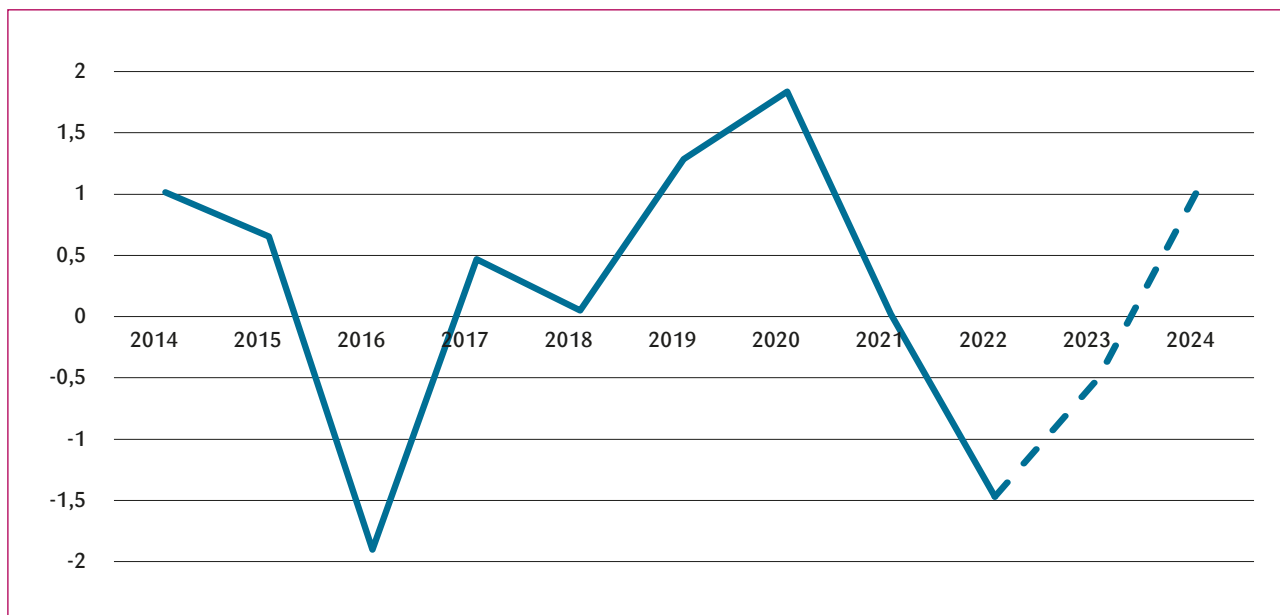
PRODUKTIVITETSUTVIKLINGEN I NÆRINGSLIVET
Nasjonalbudsjettet (NB) nøyer seg med å diskutere utviklingen i arbeidsproduktivitet målt som utviklingen i samlet produksjon per timeverk i markedsrettet virksomhet. Dette er det mest relevante produktivetsmålet for reallønnsutviklingen.

Det framgår av Figur 1 at produktivetsutviklingen er svakere enn tidligere. Figuren presenterer utviklingen i time-

verksproduktivitet som 10-års rullende gjennomsnitt for Norge, Tyskland og USA. Fallet i produktivetsveksten kom i Norge i 2006, som er noe etter Tyskland og noe før USA. I dag er den årlige veksten på i underkant av ett prosent i alle disse landene, som er mer enn en halvering i løpet av de siste 20 årene. Det anslås en vekst på 0,6 prosent i 2024.

NB har en god diskusjon av mulige årsaker til fallet i produktivetsveksten. Man fastslår, i tråd med framstillingen i tradisjonelle lærebøker, at det er den globale teknologiske utvikling som er den langsiktige driveren av produktivetsvekst. Nasjonale forhold påvirker kun evnen til å realisere den globale teknologiske utviklingen. Den mest naturlige forklaringen på fallende produktivetsvekst er derfor at den globale teknologiske utviklingen går saktere enn tidligere. Men det kan også skyldes at den teknologiske utviklingen har ført til mer markedsrettet i de framvoksende næringene og dermed mindre effektiv omallokering av ressurser enn tidligere.

En annen mulig forklaring på utviklingen i Figur 1 er økende omfang på immaterielle varer og tjenester som er vanskelig å måle. Det er målefeil i produktivitet og bildet reflekterer i større grad endring i nærings sammensetning enn faktisk produktivitet. Hvis det er tilfelle burde reallønnsutviklingen være bedre enn den målte produktivi-



Figur 2: Reallønnsutvikling og anslag i NB

Kilde: Meld. St. 1 (2023–2024), Figur 3.34 (samlet lønnsvekst) og SSB (inflasjon).

tetsutviklingen når lønnsandelen i økonomien ligger forholdsvis fast. Det er kun økt produktivitet i økonomien som gir grunnlag for økt reallønn i en slik situasjon.

Figur 2 presenterer reallønnsutviklingen. Den var negativ i 2016 og 2022, begge gangene som følge av overraskende høy inflasjon. Men disse overraskelsene blir i liten grad hentet inn igjen. Fra 2014 til 2021 økte reallønna med kun 3,4 prosent, det vil si en gjennomsnittlig årlig vekst på 0,4 prosent. Reallønnsnedgangen i 2022 innebærer at den totale reallønnsveksten i 10-årsperioden 2014–2023 ser ut til å bli kun 2,0 prosent. Gjennomsnittlig årlig reallønnsvekst har vært betydelig lavere enn gjennomsnittlige vekst i den målte timeverksproduktiviteten.

Redusert produktivetsvekst betyr at det er mindre grunnlag for økning i konsum enn tidligere. Utfallet av lønnsdannelsen de siste årene betyr at det omtrent ikke har vært muligheter for konsumvekst samlet sett. Gjennomsnittsbetraktningene skjuler at det er noen som har en svakere utvikling enn andre. Yngre generasjoner rammes av økende realpriser på bolig og dyrere finansiering av bolig. Dette er sannsynligvis en viktig årsak til den pågående diskusjonen om «dyrtid» og «fattigdomskrise».

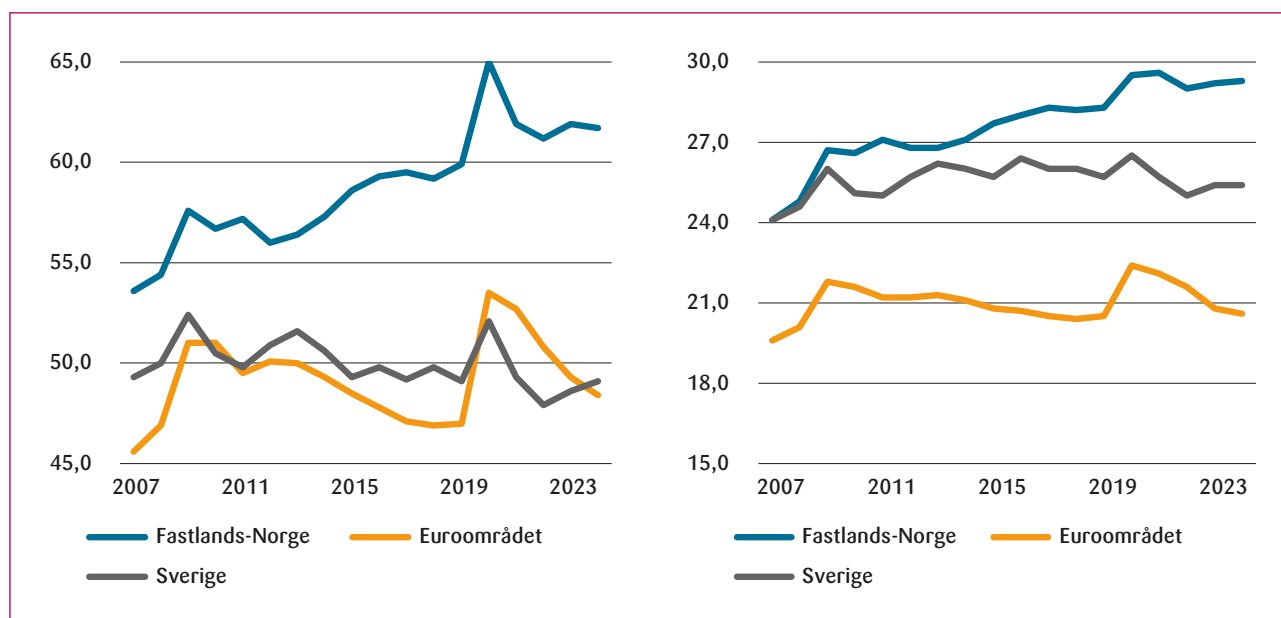
Figur 1 og 2, samt lav arbeidsledighet over mange år, tyder på at det er grunnlag for høyere reallønnsvekst enn det som

er realisert. Det er overraskende at lønnsveksten i årets lønnsforhandlinger ikke ble høyere. Det var anslått en reallønnsvekst betydelig under forventet produktivetsvekst, i en situasjon der det var sannsynlig at årets inflasjon var undervurdert.

POLITIKK FOR ET PRODUKTIVT NÆRINGSLIV

Produktivitetskommisjonen (NOU 2016: 3) konkluderer med at kunnskapsnivået i befolkningen er viktigst for den langsiktige produktivetsutviklingen, gitt internasjonale forhold. Den er bekymret for forskningskvaliteten og at mye av forskningen blir skjermet fra internasjonal konkurranse. Den er videre bekymret for at det er en lav andel som tar mastergrad og doktorgrad i Norge, samt en lav andel med realfag og teknologifag. Også seinere analyser, for eksempel Kompetansebehovsutvalget (2023) og Utsynsmeldinga (2023), påpeker behovet for mer realfags- og teknologikompetanse.

Nasjonalbudsjettet svarer ikke på disse utfordringene. Utdanningspolitikken som beskrives er om regionale studietilbud på lavere grad utenfor de sterke forskningsmiljøene, samt ekspansjon av fagskoler. Fagskoler tilbyr i hovedsak videreutdanning for personer med fagbrev. Det er gode argumenter for å styrke disse tilbudene, men det er bemerkelsesverdig at NB ikke omtaler de større utviklings-



Figur 3: Utgifter i offentlig forvaltning (venstre) og offentlig konsum (høyre), prosent av BNP

Kilde: Meld. St. 1 (2023–2024), Figur 3.17 og 3.18.

trekkene i utdanning som skal utvikle oss som kunnskapsnasjon og øke grunnlaget for reallønnsvekst.

Forskningspolitikk er nærmest ikke berørt. Det er en oppsummerende beskrivelse av innovasjon og forskning i næringslivet, men ingen forsøk på å beskrive hvordan utdannings- og forskningssystemet og produktivitetsutvikling i næringslivet er koblet sammen.

Vi skal gjennom en «grønn» omstilling. Myndighetene bør bruke rammebetingelser og reguleringer for å få til omstillingen. Kapitlet i NB om næringslivspolitikken berører imidlertid ikke klima- og miljøspørsmål.

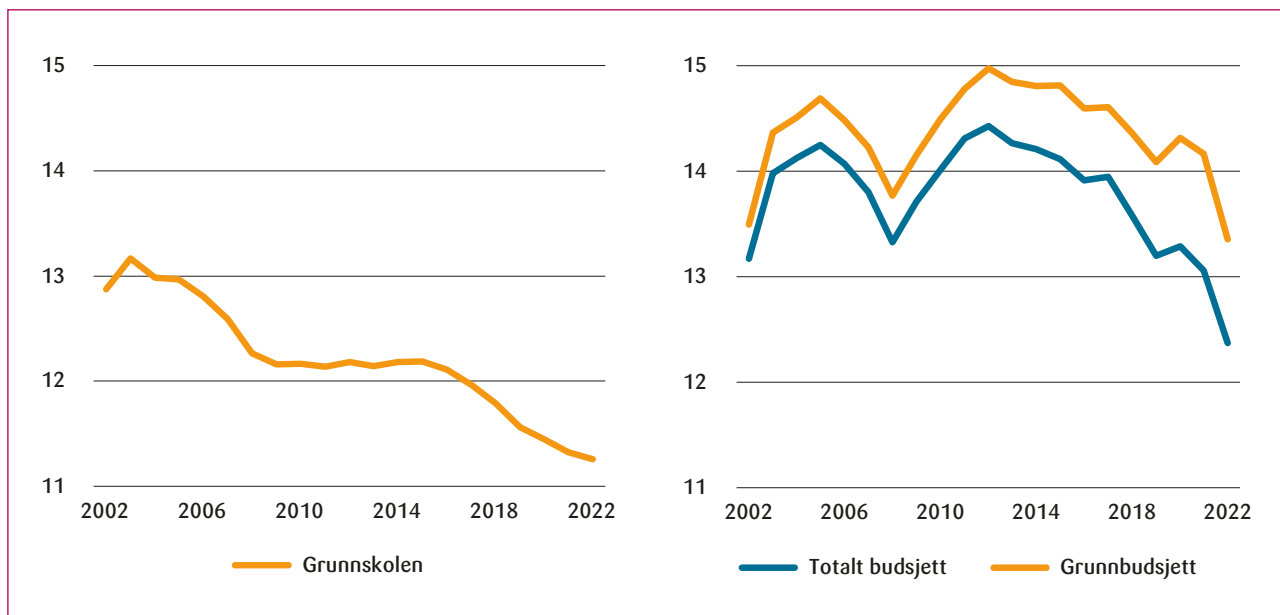
Fossil energi er den mest effektive energikilden i mange anvendelser, og disse anvendelsene må gå over til å bruke dyrere energi. Grønn omstilling betyr også redusert nedbygging av natur og helst at vi slutter å bygge ned natur. Bruk av naturressurser blir dyrere. Dette innebærer høyere kostnader i produksjon og økte levekostnader sammenlignet med en situasjon uten slik omstilling. Grønn omstilling er nødvendig, men det innebærer lavere produktivitetsvekst enn vi ellers kunne hatt.

Et virkemiddel er prisen på energi. Selv om det ikke står i NB, så langt jeg kan se, så er det skapt et bilde av at prisen på elektrisitet skal være lavere i Norge enn i andre land.

Omstilling fordi energi blir dyrere kan ikke være basert på subsidier som holder prisen på energi kunstig nede. Det kan synes å være en oppfatning om at omstillingen krever nye næringer som ikke er lønnsomme uten direkte eller indirekte subsidier av energipris. Det er lite sannsynlig at dette er en fornuftig bruk av offentlige midler.

Det er stor interesse for å etablere elektrisitetsintensiv næringsvirksomhet i Norge, slik som batterifabrikker og datasentre. Dette er internasjonal virksomhet som søker lokalisering der produksjonskostnadene er lavest. Norge har ikke spesielle fortrinn for slik virksomhet, annet enn lav pris på elektrisitet. Det er et stramt arbeidsmarked og lite ledige ressurser. Mangel på arbeidsplasser er ikke et problem og arbeidsplasser trenger derfor ingen subsidier.

Regjeringens politikk framstår som et forsøk på en finstyring av økonomien der nye «grønne» arbeidsplasser skal komme i akkurat samme omfang som nedbygging av «skitne» arbeidsplasser. Men myndighetene har ikke hatt tilstrekkelig informasjon til slik finstyring. Det vil også føre til et avventende næringsliv fordi man venter på støtte fra staten. Dette forsinker omstillingen. Det er en fare for at politikken fører til både en treg grønn omstilling og overføringer til et lobbyerende næringsliv. Kombinasjonen innebærer stor fare for at vi ikke oppfyller de internasjonale avtalene vi har underskrevet og sam-



Figur 4: Elever per undervisningsårsverk i grunnskolen (venstre) og heltidsekvivalente studenter per fast akademisk årsverk på offentlige universiteter og høyskoler (høyre)

Kilder: Grunnskolen informasjonssystem (gsi.udir.no) og Database for statistikk om høyere utdanning (dbh.hkdir.no)

tidig betydelig statlige utgifter som ender hos dem som er rikest i utgangspunktet.

POLITIKK FOR EN EFFEKTIV OFFENTLIG SEKTOR
I forhold til andre land har Norge en stor offentlig sektor. Figur 3 (venstre del) viser at offentlige utgifter har økt fra 54 prosent av BNP i 2007 til et anslag på 62 prosent i 2024. Det er 12–13 prosentpoeng høyere enn andre europeiske land. Vi har et høyere nivå både på overføringer til private, offentlige investeringer og ressurser i offentlig produksjon av varer og tjenester. Offentlig konsum som andel av BNP (høyre del av figuren) har økt fra under 25 prosent til nesten 30 prosent. Figuren viser at både offentlige utgifter og offentlig konsum har vært på et stabilt nivå i andre land, mens Norge har hatt vekst. Sverige gjennomførte store reformer på 1990-tallet for å øke effektiviteten i offentlig sektor, og Danmark har gjennomført en rekke slike reformer de siste 10–20 årene. I våre naboland reduseres offentlig sektors andel av økonomien ved reformer som forbedrer ressursbruken.

Veksten i Norge skyldes økt bruk av midler fra oljefondet. Avkastningen av oljefondet vil finansiere 22 prosent av statens utgifter i 2024, som er 16 prosentpoeng mer enn i 2007. Et viktig spørsmål er hvor stor gevinsten er av at en økende andel av statens utgifter finansieres av fondet og ikke av skatter.

Figur 4 presenterer utviklingstrekk i utdanningssektoren for å gi et mer konkret bilde av veksten i offentlig tjenesteyting. I utdanning øker antall tilsatte. Antall elever per undervisningsårsverk i grunnskolen har vært synkende over lengre tid (venstre del av figuren). Noe av reduksjonen rundt 2006 skyldes lengre skoledager, mens mye av reduksjonen etter 2015 er knyttet til nye statlige pålegg om og finansiering av økt lærertetthet. De siste 20 årene har det vært svært små svingninger i elevtallet slik at utviklingen i figuren reflekterer utviklingen i antall lærere. Fra høsten 2015 til høsten 2022 ble det over 5 000 nye årsverk til undervisning i grunnskolen.

Figur 4 (høyre del) viser utviklingen i høyere utdanning. Her er sammenligningen over tid vanskeligere fordi forskning og innovasjon er viktige deler av aktiviteten. I et forsøk på å isolere utviklingen for undervisning inkluderer figuren kun årsverk av fast ansatte i undervisnings- og forskerstilling, og den ene kurven ekskluderer årsverk knyttet til annen finansiering enn det såkalte grunnbudsjettet fra Kunnskapsdepartementet. Konkurransbasert finansiering, først og fremst forskningsmidler, inngår ikke i grunnbudsjettet. Mens utviklingen fram til 2012 skiller seg fra grunnskolen, har det vært nedgang i forholdet mellom antall studenter og undervisningsårsverk deretter. Mens antall studenter har økt med 21 prosent fra 2012 til 2022 har antall tilsatte finansiert av institusjonenes grunnbudsjetter økt med 36 prosent.

Det er en tilsvarende utvikling i andre deler av offentlig sektor. For eksempel konkluderer Helsepersonellkommisjonen med at ingen land har en så stor andel av de sys-selsatte i helse- og omsorgstjenester (NOU 2023: 4, s. 27) som Norge.

Produktivitets- og effektivitetsutviklingen i offentlig sektor er vanskelig å anslå fordi virksomheten ikke er markedsrettet. Vi mangler mål på produksjonen. Men mye tyder på at det er stort effektiviseringspotensial i offentlig sektor.

Det foreligger en lang rekke studier av effekten av økte utgifter i grunnskolen på elevenes læring i fag, skolemiljø og tilpasning i arbeidsmarkedet. De finner nesten utelukkende at økte utgifter har liten eller ingen effekt, se for eksempel Falch mfl. (2017), Borgen mfl. (2022) og Pedersen mfl. (2022). I evalueringen av ny lærernorm (Pedersen mfl., 2022), reformen som i stor grad forklarer færre elever per lærerårsverk i grunnskolen etter 2015, er en av konklusjonene at normen synes å begrense handlingsrommet til å fordele ressurser ut fra skolens utfordringer og elevenes behov. Effektivitetsforbedringer er blitt mer krevende å gjennomføre samtidig som ressursbruken øker.

Det foreligger ikke norske studier av kausale effekter av ressursbruk i videregående opplæring og høyere utdanning, men sannsynligvis er situasjonen lik her. Økte ressurser brukes til tettere oppfølging av hver enkelt elev og student, men lite tyder på at det gir bedre resultater. En årsak kan være nye utfordringer og forventninger blant elever og studenter. Det forventes at utdanningssystemet skal håndtere utfordringer og problemstillinger som man ikke gjorde tidligere. Det kan forklare utviklingen over tid, men det kan ikke forklare funnene om manglende effekter av økt ressursbruk i studiene referert ovenfor.

For kommunesektoren finner Borge mfl. (2022) at det er et betydelig effektiviseringspotensial. NB konkluderer med at disse analysene «tyder på at det er store muligheter for mer effektiv ressursutnyttelse og bedre tjenester, eksempelvis innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenester» (s. 112).

Mye tyder på at ressursene heller ikke brukes effektivt i annen offentlig produksjon. Helsepersonellkommissjoen (NOU 2023: 4) argumenterer for at det er betydelig innslag av overbehandling, overdiagnostikk og unødvendige innleggelses på sykehus. Denne diagnosen er basert både på internasjonal forskning og observasjoner av store ulikheter

mellom norske regioner. Bensnes (2022) studerer fødselsomsorgen i et kausalt opplegg og finner at barn født på dager med unormalt mange fødsler trenger mindre medisinsk oppfølging seinere. Det er et eksempel på en studie som indikerer overbehandling i helsesektoren.

Offentlig sektor har et rekrutteringsproblem. Det er under-skudd på blant annet sykepleiere, leger og lærere. Det burde ikke være overraskende når offentlig sektor ekspanderer i en situasjon med generell knapphet på arbeidskraft og når lønns- og arbeidsbetingelser i liten grad blir brukt aktivt til å øke attraktiviteten. En internasjonal forskningslitteratur finner at mangel på kvalifisert arbeidskraft i offentlig sektor er motsyklisk. Dette tolkes vanligvis som tilbudssideeffekter. Når det er stor etterspørsel etter arbeidskraft i privat sektor velger flere å skifte fra offentlig til privat sektor, se for eksempel Falch mfl. (2009) for en studie på norske data.

Ekspansjon av offentlig sektor er utfordrende i gode tider. Offentlig sektor tilbyr tryggere jobber og bedre pensjon enn privat sektor. Dette blir mindre viktig når konjunkturere er gode, og det er mindre viktig for arbeidstakere med høy kompetanse som har bedre muligheter i privat sektor enn andre. Den norske frontfagsmodellen hindrer i stor grad det offentlige fra å bruke lønn som virkemiddel i en slik situasjon.

Det er et mediebilde av at tilsatte i offentlig sektor er overarbeidet. De rekker ikke over alle oppgavene som blir forventet av dem. Stort arbeidspress framstår som et vanlig argument for at sykepleiere, leger og lærere forlater sine profesjoner. Det kan kanskje forstås som et resultat av rekrutteringsutfordringer. Når man ikke klarer å rekruttere tilstrekkelig antall tilsatte med påkrevd kompetanse blir det flere oppgaver for andre, gitt offentlige tjenesters natur som rettigheter. På den annen side, den sterke veksten i tilsatte innen offentlig tjenesteyting burde virke motsatt. I grunnskolen har målene som er tilgjengelig på manglende formell kompetanse vært forholdsvis stabil det siste tiåret og det har vært vekst i antall lærere per elev. I offentligheten framstår et bilde om at det har blitt vanskeligere å gjennomføre alle forventede arbeidsoppgaver.

Vi mangler en god forståelse av hvorfor det er blitt slik. En plausibel hypotese er at det blir pålagt flere oppgaver og økte forventninger som er vanskelig å måle. Noen hevder det er blitt svakere psykisk helse i befolkningen, og det krever ekstra innsats av både helsevesenet og utdanningssystemet. Er dette årsaken til at vi skiller oss fra andre land i

økende ressursbruk i offentlig sektor? Sannsynligvis ikke. Den internasjonale betegnelsen på generasjonen født fram mot 2010 er generasjon Z eller «snowflake» generasjonen, som symboliserer blant annet mindre robusthet og mer nærtakende enn tidligere generasjoner.

Vi står altså i en situasjon der det framstår som at den økte ressursbruken i offentlig tjenesteyting går sammen med økende grad av kriseoppfatninger.

Regjeringens svar på denne situasjonen synes å være «tillitsreform». I Hurdalsplattformen er tillitsreform beskrevet som et av regjeringens viktigste prosjekter. Det er blant annet et sentralt virkemiddel for ønsket om en sterk og effektiv offentlig sektor. Det har vært uklart hva denne reformen mer konkret skal innebære, og man blir ikke klokkere av å lese årets nasjonalbudsjett. Omtrent det eneste som sto i fjorårets NB var at «Målet med regjeringens tillitsreform er å gi brukerne og innbyggerne mer velferd og bedre tjenester, til rett tid» (s. 134). Det er i år endret til at «Tillitsreformen er en sentral del av regjeringens arbeid med å fornye og utvikle offentlig sektor» (s. 116). Det eneste konkrete som i dokumentet er knyttet til tillitsreform er reduksjon i søknadsbaserte ordninger for utdanningskvalitet i høyere utdanning (s. 114) som i sin tid ble innført for å stimulere til kvalitet. Dette inkluderer ordninger som nasjonale sentre for fremragende utdanning.

Mens mange har sett for seg at tillitsreformen skulle innebære mindre kontrollvirksomhet og mindre rapportering, og dermed mindre tid til «byråkrati» og mer tid til produksjon, ser reformen i stedet ut til å innebære mindre bruk av konkurransearenaer i offentlig tjenesteyting. Som nevnt fjernes konkurransearenaer for utdanningskvalitet. Også innen forskning er det samme utvikling. Tidligere var det sterke insentiver i det statlige finansieringssystemet for å lykkes i konkurranse om forskningsmidler, men det fjernes fra 2025. Spesielt forskningsmidler fra EU blir mindre interessante fordi det høye kostnadsnivået i Norge betyr at slike prosjekter er underfinansiert. Den generelle skepsisen til bruk av konkurranse kan ikke være motivert av et hensyn til effektivitet.

Nasjonalbudsjettet mangler beskrivelse av hvordan regjeringen skal møte utfordringene med lav effektivitet og problemer med tilstrekkelig rekruttering til offentlig sektor.

POLITIKK FOR HØY SYSSELSETTING OG LITE UTENFORSKAP

Høy produksjon krever at tilgjengelige ressurser tas i bruk. Derfor er «arbeidslinja» viktig. Det er prisverdig at den framheves tydelig i budsjettet. Det er arbeid som er det normale og det må belønnes.

Ingen andre land har så stor andel av befolkningen på helserelaterte ytelser som Norge. NB fastslår at andelen som får slike ytelser er økende, men sammenligner ikke utviklingen med andre land. Nasjonalbudsjettet for 2020 viser imidlertid at denne andelen har vært fallende i sammenlignbare land.

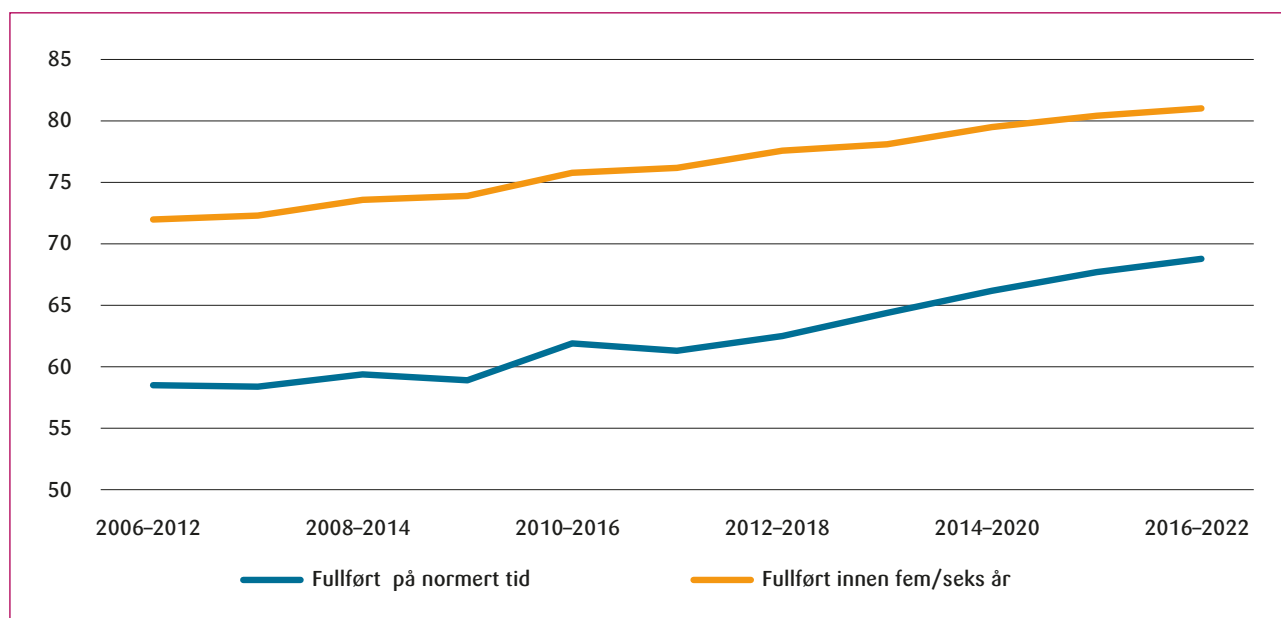
Det er en utfordring at differansen mellom lav lønn og trygd er liten. Da må nødvendigvis de økonomiske insentivene ved å gå fra trygd til arbeid være begrenset. Det er sannsynligvis på denne marginen at velferdsstatens avveining mellom fordeling og effektivitet er tydeligst. De økonomiske insentivene har effekt, se NOU 2022: 20 for en oppsummering av forskningslitteraturen.

Arbeidslinja må derfor inkludere flere tiltak enn økonomiske insentiver til arbeid. Tiltakene må være rettet både mot gruppen som har begrenset ønske om arbeid under rådende økonomiske insentiver og gruppen som ønsker arbeid, men som sliter med å komme inn i arbeidslivet.

Skatteutvalget (NOU 2022: 20) foreslo et arbeidsfradrag for lave inntekter, altså en type lønns subsidie. Det vil øke de økonomiske insentivene for arbeid, men forslaget har en betydelig provenyeffekt. Innføring av en slik ordning må kombineres med endringer i andre deler av skattesystemet eller en innstramming i offentlige utgifter.

Gitt utfordringene med økonomiske insentiver, er tiltak for kvalifisering viktig for å oppnå høy sysselsettingsandel. Ufaglærte er sterkt overrepresentert i gruppene med svak tilknytning til arbeidslivet, og forskningslitteraturen finner konsistent en positiv avkastning av utdanning. Derimot er funnene i forskningslitteraturen på effekter av etter- og videreutdanning av voksne mer blandet.

Derfor er sannsynligvis fylkeskommunenes arbeid med å få flere gjennom videregående opplæring viktig. Videregående opplæring gir formelle kvalifikasjoner, enten som yrkeskompetanse eller studiekompetanse. Her har det vært gode resultater de siste årene. Figur 5 viser fullføringsandelen for årskullene som startet videregående opplæring i perioden 2006–2016. Andelen som fullfører på



Figur 5: Fullføring videregående opplæring, prosent

Kilde: SSB statistikkbanken, Tabell 12971.

normert tid, altså 3–4 år avhengig av utdanningsprogram, har økt med 10 prosentpoeng på 10 år, mens andelen som bruker 5–6 år har økt med 9 prosentpoeng til over 80 prosent. Ungdommen går inn i arbeidsmarkedet med høyere kompetanse enn tidligere.

Utviklingen innen videregående opplæring er den mest gledelige i kompetansopolitikken. Om det vil bidra til høyere sysselsettingsandel er vanskelig å vite. Det er også mange andre endringer i ungdomsgenerasjonene som det er vanskelig å overskue konsekvensene av. Spesielt er det indikasjoner på økende omfang av psykiske uhelse. Så langt ser det ut som at man har klart å unngå at oljeinntektene ender opp i mindre deltakelse i yrkeslivet. Arbeidslinja overfor både unge og eldre vil være sentral for å unngå det også framover.

AVSLUTNING

Produktivitetsutviklingen har vært svak de siste 15 årene, både i Norge og internasjonalt. Det er mindre ekstra til privat konsum og velferd. Reallønnsutviklinga har vært enda

svakere enn produktivitetsutviklinga. I denne situasjonen har offentlig sektor vokst finansiert av oljeinntekter.

En reell «grønn» omstilling vil bidra til lavere produktivitetsvekst. Produksjon må baseres på dyrere energi, eventuelt må det brukes offentlige ressurser på å subsidiere energi. Politikk for et produktivt i næringslivet, en effektiv offentlig sektor og høy sysselsetting er derfor viktig. Dessverre mangler Nasjonalbudsjettet gode tiltak på de fleste av disse områdene.

Offentlig sektor har hatt en betydelig vekst over flere år med knapphet på arbeidskraft. Det synes som at det har ført til rekrutteringsproblemer og svak effektivitetsutvikling. «Tillitsreform» ser ut til å være et sentralt tiltak på disse utfordringene. Men denne reformen er enda ikke konkretisert, annet enn at det er spor av at det inkluderer mindre bruk av konkurranse som virkemiddel i offentlig produksjon. Tillitsreformen ser ut til å innebære reduserte insentiver til effektiv bruk av ressursene. Den svarer derfor ikke på utfordringene vi står overfor.

REFERANSER

Bensnes, S. (2022). Time to Spare and Too Much Care? Congestion, Treatment Provision and Health Outcomes in the Maternity Unit. Mimeo.

Borge, L.-E., T. Kråkenes og M. F. Wold (2022). Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2019–2020. SØF-rapport nr. 02/22, Senter for økonomisk forskning AS.

Borgen, N. T., L. J. Kirkebøen, A. Kotsadam og O. Raaum (2022). Do Funds for More Teachers Improve Student Outcomes? CESifo Working Paper No. 9756.

Falch, T., K. Johansen og B. Strøm (2009). Teacher shortages and the business cycle. *Labour Economics* 16 (6), s. 648–658.

Falch, T., A. M. J. Sandsør og B. Strøm (2017). Do smaller classes always improve students' long-run outcomes? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 79 (5), s. 654–688.

Kompetansebehovsutvalget (2023). Fremtidig kompetansebehov – utfordringer for grønn omstilling i arbeidslivet. Temarapport 1/2023.

Meld. St. 14 (2022–2023). Utsyn over kompetansebehovet i Norge.

Meld. St. 1 (2023–2024). Nasjonalbudsjettet 2024.

NOU 2016: 3. Ved et vendepunkt – fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi.

NOU 2022: 20. Et helhetlig skattesystem.

NOU 2023: 4. Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste.

Pedersen, C., R. B. Reiling, F. F. Vennerød-Diesen, R. Alne og A. Skålholt (2022). Evaluering av norm for lærertetthet – Sluttrapport. NIFU Rapport 2022: 12.



SAMFUNNSØKONOMENE

For raske oppdateringer og nyheter,
følg oss på facebook, twitter og instagram!



twitter.com/Samfunnsokonom



facebook.com/samfunnsokonomene



instagram.com/samfunnsokonomene



ANNETTE ALSTADSÆTER
*Professor i skatteøkonomi ved NMBU,
leiar av Skatteforsk – Centre for Tax Research,
Program Director ved EU Tax Observatory*

Regjeringa må ta konkrete grep her heime for å redde skattegrunnlaget¹

Nasjonalbudsjettet skal vise det store bildet og retninga framover. Difor er det påfallande kva som ikkje står der. Først og fremst manglar ein konkret plan for å tette dei mange skatteholer som utarmar skattegrunnlaget og er ein trussel mot legitimiteten til skattesystemet.

INNLEIING

Diskusjonen rundt skatt handlar ofte om skattesatsane. Men minst like viktig er sjølve skattegrunnlaget, som er det beløpet skattesatsen blir lagt på. Skattegrunnlaget er avhengig av frådrag, verdsettingsreglar og -rabattar, og ikkje minst av kva Skatteetaten veit. Unndragelse og omgåelse utarmar skattegrunnlaget og forsterkar ulikhet. Men det er inga drøfting av utholinga av skattegrunnlaget i årets Nasjonalbudsjett, ei heller ein plan for unilaterale tiltak Norge kan gjere nå, utan å vente på treige internasjonale prosessar og endra politisk klima i USA.

Eg vil i denne kommentaren gå gjennom fire område der skattegrunnlaget lekk som ei sil og regjeringa må ta grep, her og nå: 1) Skjulte eigarar av norske eigedomar; 2) Skjulte inntekter og formuer i utlandet; 3) Multinasjonale

selskaps overskuddsflytting; og 4) Skatteavtalar og rike som flyttar frå skatterekninga til Sveits.

Mangel på plan og handlingskraft er spesielt forunderleg i tilfellet Sveits, som også får stor merksemd i pressa og i den offentlege debatten for tida. Her har vi gjennom ein frivillig skatteavtale i praksis har gitt bort rådevelde over eigen skattepolitikk til eit land som kynisk misbruker dette til å tiltrekke seg rike som slepp å skatte til Norge frå første dag, og som heller ikkje betaler ordinær (høg) inntekts- eller formuesskatt til Sveits. Det einaste som skal til for å stoppe dette er å la dei ordinære skattereglane gjelde og fjerne gavepakken som nokon merkeleg nok har lagt inn i skatteavtalen.

Som Joseph Stiglitz understrekar i forordet til vår Global Tax Evasion Report 2024:

Tax evasion, and, more broadly, tax avoidance, is not inevitable; it is the result of policy choices—or the failure to make policy choices that act to stop it.

¹ Store deler av denne teksten har tidlegare vore publisert som ymse kronikkar i DN (Alstadsæter, 2022a, 2022b, 2023a, 2023b, 2023c; Alstadsæter og Davies, 2022). Eg er takksam for støtte frå Norad og frå Norges Forskningsråd, prosjekt nr. 325720 og 341289. Denne kommentaren reflekterer status per 1. november 2023, og ting kan ha endra seg fram til publisering.

SMUTTHOL 1: SKJULTE EIGARAR AV NORSKE EIGEDOMAR

For folk flest er det ikkje mogleg å underrapportere inntekt, då arbeidsgjevar rapporterer løna til Skatteetaten for oss og banken og andre gjer det same med kapitalinntekter. I praksis er det kun gjennom eige firma at ein i dag kan underrapportere inntekt. Men det er fleire postar i skattemeldinga som ein også kan underrapportere på, som eigedom.

Vi har ikkje tinglysningsplikt i Norge, noko som gjer det mogleg å skjule kven som faktisk eig eigedomar. Den faktiske eigaren av ein eigedom kan gøyme seg bak blankoskjøte eller rekker av skalselskap. Såkalla forenklingstiltak har redusert kapitalkrava og fjerna revisorplikten for mindre aksjeselskap, noko som reduserer kostnaden ved og aukar muligheten for å bruke selskap til ulovlege formål. Dette blir ekstra effektivt dersom ein også tar ein runde via utlandet.

DN (2022) dokumenterer i ei rekke artiklar at utlendingar eig stadig meir av norsk eigedom, samt kraftverk, ambulanssefly og havneanlegg. Dette representerer ein sikkerhetsrisiko i dagens geopolitiske situasjon, at me ikkje veit kven som eig kritisk infrastruktur. Alstadsæter og Økland (2022) viser at heile 10 prosent av selskapseid norsk eigedom var eigd frå utlandet i 2017. Skatteparadis, og særleg Luxembourg, står for ein aukande andel.

Politikarane kan løyse, eller i det minste, redusere, dette problemet, dersom dei vil, og her er ei smørbrøddliste å starte med:

- **Innfør tinglysningsplikt og forby blankoskjøte.** Her er det viktig å hugse at ein må skilje tinglysningsplikt frå nivå på dokumentavgift, som er eitt separat politisk spørsmål.
- **Fjern status som egen juridisk person for selskap utan reell aktivitet.** Prinsippet om at kvart selskap er ein egen juridisk person legg til rette for omfattande misbruk og kriminalitet. Dette gjer det mogleg å gøyme seg bak komplisert selskapsstruktur og tome selskap, noko som er blitt billegare gjennom reduserte kapitalkrav og fjerna revisjonsplikt.
- **Gjeninnfør revisjonsplikt for alle selskap.** Dåverande næringsminister Trond Giske feira fjerninga av revisorplikten for mindre selskap i 2011 som eit forenklingstiltak for næringslivet. Men dette fjerna samtidig førstelinjevernet mot kvitvasking og økonomisk kriminalitet og la heile kontrollbyrden over på Skatteetaten.

- **Krev informasjon om reelle eigarar i anbudskonkurransar.** Offentlig sektor er ein stor aktør og bruker mange milliardar på innkjøp frå privat sektor. Ein grunnleggande føresetnad for å få kontraktar med offentlig sektor må vere åpenhet om eigarstruktur og faktiske skattebetalingar, samt å kreve det same ved eventuelle framtidige eigarskifter.

SMUTTHOL 2: SKJULTE INNTEKTER OG FORMUER I UTLANDET

I ein global økonomi der pengane flyttar seg over landegrensar og mellom institusjonar på eit øyeblikk så er me framleis der at Skatteetatens og andre myndigheters autoritet og informasjonstilgang stort sett stoppar ved grensa.

Eigarskap frå eller via utlandet gjev ekstra mulighet til underrapportering av inntekt og formue. Det er ikkje ulovleg å ha pengar i utlandet, men alle skattepliktige til Norge skal melde eigedelar og inntekter i utlandet til Skatteetaten. Alstadsæter, Johannesen og Zucman (2019) viser at skjulte utanlandsformuer er overrepresentert blant dei rikaste, og at majoriteten var skjult for skattemyndighetene for 15 år sidan.² Same mønster er stadfesta av andre forskarar på data frå Argentina, Columbia, Nederland, Sveits og USA, sjå oversikt i Økland (2023). Denne innsikten har endra måten skatteadministrasjonar verda rundt jobbar.

Dei siste åra har Norge i regi av OECD inngått avtalar om automatisk utveksling av finansinformasjon med over 100 land under den såkalla Common Reporting Standard (CRS), noko som gjer det meir krevande å gøyme pengar i utanlandske bankar. Det er ikkje lengre mogleg å ha ein hemmeleg konto i Sveits for så å reise dit for å hente pengar frå anonyme kontoar i Jason Bourne stil.

Diverre er OECD, og Finansdepartementet, så tilbakeholdne med å gje ut til og med aggregert statistikk over omfang og struktur av informasjon som sendast fram og tilbake via denne ordninga at det i praksis er krevande å ha eksakt evaluering av dette, sidan forskarar, og journalistar, må bruke andre og indirekte datakjelder for å analysere dette.

Nye tal på *Atlas of the Offshore World*, dokumentert i Faye, Godar og Zucman (2023), viser at omfanget av utanlandske finansformuer har auka dei siste åra og til-

² Dette arbeidet var også del av begrunninga for at Gabriel Zucman blei tildelt Clark Medal 2023: <https://www.aeaweb.org/about-aea/honors-awards/bates-clark/gabriel-zucman>

svarer nå rundt 12 prosent av globalt BNP. Nordmenn har mykje pengar i utlandet, og målt som andel av BNP så har dette dobla seg dei siste to tiåra, frå rundt 4 prosent rundt årtusenskiftet til over 8 prosent i 2022, men det er grunn til å tru at ein mykje lågare andel enn før er skjult, på grunn av CRS.

Alstadsæter, Casi, Miethe, og Stage (2023) viser at effekten av CRS avhenger både av kor strengt skatteparadis faktisk implementerer avtalene og av den administrative og digitale kapasiteten til mottakarlandet til å nyttegjere seg all informasjonen som kjem. Det er likevel ikkje nok å motta masse informasjon om utanlandske konti, informasjonen må brukast for at den skal ha nokon effekt. Riksrevisjonen (2023) kritiserer Skatteetatens arbeid mot skjulte utanlandsformuer. Dei viste at CRS-samarbeidet fortsatt ikkje er perfekt. Samtidig etterlyste Riksrevisjonen fleire kontrollar basert på de opplysningene vi får gjennom det.

Men eigedom er ikkje med i denne informasjonsutvekslinga og det ser ut til at pengar nå flyttast over i utanlandsk eigedom. Til nå har det ikkje vore mogleg å måle omfanget av skjulte eigedomsformuer i skatteparadis, på grunn av manglande informasjon. Det løyste seg då me fekk tilgang til lekka data frå den Washington-baserte tenketanken C4ADS om alle eigedomane i det populære skatteparadiset Dubai. Dette var eit unikt samarbeid mellom forskarar og journalistar for å fylle inn dei kvite flekkane på skattekartet. E24 (2022) leia samarbeidet med over 25 mediehus verda rundt. Medan forskarane jobba med å finne mønster, verdiar og landfordeling av eigarskapet av Dubais eigedomar, så jobba journalistane på si side fram mange enkeltsaker. Alstadsæter, Planterose, Zucman og Økland (2022) viser at minst 27 prosent av eigedomsverdiane i Dubai i 2020 var eigd av utlendingar og at dette talet var enda høgare i dei dyre områda. Majoriteten av dei norske eigarane hadde ikkje rapportert eigedomane sine i Dubai her heime.

Basert på nye data viser Alstadsæter, Collin, Mishra, Økland, Planterose og Zucman (2023) at det er stor andel av utanlandsk eigarskap i andre store byar/område også, rundt 11 prosent i Côte d'Azur og Singapore, rundt 8 prosent i London og 6 prosent i Paris, medan andelen på 2 prosent i Oslo nok er eit underestimat, då det kun dekker bustadeigedom.

SMUTTHOL 3: MULTINASJONALE SELSKAPS OVERSKUDDSFLYTTING

Det siste tiårets store internasjonale skattehodepine har vore rundt kven som har rett til å skatlegge eit selskap som opererer i fleire land. Ved å utnytte ulike definisjonar på tvers av land har store selskap klart å trikse seg bort frå stort sett å betale skatt nokon stad. Norge har altfor lenge passivt lent seg på dei langdryge OECD-prosessane som ikkje bit når det gjeld multinasjonale selskaps overskuddsflytting. Håpet om ein effektiv global minimumsskatt svinn for kvar ny særregel og utholing av avtalen.

Det ser ikkje ut som om det har vore nokon reduksjon i omfanget av internasjonale selskaps overskuddsflytting dei siste åra, som vist av Torsløyv, Wier og Zucman (2023) og oppdatert til nye årgangar på Atlas of the Offshore World). Multinasjonale selskap flytta anslagsvis 10.000 milliardar kroner i overskudd til skatlegging i skatteparadis i 2020. Tala for Norge indikerer eit skattetalet på rundt 13 milliardar kroner.

Men dette er eit underestimat på norske tapte skatteinntekter frå overskuddsflytting, for det tar kun omsyn til tilpassing til den ordinære selskapsskatten over landegrensene, og ikkje til den overskuddsflyttinga som skjer innan oljenæringa, der man kan spare enorme 56 prosentpoeng (!) skatt på å flytte overskudd frå sokkel til land mellom selskap innan same konsern.

Det som lenge har vore sett på som løysinga på dette, OECD sin globale minimumsskatt på 15 prosent, er nå så uthola at den ikkje kjem til å funke. Hovudgrunnane til dette er at USA ikkje er med, at det er spesialreglar for ulike sektorar, frådrag for aktivitet i eit land (noko som gjev incentiv til å flytte sjølve produksjonen til skatteparadis) og at skatterabattar ikkje tas med i reknestykket (EU Tax Observatory, 2023). Vi har nå den merkelege situasjonen at ein kan ha ein formell minimumsskatt på 15 prosent i eit skatteparadis, men så kan same land gje desse pengane tilbake til selskapa i form av skatterabattar, slik at den effektive skattesatsen likevel er nærare null. Men uansett, sjølv om den globale minimumsskatten hadde vore effektiv på 15 prosent, så er det framleis eit problem for Norge, då vi, og mange andre land, har høgare selskapsskatt og incentiva til å flytte overskudd er der likevel.

Det er på tide med unilaterale tiltak. Norge kan til dømes innføre ein 22 prosent global minimumsskatt og krevje inn

differensen på sin andel av dette basert på informasjon frå land-for-land rapporteringa for selskap via OECD. Sjå meir i EU Tax Observatory (2023), side 82 og framover, om korleis ein slik unilateral global minimumskatt kan innførast.

Det er også behov for å gå gjennom hjemmehørendebegrepet på nytt, slik at det (ihvertfall i teorien) ikkje er mogleg for selskap å unngå skatteplikt til Norge ved kun å halde styremøtene i utlandet.

SMUTTHOL 4: FLYTTE FRÅ SKATTEREKNINGA

Ein ny internasjonal skattekonkurransen er i full gang, nemlig kampen om folka. Sveits har utmerka seg som ein favorittdestinasjon for rike som vil sleppe unna skatt. Nå flyttar rike privatpersonar frå skatterekninga si ved å utnytte eit smutthol i skatteavtalen med Sveits, og ein har til og med klart det pr-messige kunststykket å få norsk presse til å kalle dei «skatteflyktingar».

Når folk er mobile og kan jobbe frå over alt blir det heilt sentralt korleis ein definerer kvar ein person høyrer heime skattemessig. I dag finst det to ytterpunkt:

- I USA følger skatteplikt statsborgarskap. Alle amerikanske statsborgarar skal skatte til USA med all inntekt dei tener over heile verda, sjølv om dei ikkje bur der.
- I Norge, og mange andre land, følger skatteplikt bustad, uavhengig av statsborgarskap. Alle som er skattemessig busette i Norge skal skatte til Norge for all inntekt og formue frå heile verda.

Her ser vi at definisjonen av skattemessig busett er heilt sentral. Alle som bur, jobbar, eller driv næringsverksemd i Norge nyt godt av offentlege tenester, sikkerheitsnett, idrettslag, og infrastruktur. Det vil vere ein viktig faktor for eksempel for å bygge opp eit lønsamt selskap eller å nå både den sportslege og kommersielle toppen i ein idrett. Då er det ein del av den implisitte kontrakten at ein også betaler skatt på pengane når, og viss, dei byrjar å strøyme inn, slik at ein ikkje kun kan flytte frå skatterekninga då.

Og slik er det faktisk også i Norge. Reglane seier at dersom ein person har budd minst ti år i Norge, så er ein rekna som skattemessig busett i tre år etter utflytting og må då framleis skatte til Norge.

Men dette verkar jo rart inn i den store Sveits-utflyttarstraumen vi har sett blant dei rike i det siste, for det er vel

ikkje nokon grunn til å flytte når man likevel må betale skatt til Norge i fleire år? Og kvifor skal ein då flytte til eitt av få andre land i verda som også har formuesskatt? Forklaringa er at ikkje alt er som det ser ut som, ei heller i skattereglane. For inn frå sida susar skatteavtalane.

Dei generelle reglane for utflytting gjeld kun dersom ikkje anna er spesifisert i kvar enkelt konkrete skatteavtale med andre land, så i praksis kun med land Norge ikkje har avtale med. Og avtalen med Sveits er ei gåvepakke til alle som vil sno seg unna skatten sin. Dei som flyttar til Sveits blir skattepliktige til Sveits frå første dag etter flytting, så lenge ein ikkje eig bustad i Norge. Media har rapportert om utflyttarar som har gitt bort hus i Norge, formodentleg for å bli skattepliktige til Sveits frå første dag.

Sveits er spesielt aggressive med å lage spesialreglar for å tiltreke seg rike utlendingar som kun treng vere halve året i Sveits for å bli rekna som busette der. I enkelte kantonar er rike utlendingar fritatt frå all inntekts- og formuesskatt og kan velje å heller betale det som i den store samanhengen er bagatellmessig sjablonskatt. Men det kan ikkje vere slik at ein skatteavtale mellom to land likevel ukritisk skal gjelde dersom den eine parten seinare kynisk spekulerer i å utnytte dette til eiga vinning. Då blir vi handlingslamme og har outsourca vår eiga politikktutforming til andre land.

Nyare skatteavtaler omfattar ikkje formue, til dømes må nordmenn framleis betale formuesskatt til Norge i tre år etter flytting til Storbritannia. Eit land kan også einsidig seie opp ein skatteavtale, slik Finland gjorde med skatteavtalen med Portugal. Finansdepartementet må tette flyttemutthullet i avtalen med Sveits slik at treårsregelen også gjeld ved flytting dit, for både inntekt og formue, og det må skje raskt. Fører det ikkje fram, bør avtalen seiast opp.

OPPSUMMERING

Det går ikkje lengre å bruke internasjonale prosessar som sovepute og vente på den store forjetta internasjonale avtalen som skal fikse alt på ein gong, for den kjem ikkje. Parallelt med internasjonale prosessar må vi fikse åpenbare feil og smutthol her heime.

Norge har hatt, og har, for stort fokus på internasjonale avtalar og for lite fokus på kva ein kan gjere her og nå, på eiga hand. Internasjonale avtalar bør vere målet og endepunktet, ikkje startpunktet for arbeidet for å tette skattesmutthola.

Spesielt problematisk er den flaskehalsen i form av ein uoversikteleg urskogen av bilaterale skatteavtaler som kansellerer mange av dei nasjonal skattereglane vi trur vi har. I mange tilfelle blir einkvar ny skatteregel vi innfører kun gjeldande for land vi ikkje har skatteavtale med, og argumentet er at det er så krevande å reforhandle skatteavtaler så det er bare noko vi må leve med, at skattegrunnlaget lekk som ei sil.

Det går ikkje lengre. Regjeringa må ta konkrete grep.

REFERANSAR

- Alstadsæter, A. (2022a). Forby skalselskap, Dagens Næringsliv, 2. januar. <https://www.dn.no/okonomi/skatt/skatteunndragelser/jus/kronikk-forby-skalselskap/2-1-1131833>
- Alstadsæter, A. (2022b). Problema med hemmelege eigarar kan løysast – om politikarane vil. Dagens Næringsliv, 2. desember. <https://www.dn.no/fredagskronikken/skatt-ost/skatteparadiser/eierskap/problema-med-hemmelege-eigarar-kan-loysast-om-politikarane-vil/2-1-1364780>
- Alstadsæter, A. (2023a). Norge må endre eller seie opp den skadelege skatteavtalen med Sveits, Dagens Næringsliv, 21. august. <https://www.dn.no/samfunn/sveits/skatt/skatteplanlegging/norge-ma-endre-eller-seie-opp-den-skadelege-skatteavtalen-med-sveits/2-1-1503223>
- Alstadsæter, A. (2023b). Støre og Vedum lar dei store spørsmåla om skatt, Sveits og ulikhet ligge, Dagens Næringsliv, 11. oktober. <https://www.dn.no/okonomi/skatt/ulikhet/sveits/store-og-vedum-lar-dei-store-sporsmala-om-skatt-sveits-og-ulikhet-ligge/2-1-1533112>
- Alstadsæter, A. (2023c). Nå fyller vi dei kvite flekkane på skattekartet, Dagens Næringsliv, 25. oktober. <https://www.dn.no/samfunn/skatt/skatteparadiser/skatteplanlegging/na-fyller-vi-dei-kvite-flekkane-pa-skattekartet/2-1-1539806>
- Alstadsæter, A. og R. B. Davies (2022). Valget i USA har parkert kampen mot multinasjonale selskapers skattetriksing., Aftenposten, 15. november. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/kEowVj/valget-i-usa-har-parkert-kampen-mot-multinasjonale-selskapers-skattetriksing>
- Alstadsæter, A., E. Casi, J. Miethe og B. Stage (2023). Lost in Information: National Implementation of Global Tax Agreements. Skatteforsk – Centre for Tax Research Working Paper No. 10.
- Alstadsæter, A., N. Johannesen og G. Zucman (2019). Tax evasion and inequality. *American Economic Review* 109 (6), 2073–2103.
- Alstadsæter, A., M. Collin, K. Mishra, A. Økland, B. Planterose og G. Zucman (2023). Towards a Global Real Estate Atlas: Offshore Real Estate in Selected Areas and Cities. Methodology Note, Atlas of the Offshore World. <https://atlas-offshore.world/download-data/>
- Alstadsæter, A., B. Planterose, G. Zucman og A. Økland (2022). Who owns offshore real estate? Evidence from Dubai. EU Tax Observatory Working Paper No. 1.
- Alstadsæter, A. og A. Økland (2022). Increasing Cross-Border Ownership of Real Estate: Evidence from Norway. EU Tax Observatory Working Paper No. 8.
- Atlas of the Offshore World (2023). EU Tax Observatory. <https://atlas-offshore.world/>
- Dagens Næringsliv (2022). Hvem eier Norge? <https://www.dn.no/prosjekter/hvem-eier-norge/>
- E24 (2022). Dubai Uncovered. <https://e24.no/hendelse/1ecaaae-od1f-4d1e-a410-23422f592abd/dubai-avsloringene>
- EU Tax Observatory (2023). Global Tax Evasion Report 2024. Koordinert av A. Alstadsæter, S. Godar, P. Nicolaidis og G. Zucman. https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2023/10/global_tax_evasion_report_24.pdf
- Faye, S., S. Godar og G. Zucman (2023). Global Offshore Wealth, 2001–2021. Methodology Note, Atlas of the Offshore World. <https://atlas-offshore.world/download-data/>
- Riksrevisjonen (2023). Skatteetatens arbeid med å avdekke norske skattepliktiges inntekter og formuer i utlandet samt kryptovaluta. Offentlig versjon av Dokument 3:3 (2023–2024). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2023-2024/skatteetatens-arbeid-med-a-avdekke-norske-skattepliktiges-inntekter-og-formuer-i-utlandet-samt-kryptovaluta.pdf>
- Tørsløv, T., L. Wier og G. Zucman (2023). The Missing Profits of Nations. *Review of Economic Studies* 90 (3), 1499–1534.
- Økland, A. (2023). Tax havens, personal tax evasion and inequality: The empirical literature. Skatteforsk – Centre for Tax Research Working Paper No. 3.



SNORRE KVERNDOKK
Seniorforsker, Frischsenteret

Kan andre land lære noe av norsk elbilpolitikk?^{1,2}

Norge er det landet i verden som har kommet lengst i overgangen til elbiler i personbilmarkedet. Dette skyldes en elbilpolitikk som har strekt seg over en 30-årsperiode. I denne artikkelen gir jeg en oversikt over denne politikken, samt studier som har sett på hvordan politikken virker. På bakgrunn av dette kommer jeg med anbefalinger for hvordan elbilpolitikk bør utformes. Det er gode grunner til å ha støtte til elbiler, men denne bør i hovedsak basere seg på subsidier rettet mot å etablere en ladeinfrastruktur og det å eie en elbil framfor det å kjøre en elbil.

INNLEDNING

Vi merker allerede konsekvensene av klimaendringer. Denne sommeren har det igjen vært mye ekstremvær rundt på kloden, og i Norge har vi hatt tørke på forsommeren og flom og styrtregn på sensommeren. Klimagassutslippene øker fremdeles globalt og det haster derfor med tiltak for å nå våre klimamål. I følge IPCC (2022), må alle sektorer bidra for å få utslippene ned slik at det fremdeles kan være håp om å nå målene i Parisavtalen. Dette inkluderer også transportsektoren med utslipp fra bilbruk.

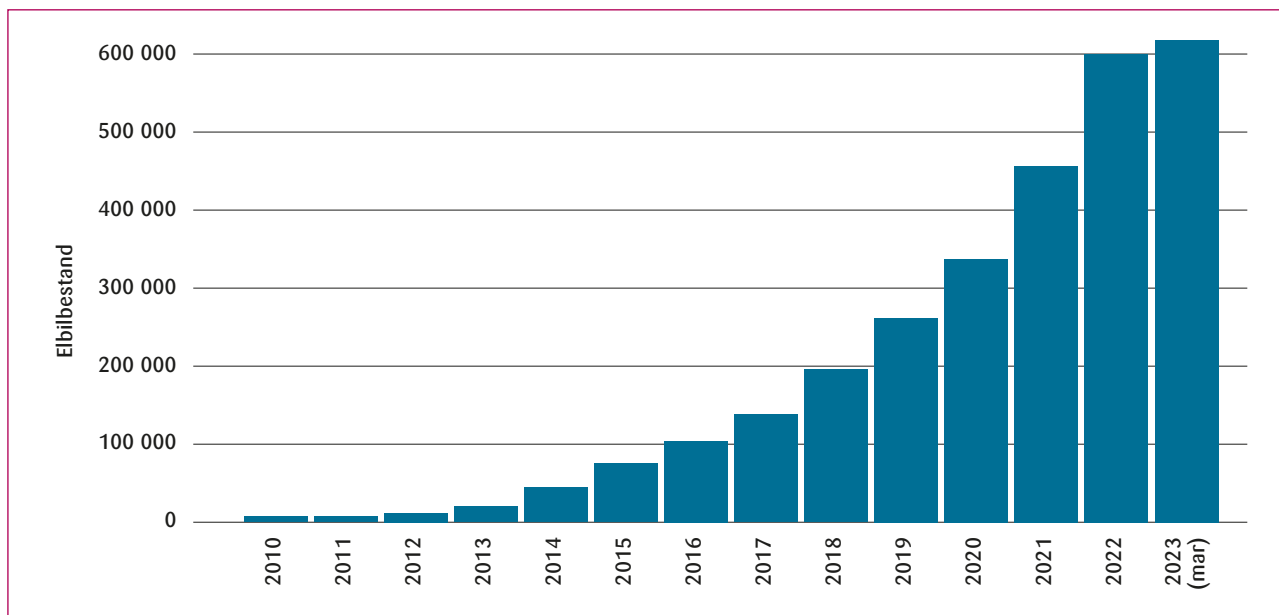
For å redusere utslippene fra bilbruk, er det nødvendig med en overgang til utslippsfrie biler.³ Den grønne omstillingen har kommet langt for personbiler i Norge. Elbiler har en veldig høy andel av nybilsalget. I 2022 var den 79 prosent, og andelen har økt med 10 prosentpoeng eller mer hvert år de siste årene, se Figur 1. Økningen i andelen elbiler av personbilparken går saktere da den norske bilparken er relativt gammel som følge av lang levetid på biler med forbrenningsmotor. Den utgjorde likevel 21 prosent i 2022, og antall elbiler i Norge kom opp i nærmere 600.000 i 2022.⁴ Norge har en politisk målsetting om at alle nye biler skal

¹ Artikkelen er basert på et webinar jeg holdt for Royal Society of Chemistry, Marketing Group, 17. oktober 2022. Foredraget hadde tittelen «Electric vehicle success in Norway and what other nations can learn from it». Arbeidet med webinarret og denne artikkelen er finansiert av Norges forskningsråd gjennom PLATON-prosjektet (Plattform for offentlig og nasjonalt tilgjengelig kunnskap om klimapolitikk). Jeg er takknemlig for kommentarer fra Gøril Louise Andreassen, Erik Figenbaum, Bjørn Gjerde Johannsen og en anonym konsulent.

² Epost: snorre.kverndokk@frisch.uio.no.

³ Norske utslipp, så vel som andre lands utslipp, beregnes ut fra hva som slippes ut innenfor landets grenser. Dette betyr f.eks. at utslipp som følge av produksjon av elbiler eller strøm til elbiler i perioder med import av strøm, ikke regnes inn i norske utslipp, se f.eks. Eskeland (2012).

⁴ For bilstatistikk, se <https://elbil.no/om-elbil/elbilstatistikk/> og <https://ofv.no/>. I følge SSB er levetiden for biler med forbrenningsmotorer i Norge 18 år (se <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/artikler-og-publikasjoner/100-000-el-biler>).



Figur 1: Totalt antall registrerte elektriske personbiler

Kilde: Norsk elbilforening.

være utslippsfrie fra og med 2025 (Meld. St 33 (2016–2017)). Med den utviklingen som har vært i elbilsalget i Norge de siste årene, så kan det se ut som at vi er i rute for å nå dette målet.

Internasjonalt har innfasing av elbiler gått mye saktere enn i Norge, men de siste årene har det likevel vært en tilnærmet eksponentiell vekst i elbilsalget i de fleste land. Globalt utgjorde salget av elbiler nærmere 14 prosent av bilmarkedet i 2022, noe som nesten er en tredobling fra 2020 (se IEA, 2023).⁵ Kina er det største markedet for elbiler, og salget av elbiler i Kina utgjorde omtrent 60 prosent av det globale elbilsalget i 2022. Landet satser stort på produksjon av elbiler, og markedsandelen var 29 prosent i 2022, opp fra 16 prosent i 2021.

EU har en målsetting om at alle nye personbiler skal være utslippsfrie fra 2035, og markedsandelen av nye personbiler i 2022 var på om lag 20 prosent.⁶ Dette gjør EU til det nest største markedet for elbiler.

⁵ IEAs definisjon av elbiler inkluderer både batterielektriske biler og ladbare hybridbiler i motsetning til den norske statistikken som er referert over. Tallene for rene elbiler er derfor lavere.

⁶ Dette er igjen IEA-tall som inkluderer ladbare hybridbiler. I følge ACEA (<https://www.acea.auto/>) var andelen batterielektriske elbiler på om lag 12%, mens ladbare hybridbiler var på om lag 8%.

I andre land går det tregere, selv om det er en stigende trend også der. I USA som er det tredje største elbilmarkedet, var markedsandelen på 8 prosent i 2022, men den kan øke betraktelig framover som følge av President Bidens klimasatsing (Inflation Reduction Act). I store land som Brasil, India og Indonesia har imidlertid salget av elbiler gått sakte, og i India og Indonesia hadde elbiler en markedsandel på om lag 1,5 prosent i fjor. Likevel ser man en stigende trend også i disse landene. IEA (2023) har et scenario basert på dagens klimapolitikk og annonsert politikk som peker mot en markedsandel globalt på om lag 35 prosent i 2030. De påpeker likevel at dette er langt lavere enn deres scenario som gir nettonullutslipp for CO₂ i 2050, da denne banen har lagt opp til en markedsandel på 60 prosent i 2030. Nettonull i 2050 er i samsvar med FN's klimapanel's bane for å nå 1,5-gradersmålet (IPCC, 2022).

Mens verden er i ferd med å gjennomgå en overgang fra biler med forbrenningsmotor til elektriske biler, har denne overgangen pågått over en lengre periode og kommet mye lenger i Norge. Er det noe andre land kan lære av Norge og er det noe Norge har gjort som de bør unngå? Dette er temaet for denne artikkelen, men først vil jeg gi en kort historisk beskrivelse av Norges vei mot elektrifisering av personbiltrafikken.

DEN HISTORISKE UTVIKLINGEN I NORSK ELBILPOLITIKK

Den norske elbilpolitikken bygger på flere pilarer.⁷ For det første har vi hatt en høy beskatning av forurensende kjøretøy over mange år, noe som begynte med en avgift på førstegangsregistrering av biler på 1960-tallet. Avgiftene inkluderer registreringsavgift, årlige avgifter, drivstoffavgifter, merverdiavgift og bompenger (egentlig en brukerbetaling). Alle avgiftene på kjøp, eie og bruk av personbiler i Norge innebærer at eiere av diesel- og personbiler til sammen betaler en avgift på minst 13.000 kroner per tonn CO₂ (Fridstrøm og Østli, 2021), mange ganger høyere enn kvoteprisen på CO₂ i EUs kvotemarked som Norge er en del av.⁸ Dette har gjort det mulig å bruke avgiftslettelse i elbilpolitikken framfor direkte subsidier. For det andre, har avgiftspolitikken ført til at fossilt drivstoff har vært blant de dyreste i Europa, samtidig som vi historisk har hatt lave strømpriser i Norge. For det tredje har Norge ingen bilindustri, og vi har dermed ikke hatt en lobbyist som ønsker å bevare det eksisterende regimet, i motsetning til f.eks. Tyskland hvor bilindustrien har vært en bremse i overgangen til elbiler.^{9,10} Derimot, og for det fjerde, startet Norge produksjon av elbiler på 1990-tallet og tidlig på 2000-tallet som førte til lobbying og politiske ønsker om lettelse i elbilbeskatningen for å øke den nasjonale etterspørselen. For det femte har Norge vært tidlig ute med å etablere elbilpolitikk som gjorde at konsumentene også kunne være tidlig ute med å benytte seg av utviklingen av nye bilmodeller. Dermed har elbiler blitt et synlig fremkomstmiddel tidligere i Norge enn i andre land. En sjettede faktor som har hatt betydning for utviklingen i elbiletterspørselen, er at de fleste nordmenn har muligheter for å lade bilen hjemme. Ifølge Figenbaum (2018), kan 75 prosent av norske husholdninger parkere på egen tomt, og 94 prosent av elbileiere lader hjemme. Dette førte til at man kunne kjøpe elbil for kjøring på kortere strekninger selv om ikke annen ladeinfrastruktur var på plass.

Den historiske tidslinjen i elbilpolitikken begynte allerede i 1989 da Bellona importerte den første elbilen til Norge. Bellona søkte om fritak for registreringsavgift (engangsavgift), noe som førte til at det første elbilpolitiske virkemidlet

⁷ Framstillingen i dette kapittel er basert på Figenbaum (2017) og Kverndokk mfl. (2020).

⁸ I september 2023 er den på litt i overkant av 80 Euro per tonn CO₂, dvs. i underkant av 1.000 kroner, se f.eks. <https://ember-climate.org/data/data-tools/carbon-price-viewer/>.

⁹ <https://www.energiogklima.no/nyhet/brussel/tyskland-og-sverige-imot-eus-klimapolitikk>

¹⁰ Norge har derimot en elektrisitetsindustri som trolig ønsket flere kunder og dermed elbilpolitikken velkommen.

ble innført i 1990, nemlig et slikt fritak. Det ble også gitt fritak for importavgiften. På 90-tallet ble det satt i gang forsøk i Norge på å produsere elbiler, noe som førte til bilen Think. Elbilpolitikken utviklet seg videre med fritak for bompenger i 1997 og gratisparkering (1998) etter press fra blant annet enkelte kommuner, kraftselskap og elbileiere.

På 2000-tallet begynte det å skje mer. Det viktigste tiltaket var fritaket for merverdiavgift som ble gitt i 2001. Bakgrunnen var at det ble vanskelig å selge elbiler i Norge med det eksisterende avgiftsregimet. Ford kjøpte Think i 1999, noe som skapte forhåpninger om en nasjonal bilindustri, og merverdiavgiftsfritaket ville da øke etterspørselen etter biler produsert i Norge. Ford solgte imidlertid Think i 2002. Deres motivasjon for kjøpet var i utgangspunktet eksport til California som følge av Zero Emission Vehicle mandatet. Da mandatet ble endret i 2002, fant Ford ut at de ikke lenger hadde bruk for Think. Think ble derfor solgt til en firma som senere gikk konkurs. Et forsøk på å starte opp igjen produksjonen av Think ble gjort i 2006, men strandet under finanskrisen. Utviklingen i den norske elbilpolitikken fortsatte likevel. Oslo og omliggende kommuner tillot kjøring i bussfiler fra 2003, en politikk som ble nasjonal i 2005 da det ble vist til at det ikke hadde forsinket busstrafikken i Oslo-området. Private minibusser fikk ikke lenger lov til å kjøre i bussfiler fra 2009, noe som også skapte mer rom for elbiler. Samme år fikk elbiler rabatt på ferger som følge av et større fokus på å nå klimamålene. Et viktigere elbilpolitisk virkemiddel ble innført på samme tidspunkt på grunn av finanskrisen gjennom en økonomisk stimuleringspakke, nemlig nasjonal støtte for å etablere ladestasjoner.¹¹ Dette har blitt videreført gjennom ENOVA som inntil nylig har subsidiert 40 prosent av kostnadene for ladestasjoner utenfor de store byene.

I det neste tiåret ble det introdusert mange nye elbilmerker og -modeller som f.eks. Nissan Leaf (2010), Tesla, VW og BMW (2013–14) og Kia og Hyundai (2015–16). Flere modeller gjorde elbiler mer attraktive og etterspørselen økte. Dette ble forsterket av store prisreduksjoner på installasjon av hurtigladdere, noe som ga flere installasjoner. Elbiler ble som følge av dette konkurransedyktige i de fleste bilmarkedssegmenter fra og med 2015. Selv om elbiler blir nevnt som en del av lavutslippsstrategien for transportsektoren i Klimameldingen i 2007 (Meld. St. 34 (2006–2007)), ble den i gjennom den nye klimameldingen, en mer integrert del av den norske klimapolitikken (Meld.

¹¹ Oslo kommune etablerte støtte til utbygging av ladepunkter i 2007, dvs. før finanskrisen.

St. 21 (2011–2012)). Det ble blant annet fastslått i det påfølgende klimaforliket, at elbilinsentivene skulle opprettholdes til 2017, eller til det var 50.000 elbiler på veiene, noe som ble oppnådd i 2015.¹² Elbilinsentivene fortsatte imidlertid etter dette, og i 2017 kom målsettingen om at alle nye personbiler og lette varebiler skal være nullutslippskjøretøy fra og med 2025 (Meld. St. 33 (2016–2017)).

Selv om elbilinsentivene ble videreført etter at antall elbiler nådde 50.000, har vi de siste årene sett en nedtrapping av disse. Lokale insentiver som bompengefritak, gratis parkering og kjøring i bussfiler, har blitt strammet inn, men de er fremdeles gunstige for elbiler. I 2022 ble det innført omregistreringsavgift på elbiler, og fra og med 2023 ble det flere endringer i avgiftsregimet. Det ble innført vektavgift på alle nye elbiler (registreringsavgift), ikke bare på tunge biler, det ble innført full omregistreringsavgift, og elbiler ble likestilt med andre biler i firmabilbeskatningen (Meld. St. 1 (2022–2023)). I tillegg ble det innført merverdiavgift på elbiler som koster mer enn 500.000. Det er imidlertid bare beløpet over 500.000 som blir avgiftsbelagt.

Oppsummert har den norske elbilpolitikken bestått av avgiftslettelse, lokale insentiver og støtte til ladestasjoner i distriktene.

HVORFOR BØR VI HA EN ELBILPOLITIKK?

Som beskrevet ovenfor har vi en omfattende elbilpolitikk i Norge som gjør det gunstig å ha elbil framfor bensin og dieselbil. Men hvorfor skal vi ha en egen elbilpolitikk?

Flere har påpekt at den norske elbilpolitikken er dyr (se f.eks. Bjertnæs, 2013; Holtsmark og Skontoft, 2014; Bye mfl., 2021a, 2021b), og kostnadene per tonn redusert CO₂ er antagelig dyrere enn for en del andre utslippsreduksjoner (Bye mfl., 2021a, 2021b). Det er likevel grunner som taler for en egen elbilpolitikk. Den siste hovedrapporten til FN's klimapanel (IPCC, 2022) peker som nevnt innledningsvis, på at alle sektorer må bidra til å nå klimamålene. I Norge utgjorde utslippene fra veitransport om lag 18 prosent av klimagassutslippene i 2021,¹³ og det er dermed nødvendig med store utslippsreduksjoner i denne sektoren for å nå våre klimamål. Dette krever en stor overgang til utslippsfrie biler. Et virkemiddel på denne veien er å skatt-

legge det vi vil ha mindre av, nemlig utslipp fra forurensende biler. Dette gjøres i Norge i stor grad. Likevel kan det være grunner til å supplere dette virkemidlet med andre virkemidler.

En slik grunn er nettverkseffekter (se f.eks. Greaker og Midttømme, 2016). Nettverkseffekter betyr at nytten av å kjøpe et gode øker jo flere andre som har godet. Slike effekter krever koordinasjon for at markedet skal komme i gang, og det vil ikke nødvendigvis komme i gang uten offentlig politikk selv om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Markedet for elbiler har indirekte nettverkseffekter, noe som betyr at en elbilist ikke nødvendigvis har glede av at det er mange elbiler på veiene, men mange elbiler på veiene vil likevel ha positive indirekte effekter for bilisten. Dette kan forklares på følgende måte. Hvis det ikke er infrastruktur på plass som ladestasjoner, vil markedet for elbiler bli lite da elbiler da bare kan brukes på kortere distanser. Hvis det er få som etterspør elbiler, vil det heller ikke være lønnsomt å investere i ladestasjoner, og man kan ende opp med en likevekt med veldig få elbiler og veldig få ladestasjoner. I en slik situasjon vil offentlige virkemidler være viktig for å dra i gang markedet, noe som vil kunne innebære både subsidier til ladestasjoner og til kjøp av bil (Hagem mfl., 2023). Det må være en kritisk masse med elbiler på veiene for at markedet skal gå av seg selv,¹⁴ og hvor det ikke lenger er behov for offentlige virkemidler. I Norge ble denne opprinnelig satt til 50.000 som omtalt ovenfor.

En annen grunn til å bruke subsidiere er at det positive effekter ved kjøp av et gode som aktørene i markedet ikke tar hensyn til. Læringseffekter er et eksempel på dette. Økt etterspørsel vil gi økt produksjon. Produsentene av elbiler og batterier kan lære ved økt produksjon, og produksjonskostnadene vil derfor kunne falle jo flere biler som produseres. Dette er noe vi også har sett i elbilmarkedet, med fallende priser de siste årene. Subsidier vil derfor også kunne påvirke innovasjon, ikke bare CO₂-utslipp.

Man kan likevel spørre seg om et enkelt land som Norge bør ta hensyn til dette, da de positive læringseffektene tilfaller alle land som produserer og etterspør elbiler, og ikke bare oss som bor i Norge. Det kan være flere grunner til at vi bør gjøre det, som at globale utslippsreduksjoner påvirker oss positivt, og læringseffektene vil kunne hjelpe andre land å få ned utslippene. Samtidig har Norge på andre

¹² <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=52754>.

¹³ <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft>.

¹⁴ I teorimodeller, f.eks. i evolusjonær spillteori, er dette kjennetegnet ved en ustabil likevekt for f.eks. beholdningen av biler, hvor en beholdning over denne likevekten fører til en utvikling mot en stabil likevekt hvor f.eks. mange kjøper elbiler.

områder tatt et globalt ansvar, og det er norsk politikk å bidra til globale utslippsreduksjoner selv om ikke hele gevinsten tilfaller oss selv. Norge bruker mange kroner på å redusere klimautslippene i verden for eksempel gjennom skogsatsingen vår som skal redusere utslipp fra avskoging i utviklingsland (REDD+).

Selv om det er gode grunner til å bruke subsidier i elbilpolitikken, betyr ikke det at Norges elbilpolitikk nødvendigvis bør kopieres i sin helhet av andre land. Politikken består av mange ulike virkemidler som kan ha både positive og negative effekter. Nedenfor vil jeg se nærmere på effekter av denne politikken.

HVORDAN VIRKER DEN NORSKE ELBILPOLITIKKEN?

Som nevnt over, består eller har den norske elbilpolitikken bestått av avgiftslettelser, lokale insentiver og støtte til ladestasjoner i distriktene. I dette kapitlet vil jeg gå nærmere inn på hva empiriske og teoretiske studier sier om effektene av politikken. Først ser jeg på effekter av den samlede politikken, før jeg studerer nærmere enkelte virkemidler. Det bør nevnes at alle empiriske studier vil være et øyeblikksbilde siden det er rask utvikling på dette feltet. Likevel vil slike empiriske studier være nyttige for andre land som har kommet kortere i innfasingen av utslippsfrie biler.

Hvem eier elbiler? Fevang mfl. (2021) har sett på data fra 2011 til 2017, og finner at det var befolkningen i de store byene og områdene rundt som hadde den største andelen elbiler. I tillegg hadde elbileierne i gjennomsnitt mer utdannelse og høyere inntekt enn de som bare hadde en bensin eller dieselbil, og husholdninger med barn var mer tilbøyelig til å kjøpe elbil enn husholdninger uten barn. Et annet funn var at elbileiere ofte beholdt den gamle bilen i tillegg til elbilen. Det var en sterk sammenheng mellom det å eie en elbil og å pendle med bil til jobb. Bompenger var f.eks. en god prediktor på elbileierskap. Mange av elbilfordelene tilfalt de øvre sosioøkonomiske lag i samfunnet, men denne effekten blir mindre etter hvert som elbiler blir mer konkurransedyktige, det kommer flere modeller, rekkevidden øker og brukmarkedet blir større. Artikkelen påpeker derfor at selv om de som tidlig kjøpte elbil adskilte seg fra andre bileiere, har forskjellen mellom elbileiere og andre bileiere blitt mindre over tid.

Johansen og Munk-Nielsen (2021) støtter konklusjonen i Fevang mfl. (2021) om at elbiler ofte kommer i tillegg til

eksisterende biler som går på forbrenningsmotor. Studien baserer seg på norske data fra 2005 til 2017, og viser f.eks. at små elbiler er komplementære til nye store dieselbiler i 16 prosent i husholdningene som er studert. Forfatterne påpeker at en grunn til dette er «rekkeviddeangst», dvs. frykten for å gå tom for strøm før man når neste ladestasjon. Som følge av dette vil derfor flere elbiler på veiene øke totalt antall biler.

Kjører elbileiere mer enn andre bileiere? Hvis elbilpolitikken fører til at flere husholdninger har økt antall biler, som studiene til Fevang mfl. (2021) og Johansen og Munk-Nielsen (2021) finner, kan det i seg selv føre til at husholdningene totalt sett kjører mer. I tillegg kan politikken gi insentiver til mer kjøring. Kverndokk mfl. (2020) har sett på hvilke insentiver de ulike elbilpolitiske virkemidlene gir, og konkluderer med at mange av de lokale insentivene trekker i retning av mer kjøring med elbiler, slik som reduserte bompengesatser, gratis parkering og kjøring i bussfelt. Kjøring i bussfelt reduserer køkjøringen for elbilister og vil derfor gjøre bruk av elbil mer attraktivt. I tillegg kan det redusere framkommeligheten for busser noe som kan forsterke denne effekten. En tredje effekt er at med elbiler i bussfelt vil framkommeligheten blir bedre også for andre biler, noe som kan føre til at flere velger å bruke bensin/dieselbil framfor buss. På den annen side vil flere elbiler på veiene også gi mer kø da det ikke er bussfelt overalt, noe som kan trekke i retning av mindre kjøring med andre biler.

Men det er ikke bare lokale insentiver som trekker i retning av mer kjøring. Elbiler er normalt billigere å kjøre enn biler med forbrenningsmotor, noe som gir insentiver til å kjøre mer. Et annet moment som også kan påvirke kjørelengden, er at det å kjøpe elbil i seg selv kan føre til at man ikke føler en like sterk moralsk forpliktelse til å kjøre mindre da bilen er mindre forurensende (Klößner mfl., 2013).

Hvor store disse ulike mekanismene er, er et empirisk spørsmål. Jeg kjenner ikke til studier som har gode data på dette, men det er foretatt flere spørreundersøkelser (Rødseth, 2009; Figenbaum mfl., 2014; Figenbaum og Kolbenstvedt, 2016). F.eks. finner Figenbaum og Kolbenstvedt (2016) i sin undersøkelse at den daglige kjørelengden til elbiler var om lag 30 prosent lenger enn for hybridbiler og biler med forbrenningsmotor. I flerbilshusholdninger skjer det en omfordeling av bilbruken når man skaffer seg en elbil. Den brukes til alt den kan brukes til pga. lavere kostnader slik at husholdningens andre bil vil brukes litt mindre. Dette er et felt hvor det vil være interessant med

empiriske studier basert på faktiske data, men slike data er vanskelig å få tak i.¹⁵

Lokale virkemidler gir imidlertid ikke bare insentiver til å kjøre mer. De gjør også elbilbruk billigere, og kan derfor føre til at flere skaffer seg elbil. Halse mfl. (2022) bruker data for perioden 2008–17, og finner at lokale insentiver er effektive virkemidler for å øke elbilandelen. De ser på to lokale insentiver, nemlig fritak for bompenger og tilgang til å kjøre i bussfelt. Dette er virkemidler som særlig har effekt på pendling. Da kjøring til jobb utgjør en tredjedel av husholdningenes samlede kjøring, kan disse virkemidlene ha betydning for elbileierskap. Forfatterne finner at fritak for bompenger samtidig som disse øker for forurensende biler, er et mer effektivt virkemiddel for å øke antall elbiler enn mulighet for å kjøre i bussfelt. En årsak er at bompenger er relevant for mange flere bileiere enn tilgang til kollektivfelt vil være. Begge insentivene reduserer antall forurensende biler, men på grunn av økningen i elbiler blir det totale antall biler uendret. Den fattigste kvintilen (20 prosent) reduserer sitt bilhold på grunn av økte bompenger, mens den rikeste kvintilen vil øke sitt bilhold. Lokale virkemidler vil derfor ha uønskede fordelingseffekter. En annen konklusjon er at muligheten for elbiler til å kjøre i bussfelt vil redusere kjøring med forurensende biler. Som nevnt ovenfor viser Kverndokk mfl. (2020) at når elbiler kjører i bussfelt, gir det insentiver som kan gi både mer og mindre kjøring med forurensende biler. I følge den empiriske studien til Halse mfl. (2022) er derfor insentivet til å redusere kjøring det dominerende.

Isaksen og Johansen (2021) finner mange av de samme effektene som Halse mfl. (2022) i sin studie av kØavgifter som ble introdusert i Bergen i 2016, et annet lokalt virkemiddel. Disse avgiftene økte i rushtiden for forurensende biler, samtidig som det var fritak for elbiler. Som i Halse mfl. (2022) finner de at slike avgifter øker elbilandelen og reduserer antall forurensende biler, men at totalt antall biler på veiene blir tilnærmet uforandret. Fordelings-effektene blir også tilsvarende. De fattigste husholdningene kjøper ikke elbiler som følge av dette virkemiddelet og ble dermed rammet hardere av avgiften, mens den største overgangen til elbiler skjer blant de rikeste husholdningene.

Så langt har jeg sett på lokale insentiver. I Norge har man som nevnt ikke direkte subsidier på elbilkjøp, men avgifts-

fritak. En studie som har sett på effekten av *fritak for merverdiavgift* er Johansen (2021). I denne studien er det gjort kontrafaktiske simuleringer for 2016 for å se på hvordan elbilsalget ville vært uten dette fritaket. Johansen finner at fritaket for merverdiavgift førte til 23 prosent økning i elbilsalget. Deler av dette erstattet hybridbiler, mens mindre enn halvparten erstattet bensin- og dieselmotorer. 30 prosent av husholdningene ville ikke kjøpt en bil uten dette skattefritaket. Avgiftsfritaket hadde imidlertid noen uheldige fordelingskonsekvenser. De rikeste 20 prosent av husholdningene nøt godt av 60 prosent av fritaket, men som påpekt i Fevang mfl. (2021), har forskjellen mellom elbileiere og andre bileiere blitt mindre over tid.

Et annet politisk virkemiddel er *subsidiering av ladestasjoner*. Som nevnt over har ENOVA inntil nylig subsidiert 40 prosent av investeringskostnadene for ladestasjoner utenfor de store byene. Selv om mesteparten av ladingen i Norge foregår i private hjem (Figenbaum, 2018), er ladestasjoner viktig for langdistansekjøring. Få ladestasjoner gir opphav til både «rekkeviddeangst» og «ladeangst». Mens rekkeviddeangst er frykten for å slippe opp for strøm før man når neste ladestasjon, er ladeangst frykten for lange køer på ladestasjonene. Disse angstene kan føre til at husholdninger beholder den gamle bilen selv om de kjøper en elbil, noe som også var et av funnene til Johansen og Munk-Nielsen (2021). Som Hagem mfl., (2023) viser, vil bygging av flere ladestasjoner utenfor de store byene redusere både rekkeviddeangst og ladeangst, mens subsidier til elbiler som lokale virkemidler og avgiftsfritak isolert sett vil øke ladeangsten da det vil bli flere elbiler på veiene. Det vil derfor være viktig å finne en balanse mellom det å gi økonomiske fordeler ved å kjøpe og kjøre elbil og det å bygge ut ladestasjoner. Både Springel (2021a) og Hagem mfl. (2023) finner at balansen i norsk elbilpolitikk ikke nødvendigvis har vært riktig, og at det vil være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke utbygging av ladestasjoner framfor å opprettholde nivået på subsidiering av elbiler. Samtidig finner Schulz og Rode (2022) at effekten på elbilsalget av å øke antall ladestasjoner er større enn det omvendte, nemlig effekten av elbilsalg på etablering av ladestasjoner.

ANBEFALINGER OG KONKLUSJONER

Hva kan andre land lære av norsk elbilpolitikk? For å svare på det kan vi utlede noen prinsipper for elbilpolitikk. For det *første* er det viktig at biler avgiftsbelegges basert på skaden de påfører oss i form av blant annet klimagassutslipp og annen lokal forurensing. Dette gir insentiver til å

¹⁵ På EU-kontroll av biler avleses kjørelengden, men på nye biler er det først etter fire år. Deretter er det annethvert år.

gå over til å bruke elbil da de ikke gir klimagassutslipp eller lokale utslipp som påvirker luftkvaliteten like mye som biler som går på bensin og diesel. For det *andre* er det grunner til å subsidiere elbiler basert på nettverkseffekter og positive læringseffekter. For det *tredje* bør elbilsubsidiene rettes mot det å eie bil og ikke det å kjøre bil, da elbilkjøring også gir negative effekter i form av svevestøv, vegslitasje, støy, køer og ulykker. For det *fjerde* bør politikken utformes slik at elbilen erstatter biler med forbrenningsmotorer og ikke bare kommer som en ekstra bil. Som en følge av disse prinsippene bør elbilpolitikken i hovedsak basere seg på subsidier rettet mot å etablere en ladeinfrastruktur og å eie en elbil, og å gjøre det dyrere å eie og kjøpe bensin- og dieslbiler (f.eks. økt engangsavgift).

I en tidlig startfase er det viktig å etablere en ladeinfrastruktur. Dette vil kunne føre til at behovet for å beholde den forurensende bilen blir mindre da elbilen kan brukes på lengre kjøreturer. Springel (2021b) påpeker at marginalnyttens av ladestasjoner er fallende slik at det er størst behov for å subsidiere disse når det eksisterer få stasjoner. Offentlige subsidier av ladestasjoner vil også avhjelpe problemet med nettverkseksternaliteter slik at vi kan gå fra en likevekt med få elbiler på veiene til en likevekt med mange elbiler på veiene (Greaker og Midttømme, 2016). Behovet for ladestasjoner vil reduseres etter hvert som elbiler får lenger rekkevidde. Likevel vil det være nettverkseksternaliteter, og subsidiering av ladestasjoner vil være et effektivt virkemiddel i en tidlig fase av elbilpolitikken for å nå en likevekt med mange elbiler (Springel, 2021b).

Når det gjelder subsidier for å eie en bil, vil avgiftslettelser være bedre enn direkte subsidier på kjøp. Subsidier på kjøp vil kunne føre til at det etableres et marked for eksport av elbiler til andre land, og noe av hensikten med subsidiene vil dermed bli borte.¹⁶ Avgiftslettelser og etablering av ladeinfrastruktur er til en viss grad alternative virkemidler da begge vil redusere kostnadene ved elbil (Hagem mfl., 2023). Jo bedre utbygd ladeinfrastrukturen er, jo lavere vil dermed behovet for avgiftslettelser være. Behovet for avgiftslettelser vil også bli borte etter hvert som prisene på elbiler faller og jo større brukmarkedet blir.

Et problem med elbilstøtte er som vist i flere empiriske studier, at den vil kunne gi negative fordelingseffekter; det er de øvre sosioøkonomiske grupper som tjener mest på

¹⁶ Ved eksport fra Norge vil det i utgangspunktet være merverdiavgiftsfritak (<https://blogg.pwc.no/skattebloggen/eksport-av-varer-vilkaar-for-mva-fritak>). Det betyr at et avgiftsfritak i Norge ikke har betydning for eksport av elbiler.

dette, da det er denne gruppen som i hovedsak kjøper nye biler i Norge uavhengig av drivstofftype. Dette er likevel ikke et argument for å avskaffe elbilstøtten, enten om den kommer i form av avgiftslettelser eller subsidier til ladestasjoner. Fordelingsvirkningene kan tas hånd av gjennom andre virkemidler, noe som også gjøres i norsk fordelingspolitikk. Nye fordelingsinstrumenter kan også komme i tillegg til de eksisterende. Ett forslag som ofte har vært nevnt, er å fordele en andel av provenyet fra bilavgifter tilbake til husholdninger eller voksne individer med en lik sum. Dette vil ha gunstige fordelingseffekter, da overføringen vil utgjøre en større andel av inntektene for fattige husholdninger.

Hvis vi ser på hvordan norsk elbilpolitikk har fungert, har den vært en suksess når det gjelder å øke salget av elbiler, men den har også hatt noen negative konsekvenser. Den er dyr og har ført til redusert skatteinngang fra bilavgifter etterhvert som salget av forurensende biler har gått ned. Den har dessuten ført til en økning i bilflåten da en del har kjøpt elbil som en ekstrabil, den gir insentiver til å kjøre mer som følge av virkemidler som subsidierer kjøring, og den har hatt negative fordelingskonsekvenser. De negative konsekvensene har blitt mindre som følge av at bedre teknologi reduserer behovet for å eie en bil med forbrenningsmotor, prisene på elbiler har falt, ladeinfrastrukturen har blitt bedre, og flere av elbilfordelene har blitt faset ut. Det er likevel ingen grunn til at andre land skal føre en politikk som gir slike negative effekter. Andre land har en fordel av at de bygger opp en elbilpolitikk når elbiler er mer konkurransedyktige, og dermed kan politikk som gir insentiver til mer kjøring og flere biler på veiene unngås.

REFERANSER

- Bjertnæs, G. H. (2013). Are tax exemptions for electric cars an efficient climate policy measure? Discussion Papers 743, Statistisk sentralbyrå.
- Bye, B., K. R. Kaushal, O. Rosnes, K. Turner og H. Yonezawa (2021a). The road to a low emission society: Costs of interacting climate regulations. Discussion Papers No. 972, Statistisk sentralbyrå.
- Bye, B., T. Fæhn, K. R. Kaushal, H. B. Storøsten og H. Yonezawa (2021b). Politikk på politikk – derfor koster klimapolitikken. *Samfunnsøkonomen* 135 (2), 45–56.
- Eskeland, G. (2012). Elbil og plugg hybrid: Hvilke utslipp er våre? *Samfunnsøkonomen* 126 (7), 9–3.
- Fevang, E., E. Figenbaum, L. Fridstrøm, A. H. Halse, K. E. Hauge, B. G. Johansen og O. Raaum (2021). Who goes electric? The anatomy of electric car ownership in Norway. *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 92, 102727.

- Figenbaum, E., M. Kolbenstvedt og B. Elvebakk (2014). Electric Vehicles – Environmental, Economic and Practical Aspects. TØI-rapport 1329/2014, Transportøkonomisk institutt.
- Figenbaum, E. og M. Kolbenstvedt (2016). Learning from Norwegian Battery Electric and Plug-in Hybrid Vehicle Users. TØI-rapport 1492/2016, Transportøkonomisk institutt.
- Figenbaum, E. (2017). Perspectives on Norway's supercharged electric vehicle policy. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 25 (1), 14–34.
- Figenbaum, F. (2018). Electromobility status in Norway: Mastering long distances – the last hurdle to mass adoption. TØI-rapport: 1627/2018, Transportøkonomisk institutt.
- Fridstrøm, L. og V. Østli (2021). Bilavgiftenes klimaeffekt. TØI-rapport 1820/2021, Transportøkonomisk institutt.
- Greaker M. og K. Midttømme (2016). Network effects and environmental externalities: Do clean technologies suffer from excess inertia? *Journal of Public Economics* 143, 27–38.
- Hagem, C., S. Kverndokk, E. Nævdal og K. E. Rosendahl (2023). Policies for electrification of the car fleet in the short and long run. *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 117, 103606.
- Halse, A. H., K. E. Hauge, E. T. Isaksen, B. G. Johansen og O. Raaum (2022). Local Incentives and Electric Vehicle Adoption. Memorandum 01/2022, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Holtmark, B. og A. Skonhoft (2014). The Norwegian support and subsidy policy of electric cars. Should it be adopted by other countries? *Environmental Science & Policy* 42, 160–168.
- IEA (2023). *Global EV Outlook 2023*. International Energy Agency, Paris. <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2023>
- IPCC (2022). *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Cambridge University Press.
- Isaksen, E. T. og B. G. Johansen (2021). Congestion pricing, air pollution, and individual-level behavioural responses. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, WP no. 362.
- Johansen, B. G. (2021). Substitution Patterns and Demand for Battery Electric Vehicles. *Car Ownership, Driving and Battery Electric Vehicles*. PhD-avhandling fra Universitetet i Oslo.
- Johansen, B. G. og A. Munk-Nielsen (2021). Portfolio Complementarities and Electric Vehicle Adoption. *Car Ownership, Driving and Battery Electric Vehicles*. Ph.d.-avhandling, Universitetet i Oslo.
- Klöckner, C.A., A. Nayum og M. Mehmetoglu (2013). Positive and Negative Spillover Effects from Electric Car Purchase to Car Use. *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 21(1), 32–38.
- Kverndokk, S., E. Figenbaum og J. Hovi (2020). Would my driving pattern change if my neighbor were to buy an emission-free car? *Resource and Energy Economics* 60.
- Meld. St. 34 (2006–2007). Norsk klimapolitikk.
- Meld. St. 12 (2011–2012). Norsk klimapolitikk.
- Meld. St. 33 (2016–2017). Nasjonal transportplan 2018–2029.
- Meld. St. 1 (2022–2023). Nasjonalbudsjettet 2023.
- Rødseth, J. (2009). Spørreundersøkelse om bruk av og holdninger til elbiler i norske storbyer. Memo. Asplan Viak AS, Trondheim.
- Schulz, F. og J. Rode (2022). Public charging infrastructure and electric vehicles in Norway. *Energy Policy* 160, 112660.
- Springel, K. (2021a). Network Externality and Subsidy Structure in Two-Sided Markets: Evidence from Electric Vehicle Incentives. *American Economic Journal: Economic Policy* 13 (4), 393–432.
- Springel, K. (2021b). It's Not Easy Being "Green": Lessons from Norway's Experience with Incentives for Electric Vehicle Infrastructure. *Review of Environmental Economics and Policy* 15 (2), 352–359.



LARS LINDHOLT
Seniorforsker, Statistisk sentralbyrå

Rask solnedgang for norsk olje og gass i en verden der 1,5 °C-målet nås?¹

Norge har sluttet seg til Parisavtalen og 1,5 °C-målet, som innebærer at verden må nå netto null utslipp av CO₂ innen midten av dette århundret. Norsk økonomi lener seg fortsatt tungt på olje- og gassinntekter med et betydelig innslag av ressursrente. Dermed blir det et viktig spørsmål for Norge hvor raskt det grønne skiftet snevrer inn etterspørselen etter olje og gass, og hvilken grad det vil være rom for fremtidige investeringer i petroleum på norsk sokkel.

IEAs global netto null-utslippsscenario som kan lede til 1,5 °C-målet er utgangspunktet for modellanalysen av norsk olje og gass i denne artikkelen. Det innføres både globale etterspørsels- og tilbudssidetiltak slik at målet nås. Denne artikkelen finner noe overraskende at de samlede inntektene fra norsk sokkel ikke trenger å falle i særlig grad.

INNLEDNING

Parisavtalen ble styrket på klimamøtet i Glasgow i 2021 til å begrense global temperaturøkning til under 1,5 °C sammenlignet med førindustrielt nivå. For å oppfylle et slikt mål må verden redusere CO₂-utslippene til netto null rundt 2050, ifølge en spesialrapport fra IPCC (Masson-Delmotte mfl., 2018). IEA publiserte en studie (IEA, 2021) som beskriver hvordan den globale energisektoren kan nå netto nullutslipp innen 2050, og holde global oppvarming innenfor 1,5 °C-målet. Deres netto null-utslippsscenario -Net

Zero Emission (NZE) scenario- er noe strengere enn scenarioene i spesialrapporten til IPCC, ved at netto null nås litt tidligere og ved mindre bruk av karbonfangst og -lagring (CCS).

Selv om det er mulig å oppnå store utslippsreduksjoner ved å iverksette strenge tiltak, viser Lindholt og Wei (2023) at det i praksis vil være en svært utfordrende oppgave å nå NZE innen 2050. Uansett vil streng global klimapolitikk som i NZE IEA-scenarioet få konsekvenser for produsenter av fossile brensler. Denne artikkelen tar sikte på å diskutere virkningene på petroleumsaktiviteten på norsk kontinentalsokkel, som kan karakteriseres som en moden provins der produksjonen trolig vil begynne å avta om et

¹ Takk for gode kommentarer fra Samfunnsøkonomens anonyme konsulent og redaktør Rune Jansen Hagen, og for innspill fra Knut Einar Rosendahl og Ådne Cappelen. Arbeidet er finansiert av ENERGIX-programmet til Norges forskningsråd (303486).

par år. Jeg har ikke sett noen studier som ser på konsekvensene av NZE IEA for petroleumsinvesteringer og produksjon i ett enkelt land. Jeg understreker at analysen av NZE IEA-scenarioet i IEA (2021) nesten ikke inneholder informasjon om enkeltland.

De utslippsreducerende tiltakene kan deles inn i etterspørselssidepolitikk som påvirker forbrenningen av fossil energi, og tilbudssidepolitikk som er rettet mot utvinningen av fossil energi. Tallrike rapporter og studier har så langt nesten bare fokusert på etterspørselssidepolitikk, mens svært få har sett på hvilke tilbudssidetiltak som kan innføres (Lazarus og van Asselt, 2018). NZE IEA er intet unntak ettersom det kun fokuserer på etterspørselssiden. Imidlertid har det kommet studier som tyder på økende interesse i retning av politikk som regulerer produksjon av fossilt brensel. Dette kan være tiltak som reduserer leting etter fossil energi og/eller direkte reduserer utvinningstakten (Asheim mfl., 2019). Slike tiltak vil føre til høyere priser på fossil energi som reduserer forbruket.

I denne studien tar jeg for meg tiltak på etterspørselssiden som CO₂-avgifter, økt energieffektivitet og mer fornybar energi i elektrisitetsproduksjonen. Men i tillegg til disse tiltakene som tar sikte på å redusere etterspørselen etter fossilt brensel, innfører jeg også tilbudssidepolitikk som i stor grad begrenser fremtidig utvinning av fossilt brensel. Jeg viser at politikk utformet for å begrense etterspørselen etter fossilt brensel direkte fører til reduserte markedspriser på slik energi². Derfor vil politikk på etterspørselssiden redusere inntektene til produsentene av fossilt brensel. På den annen side vil politikk som begrenser tilbudet øke markedsprisene. Å bruke en blanding av etterspørsels- og tilbudssidepolitikk kan dermed føre til økende, synkende eller til og med konstante markedspriser. Dette vil ha ulike konsekvenser for fossile produsenter, som for eksempel olje- og gasselskapene i Norge. Jeg viser at inntektene til selskapene faktisk kan øke i som en følge av innføringen av en kombinasjon av globale etterspørselssidetiltak og streng tilbudssidepolitikk.

Et annet kjennetegn ved min studie er at jeg implementer klimapolitikk på en global skala for å redusere utslipp og studerer effekten på ett land. Mange studier ser på effekten av en kombinasjon av tilbuds- og etterspørselssidepolitikk i ett enkelt land. Fæhn mfl. (2017) studerer analytisk og numerisk hvordan innenlandsk etterspørsels- og tilbudssi-

² Jeg bruker begrepet markedspris (eller bare pris) om produsentpris og sluttbrukerpris om den prisen forbrukerne betaler.

depolitikk i Norge kan påvirke globale utslipp. Resultatene indikerer at rundt 2/3 av utslippsreduksjonene bør komme gjennom tilbudssidetiltak i Norge, gitt en kostnadseffektiv reduksjon av globale utslipp. Prest (2022) viser at problemer med karbonlekkasje kan oppstå som en følge av både tilbuds- og etterspørselssidepolitikk i et land. Høyere priser kan føre til høyere produksjon i andre land, mens lavere priser kan stimulere etterspørselen i andre land. Når både tilbuds- og etterspørselssidetiltak iverksettes, kan derimot karbonlekkasjen reduseres eller til og med elimineres.

Først leter petroleumsselskapene etter ressurser, deretter bygger de ut reservene og til slutt produserer de olje og gass. På hvilket stadium kan det være mest aktuelt å innføre tilbudssidetiltak? En stor del av fremtidens olje- og gassproduksjon er basert på investeringskostnader som allerede er påløpt (sunk cost). Å implementere politikk med sikte på å redusere produksjonen fra felt i en tidlig produksjonsfase kan føre til store kostnader for både bedrifter og myndigheter. Årsaken er at de påløpte investeringskostnadene til selskapene ennå ikke er tjent inn. Dette er også tilfelle for olje- og gassfelt som er under utbygging. Derfor er det mest rimelig å fokusere på funn der den endelige investeringsbeslutningen ennå ikke er tatt, samt leteaktivitet (Mohn, 2019). Denne studien er i tråd med dette ved at tilbudssidetiltaket innebærer stans i nye olje- og gassinvesteringer inklusive all leteaktivitet i nye og modne områder. Disse investeringene inkluderer også økt petroleumsutvinning av allerede utbygde reserver.

Denne studien bygger på et nyere arbeid om effektene på de globale energimarkedene av et 1,5 °C-scenario (Lindholt og Wei, 2023). De innfører ulike globale utslippsreducerende tiltak samtidig fra 2021 for å oppnå netto nullutslipp i 2050, noe som er nødvendig for en 1,5 °C verden. De foretar en «myk» sammenkobling (soft-link) av en energimodell (FRISBEE) og en makroøkonomisk generell likevektsmodell (GRACE). På denne måten utvikler Lindholt og Wei (2023) et lignende scenario som NZE IEA til 2050 for både etterspørselen etter fossile brensler og totale CO₂-utslipp. Denne studien anvender energimodellen FRISBEE, men utnytter de endogene variablene fra den generelle likevektsmodellen GRACE. Jeg innfører de samme globale tiltakene som Lindholt og Wei (2023), men mitt fokus er på petroleumsaktivitet på norsk sokkel.

Med det opplegget som er skissert ovenfor tilpasser alle land seg momentant til den strenge etterspørsels- og tilbudssidepolitikken. I et mer realistisk scenario vil noen land innføre mindre strenge tiltak, mens andre land vil

vente og se hvordan situasjonen utvikler seg. Hva vil være konsekvensene av en slik endring i forutsetninger? Det forutsettes også at nye investeringer stanses momentant som følge av direkte regulering. Man kan også se for seg at myndighetene benytter andre virkemidler som f.eks. skatter som potensielt vil ha samme effekt. Hva vil konsekvensene av dette være? Dette vil bli diskutert nedenfor. Jeg vil også kommentere resultatene som nylig er publisert i IEA (2023), som er en oppdatering av analysen av NZE IEA-scenariot i IEA (2021).

MODELLBESKRIVELSE

FRISBEE er en rekursiv, dynamisk partiell likevektsmodell for de globale energimarkedene med 18 regioner. Modellbeskrivelse finnes i Aune mfl. (2005) og Lindholt (2021), med vekt på olje- og gassektorene. FRISBEE har tidligere blitt brukt til studier av petroleumsutvinning (Lindholt, 2021; Lindholt og Glomsrød, 2018), utslipp fra skipsfart og petroleumsvirksomhet i Arktis (Peters mfl., 2011) og virkninger av omstilling av petroleumsnæringen (Aune mfl., 2010). I den nåværende modellversjonen er startåret 2012 og dermed er prisene oppgitt i 2012-USD. Modellen er rekursiv og løses sekvensielt år for år. Den dekker fossilt brensel og fornybar energi. Forøvrig baseres elektrisitetsproduksjonen på fossil og ikke-fossile energikilder.

Modelleringen av det globale oljemarkedet og de regionale gassmarkedene er mest detaljert³, mens markedene for kull, elektrisitet og fornybar energi er modellert på en enklere måte. Fossilt brensel omsettes mellom regioner, mens elektrisitet handles innenfor hver region. Olje og kull handles gjennom en felles pool, mens det er bilateral gasshandel mellom regioner som avhenger av transportkostnadene. Det er frikonkurranse på gass- og kullmarkedene. Verdensmarkedsprisen på olje er eksogen ettersom OPEC tilfredsstiller residualetterpørselen, som er forskjellen mellom global etterspørsel og ikke-OPEC-tilbud til den gjeldende oljepris. Jeg bruker to eksogene oljeprisscenarier; Referanseoljeprisen er hentet fra IEA (2019), mens oljeprisen i NZE-scenariot er fra Lindholt og Wei (2023). Forutsetningen om en eksogen oljepris innebærer at global etterspørsel og ikke-OPEC-tilbud bestemmes uavhengig av hverandre. Selv om det er bilateral gasshandel mellom regioner, antar FRISBEE at gassmarkedet er globalt og integrert på grunn av reduksjon i kostnadene ved transport

av LNG. Innenfor gassmarkedene har man frikonkurranse med endogene gasspriser i hver region. Investeringer i økt transportkapasitet mellom regioner er basert på lønnsomhet. Ny gasstransportkapasitet kan være sjøtransport av LNG og/eller rørledning for gass.

FRISBEE har en detaljert modellering av investeringer og produksjon av olje og gass, som tar eksplisitt hensyn til leting, feltutvikling og produksjon. Olje- og gassaktivitet finner sted i 18 regioner. For olje og gass skiller det mellom tre faser, dvs. den første fasen inneholder uoppdagede felt, den andre oppdagede, men utbygde felt og den siste fasen med utbygde felt i produksjon. Uttak fra utbygde felt fastsettes slik at produsentprisene eksklusive bruttoskatter er lik marginale driftskostnader. Kostnadsfunksjonene er kalibrert basert på data over produksjonskostnader i ulike regioner.

Olje- og gasselskap kan investere i nye felt og i økt olje/gassutvinning i utbygde felt. Uten investeringer i nye reserver må produksjonen baseres på allerede utbygde påviste reserver. Et viktig tiltak på tilbudssiden er å stanse nye petroleumsinvesteringer. Ingen nye investeringer i olje- og gassreserver er også sentralt i NZE IEA-scenariot, men bare som et resultat av strenge tiltak på etterspørselssiden som fører til så lav etterspørsel at det ikke er nødvendig med ytterligere investeringer. Investeringsbeslutninger i olje og gass i FRISBEE er basert på forventede netto nåverdiberegninger i hver region. Forventet nåverdi avhenger av forventet olje- og gasspris, som er gjennomsnittet over de siste seks årene, tiden fra investeringsbeslutning til maksimal platåproduksjon, et realavkastningskrav som er satt til 10 prosent, drifts- og kapitalkostnadene, og netto og brutto skattesatser. Investeringer retter seg først mot de mest lønnsomme feltene, og etter hvert også mot de mer avsideliggende og kostbare områdene. Dette fører til en geografisk spredning av produksjonen. Olje- og gasselskapene investerer i alle prosjekter som gir positiv nåverdi. Nye olje- og gassfunn i hver region er en funksjon av mengden uoppdagede ressurser og forventede priser. I modellen er olje- og gassreservene oppdatert med felldata fra ulike ressursrapporter fra Oljedirektoratet utgitt etter 2012, der den siste er Oljedirektoratet (2021).

Det er frikonkurranse og endogene priser på de regionale kullmarkedene. Sluttbrukerprisene på kull bestemmes av en global kullmarkedspris og regionale transportkostnader. Det skiller ikke mellom investerings- og produksjonsfasen. Kostnadene øker i akkumulert tilbud i hver region, men jeg antar teknologisk fremgang som fører til lavere kostnader.

³ For dette modellarbeidet har jeg hatt tilgang til den omfattende IHS Energy-feltdatabasen, se www.ihs.com.

Regionalt tilbud fastsettes slik at produsentprisen er lik marginale driftskostnader. Kostnadsfunksjonene er kalibrert basert på data over produksjonskostnader i ulike regioner.

Regional elektrisitetsproduksjon bestemmes av elektrisitetsprisen, priser på innsatsvarer, CO₂-avgifter og produksjonskostnader. Tilbudet av ikke-fossil energi (fornybar og kjernekraft) til regional kraftproduksjon er eksogent gitt, og jeg konstruerer både et referanse- og et netto nullutslippsscenario for ikke-fossile brenslere, der det sistnevnte er NZE IEA-scenariot.

Etterspørselen etter alle sekundære energivarer er log-lineære funksjoner av inntekt og sluttbrukerpriser. Videre innføres det autonom energieffektivisering (AEEI)⁴ som er et viktig tiltak i denne studien for å redusere fossil etterspørsel slik at netto nullutslipp kan nås innen 2050. Sluttbrukerprisene er summen av produsentpriser, kostnader til transport, distribusjon og raffinering, og CO₂-avgifter. Innføring av CO₂-avgifter er også et sentralt etterspørselssidetiltak i denne studien. De endogene variablene i FRISBEE er tilbud, etterspørsel og priser på gass, kull og elektrisitet samt tilbud og etterspørsel av olje i hver region.

GLOBALT REFERANSESCENARIO

Denne studien følger Lindholt og Wei (2023) som bruker IEAs STEPS-scenario⁵ som et referansescenario for de globale energimarkedene (IEA, 2019). I dette referansescenariot vokser etterspørselen etter primærenergi med 25 prosent til 2040. Derfor nås det også en topp i globale energirelaterte CO₂-utslipp i 2040, fordi befolknings- og BNP-vekst fører til et stadig økende forbruk av fossil energi som oppveier utslippsreduksjoner som følge av klimapolitikk.

Befolkningsutvikling, BNP-vekstrater og CO₂-priser i hver region i FRISBEE er hentet fra STEPS i IEA (2019). Det er også volumene av ikke-fossile brenslere (fornybart pluss kjernekraft) i kraftsektoren i hver region. Den eksogene oljeprisprofilen er også hentet fra IEA (2019). Etter å ha inkludert alle tiltak og eksogene variabler, simuleres referansescenariot. I Lindholt og Wei (2023) kommer det frem at tidsprofilen for globalt forbruk av fossilt brensel og utslipp av CO₂ i referansescenariot i FRISBEE samsvarer

⁴ Engelskspråklig fagterm er autonomous energy efficiency improvement.

⁵ STEPS: the STated (Energy) Policies Scenario.

bra med STEPS.⁶ Nedenfor vil jeg blant annet beskrive norsk petroleumsproduksjon i referansescenariot til 2050.

GLOBALT NET ZERO EMISSION SCENARIO

Jeg bruker strategien i Lindholt og Wei (2023) til å etablere en lignende bane som NZE IEA til 2050 for etterspørsel etter fossil energi samt totale CO₂-utslipp.⁷ Jeg iverksetter altså identiske globale tiltak som Lindholt og Wei (2023), men mitt fokus er på norsk sokkel og ikke globale energimarkeder. Først sammenkobles (soft-link) energimodellen FRISBEE med en generell likevektsmodell GRACE for å utvikle NZE-scenariot. Denne «myke» samkoblingen innebærer å sette endogene variabler fra den ene modellen inn i den andre modellen. På dette stadiet innføres de regionale endogene BNP-vekstratene fra NZE-scenariot i GRACE til FRISBEE. I motsetning til NZE IEA, der BNP-veksten er eksogen, kan jeg derfor ta hensyn til den gjensidige påvirkningen mellom utslippsreducerende tiltak og økonomisk vekst representert ved BNP.

For å nå NZE-målet iverksettes ulike tiltak (se Tabell 1). Jeg innfører årlige CO₂-avgifter for hver region i tråd med NZE IEA-scenariot. Videre bruker jeg eksogene regionale volumer av ikke-fossile brenslere i kraftsektoren hentet fra NZE IEA.

I tillegg økes energieffektiviseringen i etterspørselen etter olje til 4 prosent per år for å harmonere med IEA (2021). IEA innfører en reduksjon i energiintensitet (energibruk/BNP) på over 4 prosent per år mellom 2020 og 2030 og nesten 3 prosent mellom 2030 og 2050. Jeg understreker at en endring i energiintensitet også kan inkludere en overgang til mindre energiintensive sektorer i tillegg til ren effektivisering. I FRISBEE er etterspørselen etter alle energivarer log-lineære funksjoner av inntekt (BNP), sluttbrukerpriser og AEEI. Dette betyr at en økning i AEEI på x prosent fører til en nedgang i etterspørselen på x prosent for gitte priser og inntekt. IEA (2021) understreker at 4 prosent per år er omtrent tre ganger den gjennomsnittlige intensitetsnedgangen de siste tjue årene. Å få til slike forbedringer vil selvsagt være svært utfordrende. Jeg under-

⁶ STEPS-scenariot går frem til 2040, men jeg simulerer modellen til 2050 da dette er projeksjonsperioden i NZE IEA.

⁷ Fokuset til Lindholt og Wei (2023) er på globale markeder. De beskriver at effekten av å innføre ulike etterspørsels- og tilbudssidetiltak i en global skala er å redusere fossilt brenselforbruk og tilsvarende utslipp til rundt 90 prosent fra referansescenariot i 2050. Utslippene i NZE IEA reduseres med 95 prosent. En årsak til at reduksjonen er større i NZE IEA er blant annet at den inkluderer frivillig og ubetinget atferdsendringer i befolkningen.

Tabell 1: Forutsetninger og tiltak for å nå NZE FRISBEE.

Forutsetninger/Tiltak	Beskrivelse
Eksogene BNP-vekstrater	Innføre de regionale endogene BNP-vekstratene fra NZE-scenariot i den makro-økonomiske generelle likevektsmodellen GRACE til FRISBEE.
CO ₂ -avgifter	Innføre regionale CO ₂ -avgifter i tråd med NZE IEA.
Kraftsektoren	Eksogene regionale volumer ikke-fossil energi (fornybar og kjernekraft) i kraftsektoren hentes fra NZE IEA. ¹
Autonom energieffektivisering (AEEI)	4 prosent per år for oljeetterspørsel; 7,8 prosent for gassetterspørsel.
Stanse investeringer	Ingen nye investeringer i nye eller utbygde felt, og heller ingen leteaktivitet i nye eller modne områder.
Eksogen oljepris	Bruker endogen oljepris fra NZE-scenariot i GRACE som ny eksogen oljepris i FRISBEE.

¹ Jeg har de regionale volumene av ikke-fossil energi per år for Sustainable Development Scenario i IEA (2022). Jeg har totalt globalt volum av ikke-fossil energi i NZE per år. Jeg justerer de regionale tallene i SDS oppover (med globalt volum av ikke-fossil energi i NZE delt på globalt volum av ikke-fossil energi i SDS).

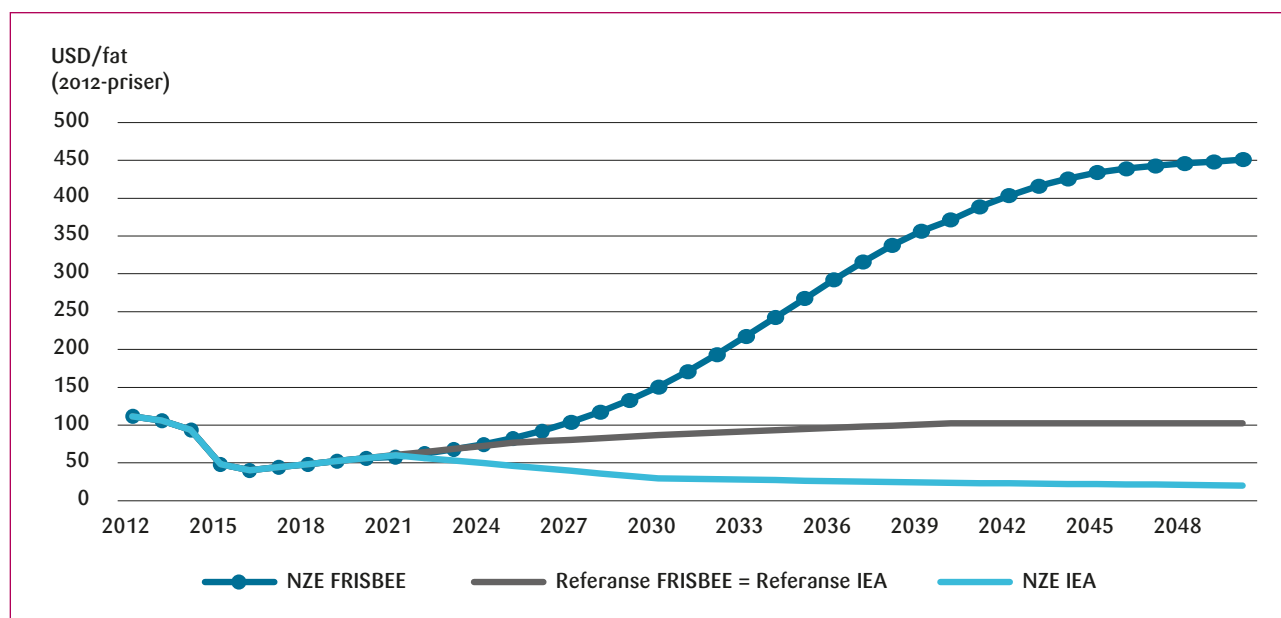
streker her at man må innføre en AEEI på nesten 8 prosent per år for at etterspørselen etter gass skal være omtrent på linje med NZE IEA, og dette vil jeg komme tilbake til nedenfor.

Jeg stanser også alle nye investeringer i påviste reserver (produserende felt) og uoppdagede ressurser (leteaktivitet) i alle produsentland for olje og gass, inklusive Norge. Jeg ser bort fra at enkelte land har klimapolitikk utover det som nevnes i Tabell 1. La oss starte med effektene på det norske oljemarkedet.

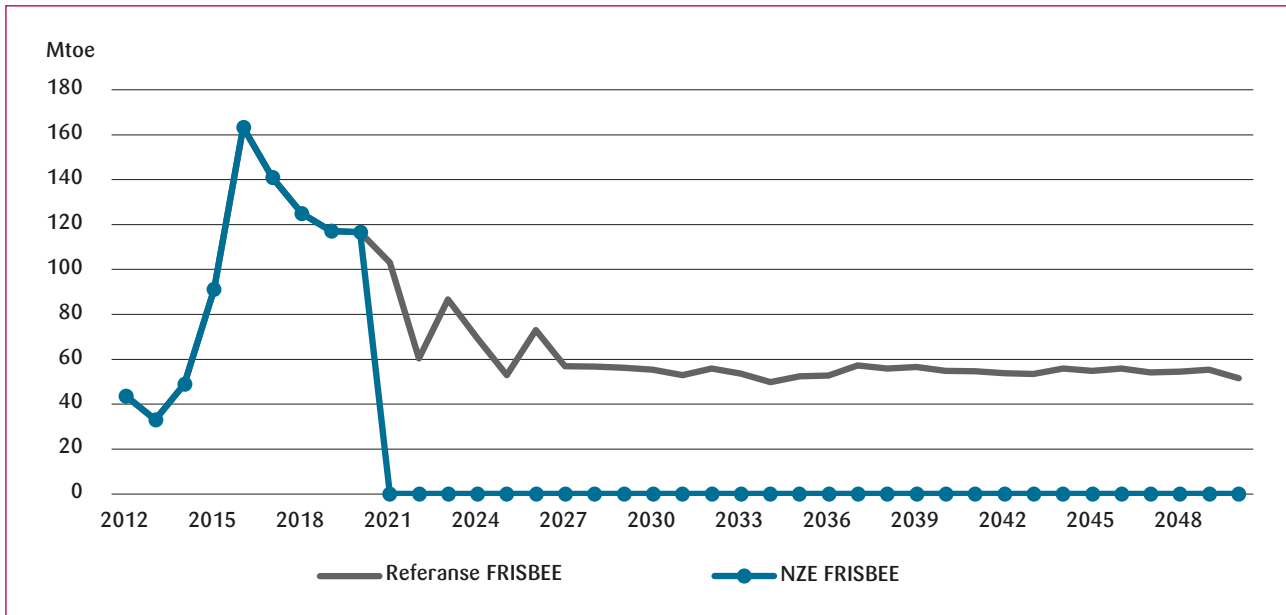
OLJEMARKEDET OG EFFEKTER PÅ NORSK AKTIVITET

La oss først se på oljeprisen. Figur 1 viser oljeprisutviklingen i referanse- og NZE-scenariene. Referansescenariot i FRISBEE er basert på STEPS-scenariot til IEA (2019).⁸ Realoljeprisen (2012-USD) øker til 102 USD i 2040, som er det siste året med pristall. Når jeg studerer effektene frem til 2050, holder jeg ganske enkelt realoljeprisen konstant etter 2040.

⁸ IEA (2019) presenterer kun pristall for spesifikke år, men jeg beregner data for alle år gjennom interpolasjon. Det samme gjelder for NZE IEA-scenariot.



Figur 1: Oljepris i referanse- og NZE-scenarier



Figur 2: Totale investeringer i nye oljereserver i referansescenario og NZE-scenario

IEA (2021) benytter ulike etterspørselssidetilak for å få til en kraftig nedgang i etterspørselen etter olje, gass og kull i tråd med NZE IEA. Dette fører til at oljeprisen (2012-priser) i NZE IEA-scenarioet faller kraftig til rundt 30 dollar per fat i 2030 og 20 dollar per fat i 2050.⁹ IEA (2021) understreker at med en slik prisutvikling er det ikke nødvendig med nye investeringer i oljefelt fra og med 2021. Ettersom tilbudet automatisk tilpasser seg det nye lave etterspørselsnivået, er det derfor ikke nødvendig med en aktiv tilbudssidepolitikk. Den lave oljeprisen i 2050 vil opprettholde produksjonen i felt med relativt lave kostnader, fremfor alt i Midtøsten.

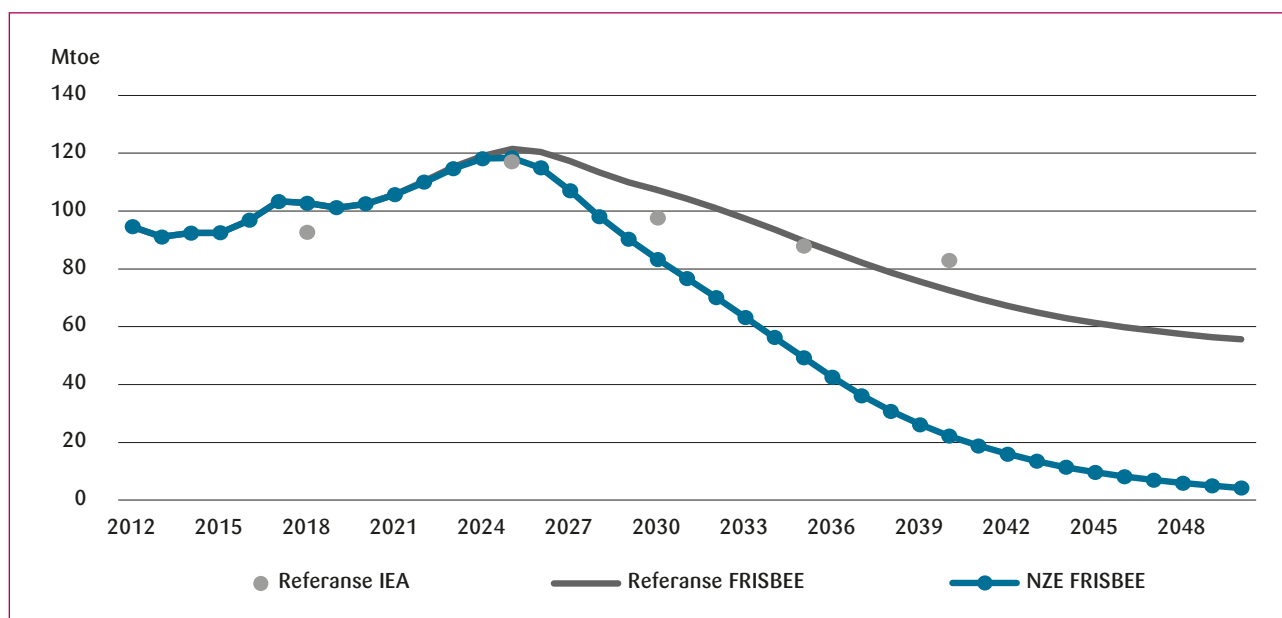
Sammenkobling av modellene innebærer at jeg tar serien for realoljepris og BNP-vekst fra GRACE og simulerer FRISBEE med disse dataene. Spesielt vesentlig er det at oljeprisen fra GRACE blir den nye eksogene prisen i NZE FRISBEE-scenarioet. Figur 1 viser at denne oljeprisen når over 400 USD (2012-priser) per fat i 2050, noe som er fire ganger høyere enn referanseoljeprisen. Denne prisøkningen skyldes en gradvis reduksjon over tid i oljereserver som er tilgjengelige for produksjon i den generelle like-

⁹ Dersom denne oljeprisen implementeres i NZE FRISBEE oppnås ikke den nødvendige reduksjonen i tilbudet (=etterspørselen). Årsaken er at produksjonen er knyttet til tidligere investeringer i nye reserver og dette definerer den til enhver tid gjeldende produksjonskapasiteten, som igjen setter en grense for hvor mye produksjonen kan reduseres.

vektsmodellen GRACE. En slik oljepris fører til at den globale oljeetterspørsel i FRISBEE faller med 89 prosent fra referansescenarioet i 2050. Husk at for å oppnå denne reduksjonen innføres det også CO₂-priser, de eksogene volumene av ikke-fossil energi i kraftsektoren i henhold til NZE IEA og en AEEI på 4 prosent per år. Imidlertid har den strenge tilbudspolitikken klart sterkere effekt på oljeprisen enn etterspørselstiltakene.

Redusert forbruk av olje kan oppnås med både høye og lave oljepriser. IMF (2022) viser også at NZE-scenarioet kan være i overensstemmelse med både økende og fallende oljepriser. Når de kun vurderer tiltak på etterspørselssiden, synker oljeprisen til 20 USD per fat i 2030. Når fallende oljeproduksjonen drives av tilbudssidetilak, lik den som iverksettes i NZE FRISBEE, vil dette resultere i et sterkt press oppover på prisen som i IMF (2022) når omtrent 190 USD per fat i 2030. Figur 1 viser at denne oljeprisen er noe høyere enn prisen i 2030 i NZE FRISBEE-scenarioet.

La oss se på utviklingen i oljeinvesteringene i Mtoe (millioner tonn oljeekvivalenter) på norsk sokkel ved simulering av FRISBEE. Figur 2 viser at i referanseoljeprisscenarioet er investeringene i nye reserver generelt på en fallende



Figur 3: Norsk oljeproduksjon i referansescenarioer og NZE-scenario

trend fra 2021 til 2027.¹⁰ Investeringene følger et syklisk mønster i denne perioden. Deretter flater investeringene ut til et gjennomsnittlig nivå på rundt 55 Mtoe per. I NZE FRISBEE-scenarioet stopper nye investeringer fra og med 2021.

La oss se på effektene på norsk oljeproduksjon. Figur 3 viser produksjonen i referanseoljeprisscenarioet i FRISBEE. Produksjonsnivået samsvarer relativt godt med den faktiske utviklingen frem mot 2021. Figuren viser at produksjonen øker fra rundt 2020 som for øvrig er i tråd med anslag fra Norsk Petroleum (2023). Årsaken til denne økningen er oppstarten av det gigantiske oljefeltet Johan Sverdrup i Nordsjøen. Fra rundt 2026 synker imidlertid det totale tilbudet jevnt over perioden frem til 2050. Da er oljeproduksjonen nesten 50 prosent lavere enn nivået i 2020.

Hvordan samsvarer referansescenarioet i FRISBEE for Norge med IEA STEPS?¹¹ Figur 3 viser at oljeproduksjonen generelt er høyere i FRISBEE enn i STEPS frem til 2035, mens den er noe lavere i 2040.¹²

¹⁰ Jeg tar ikke hensyn til de attraktive skattevilkårene som ble innført i 2020 for å øke olje- og gassinvesteringene.

¹¹ IEA (2019) presenterer ikke oljetall for Norge. Jeg beregner dataene fra IEA for Norge som en konstant andel av utviklingen over tid i produksjonen i hele Europa minus produksjonen i EU.

¹² Jeg vurderer ikke kortsiktige svingninger som nedgang i oljeetterspørsel og pris i 2020 på grunn av COVID-19-pandemien.

Figur 3 viser at stans i oljeinvesteringer fra 2021 fører til en relativt rask nedgang i produksjonen. Etterspørselssidertiltakene har ingen direkte effekt på norsk tilbud, da oljeprisen er gitt.¹³ I 2050 er oljetilbudet 92 prosent lavere enn i referansescenarioet i FRISBEE (som er en noe høyere reduksjon enn global etterspørselsnedgang for olje på 89 prosent). Det er imidlertid nesten ingen reduksjon i produksjonen før 2025, og årsaken er blant annet at utvinningsen i stor grad er basert på det lønnsomme gigantfeltet Johan Sverdrup som har store allerede utbygde påviste reserver som ikke blir påvirket av en stans i investeringene. Jeg finner at akkumulert produksjon går ned med 37 prosent frem til 2050. Jeg understreker at IEA (2021) ikke presenterer produksjonstall for hverken olje (eller gass) for land eller regioner i NZE IEA-scenarioet.

Siden norsk oljeproduksjon faller relativt raskt, kunne man tro at oljeproducentene ville tape på innføring av strenge klimatiltak. Den sterke økningen i NZE FRISBEE-oljeprisen motvirker imidlertid tapet av produksjon i en slik grad at netto nåverdien av fremtidige oljeinntekter øker slik

¹³ Indirekte påvirker imidlertid etterspørselssidertiltakene oljeprisen i GRACE-modellen, og dermed til syvende og sist norsk tilbud siden oljeprisen fra GRACE er implementert i FRISBEE.

Tabell 2: Netto nåverdier av fremtidige oljeinntekter i FRISBEE referanse- og NZE-scenarioet. Milliarder USD.

Selskap Referansescenario	Stat Referansescenario	Total Referansescenario	Selskap NZE	Stat NZE	Total NZE
87	434	521	130	653	783

Tabell 2 viser. Netto nåverdien for selskapene og staten¹⁴ øker med henholdsvis 49 prosent og 50 prosent fra referansescenarioet til NZE-scenarioet, noe som gjør at samlede inntekter også øker med 50 prosent. Derfor kan det være gunstig for produsentene at det innføres strenge tilbudssidetiltak på det globale oljemarkedet (i tillegg til etterspørselstiltakene).

Med det opplegget som er skissert ovenfor tilpasser alle land seg momentant og fullt og helt til en streng etterspørsels- og tilbudssidepolitikk. I realiteten kan det være at noen oljeprodusenter blir bekymret for at produksjonen gradvis blir sentrert i noen få land i Midtøsten. Videre kan det være at fattige land som f.eks. Guyana som står på trapene til å bli petroleumsprodusenter ikke er interessert i å holde igjen på produksjonen. Hva vil konsekvensen være av at noen land innfører mindre strenge tiltak og/eller venter og ser hvordan situasjonen utvikler seg? La oss ta Norge som eksempel og ta som utgangspunkt at de reduserer investeringer og oljeproduksjon i mindre grad enn det som er i tråd med 1,5 °C-målet. Basert på analysen i Fæhn mfl. (2017) vil en reduksjon i norsk oljeproduksjon gi høyere pris, noe som gir redusert global etterspørsel og økt produksjon fra andre oljeprodusenter, mens de globale CO₂-utslippene mest sannsynlig vil falle. Tilsvarende vil økt norsk oljeproduksjon (eller mindre reduksjon i tilbudet) gi økte globale utslipp. En slik tilpasning kan føre til at 1,5 °C-målet ikke nås om det ikke settes inn strengere tiltak på et senere tidspunkt. Dersom ikke oljetilbudet reduseres i like stor grad som i 1,5 °C-scenarioet, vil dette mest sannsynlig føre til en lavere oljepris, noe som isolert sett vil være negativt for oljeprodusentene. En mindre reduksjon i oljetilbudet vil isolert sett gi økte inntekter fra f.eks. norsk sokkel, men det vil være usikkert hvordan den samlede effekten på inntektene blir. Noen oljeprovinsjer kan tenkes å opptre som gratispassasjerer ved at de ikke reduserer tilbudet i det hele tatt, men likevel nyter godt av en høyere oljepris som følge av at andre reduserer produksjonen.

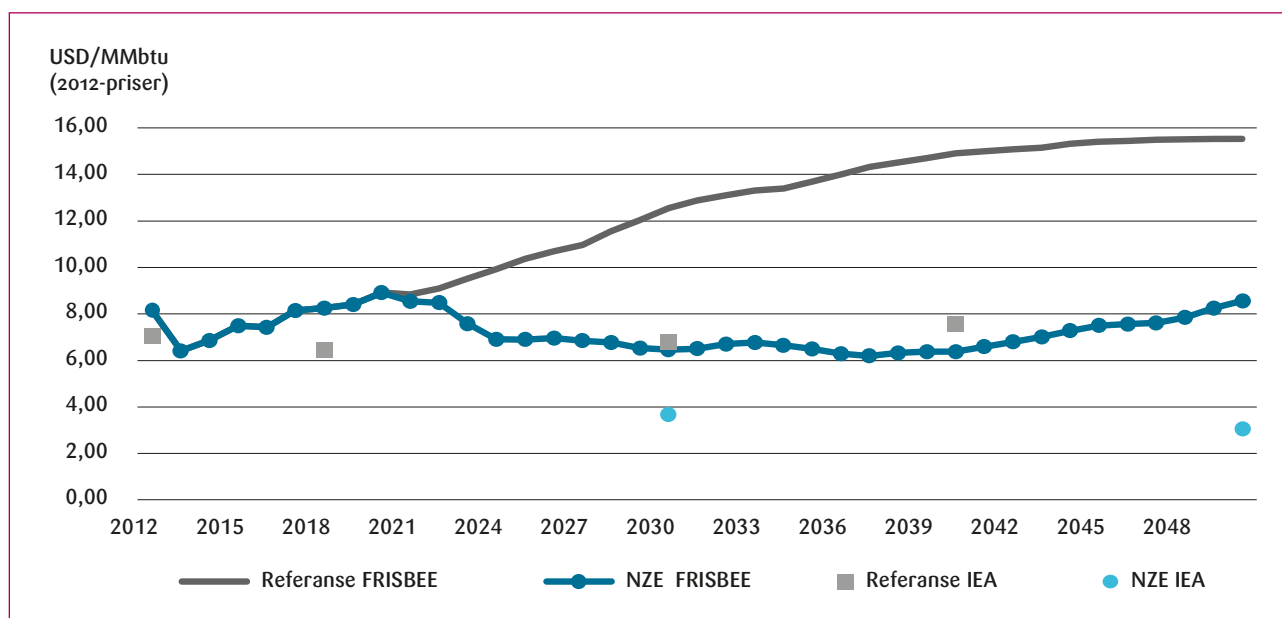
¹⁴ Diskonteringsrenten settes til 7 prosent for selskapene og 4 prosent for staten. Statens inntekter består av skatter. Det sees bort ifra miljø- og arealavgifter, inntekter fra SDØE og utbytte fra Equinor.

I analysen ovenfor forutsettes det at investeringene stanses momentant ved en direkte regulering. Men man kan også se for seg at myndighetene benytter fiskale virkemidler som potensielt kan ha samme effekt på investeringene. En mulighet er å innføre en ekstra produksjonsavgift på den produksjonen som kommer fra nye investeringer. Det vil imidlertid være vanskelig å finne det nivået på avgiften som gjør fremtidige investeringer ulønnsomme, slik at man oppnår den ønskede reduksjonen i produksjonen som beskrevet i Figur 3 ovenfor. I tillegg vil det være et omstridt tiltak all den tid det innebærer en kraftig inntektsoverføring fra selskapene til staten. En annen mulighet myndighetene har er å sette et tak for fremtidig produksjon og innføre et system med omsettelige utvinningstillatelser. Et slikt virkemiddel vil være kostnadseffektivt i den forstand at ressursene med de høyeste utvinningskostnadene vil forbli i bakken, noe som vil begrense inntektstapet som følge av redusert fremtidig produksjon. Selv om det på denne måten vil føre til lavere kostnader enn ved direkte regulering, vil man måtte kontrollere at selskapene ikke produserer mer enn det utvinningstillatelsene tilsier, noe som vil innebære ekstra kostnader.

GASSMARKEDET OG EFFEKTER PÅ NORSK AKTIVITET

Jeg skal nå studere gassmarkedet. Mitt utgangspunkt er gjennomføring av de samme klimapolitiske tiltakene som for olje; innføring av CO₂-priser og økt ikke-fossil energi i kraftproduksjon i tråd med NZE IEA. Jeg innfører også en AEEI på 4 prosent per år og stans i nye gassinvesteringer fra 2021 globalt (og dermed i Norge). Det antas at gassmarkedene kan modelleres som frikonkurransemarkeder i FRISBEE, og at gassprisen bestemmes endogent i regionale markeder.

I Lindholt og Wei (2023) ender den globale gassetterspørselen i FRISBEE 89 prosent lavere enn nivået i referansescenarioet i 2050. AEEI må imidlertid øke fra 4 prosent til 7,8 prosent per år for å oppnå en slik reduksjon i etterspørselen. Årsaken er at det fortsatt er tilstrekkelig med lønnsomme utbygde påviste gassreserver globalt til å opprettholde en relativt stor produksjon frem til 2050, og det



Figur 4: Norsk gasspris i referanse- og NZE-scenarioer

må iverksettes strengere tiltak for å oppnå ytterligere reduksjoner i etterspørselen (=tilbudet). Uansett, siden 4 prosent per år er omtrent tre ganger høyere enn den gjennomsnittlige intensitetsnedgangen som er oppnådd de siste tiårene, vil det selvfølgelig være en ekstremt utfordrende oppgave å oppnå en økning i AEEI på nesten 8 prosent.

La oss se på de endogene gassprisscenarioene i Figur 4. I følge referansescenarioet¹⁵ øker den norske gassprisen i FRISBEE fra i underkant av 9 USD/MMbtu i 2020 til nesten 16 USD/MMbtu i 2040, før den flater ut det siste tiåret.¹⁶ Dette er en relativ økning i gassprisen på 82 prosent, ikke langt fra økningen på 90 prosent i referanseoljeprisen over samme tidsrom.

Referanse-gassprisen i FRISBEE er mye høyere enn referanseprisen fra IEA hentet fra STEPS i IEA (2019). Denne prisen, som er en vektet gjennomsnittlig importpris for EU, øker fra 6,5 USD/MMbtu i 2018 til bare 7,5 USD/MMbtu i 2040.¹⁷ En årsak til dette ser ut til å være at IEA anslår relativt lave fremtidige kostnader for LNG, som legger en demper på de internasjonale gassprisene.

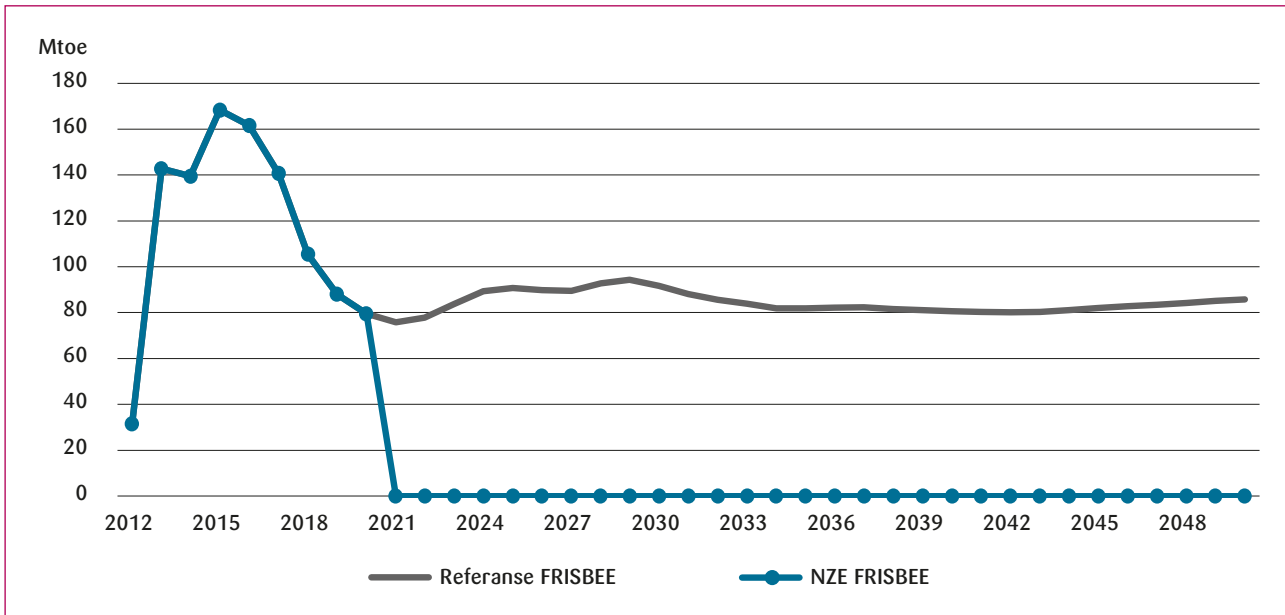
¹⁵ Gassprisene i Norge og Vest-Europa i FRISBEE er gjennomgående svært like.

¹⁶ Jeg tar ikke hensyn til kortsiktige endringer i prisen, som f.eks. den høye gassprisen i 2022 som følge av Russlands invasjon av Ukraina.

¹⁷ IEA (2019) presenterer kun pristall for bestemte år.

Figur 4 viser at gassprisene i NZE IEA i 2040–2050 er mer enn 50 prosent lavere enn i referansescenarioet i IEA. Årsaken er den samme som for olje ved at det innføres ulike tiltak på etterspørselssiden for gass som fører til en kraftig nedgang i etterspørselen. Derfor faller gassprisene til et nivå bestemt av den kortsiktige marginalkostnaden for levering av gass fra eksisterende prosjekter. Med såpass lave gasspriser er det ikke nødvendig med nye investeringer fra 2021. Som for olje tilpasser gasstilbudet seg automatisk til det nye lave etterspørselsnivået, og det er ikke nødvendig med en aktiv tilbudsidepolitikk. Den lave gassprisen i 2050 gjør at produksjonen opprettholdes i lavkostnadsfelt, fremfor alt i Midtøsten.

Gassprisene faller også fra referansescenarioet i FRISBEE til NZE FRISBEE, med 40–60 prosent etter 2030. Gassprisen synker selv om nye gassinvesteringer stanses fra 2021, et tiltak som isolert sett fører til høyere gasspriser. Årsaken er at etterspørselssidiltakene har atskillig sterkere effekt på gassetterspørselen enn det som var tilfellet med oljeforbruket og det skyldes flere forhold. For det første har innføring av CO₂-avgifter sterkere effekt på gass selv om den er mindre karbonholdig enn olje. Årsaken er at olje i utgangspunktet representerer dyrere energi enn gass. Et prispåslag i forhold til CO₂-innholdet gir altså relativt sett et mindre tillegg i sluttbrukerprisen på olje enn for gass. For det andre vil innføring av store mengder ikke-



Figur 5: Total investering i nye gassreserver i referansescenario og NZE-scenario

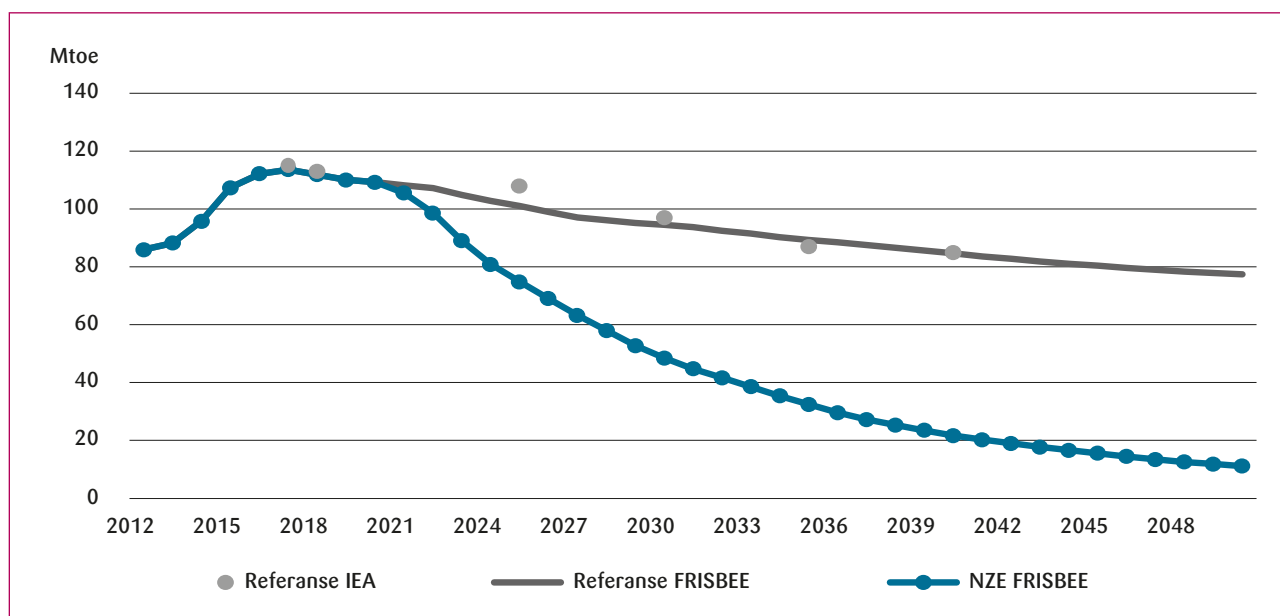
fossil energi i kraftsektoren i tråd med NZE-scenarioet ramme gass atskillig mer enn olje da olje knapt brukes i kraftproduksjon. Mens oljeandelen i global elektrisitetsproduksjon går ned fra 4 prosent i 2020 i referansescenarioet til null i NZE-scenarioet i 2050, synker andelen gass fra hele 24 prosent til 1 prosent (IEA, 2021). For det tredje, mens AEEI for olje er 4 prosent per år, implementeres det en atskillig strengere etterspørselssidepolitikk for gass ettersom AEEI nesten er 8 prosent.

La oss se på utviklingen i gassinvesteringene på norsk sokkel. Figur 5 viser at investeringene i nye gassreserver i referansescenarioet i FRISBEE øker med nesten 20 prosent fra 2020 til 2030, før investeringene avtar og flater ut til et nivå på rundt 80 Mtoe per år fra midten av 2030-tallet. Mot slutten av simuleringsperioden er volumet av gassinvesteringene rundt 45 prosent høyere enn oljeinvesteringene (se Figur 2). Da er gassproduksjonen en tredjedel høyere enn oljeproduksjonen som vil bli klart nedenfor. I NZE FRISBEE-scenarioet stanses nye gassinvesteringer fra 2021.

La oss se på effektene på norsk gassproduksjon. Figur 6 viser norsk gassproduksjon i referansescenarioet i FRISBEE. Produksjonsnivået samsvarer relativt godt med den faktiske utviklingen frem til 2021. Gassproduksjonen i referansescenarioet faller fra 2020 til 2050, men kun med rundt 30 prosent. Dette er lavere enn for olje hvor tilbudet

nesten ble halvert. Hvordan samsvarer gassproduksjon i referansebanene i FRISBEE og IEA? Figur 6 viser at gass-tilbudet i FRISBEE generelt er noe lavere frem til rundt 2030, men så ligger det tett opptil nivåene til IEA.

Innføring av tiltakene på etterspørsels- og tilbudssiden beskrevet ovenfor fører til en relativt kraftig nedgang i norsk gassproduksjon. For eksempel betyr stans av investeringer i nye reserver fra 2021 at produksjonen deretter må komme fra allerede utbygde felt, slik tilfellet også er for olje. I 2050 reduseres norsk gasstilbud med 86 prosent fra referansescenarioet i FRISBEE (som er noe lavere enn reduksjonen i global gassetterspørsel på 89 prosent og enda lavere enn reduksjonen av norsk oljetilbud på 92 prosent). En årsak til dette er at det finnes relativt store volumer av utbygde påviste norske gassreserver som kan utvinnes ved relativt lave gasspriser. Figur 6 viser at selv med rask energieffektivisering og ingen nye investeringer, er det fortsatt nok lønnsomme påviste gassreserver i dag til å opprettholde produksjonen frem til 2050 på rundt en tittel av dagens nivå. (For olje er samme tall under 4 prosent.) Akkumulert gasstilbud går ned med 53 prosent i perioden fra 2021 til 2050, mye høyere enn olje som har en reduksjon på 37 prosent. Årsaken er at fremtidig gassproduksjon er et resultat av relativt større fremtidige investeringer sammenlignet med olje, og det gjør også at gassproduksjonen i referansebanen er relativt flat over simuleringsperioden sammenlignet med



Figur 6: Norsk gassproduksjon i referansescenarioer og NZE-scenario

oljeproduksjonen som faller raskere. Dette kan illustreres ved forholdet mellom investeringer i nye reserver og produksjonsnivået (i Mtoe). Et forhold over én betyr at de utvunnede reservene mer enn erstattes av tilførte (utviklede) reserver. Forholdet mellom investeringer i nye reserver og produksjonsnivået for gass øker til over 0,9 etter 2024 og til over 1,0 etter 2043, mens forholdet for olje er over 0,9 først etter 2045, men når aldri 1,0.¹⁸

Siden både gassprisen og norsk gassproduksjon faller, vil gassprodusentene helt klart tape på innføring av strenge klimatiltak slik Tabell 3 viser. Nåverdien av netto kontantstrømmene for selskapene og staten faller med henholdsvis 88 prosent og 91 prosent fra referansescenarioet til NZE-scenarioet, noe som gjør at samlede inntekter synker med 90 prosent. Hva så med totale petroleumsinntekter, i og med at oljeinntektene øker? Tabell 3 viser at den samlede netto nåverdien for selskapene og staten faller med henholdsvis 6 prosent og 8 prosent, noe som gjør at de samlede inntektene fra norsk sokkel synker med 8 prosent. Det kan derfor konkluderes med at inntektene fra norsk sokkel faller i relativt liten grad som følge av at det innføres strenge etterspørsels- og tilbudssidertiltak på det globale olje- og gassmarkedet.

¹⁸ Dette kan også sees ved å sammenligne gassinvesteringer i Figur 5 og gasstilbud i Figur 6 med oljeinvesteringer i Figur 2 og oljeproduksjon i Figur 3.

Hva vil konsekvensen være av at noen land innfører mindre strenge tiltak og/eller venter og ser hvordan situasjonen utvikler seg på gassmarkedet? La oss igjen ta Norge som eksempel og ta som utgangspunkt at de reduserer investeringer og gassproduksjon i mindre grad enn det som er i tråd med 1,5 °C-målet. For olje så vi at Norge kunne få økte inntekter, men at det sannsynligvis ville bli vanskeligere å nå 1,5 °C-målet. Vil økt norsk gassproduksjon (eller mindre reduksjon i tilbudet) gi økte globale utslipp i likhet med olje? Fæhn mfl. (2023) finner at økt norsk gassproduksjon sannsynligvis vil føre til lavere gasspriser, men ha en usikker effekt på netto klimagassutslipp på lengre sikt. Som for olje så vil Norge kunne få økte gassinntekter ved ikke å redusere gasstilbudet i like stor grad som i 1,5 °C-scenarioet, dersom den negative priseffekten er svak nok. Effekten på utslipp og dermed 1,5 °C-målet er usikkert, først og fremst fordi økt gassproduksjon kan fortrenge kullproduksjon som har høyere utslipp.

IEA har nylig kommet med en oppdatert modellering av NZE-scenarioet i IEA (2023). Der åpner de for noe mer kortsiktige investeringer i økt petroleumsutvinning av allerede utbygde reserver. Likevel finner de at global oljeproduksjonen må falle om lag til samme nivå i 2050 som i IEA (2021). Gassproduksjonen i 2050 er lavere i den oppdaterte rapporten, noe som innebærer at flere gassfelt må stenges

Tabell 3: Netto nåverdier av fremtidige olje- og gassinntekter i FRISBEE referanse- og NZE-scenariet. Milliarder USD.

	Selskap Referanse- scenariet	Stat Referanse- scenariet	Total Referanse- scenariet	Selskap NZE	Stat NZE	Total NZE
Olje	87	434	521	130	653	783
Gass	59	308	367	7	29	36
Total	146	742	888	137	682	819

ned tidligere. Det er lite trolig at dette vil ha særlig konsekvens for de samlede petroleumsinntekter fra norsk sokkel.

MULIGE MAKROØKONOMISKE KONSEKVENSER

Denne analysen har ikke modellert makroøkonomien.¹⁹ Aune mfl. (2020) bruker en makroøkonomisk modell for norsk økonomi og ser på konsekvensene for økonomisk vekst, arbeidsledighet, rente osv. av at fremtidige investeringer og produksjon av olje og gass faller. De ser riktignok på en situasjon der investeringer og produksjon ikke faller like raskt og i like stor grad som i 1,5 °C-scenariet.

I et alternativ i Aune mfl. (2023) kombineres reduksjon i nye leteområder med skatteendringer som reduserer selskapenes insentiver til å utnytte allerede tildelte områder for petroleumsvirksomhet. De anslår at norsk produksjon av olje og gass samlet blir om lag halvert i 2050 sammenliknet med deres referansealternativ. Til sammenlikning finner jeg at i 2050 reduseres tilbudet av olje og gass med henholdsvis 92 prosent og 86 prosent fra referansescenariet som brukes her.

Aune mfl. (2020) finner at i andre halvdel av 2020-tallet faller petroleumsinvesteringene kraftig og det fører med seg en nedgang i økonomisk aktivitet slik at BNP Fastlands-Norge faller med 2 prosent og arbeidsløsheten øker med et prosentpoeng sammenliknet med referansebanen. Sentralbanken senker renten når aktiviteten i økonomien dempes. Lavere styringsrenter og svakere valutakurs vil bidra til at økonomien henter seg noe inn igjen utover på 2030-tallet. Svakere valutakurs vil gjøre at bedrifter i andre sektorer enn olje og gass bedrer sin internasjonale konkurransevne og derigjennom øker eksporten og vinner markedsandeler på hjemmemarkedet. På lang sikt faller derfor BNP Fastlands-Norge med om lag 1,5 prosent sammenliknet

¹⁹ Det vil komme en makroøkonomisk analyse under NFR-prosjektet «Stresstest av norsk økonomi» som den foreliggende analysen også er en del av.

med referansebanen, noe som tilsvarer omtrent den normale veksten i fastlandsøkonomien fra et år til det neste.

Med en kraftigere og raskere nedgang i petroleumsinvesteringene i 1,5 °C-scenariet enn i Aune mfl. (2020) vil man forvente en raskere og sterkere nedgang i økonomisk aktivitet i Fastlands-Norge og en større økning i arbeidsløsheten. Med et slikt kraftig sjokk er det usikkert i hvilken grad lavere styringsrenter og svakere valutakurs vil bidra til at økonomien henter seg inn relativt raskt igjen over tid ved at ressurser som frigjøres når petroleumsutvinningen trappes ned, finner annen anvendelse som demper nedgangen i økonomien. Det kan være at arbeidsløsheten i større grad biter seg fast enn i Aune mfl. (2020).

Jeg finner at statens samlede skatteinntekter ikke reduseres i særlig grad fordi oljeprisen stiger som følge av tilbudsdieltaket. Dette kan innebære at pensjonsfondet ikke reduseres i særlig grad. Aune mfl. (2020) påpeker at en kronesvekkelse vil øke verdien av pensjonsfondet i norske kroner. Alt i alt kan det derfor hende at det ikke vil være nødvendig å føre en strammere finanspolitikk i 1,5 °C-scenariet sammenliknet med referansebanen.

OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Jeg studerer virkningen på olje- og gassaktiviteten i en moden provins som Norge av å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 °C. Jeg tar utgangspunkt i et netto nullutslippsscenario til 2050 i den globale energisektoren ved å sammenkoble energimodellen FRISBEE med en makroøkonomisk generell likevektsmodell. Basert på et referansescenario fra IEA antar jeg samme befolkningsvekst, BNP-vekstrater og CO₂-priser i FRISBEE. Deretter modifierer jeg denne banen slik at den i store trekk samsvarer både med den globale etterspørselen etter fossilt brensel og totale CO₂-utslipp i netto nullutslippsscenarioet fra IEA.

For å oppnå netto nullutslipp implementerer jeg global etterspørselssidepolitikk som høye CO₂-avgifter, sterk

energieffektivisering og mer ikke-fossil energi i kraftproduksjonen. Men i tillegg til disse tiltakene designet for å redusere etterspørselen etter fossilt brensel, innføres det også globale tiltak på tilbudssiden som i stor grad begrenser fremtidig produksjon av fossilt brensel.

Gjennomføring av disse globale tiltakene fører til en relativt rask nedgang i norsk olje- og gassproduksjon frem til 2050. I 2050 er oljetilbudet 92 prosent lavere sammenlignet med referansescenarioet, mens gasstilbudet faller med 86 prosent. Ingen nye investeringer i olje og gass betyr at fremtidig produksjon må komme fra allerede utbygde påviste reserver. Imidlertid er det fortsatt tilstrekkelig med lønnsomme utviklede påviste gassreserver i dag til å opprettholde produksjonen frem til 2050 på rundt en tittel av dagens nivå. For olje er det samme tallet nesten 4 prosent.

Iverksetting av disse strenge tiltakene som å stanse nye olje- og gassinvesteringer fører til en nedgang i akkumulert gasstilbud på 53 prosent frem til 2050, mye høyere enn olje som reduseres med på 37 prosent. Årsaken er at fremtidig gassproduksjon er et resultat av større fremtidige investeringer i nye reserver sammenlignet med olje.

Tiltak som begrenser etterspørselen etter fossil energi reduserer markedsprisene direkte på slik energi. På den annen side vil politikk som begrenser tilbudet øke markedsprisene. Å bruke en blanding av etterspørsels- og tilbudssidepolitikk kan føre til økende, synkende eller til og med konstante markedspriser. At jeg sammenkobler FRISBEE med en makroøkonomisk modell, betyr at jeg i tillegg til å stanse nye oljeinvesteringer bruker den endogene oljeprisen i sistnevnte modell som er et resultat av streng tilbudssidepolitikk. Denne prisen er mye høyere enn den eksogene referanseoljeprisen som brukes i FRISBEE. Den sterke økningen i oljeprisen motvirker produksjonstapet i en slik grad at nåverdien av netto oljeinntekter øker i netto null-scenarioet. Derfor kan det være gunstig for produsentene at det blir innført strenge globale tilbudssidiltak.

Gassprisene er endogene i FRISBEE og er lavere i netto null-utslippsscenarioet enn i referansebanen. Årsaken er at selv om jeg stanser nye gassinvesteringer som isolert sett fører til høyere pris, rammer etterspørselssidiltakene gassforbruket atskillig hardere i netto null-scenarioet. Ettersom både gassprisen og produksjonen går ned, vil produsentene tape mye ved at det blir iverksatt strenge globale tiltak. Derimot vil de samlede olje- og gassinntektene på norsk sokkel falle i relativt liten grad.

Denne studien inneholder ikke en makroøkonomisk analyse. Det indikeres likevel at en rask nedgang i petroleumsinvesteringene sannsynligvis vil føre til en relativt sterk nedgang i økonomisk aktivitet i Fastlands-Norge og en økning i arbeidsløsheten. Det er usikkert i hvilken grad lavere styringsrenter og svakere valutakurs kan bidra til at økonomien henter seg inn ved at ressurser som frigjøres når petroleumsutvinningen trappes ned, finner annen anvendelse som demper nedgangen i økonomien.

Å nå netto null er mulig ved å innføre svært strenge og til dels urealistiske tiltak. Det forutsettes at alle land tilpasser seg momentant og fullt og helt til en streng etterspørsels- og tilbudssidepolitikk. Jeg diskuterer mulige konsekvenser av at noen land innfører mindre strenge tiltak og/eller venter og ser hvordan situasjonen utvikler seg på olje- og gassmarkedet.

REFERANSER

- Aune, F. R., S. Glomsrød, L. Lindholt og K. E. Rosendahl (2005). Are high oil prices profitable for OPEC in the long run? Discussion Papers 416, Statistisk sentralbyrå.
- Aune, F. R., K. Mohn, P. Osmundsen og K. E. Rosendahl (2010). Financial market pressure, tacit collusion and oil price formation. *Energy Economics* 32 (2), 389–398.
- Aune, F. R., Å. Cappelen og S. Mæland (2020). Konsekvenser av redusert petroleumsvirksomhet. Makroøkonomiske effekter av politiske tiltak for å redusere norsk produksjon av olje og gass. Rapporten 2020/38, Statistisk sentralbyrå.
- Asheim, G. B., T. Fæhn, K. Nyborg, M. Greker, C. Hagem, B. Harstad, M. O. Hoel, D. Lund og K. E. Rosendahl (2019). The case for a supply-side climate treaty - The Paris Agreement can be strengthened by a treaty limiting global fossil fuel supply. Policy Forum, *Climate Policy* 365 (6451), 325–327.
- Fæhn, T., C. Hagem, L. Lindholt, S. Mæland og K. E. Rosendahl (2017). Climate policies in a fossil fuel producing country. *Energy Journal* 38 (1), 77–102.
- Fæhn, T., C. Hagem, L. Lindholt, K. E. Rosendahl, T. Skjerpen og H. Storrøsten (2023). Faglig innspill fra Statistisk sentralbyrå til rapporten Netto klimagassutslipp fra økt olje- og gassproduksjon på norsk sokkel fra Rystad Energy for Olje- og energidepartementet (levert 15.02.2023). https://www.regjeringen.no/contentassets/58fbee051f454a0b96f1017d0f8fdb3/statistisk_sentralbyra-horingssvar_faglig-innspill-rystadrapporten.pdf
- IEA (International Energy Agency) (2019). World energy outlook 2019. International Energy Agency, OECD.
- IEA (International Energy Agency) (2021). Net zero by 2050: A Roadmap for the global energy sector. International Energy Agency, OECD.

- IEA (International Energy Agency) (2022). World energy outlook 2022. International Energy Agency, OECD.
- IEA (International Energy Agency) (2023). Net zero roadmap: A global pathway to keep the 1.5 °C goal in reach. International Energy Agency, OECD.
- IMF (2022). World economic outlook - War sets back the global recovery. April.
- Lazarus, M. og H. van Asselt (2018). Fossil fuel supply and climate policy: exploring the road less taken. *Climate Change* 150, 1–13.
- Lindholt, L. og S. Glomsrød (2018). Phasing out coal and phasing in renewables - Good or bad news for arctic gas producers? *Energy Economics* 70, 1–11.
- Lindholt, L. (2021). Effects of higher required rates of return on the tax take in an oil province. *Energy Economics* 98, 105265.
- Lindholt, L. og T. Wei (2023). The effects on energy markets of achieving a 1.5 °C scenario. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 20. <https://doi.org/10.3390/ijerph20054341>.
- Masson-Delmotte, V., H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P. R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor og T. Waterfield (2018). Global warming of 1.5 °C. An IPCC Special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. <https://www.ipcc.ch/sr15/>
- Mohn, K. (2019). Supply-side climate policy in Norway. Comment. *Nordic Economic Policy Review* 2019, Nordic Council of Ministers.
- Norsk Petroleum (2023). Production forecast. <https://www.norskpetroleum.no/en/production-and-exports/production-forecasts/>
- Oljedirektoratet (2021). Ressursrapport 2020. Oljedirektoratet, Stavanger.
- Peters, G.P., T.B. Nilssen, L. Lindholt, M. S. Eide, S. Glomsrød, L. I. Eide og J.S. Fuglestad (2011). Future emissions from shipping and petroleum activities in the Arctic. *Atmospheric Chemistry and Physics* 11, 5305–5320.
- Prest, B. (2022). Partners, Not rivals: The power of parallel supply-side and demand-side climate policy. Report 22-06, Resources for the Future.

ABONNEMENT

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår

www.samfunnsokonomene.no

Schibsteds oppkjøp av Nettbil – en kommentar¹

Konkurransetilsynet la i november 2020 ned forbud mot Schibsteds oppkjøp av Nettbil (se Konkurransetilsynet, 2020). Begrunnelsen var at et slikt oppkjøp, der Finn og Nettbil ville bli del av samme selskap, ville medføre en betydelig begrensning av effektiv konkurranse i markedet for markedsbasert omsetning av bruktbiler. I mars 2023 kom Høyesterett til at det ikke var grunnlag for et slikt forbud, og oppkjøpet ble endelig godkjent.²

Oslo Economics (OE) var konsulenter for Schibsted i første fase av denne saken, frem til og med Konkurranseskjennemndas behandling, og skrev blant annet en rapport på vegne av partene (se Oslo Economics, 2020). I forrige nummer av *Samfunnsøkonomen* kom de med kritikk mot Konkurransetilsynets økonomiske analyse i den aktuelle saken (se Bergh mfl., 2023).

Jeg er enig i at domstolens opphevelse av tilsynets vedtak gir grunn til å se kritisk på begrunnelsen som Konkurransetilsynet ga for å nedlegge et forbud. For fremtidige saker er imidlertid det mest interessante ved OE sin kommentar deres synspunkter på bruk av økonomisk teori og metode. De mer enn antyder at Konkurransetilsynet gjør grove feil i sin økonomiske analyse. De skriver blant annet at «*svakhete er knyttet til helt grunnleggende metodikk for markedsavgrensning og analyser av konkurransenærhet*», og at «*Konkurransetilsynet baserte bærende premisser på noe som fremstår som*

postulater». Hvis det er tilfelle, vil det ha betydning for økonomisk analyse i fremtidige fusjonssaker. I det følgende vil jeg drøfte de metodiske spørsmålene de reiser, og kun i begrenset grad drøfte saken som sådan.

For det første reiser OE spørsmål angående hva som er korrekt metode for markedsavgrensning. Spørsmålet er hvem som konkurrerer med hvem, nærmere bestemt om de to fusjonerende partenes produkter er i samme marked og eventuelt hvilke andre produkter som er i det samme relevante markedet. For å svare på det, er det i tråd med det OE skriver vanlig å benytte den såkalte hypotetiske monopolist testen (også kalt SSNIP testen). Det er et rammeverk for analyse, og spørsmålet er om en hypotetisk monopolist vil finne det lønnsomt med en liten, varig prisøkning. Hvis svaret er ja, indikerer det at det er lite lekkasje til andre produkter når prisen settes opp. I så fall er det relevante markedet definert.

¹ Jeg var konkurransedirektør da Konkurransetilsynet forbød Schibsteds oppkjøp av Nettbil i november 2020 og da saken ble behandlet av Konkurranseskjennemnda våren 2021. Dette er mine personlige synspunkter alene, og ikke nødvendigvis sammenfallende med noen andres syn.

² Schibsted påklaget Konkurransetilsynets vedtak til Konkurranseskjennemnda, som stadfestet tilsynets vedtak i mai 2021 (se Konkurranseskjennemnda, 2021). Schibsted tok ut søksmål, og Gulating lagmannsrett opphevet forbudet i mars 2022 (se Gulating lagmannsrett, 2022). Staten ved Konkurransetilsynet anket omgjørelsen inn for Høyesterett, men i mars 2023 forkastet Høyesterett denne anken (se Høyesterett, 2023). Det medførte at tilsynets forbud ble opphevet, og Schibsteds oppkjøp av Nettbil var endelig godkjent.

Det er åpenbart at utgangspunktet ikke kan være en av de fusjonerte partenes produkter. Hver bedrift har ventelig satt optimale priser i utgangspunktet, så svaret på spørsmålet om prisøkningen er lønnsom er da per definisjon nei. Da må utgangspunktet være noe annet, men selvsagt knyttet til den aktuelle saken. I det nye utkastet til retningslinjer for markedsavgrensning foreslår EU-kommisjonen at kandidatmarkedet består av de produktene som er i fokus i den aktuelle saken (se EU-kommisjonen, 2022):

Conceptually, this approach means that, starting from a candidate market which initially contains the product(s) or type of products of the undertaking(s) involved that is/are the focus of the competitive assessment, alternative products are added to the candidate market in decreasing order of the degree to which the customers would substitute the products of the undertaking(s) involved with these alternative products. That process continues until all readily available substitute products that sufficiently constrain the supply conditions of the undertakings products have been identified. The relevant market includes all those identified products. (punkt 30)

Dette er helt i tråd med tilsynets tilnærming, hvor «*utgangspunktet for markedsavgrensningen er partenes produkter*».³ Det vil i dette tilfellet si Finn og Nettbil sine produkter, og en starter da med å se om de overlapper i en slik grad at de er i samme marked. Det betyr ikke, slik OE synes å mene, at en dermed har forutsatt at de er i

samme marked. Når den hypotetiske monopolist testen kvantifiseres, altså det utføres en økonomisk analyse, skjer det ved typisk ved en såkalt kritisk tap analyse.⁴ Da er utgangspunktet nøyaktig det samme, fokus er på de fusjonerende partenes produkter og i hvor stor grad de betraktes som alternativer for kunden. Så i henhold til økonomisk metode er den tilnærmingen som ble anvendt i denne saken den korrekte. Utgangspunktet er partenes produkter. Av den grunn kan jeg vanskelig se at det er noe metodisk galt med tilnærmingen, og det er overraskende at OE tilsynelatende er kritisk til en slik tilnærming. Kanskje kritikken heller må tolkes som at den går konkret på selve analysen i denne saken, hvorvidt det i diskusjonen av de to partenes produkter er godt nok dokumentert at de er gode alternativer for kundene og dermed i samme marked? I så fall er det noe annet enn en grunnleggende svakhet ved metoden som er benyttet.

OE siterer uttalelser fra Høyesteretts dom, der Høyesterett åpenbart er usikker på hvorvidt ordet overlapp betyr noe annet enn substitusjon. I stedet for ytterligere å bidra til denne forvirringen, kunne kanskje OE enkelt oppklart dette. Det er for oss økonomer ingen grunn til å anta at ordet «*overlapp*» har et annet innhold enn ordet «*substitusjon*». Overlapp er, fra et samfunnsøkonomisk ståsted, en sammenlikning av en rekke produktkarakteristikker. Overlapp, definert som likheter mellom produktkarakteristikker, er således et direkte mål på substituerbarhet. Det er juristene ikke nødvendigvis fullt ut kjent med.

For det andre fester OE stor lit til Høyesteretts betraktninger angående prisforskjeller. Høyesterett argumenterer for at stor prisforskjell nærmest er et eget kriterium som alene kan avgjøre om to produkter ikke tilhører samme marked. Det relevante i denne saken er vertikal produkt differensiering, der alle kunder har samme oppfatning om hvilket produkt som har høyest kvalitet. Partene i denne saken er enige om at Nettbil tilbyr et produkt med høyere kvalitet enn Finn. Kort fortalt kan du som kunde levere fra deg bilen, og Nettbil står for selve salget og tar også risikoen ved reklamasjon og annet. Ved salg på Finn, derimot, er det du selv i mye større grad ansvarlig for salget av din egen bil.

Produktet med lav kvalitet må nødvendigvis ta en lavere pris enn prisen på høykvalitetsproduktet for å oppnå salg. Prisforskjeller mellom de to produktene kan derfor innebære at produktene er gode alternativer for kunden, til tross for at det er kvalitetsforskjeller. En kunde kan være indifferent mellom et produkt med høy kvalitet og høy pris og et produkt med lav kvalitet og lav pris. Det avhenger av hvordan hver kunde verdsetter kvalitet, målt opp mot prisforskjellen på lav- og høykvalitetsprodukt. Det er derfor ikke naturlig ut fra en økonomisk synsvinkel å si at en prisforskjell over en viss terskel vil utelukke at de er alternativer for en kunde, da det vil typisk finnes en kvalitetsforskjell som er så stor (eller liten) at en kunde er indifferent.

OE viser til Høyesterett sine uttalelser om prisforskjeller, og Høyesterett skriver følgende:

«I mangel av andre holdepunkter, har det formodningen mot seg at et kvalitetsprodukt til en svært mye høyere pris vil kunne være et substi-

³ Se også fotnote 37 i EU-kommisjonen (2022), hvor de gir et eksempel fra fusjonskontrollen der det er overlapp mellom partene på flere områder og hvor de da starter med det tilfellet hvor det er forventet mest overlapp mellom partene.

⁴ Se for eksempel O'Brien og Wickelgreen (2003) som utledet testen for tilfellet med to produkter. Se også Katz og Shapiro (2003) og Daljord mfl. (2008) som så på hvorvidt det er lønnsomt med prisøkning på kun ett produkt.

tutt til et lavprisprodukt dersom dette får en begrenset prisøkning. Dersom det er mindre prisforskjeller mellom produktene, kan svaret være et annet.»

OE synes å godta Høyesteretts utsagn, som innebærer at dersom prisforskjellen er tilstrekkelig høy kan to produkter ikke være i samme marked, uten noen som helst kritisk refleksjon. Ut fra økonomisk teori er det grunn til å minne om den marginale kunde, den som er akkurat indifferent mellom et produkt med høy kvalitet og høy pris og lav kvalitet og lav pris. I et slikt tilfelle vil selv en liten prisendring ha betydning for valget for den marginale kunde. Den marginale kunde finnes også i dette tilfellet, og det er grunn til å tro at det er mer enn en person som vurderer å bytte.⁵ Ifølge Nettbil er Anita et eksempel på en marginal kunde. Nettbil skrev i reklame for sitt produkt, før de ble oppkjøpt av Schibsted:

«Da Anita Paus skulle selge sin 6 år gamle Mini, var det både litt vemodig og vanskelig. Etter flere runder på finn.no uten hell ble hun tipset om Nettbil. Det gjorde prosessen mye enklere.»

Det er kun et eksempel, men illustrerer et viktig poeng vi har lært fra økonomisk teori. Det kan føre galt av sted hvis vi kun ser på produktegenskapene, i dette tilfellet stor forskjell i kvalitet, og ut fra det konkluderer med at det er kun to typer kunder: I dette

tilfellet de som foretrekker Nettbil og de som foretrekker Finn.⁶

Det er vanskelig å skjønne hvordan en i praksis skal sette en slik øvre grense for prisforskjell. Hvis det er relativ prisforskjell en betrakter, hva da med Facebook Marketplace versus Finn? Begge selger bruktbiler, men forskjellen er blant annet at Facebook Marketplace ikke tar betalt mens Finn tar betalt. Skal en da ut fra det alene konkludere med at de ikke kan være i samme marked, da det er uendelig stor prisforskjell? Etter mitt syn taler økonomisk metode for at betydningen av store prisforskjeller vurderes konkret i hver sak, der stor kvalitetsforskjell vil innebære at også prisforskjellen må være stor for at de skal være i samme marked. Det er vanskelig å skjønne hva OE mener når de hevder at dette synspunktet er basert på et postulat. La oss håpe at Høyesteretts tilnærming, som kan leses som at vi kan konkludere med at to produkter ikke er i samme marked hvis prisforskjellen er stor, ikke anvendes i fremtidige saker.

For det tredje er OE av den oppfatning at en ikke bør bruke markedsavgrænsningen aktivt når en utfører konkurranseanalysen. Hvis det er feil markedsavgrænsning, slik OE hevder i denne saken, så er det jo i deres øyne en følgefeil å legge samme til grunn i påfølgende analyse. Slik sett har de strengt tatt rett. Men når OE først løfter opp mulig sammenheng mellom markedsavgrænsning og konkurranse-

analyse, hvorfor ikke da trekke frem det som vi kan lære fra økonomisk metode som taler for at det skal være en tett kobling? De siste 10–15 årene har vi lært at markedsavgrænsning og konkurranseanalyse er to sider av samme sak. Det blir særlig tydelig når en ser at en økonomisk metode for å avdekke konkurransenærhet (såkalt UPP analyse) er til forveksling lik økonomisk metode for å fastslå om to produkter er i samme marked (såkalt kritisk tap analyse).⁷ Av den grunn har flere tatt til orde for at markedsavgrænsning ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for å analysere konkurransemessige effekter. EU-kommisjonen skriver følgende i sitt utkast til nye retningslinjer for markedsavgrænsning:

«Market definition is thus a tool to structure and facilitate the competitive assessment in appropriate cases and is not a mandatory step in all assessments under Union competition law» (pkt 7)

Markedsavgrænsningen bør derfor ikke være et inngangskriterium, som klart definerer ut av markedet noen produkter.

Et problematisk aspekt ved Høyesteretts dom i denne saken er, etter min vurdering, at med ett er markedsavgrænsning blitt avgjørende for konklusjon i et fusjonsvedtak.⁸ Dette strider mot utviklingen i konkurranseøkonomisk metode, hvor markedsavgrænsning kun er et verktøy for å avgrænse

⁵ Konkurranselagenemnda skriver følgende: «I interne undersøkelser utført av Nettbil fremkommer det at en betydelig andel av kundene til Nettbils hadde forsøkt å selge bilen sin på Finn før de valgte Nettbil.» (pkt 102)

⁶ I konkurranseretten er dette kalt «toothless fallacy». I en sak vedrørende United Brands ble det hevdet at bananer og andre frukter som for eksempel epler ikke var i samme marked. Det ble begrunnet med at veldig unge og veldig gamle mennesker, som er uten tenner, har vanskelig for å tygge harde frukter. Men hva med alle andre kunder, som ikke av slike grunner er forhindret fra å velge mellom bananer og andre frukter?

⁷ Se for eksempel Farrell og Shapiro (2010), som utleder den såkalte UPP metoden. De relaterer den metoden til kritisk tap analyse.

⁸ Det samme gjelder for så vidt dommen i Gulatting. Her konkluderte man med at partene ikke var i samme marked, men gjorde likevel en kort konkurranseanalyse, hvor man konkluderte med at partene ikke var konkurrenter, og derfor ikke i samme marked (se Gulatting lagmannsrett, 2021).

det sentrale i fusjonssaker, nemlig konkurranseanalysen. Det er ingen slik prinsipiell diskusjon i OE sin kommentar angående dette. I stedet gjengir de Høyesteretts vurderinger rundt markedsavgrensningen uten refleksjoner knyttet til økonomifaglige prinsipper.

For det fjerde skriver OE at en bør legge til grunn at partene før fusjonen har tilpasset seg optimalt, og at en med det som utgangspunkt bør drøfte om faktiske opplysninger, blant annet dekningsbidrag for de fusjonerende partene, kan underbygge om det er et konkurransepress mellom partene. Jeg er enig i dette. Men OE sin drøfting tyder på at de bryter med dette prinsippet i sin analyse. De har et løst resonnement der de hevder at det store dekningsbidraget til Nettbil ikke kan være forenlig med at Finn og Nettbil er nære konkurrenter. Hvis Finn og Nettbil hadde vært nære konkurrenter, ville Nettbil ha satt en litt lavere pris før oppkjøpet for å kapre mange kunder fra Finn.

La oss nå i stedet for å spekulere løst, slik som OE gjør i kommentaren sin, ta utgangspunkt i en modell med optimal tilpasning før oppkjøpet. Det er jo det OE anbefaler litt tidligere i sin kommentar. Noe annet ville vært vanskelig å forsvare ut fra økonomisk teori. Grunnen til at vi benytter likevekt som utgangspunkt er at det ikke finnes rammer for hva man kan vise dersom vi hadde vært utenfor likevekt før oppkjøpet, og fordi et annet utgangspunkt bryter med antakelsen om at partene er rasjonelle aktører. Konkurransklagenemnda har foretatt en slik analyse der utgangspunktet er at partene har tilpasset seg optimalt før oppkjøpet. De finner da at selv relativt liten diversjon fra Finn til Nettbil vil gjøre det lønnsomt for Finn å øke prisen etter oppkjøpet. Grunnen

til det er at det er mye å tjene på hver kunde som går fra Finn og blir kapret av Nettbil. De skriver følgende:

«Det følger av Finns markedsposisjon og selskapenes relative marginer at det i denne saken vil være tilstrekkelig at Nettbil utøver noe konkurransepress på Finn (diversjon på eksempelvis 1–2 prosent) for å sannsynliggjøre en betydelig konkurranseskade som følge av transaksjonen.»

Dette er en analyse som er foretatt etter at innspillene fra OE er kjent, og hvor det i kontrast til OE sine løse resonnementer legges til grunn en optimal tilpasning når prispressanalysen gjennomføres. Da lærer vi, i kontrast til det OE feilaktige spekulerte seg frem til, at selv med relativt lav diversjon fra Finn til Nettbil vil Nettbil utøve konkurransepress på Finn.

For det femte hevder OE – for så vidt relatert til foregående punkt – at det er for lite informasjon i denne saken om mulig diversjon fra den store til den lille aktøren som kjøpes opp, og at det innebærer at analysen er mangelfull. OE har rett i at det er begrenset med kunnskap om størrelsen på diversjonen fra Finn til Nettbil, og ideelt sett burde vi hatt mer informasjon om faktisk adferd av kundene. Dette reiser imidlertid et mer grunnleggende spørsmål i denne saken. Konkurransetilsynet mente at Nettbil ville vokse, og slik sett var det feil å ta utgangspunkt i en detaljert analyse av dagens situasjon. Hvis Nettbil blir større er det en indikasjon på at flere kjenner til Nettbil, og det vil ventelig bety at flere av Finns kunder ville reelt vurdert Nettbil som et alternativ. Den fremtidige konkurranseflaten mellom Finn og Nettbil er av den grunn noe annet enn det vi får inntrykk av ved å fokusere kun på dagens konkurransesituasjon.

I en slik sak som denne, en stor aktør som kjøper opp en liten som er i vekst, er det krevende å dokumentere med sikkerhet mulige skadevirkninger av et slikt oppkjøp. Dette har fått mye oppmerksomhet internasjonalt de siste årene, da spørsmålet har vært om det bør gripes inn mot store digitale plattformer som Google og Facebook som kjøper opp små selskaper som er i vekst.⁹ Det er fristende å legge mye vekt på dagens situasjon, da det tross alt er det en vet mest om. Men problemet med en slik tilnærming er at en risikerer å stille seg ved lyset fra lykestolpen og kun leite der. Da finner en med sikkerhet noen tall, mens fremtiden i større grad er usikker. Ideelt sett skulle en lagt mer vekt på fremtiden, og akseptert at usikkerheten er større. Usikkerhet er ikke i seg selv et argument for å ikke ta hensyn til en virkning. En vil komme feil ut dersom det i forventning er stor skade av oppkjøpet sett ut fra et fremtidig perspektiv, men en ser bort fra den informasjonen fordi det er stor spennvidde i mulig utfall. For i valget mellom dagens sikre nåtid og den usikre fremtiden, er det viktig å velge det alternativet som best avspeiler de langsiktige virkningene av et oppkjøp. En slik prinsipiell diskusjon, som er viktig for å sikre at vi griper inn mot de fusjonene som skader den fremtidige konkurransen, er helt fraværende i OE sin kommentar.

Det er prisverdig at det blir en debatt om økonomisk metode som benyttes i fusjonssaker. Men det er overraskende

⁹ Se for eksempel Lear (2019). De påpeker at det er en fare for at det gripes inn for lite i den typen situasjoner. Eksempler på oppkjøp som da det skjedde ikke så problematiske ut men som senere ser mer problematiske ut er Facebooks oppkjøp av henholdsvis Instagram og Whatsapp. Se også Cunningham mfl. (2021), som finner at en rekke oppkjøp av nykommere i legemiddelindustrien skader den fremtidige konkurransen-

at OE, som hevder at i denne saken er det feil i den «*grunnleggende metodikk*» og deler av analysen er basert på «*postulater*», ender opp med å basere sine resonneringer på noe som åpenbart er lite fundert i økonomisk metode. Det er minst like overraskende at de bruker domstolene som sannhetsvitne på hva som er god økonomisk metode, og har ingen som helst kritisk refleksjon over det økonomiske innholdet i domstolenes vedtak. Det er flinke jurister i domstolene, men når vi drøfter hva som er en god økonomisk metode – som jo OE legger opp til – bør vi heller forholde oss til hva som er det fornuftige ut fra den konkurranseøkonomiske faglitteraturen.

REFERANSER

- Bergh, H., J. Skaar og A. R. Gramstad (2023). Høyesterett: Schibsted sitt oppkjøp av Nettbil var ikke i strid med konkurranseloven fordi Finn og Nettbil ikke er i samme marked. *Samfunnsøkonomen* 137 (4), 19–28.
- Cunningham, C., F. Ederer og S. Ma (2021). Killer acquisitions. *Journal of Political Economy* 129 (3), 649–702.
- Daljord, Ø., L. Sørgard og Ø. Thomassen (2008). The SSNIP test and market definition with the aggregate diversion ratio: A reply to Katz and Shapiro. *Journal of Competition Law and Economics* 4 (2), 263–270.
- EU-kommisjonen (2022). Commission Notice on the definition of the relevant market for purposes of Union competition law, 8. November 2022.
- Farrell, J. og C. Shapiro (2010). Antitrust evaluation of horizontal mergers: An economic alternative to market definition. *The BE Journal of Theoretical Economics* 10 (1), 1–41.
- Katz, M. L. og C. Shapiro (2003). Critical Loss: Let's Tell the Whole Story. *Antitrust Magazine*, spring 2003.
- Gulating lagmannsrett (2022). Dom 21-119638FØR-GULA/AVD1, avsagt 23.03.2022.
- Konkurranseklagenemda (2021). Vedtak V03-2021, sak 2021/143, 27.05.2021.
- Konkurransetilsynet (2020). Vedtak V2020-31 – Schibsted ASA – Nettbil AS – konkurranseloven § 16 jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning.
- Lear (2019). Ex post assessment of merger control decisions in digital markets. Rapport skrevet på oppdrag av CMA (Competition and Market Authority), 9. mai 2019.
- Norges Høyesterett (2023). Dom HR-2023-299-A, avsagt 16.02.2023.
- O'Brien, D. og A. Wickelgren (2003). A critical analysis of critical loss analysis. *Antitrust Law Journal* 71 (1), 161–184.
- Oslo Economics (2020). Vurdering av Konkurransetilsynets økonomiske analyser i vedtak V2020-31 Schibsted/Nettbil. OE-rapport 2020-77.

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

KNUT EGGUM JOHANSEN
Statsøkonomisk Forening

OLA INNSET
Postdoktor, BI

Økonomifagets rolle i det norske samfunn

Økonomifagets historie i Norge går parallelt med den norske statens og det norske demokratiets historie – det er ingen tilfeldighet.

Det første «rene» professoratet i statsøkonomi ble opprettet i 1877 ved Det Kgl. Frederiks Universitet i Oslo. Det gikk til Ebbe Hertzberg, som tidligere hadde vært stipendiat i lovkyndighet og sekretær i Det statistiske Centralbureau. Han ble senere både statsråd, riksarkivar og direktør i den statlige Norsk Hypotekbank. I desember 2023 er det 140 år siden Statsøkonomisk forening ble stiftet av professor Torkel Aschehoug, som i likhet med Hertzberg, Anton Martin Schweigaard og andre tidlige norske økonomer hadde bakgrunn fra juss. Fra 1886 til 1986 utga foreningen Statsøkonomisk Tidsskrift. Begrepet «sosialøkonomi» erstattet etter hvert «statsøkonomi». og Sosialøkonomisk institutt ble skilt ut fra Juridisk fakultet som en selvstendig forsknings- og undervisningsenhet i 1932. Ragnar Frisch var en av pådriverne for institusjonelle så vel som faglige gjennombrudd i mellomkrigsårene, både nasjonalt og internasjonalt.

I 2019 ble alle 100 årganger av *Statsøkonomisk Tidsskrift* gjort tilgjengelig digitalt på Nasjonalbibliotekets hjemmeside. Dette er en gullgrube av et arkiv, med mange tusen artikler skrevet av de mest betydningsfulle norske økonomer om de mest sentrale økonomiske spørsmål gjennom et århundre. Et omfattende arkivmateriale fra foreningens tidlige år var inntil nylig oppbevart i Statistisk sentralbyrå,

men er nå tilgjengelig for alle i Riksarkivet ved Sognsvann i Oslo. Styret i Statsøkonomisk Forening mente at dette og annet historisk materiale, blant annet et digitalisert arkiv etter Egil Bakke, fortjente en profesjonell gjennomgang. I samarbeid med Professor Wilhelm Keilhaus Minnefond ble det derfor utlyst et forprosjekt som kunne munne ut i forslag til oppfølging av fortellingen om økonomifagets utvikling og rolle i det norske samfunn.¹ Forprosjektoppdraget gikk til Senter for næringslivshistorie/Institutt for rettsvitenskap og styring ved Handelshøyskolen BI, og forprosjektrapport forfattet av historiker Ola Innset forelå i september 2023.²

STATSØKONOMISK FORENING

Statsøkonomisk Forening var fra starten i 1883 en pådriver for utviklingen av faget i Norge og en sentral arena for faglig så vel som politisk debatt om økonomiske spørsmål. Flere av tidsskriftbidragene var omarbeidede versjoner av foredrag holdt på foreningens medlemsmøter i Oslo handelsstands forenings lokaler på Karl Johan i Oslo. Medlemsmøtene ble frekventert av den ypperste elite av

¹ Samfunnsøkonomen, desember 2022.

² Forprosjektrapporten kan finnes på hjemmesiden <https://statsokonomiskforening.no>

økonomiinteresserte personer fra både staten, akademia og næringslivet, inkludert direktører ved institusjoner som Norges Bank og Statistisk sentralbyrå. Foreningen, så vel som den nye fagretningen den løftet fram, ble slik en sentral premissleverandør for den unge norske staten. Innføringen av henholdsvis parlamentarisme (1884), nasjonal uavhengighet (1905) og allmenn stemmerett (1919) innebar at det norske demokratiet ble etablert parallelt med det norske økonomifaget, noe som innebærer at økonomisk fag- og profesjonshistorie kan være et godt prisme for å forstå også landets historie.

Nasjonale spørsmål knyttet til effektiv ressursutnyttelse, infrastruktur, produksjon, handel og velferdsspørsmål stod alltid sentralt i foreningen, men vel så viktig var det å hente impulser utenfra. I tillegg til rapporter om den økonomiske utviklingen i andre land, ble sammendrag av den viktigste økonomiske faglitteraturen publisert i hver eneste utgave av *Statsøkonomisk Tidsskrift*. Slik kom viktige metodologiske debatter om blant annet grensenytte, verditeori og forholdet mellom teori og empiri til Norge nesten umiddelbart, noe som må ha bidratt til at en mann som Ragnar Frisch senere kunne reise ut i verden og ta det internasjonale faget med storm.

Etterkrigstiden ble så foreningens kanskje aller viktigste fase, og debattene raste, både i tidsskriftet og på foreningens møter, om planlegging og økonomifagets rolle i det nye Norge. Med nasjonalregnskapet som et nytt verktøy fikk en ny generasjon økonomer utdannet av Frisch, stor innflytelse i oppbyggingen av den norske velferdsstaten og det korporative systemet for lønnsdannelse gjennom blant annet frontfagsmodellen. Som sin veileder var økonomer som Trygve Haavelmo, Eirik Brofoss og Petter Jacob Bjerve orientert mot det matematiske og mot det reformistiske. Denne strømmingen ble imidlertid temperert av en eldre generasjon økonomer og embedsmenn, som Gunnar Jahn og Wilhelm Keilhau, som var mer verbalt orientert hva gjaldt det metodologiske, og nok også mer borgerlig innstilt hva gjaldt det politiske. *Statsøkonomisk Forening* fungerte som et forum hvor disse strømmingene møttes til ivrig, men respektfull meningsutveksling i denne viktige brytningstiden.

I 1987 ble *Statsøkonomisk Tidsskrift* omdøpt til *Norsk økonomisk tidsskrift*, og dets rolle som publiseringskanal for bidrag på norsk om samfunnsøkonomiske problemstillinger og forskning ble etter hvert redusert, både til fordel for tidsskriftet *Sosialøkonomen*, og ikke minst for meritterende forskning publisert i engelskspråklige tidsskrifter.

Organisasjonen som ble grunnlagt som *Statsøkonomiske Studenters Forening* i 1908 og senere hadde navn som *Sosialøkonomisk Samfund* (1932–1969), *Sosialøkonomenes forening* (1986–2001) og siden 2001 har *Samfunnsøkonomene* vært fagforening for en voksende profesjon, men også som et viktig faglig forum. Tidsskriftet *Samfunnsøkonomen* er i dag arvtakertidsskriftet til begge foreningene, og *Statsøkonomisk Forening* er fortsatt et aktivt forum for presentasjon og diskusjon av aktuelle samfunnsøkonomiske problemstillinger.

NÆRMERE OM HISTORIEPROSJEKTET

På bakgrunn av forprosjektrapporten jobber styret i *Statsøkonomisk Forening* nå med å få på plass finansiering for et bredt anlagt historieprosjekt om økonomifagets historie i Norge. Utgivelsen *Vitenskap og Politikk* av Trond Bergh og Tore Jørgen Hanisch ble til på lignende vis rundt foreningens 100-årsjubileum i 1983, men på bakgrunn av rapporten er det tydelig at en ny framstilling, som også går forbi 1983 og opp til vår egen tid, vil være på sin plass. En periodisering på tre hovedperioder er blitt en nokså standard framstillingsform for økonomifagets historie i andre land, og en etableringsfase fra ca. 1880 – ca. 1930, etterfulgt av en fase som styringsfag fra ca. 1930 – ca. 1975 og en fase preget av omkalfatring og liberalisering fra ca. 1975 og opp til vår egen tid, vil være fruktbar også for studiet av det norske økonomifaget.

Tre hovedproblemstillinger er også blitt identifisert for et slikt studium, knyttet til 1) i hvilken grad og på hvilke måter det norske økonomifaget skiller seg fra økonomifaget i andre land; 2) hva norske økonomers påvirkning på norsk økonomisk politikk har vært; og 3) hva som har forrent norske økonomer, som tross at de har hatt ulike metodologiske og politiske grunnsyn, likevel har vært samlet i et faglig fellesskap som har kommet til uttrykk i blant annet *Statsøkonomisk Tidsskrifts* spalter. Inspirert av blant annet Marion Fourcades komparative studie *Economists and Societies* (Princeton University Press, 2009), om økonomiprofesjonen i henholdsvis USA, Storbritannia og Frankrike, vil ambisjonen være å se på nasjonale særtrekk i Norges stat, næringsliv og utdanningssystem, og på hva norske økonomers rolle har vært innenfor disse sfærene og institusjonene. Slik vil man kunne besvare hovedproblemstillingene på en måte som gir ny innsikt i økonomifagets historie og i Norges moderne historie som helhet. Dersom et treårig prosjekt kommer i gang raskt vil det kunne være mulig å presentere et slikt historieverk til 150 års-jubileet for det første professoratet i 2027.

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*

Tilsvaret 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: BLOKKBOKSTAV. 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:

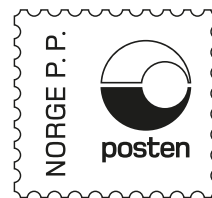
Melberg, H. O. (2010). Animal spirit: Fargerik tomhet? *Samfunnsøkonomen* 64 (2), 4–10.

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-detaller) oppgis eventuelt i fotnote på artikkeltittel på side 1.



Returadresse:
Samfunnsøkonomene,
Kristian Augusts gate 9,
0164 Oslo

