

# SAMFUNNSØKONOMEN

## TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2023

- Elisabeth Holvik  
BUDSJETT I KONFLIKTENES TID
- Erling Steigum  
OLJEPENGER OG VELFERD
- Torbjørn Eika  
KRISE OG KOMMUNEØKONOMI
- Roger Bjørnstad  
FRONTFAGSMODELLEN
- Torfinn Harding  
Magne Mogstad  
FAKTA OG FIKSJON
- Julian Johnsen  
OMFORDELING OG VRIDNINGSEFFEKTER

Øystein Foros  
Richard Friberg  
Hans Jarle Kind  
Frode Steen  
MER PRISINFORMASJON, MINDRE  
KONKURRANSE?

Henrik Lindhjem  
Anders Dugstad  
Kristine Grimrud  
Gorm Kipperberg  
Ståle Navrud  
LANDBASERT VINDKRAFT





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

Manus, annonsebestilling og generell korrespondanse til Samfunnsøkonomens redaksjon kan sendes til: [tidsskrift@samfunnsokonomene.no](mailto:tidsskrift@samfunnsokonomene.no)

- PROSJEKTLEDER  
Marianne Rustand  
[marianne.rustand@samfunnsokonomene.no](mailto:marianne.rustand@samfunnsokonomene.no)

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

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

[www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no)

Bankgiro: 8101 48 08221

## Mediaplan 2022

- |       | MANUS    | PUBLISERINGSDATO | ANNONSEFRIST |
|-------|----------|------------------|--------------|
| Nr. 6 | 22. NOV. | 15. DES.         | 5. DES.      |

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

## PRISER

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

## ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

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

Opplag: 3200  
Trykk: Aksell AS  
ISSN 1890-5250



# Innhold

NR. 5 • 2022 • 136. ÅRG.

## TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2023

- LEDER 3
- AKTUELL KOMMENTAR 5  
**Budsjett i konfliktenes tid**  
Elisabeth Holvik  
**Finanspolitikk, oljepenger og materiell velferd for folk flest** 11  
Erling Steigum  
**Statsbudsjettet 2023 – krise og kommuneøkonomi** 16  
Torbjørn Eika  
**Også Nasjonalbudsjettet må underbygge frontfagsmodellen** 23  
Roger Bjørnstad  
**Fakta og fiksjon om statsbudsjettet 2023** 28  
Torfinn Harding  
Magne Mogstad  
**Omfordeling og vridningseffekter av statsbudsjettets forslag til endringer i skatter og stønader** 34  
Julian Johnsen
- AKTUELL ANALYSE 38  
**Mer informasjon om rivalenes priser, mindre konkurranse?**  
Øystein Foros  
Richard Friberg  
Hans Jarle Kind  
Frode Steen  
**Medvind for landbasert vindkraft eller stille før ny storm?** 48  
Henrik Lindhjem  
Anders Dugstad  
Kristine Grimsrud  
Gorm Kipperberg  
Ståle Navrud
- REPORTASJE 62  
**Moralens snevre grenser**  
Silje Pileberg
- DEBATT 66  
**Regional høgre utdanning viktig for regional rekruttering?**  
Kåre Heggen  
**Regioninndeling og regionalpolitikk** 68  
Torberg Falch

# Subsidier og internasjonal konkurranse

OECD rapporterer om at omfanget av offentlige subsidier har økt jevnt og trutt i senere tid, og temaet skal diskuteres på OECDs *Global Forum on Competition* i desember i år. OECD har samlet inn data på antallet subsidiertiltak fra 2008 og til 2020, og viser en økning (i antall) fra 48 i 2008 til 5081 i 2020. Det faktiske omfanget på subsidiene i enkeltsektorer eksisterer det derimot ikke noen helhetlige studier på, men OECD har gjort studier av enkelte sektorer og finner at offentlige subsidier enten i form av direkte støtte eller subsidierte lån i perioden 2005-2019 ligger mellom 0.5% og 2% av gjennomsnittlig global omsetning.

Offentlige inngrep i markedet kan være nødvendig for å korrigere eller motvirke uheldige virkninger, og kanskje særlig viktig i tider med store endringer gjort gjeldende av for eksempel kriser som COVID-19, krig og uroligheter, eller som en følge av klimaendringer. Det er en kjent innsikt at subsidier kan ha en korrigerende effekt, men kan også vri konkurransen innad i enkeltbransjer, mellom bransjer, samt også påvirke handel mellom land. Betydningen dette har for handel kan kanskje ses i lys av antallet mottiltak som er iverksatt. OECD viser også til data fra WTO at antallet slike mottiltak som land, hvis hjemlige industri er påvirket av slike offentlige subsidier, har iverksatt har økt betydelig over de siste knappe 20 årene.

I konkurransen mellom bedrifter i en bransje, vil subsidier kunne påvirke bedrifters incentiver til å konkurrere på ulike måter og kan resultere i ineffektiv ressursbruk. I de tilfeller hvor konkurransen på tvers av jurisdiksjoner påvirkes, kan dermed innenlands næringspolitikk ha uheldige økonomiske virkninger i andre land. Samtidig kan veldesignede støtteordninger bidra til økt innovasjon, produktivitet og konkurranse. Et viktig moment i så måte er at støtteordningene utformes på en slik måte at man fokuserer på sektorer

som er kjennetegnet av mer konkurranse, og at støtteordningene ikke konsentreres om noen få aktører i sektoren, men favner bredt. Dette gir mindre vridning i konkurransen, og de eventuelle positive virkningene av den offentlige støtten kan oppveie de eventuelle negative virkningene.

I forhold til fusjonskontroll har mange i kjølvannet av EU Kommisjonens stans av fusjonen mellom Siemens og Alstom i 2019 som skulle skape en europeisk «champion», tatt til ordet for at man burde ta hensyn til mer enn rene konkurransehensyn (som typisk er basert på en konsumentvelferdsstandard) og også hensynta andre målsettinger. En del har også tatt til orde for å utvide den normalt 2-årige tidshorizonten man typisk benytter i vurderinger av fusjoner for å bedre kunne fange opp markedsutviklingen på lang sikt, samt at man burde tillegge effektivitetsvirkninger større vekt.

OECD mener at det kan være nødvendig at nasjonale konkurransemyndigheter tar hensyn til offentlige subsidier i sin håndheving av konkurransereglene, enten det er i fusjonskontrollen eller i forhold til konkurranseskadelig atferd. Til hjelp i vurderingen av hvorvidt ulike offentlige inngrep har gunstige eller ugunstige virkninger, kan OECDs rekommandasjon om konkurransenøytralitet fra 2021 være til hjelp. De konkurransemessige virkningene av statsstøtte må uansett vurderes i hver enkelt sak hvor dette kan være relevant, og selv om det har vært få konkurransesaker hvor subsidier har spilt en vesentlig rolle kan dette bli viktigere fremover siden det er et økende antall subsidiertiltak i OECD-området. Selv om det kan være gode grunner for offentlig inngripen, er det likevel viktig å ikke glemme at virksom konkurranse er et viktig middel for å oppnå en effektiv ressursallokering og økt konsumentvelferd.

*Jan Yngve Sand*



## Valutaseminaret 2023

Oslo Militære Samfund (Oslo) torsdag 2. februar

### Tema for årets konferanse er «Konkurranssevne»

Konkurranssevne har alltid hatt en stor plass i diskusjonene om norsk økonomi, som i lønnsoppgjøret, ved diskusjon av støtteordninger til bedriftene og ved diskusjoner av veivalg for nasjonen fremover mm. Men hva betyr egentlig konkurranssevne i dag? I årets seminar ønsker vi å belyse ulike innfallsvinkler til dette begrepet, og om endringer i global økonomi eventuelt bør påvirke hvordan konkurranssevne måles

Innleiderne er:

- *Finansminister Trygve Slagsvold Vedum*
- *Ole Christian Bech-Moen, Norges Bank*
- *Victor Norman, NHH*
- *Erling Holmøy, SSB*
- *Tina Søreide, Konkurransetilsynet*
- *Tyra Merker, University of Amsterdam*
- *Ingrid Hjort, Handelshøyskolen BI*
- *Gyrid Skalleberg Ingerø, Kongsberggruppen*
- *Mille Haslund Melbye, Hovedorganisasjonen Virke*
- *Utdeling av Prognoseprisen ved Genaro Sucarrat, Handelshøyskolen BI*

Det blir bevertning

Følg med på [www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no) for mer informasjon



ELISABETH HOLVIK  
SpareBank1

## Budsjett i konfliktenes tid

Vi kan stå overfor en historisk kald krig med Kina, en varmere krig med Russland, og en gryende todeling av verdensøkonomien. Mens Kina har 10 års strategiske planer, som blir fulgt opp til punkt og prikke, er vårt statsbudsjett kun for ett år av gangen. Den fredsgevinst vi trodde vi hadde etter murens fall, og som førte til en gradvis nedbygging av forsvar og beredskap, må nå snus. Vår sikkerhet trues av strategiske oppkjøp fra utlandet av bedrifter, infrastruktur og teknologi. Regjeringen øker på ny den særnorske skatten for norske private eiere av bedrifter. Kombinasjon av økt eierskatt på næringsliv og økte kostnader svekker norske næringslivs konkurransekraft og investeringsevne, og med svak kronekurs øker risikoen for salg av norske bedrifter og teknologi til utlandet.

Det er krig i Europa. Et av våre naboland konfronterer hele den vestlige verden, og har støtte fra et stadig mer autoritært og ambisiøst Kina. Selv med dette skremmende bakteppet, er det knapt reell økning i forsvarsutgiftene, og vi er det eneste av NATOs naboland til Russland som ikke har nådd forpliktelsen om å bruke 2 prosent av BNP på forsvar. Erkjennelsen av at Kina representerer den største trussel mot USA, førte til en ny nasjonal sikkerhetsstrategi i USA i 2020, der essensiell og fremvoksende teknologi i privat sektor sees i sammenheng med USAs samlede forsvarsevne. President Biden lanserte en oppdatert sikkerhetsstrategi den 12. oktober i år, og advarer om at Kina ønsker å endre dagens verdensorden. Europa har fått en realitetsoppvåkning av de sjeldne, og innser at både energi, tilgang til naturressurser, og nasjonalt eierskap til bedrifter og infrastruktur er del av et lands totalforsvar. Kina har en

langtidsplan som skuer 10 år frem i tid, og som følges opp fra topp til bunn i statlig og privat sektor, av privatpersoner, investorer og bedrifter, som alle brukes strategisk i oppkjøp av bedrifter og teknologi i vesten. Et slik langsiktig strategisk perspektiv er fraværende i budsjettet.

Budsjettets kraftige økning i formuesskatt, utbytteskatt, samt innføring av grunnrenteskatt og økt arbeidsgiveravgift, svekker norsk privat eierskap, og tapper norskeide bedrifter for kapital som heller kunne bli brukt til produktive investeringer. Over tid øker sannsynligheten for at bedrifter og teknologi blir solgt til utlandet. Brå endringer i næringslivets rammevilkår øker den politiske risikoen ved å investere i Norge. Skal vi greie å øke produksjonen av nødvendige varer til det grønne skiftet, samt bidra til å ruste opp forsvarsevnen og egenproduksjon, må ressurser

frigjøres, herunder øke sysselsetningsgraden, effektivisere offentlig sektor og tilpasse utdanning til næringslivets reelle behov.

### GEOPOLITISKE KONFLIKTER ØKER

Siden før Trump ble valgt i USA, har jeg advart om en økende geopolitisk spenning. USAs økonomiske og innovative makt er svekket etter årtier med utflytting og nedbygging av egen industri, mens Kinas makt øker. Tegnene har vi sett lenge i finansmarkedet. USA vurderer om det var feil å ta Kina inn i WTO. Kan dette ende med at Kina blir kastet ut av WTO? Er det mulig? Vil Kina og Kinas allierte lage sin egen handelsorganisasjon? Omfang av handelskonflikter og reaksjoner fra USA øker i omfang, for å møte Kinas aktive utvidelse av sin makt gjennom oppkjøp, investeringer og strategiske allianser i de mange silkeveiprojektene til vanns, på skinner, veier og ikke minst det digitale. Belt and Road-prosjektet ble lansert i 2013, og Kina har investert mer enn USD 4 000 mrd i infrastruktur rundt om i verden. Financial Times har de siste årene dokumentert hva Kina har kjøpt, investert i og hvordan de har benyttet den såkalte «gråsonestrategien», der de benytter sivile, kinesiske fiskere, studenter, investorer, forretningsfolk og ansatte i vestlige selskaper, til å kjøpe opp, leie eller på annen måte få kontroll med eiendommer, havner, øyer, bedrifter, teknologi etc. Hong Kong er et godt eksempel på hvordan Kina opererer, der de tar en liten bit av vestlige friheter bort, så sakte og så lite om gangen at det ikke har vært rimelig for Vesten/NATO å svare med militær makt. Trolig vil Kina bruke samme taktikk mot Taiwan, og gradvis ta kontroll, uten bruk av militær makt. Når vi er helt avhengig av teknologi som i dag blir produsert i Taiwan, burde vi hatt en handlingsplan for å øke egen produksjon av slik teknologi.

Putin har brukt samme strategi lenge, og gradvis utvidet sine territorier som annekteringen av Krim i 2014. Tross annekteringen av Krim, valgte Europa å gjøre seg mer avhengig av russisk gass, og selv bygge ned egenproduksjon av stabile energikilder som kjernekraft, kullkraft og gassproduksjon. Vi er allerede i en kald krig med Kina, og en varmere med Russland. Krig er en av de underliggende årsaker til den kraftige inflasjonen vi opplever, kombinert med høy vekst i pengemengden under Covid, og for lave investeringer i stabile energikilder over tid.

Budsjettets viktigste bidrag til å dempe inflasjonen ville vært å frigjøre ressurser til økt produksjon av det vi trenger for å styrke forsvar og beredskap, som stabil energi, økt pro-

duksjon av forsvarsmateriell, av mineraler, metaller, mat, kompetanse og teknologi. I juni i år annonserte G7-landene at de ville stille USD 600 mrd til rådighet i et fond for å investere i global infrastruktur, som et mottrekk til Kinas planer. Litt sent, og litt smått. Og hva med Norge? Burde ikke oljefondet få investere i forsvarsindustri? Og i gruver som fremskaffer de mineraler vi trenger for det grønne skiftet? For å redusere vår strategiske sårbarhet å la det vi opplever i Europas energimarked i dag. Paradokset er at jo rikere vi har blitt, jo mindre bruker vi på forsvar. Jeg mener vi burde umiddelbart økt forsvarsutgiftene til 2 prosent av BNP, selv om det betyr økt bruk av oljefondet. Det økende oljefondet gjør det jo mer attraktivt for fremmede makter å forsøke å tilrane seg våre verdier, og sånn sett burde strengt tatt en andel av fondet øremerkes til forsvar. Om Ukraina gjenerobrer Krim, og Sverige og Finland blir med i NATO, vil Russlands nordflåte bli enda viktigere. Økt kriseforståelse kan være en anledning til å se på handlingsregelen og Oljefondets investeringsmandat med nye øyne.

### NORSK STYRINGSBUDSJETT

Den viktigste debatten vi bør ta i forbindelse med statsbudsjettet er hvordan få til en bedre langsiktig strategisk planlegging for å ruste oss for den geopolitiske maktkampen verden står i. Budsjettet vedtas for ett år av gangen, og bevilgninger må brukes opp innen årets utgang, ellers går bevilgningene tilbake til statskassen. Alle OECD-land har ettårige budsjetter, men flere land har flerårige utgiftstak for å skape en bedre langsiktig planlegging. Både Sverige, Danmark, UK og Nederland har slike langsiktige utgiftstak.

I Norge ble det i NOU 2015:14 utredet om en bør ha flerårige budsjett, men så langt har en valgt å kun ha ettårig statsbudsjett, med tillegg av flerårige planer som Nasjonal transportplan, Langtidsplan for Forsvaret, og for Forskning. Hvert fjerde år legges Perspektivmeldingen frem, med oppdatering av prognoser for statens langsiktige utgifter og inntekter. Hovedpoenget i perspektivmeldingene er at statsbudsjettet vil få et økende inndeckingsbehov i årene fremover i møte med eldrebølgen og fallende inntekter fra oljesektoren. Prognosen for statsfinansene i møte med en aldrende befolkning og fallende oljeaktivitet i fremtiden, bidro til utformingen av handlingsregelen og inflasjonsmålet i 2001.

I behandlingen av Perspektivmeldingen 2017 viste en enstemmig finanskomite til at Stortinget i 2001 understreket at oljeinntektene ikke måtte bli en unnskyldning for ikke å gjennomføre nødvendige systemreformer. En samlet finanskomite stilte seg bak hovedprioriteringene fra 2001 om at

pengebruken skal rettes inn mot infrastruktur, kunnskap og vekstfremmende skatteletter. Allikevel advarer IMF om stort behov for strukturelle reformer og effektivisere offentlig sektor. Forsvarssjef Erik Kristoffersen oppsummerte sin vurdering av budsjettet med at Langtidsplanen for Forsvaret, slik den ligger nå, ikke er finansiert i budsjettet.

#### PLANLAGT SVEKKELSE AV KONKURRANSEKRAFTEN SIDEN 2001

Norge fikk i 2001 en handlingsregel for innfasing av oljeinntektene til statsbudsjettet, og et inflasjonsmål som lå 0,5 prosentpoeng over andre lands inflasjonsmål. Hensikten med å ha et høyere inflasjonsmål enn våre konkurrentland var innfasing av oljepenger som medfører en gradvis overføring av landets ressurser, spesielt arbeidskraft, fra konkurranseutsatt til skjermet sektor.

Et interessant sammenfall er at Kina ble tatt inn i WTO samme år som vi fikk handlingsregelen og inflasjonsmålet. Kinas etterspørsel etter energi og råvarer bidro til mye høyere oljepris, og dermed oljeinntekter. Samtidig førte økt import av kinesiske varer til lav prisvekst i Norge, noe som svekket Norges Banks evne til å bremse oljepengebruken.

Sterkere geopolitisk konflikter og globalisering i revers, kan få særlig stor effekt på norsk økonomi og inflasjon. Mens vi i årene etter 2001 nøt fordel av fallende priser som følge av økende import fra Kina og andre lavkostland, kan dette snu til at vi fremover må produsere mer selv, eller importere fra land med betydelig høyere kostnadsnivå enn Kina. I perioden etter 2001 med høye oljeinntekter og høy

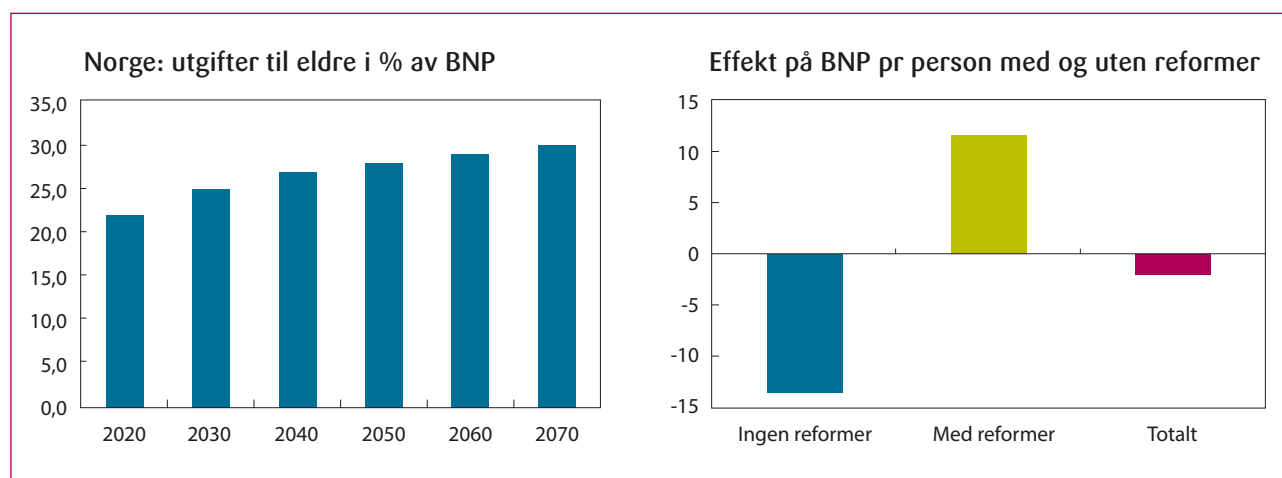
vekst i norsk økonomi bidro til en sterk kronekurs, som også bidro til å dempe prisveksten. Når kronekursen svekkes, vil det øke importert prisvekst, og med det risikerer vi et vedvarende høyere rentenivå, gitt at ikke mandatet til Norges Bank endres når importert prisvekst øker fremover.

Svake incentiver til produktive investeringer, som at skatt på aksjeutbytte foreslås å øke til 37,84 prosent mens skatt på salg og utleie av eiendom er 22 prosent, og at bankregulering favoriserer utlån til eiendom, bidrar til å svekke produktivitetveksten i norsk økonomi og derigjennom øker inflasjonspresset.

#### RÅD FRA IMF – STRUKTURELLE REFORMER!

Like før budsjettet ble lagt frem i år, kom IMF med sine råd om den økonomiske politikken i Norge. De skriver:

«Directors encouraged the authorities to proactively address the expected strain on public finances driven by demographic trends and the transition away from oil, ..... reforms should aim at improving spending efficiency..... Directors noted that structural reforms will need to be wide-ranging, with a focus on raising non-oil productivity and boosting and diversifying labor force participation. They encouraged promoting upskilling, changing the sickness and disability benefit system, and giving more opportunities to immigrants. While commending the authorities for the progress with digitalization, Directors noted that closing remaining gaps will help further improve productivity.»



Figur 1 Fremtidige utgifter til eldre, med og uten reformer

Kilde: SpareBank1, IMF, september 2022



IMF advarer om at uten strukturelle reformer, vil BNP pr person falle med rundt 14 prosent frem mot 2070.

I budsjettet står det om de langsiktige utfordringene:

«I perspektivmeldingen 2021 ble det vist at som følge av reduserte inntekter fremover, og økte utgifter som følge av aldrende befolkning, vil inndekkingsbehovet, være 5,6 prosent av BNP for fastlandsøkonomien i 2060. Det vil bety mye om vi klarer å redusere antall uføretrygdede, bringe sykefraværet ned, integrere flere innvandrere i arbeidslivet, få flere av de som står i deltid over på heltid samt få ungdom gjennom utdanningssystemet og i i jobb. En mer effektiv offentlig sektor vil også øke handlingsrommet»

Hverken økt arbeidsinnsats eller økt effektivitet kan vedtas av Stortinget. I beste fall kan det stimuleres, men da må det økonomiske incentiver til. Slike økonomiske incentiv er det vanskelig å få øye på i budsjettet.

#### KRAFTIG SKATTEØKNING PÅ NÆRINGSLIVET

Regjeringens kraftigste grep er å øke skattene betydelig på næringslivet. Utfordringen med budsjettet er at mye av statens inntekter fra olje og gass blir plassert i Oljefondet, og er derfor ikke direkte tilgjengelig i neste års budsjett til å dekke de økte utgiftene til strømstøtte, flyktninger og effekten av eldrebølgen i budsjettet. Med stor knapphet på arbeidskraft er det viktig at budsjettet ikke bidrar til ytterligere press i økonomien. Budsjettet har om lag en nøytral innvirkning på økonomien, ifølge modellene til Finansdepartementet. For å dekke inn de økte utgiftene, foreslår regjeringen å dekke inn underskuddet med store skatteøkninger på næringslivet. For næringslivet er de viktigste skatteskjerpelsene:

- 33 mrd i grunnrenteskatt for havbruk, vind og vannkraft
- 7,7 mrd i økt arbeidsgiveravgift på lønninger over 750 000 kroner
- 2,4 mrd i økt formuesskatt
- Utbytteskatten økes fra 35,2 prosent til 37,8 prosent
- Friinntektene i olje- og gassnæringen reduseres med 5,3 prosentpoeng.

Det er mulig at noe av de ekstraordinære inntektene innen energisektoren kan skattes høyere. Men historisk har større skatteendringer kommet i form av brede forlik, og etter grundig utredning og dialog med partene i næringslivet.

Faren er nå at de overraskende store skatteendringene reduserer investeringsviljen og evnen, og med det svekker produktivitetsveksten og konkurransekraften i norsk økonomi. Større endringer i skatt bør gjøres i form av brede forlik, slik at det skaper forutsigbarhet for både bedrifter, investorer og ikke minst utenlandske kapital, som vi er helt avhengige av.

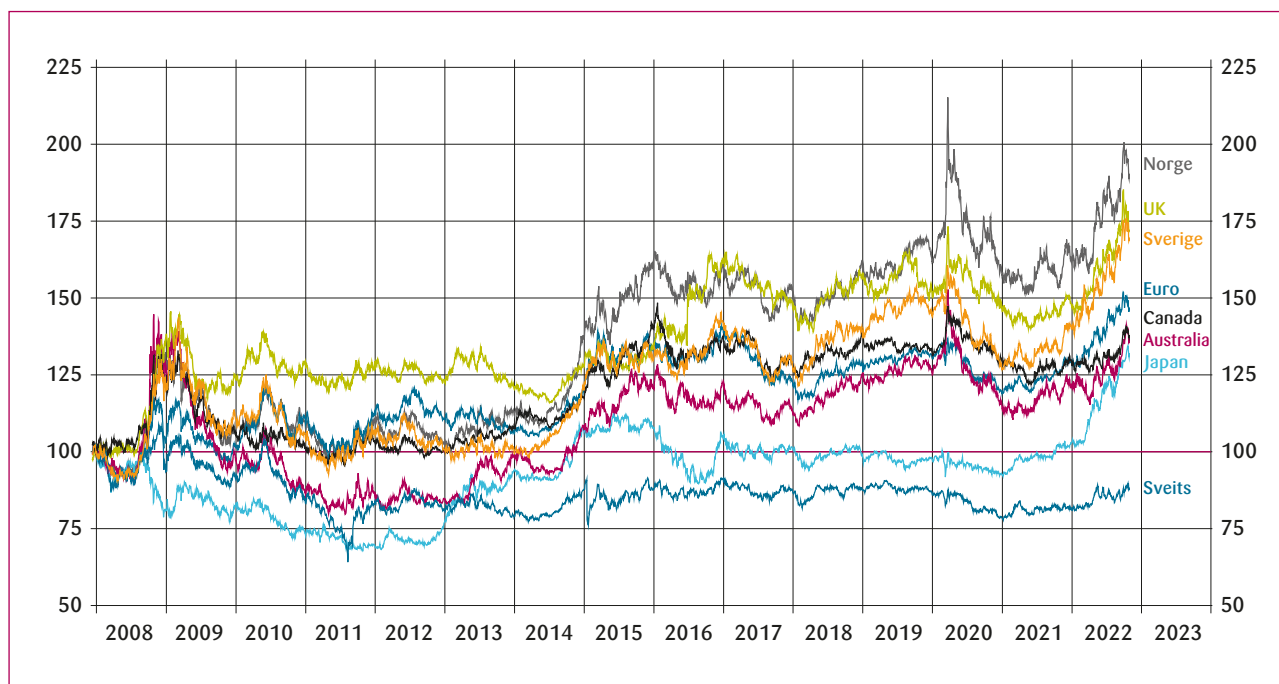
Risikoen ved regjeringens politikk kan i ytterste fall bli at det kan bli en oppfatning blant investorer og bedriftsledere om at det ikke lenger er stabile rammevilkår for næringslivet og investorer. Så sent som i 2019 ble ekstra skatt på oppdrettsselskaper utredet, men forkastet til fordel for innføring av en produksjonsavgift og en ny fordelingsnøkkel av inntekter fra salg av nye konsesjoner fra havbruksfondet, i tillegg til at verdien av konsesjoner ved beregning av formuesskatt er kraftig oppjustert. At en uten en grundig dialog med næringen presenterer så kraftige skatteskjerpelser, skaper naturligvis store negative reaksjoner. Økt politisk risiko og mindre stabile rammevilkår vil dempe investeringer i produktive næringer, og gründere kan tenkes å heller starte opp bedrifter i andre land heller enn i Norge. For nordmenn som selger seg ut av eierskap av norske industribedrifter, er risikoen at de i større grad enn før velger å investere i tråd med det profesjonelle institusjonelle investorer gjør, altså i aksjer og eiendom, heller enn i langsiktig industribygging.

#### SVAK KRONE – AVSLØRER SVAKE STRUKTURER

Finansmarkedet kan være en nådeløs dommer over et lands økonomiske politikk, slik vi så i Storbritannia under Liz Truss, da hun lanserte en lite bærekraftig økonomisk politikk. Obligasjonsrentene steg, valutakursen svekket seg, sentralbanken måtte intervensjonere for å stabilisere markedet. At Norge er blitt et gradvis mindre attraktivt sted å investere i, kan man lese ut fra valutamarkedet. Den norske kronen har siden januar 2008, altså finanskrisetåret, halvert seg i verdi mot den amerikanske dollaren. Dette handler selvsagt om at i urolige tider flykter kapital til en trygg havn i verdens største økonomi, og dette styrker dollaren. Men, som Figur 2 viser, så har den norske kronen svekket seg mer enn valutaene til andre land det er naturlig å sammenligne seg med, som Sverige, UK, Euroområdet, eller råvareproduserende land som Canada og Australia, eller et annet lite og rikt land som Sveits.

Over tid er valutamarkedet drevet av hva investorer tror om de fundamentale forhold i økonomien. Så selv om de spekulative volum i valutamarkedet langt overstiger vekslin-





Figur 2: Endring i valutakurser i prosent mot USD siden januar 2008 (indeksert slik at jan 2008 = 100).

Kilde: SpareBank1, Macrobonds

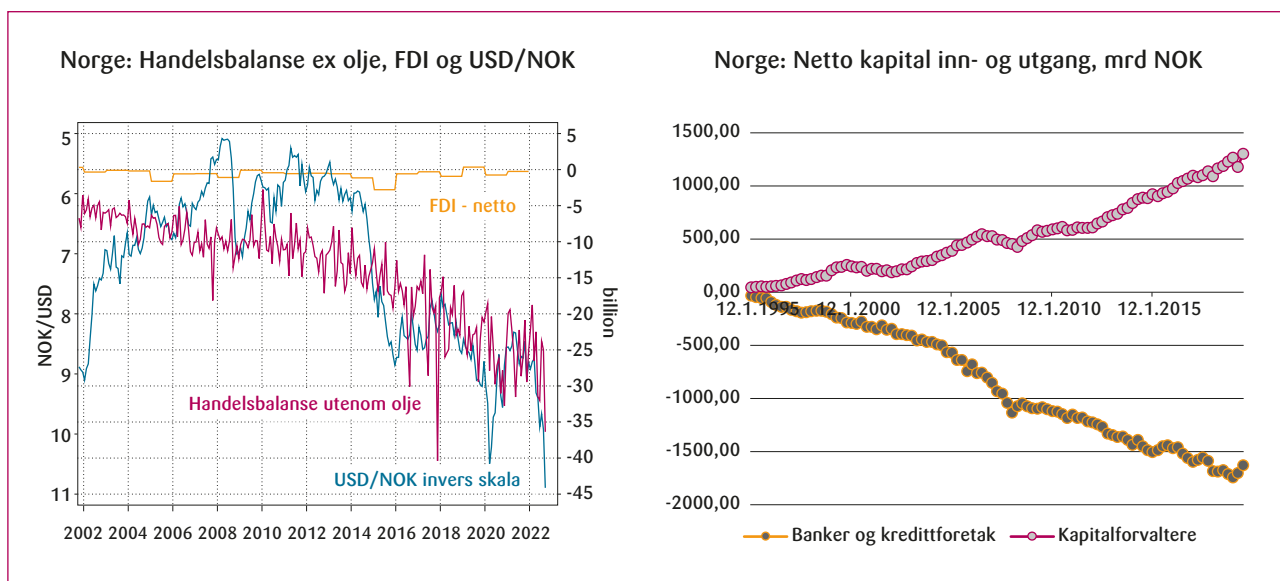
ger som oppgjør for varer og tjenester, så ligger det som regel en fundamental analyse til grunn også for valutaspekulasjoner. Det mest fundamentale forhold i valutamarke- det er kjøp og salg av valuta for oppgjør av varer og tjenes- ter. For Norges del, skjermes de største valutainntektene fra kronen, siden inntektene fra oljesektoren plasseres i utlandet gjennom Oljefondet.

Handelsbalansen utenom olje og gass har falt de siste årene, som vist i Figur 3 under, til et årlig underskudd på rundt 300 mrd. Det er heller ingen stor interesse for å investere direkte i norske bedrifter, som vist i netto Foreign Direct Investment, i samme figur. Høy utflytting av personer med store formue vil over tid kunne bidra tilsvarende til å svekke kapitalmarkedet i Norge. Kronen målt mot USD har fulgt etter fallet i handelsbalansen.

Når det gjelder finansielle investeringer, viser figuren under til høyre at institusjonelle investorer (pensjonsfond og aksjefond o.l.) i økende grad har investert i utlandet. Tilsvarende har banker i økende grad lånt i utlandet. Gapet mellom de to grafene representerer en sårbarhet for kronen,

slik det kom til uttrykk i mars 2020. Mange institusjonelle investorer hadde valutasikret utenlandsinvesteringer i tro om at det ville redusere risikoen. Men, når kronen svekket seg, måtte investorer stille mer og mer sikkerhet for valuta- sikringer overfor bankene, og mange banker krevde at sik- kerheten skulle stilles som kontanter. Institusjonelle inves- torer forsøkte å selge det de trodde var likvide papirer, men når «alle» hadde investert på samme måte, var det få som kunne kjøpe. Først når sentralbanken i USA stilte likviditet til Norges Bank, og Norges Bank støttekjøpte kronen, sta- biliserte markedet seg. Denne type markedsuro vil øke jo mer av norsk kapital som investeres i utlandet. At banker er regulert slik at de ikke lenger kan ta egen risiko i markedet (såkalt prop trading) har redusert deres mulighet til å dempe markedsuroligheter som vi så i mars 2020, og i UK nå nylig. Denne type økt volatilitet må vi påregne med den type bankregulering vi har, og så lenge investeringsviljen er relativt større for å investere i utlandet for de som har sparepenger i Norge.

Siden svak kronekurs forsterker importert prisvekst, og svak produktivtetsvekst også bidrar til økt prisvekst, så



Figur 3 Handelsbalanse ex olje og netto kapital inn- og utgang

Kilde: SpareBank1, Macrobonds, Norges Bank Finansiell Stabilitet, november 2020

bør det være et selvstendig mål for den økonomiske politikken å gjøre det mer attraktivt å investere i Norge for derigjennom å stabilisere kronen og prisveksten.

#### HVA BURDE VÆRT GJORT I BUDSJETTET?

Jeg hadde håpet at de alvorlige trusler Norge og vesten står overfor, hadde ført til et budsjett som la opp til et bredt forlik i Stortinget, med mål om å øke forsvarsevnen, og næringslivets konkurransekraft. Da kunne en også øke produksjon av det Vesten trenger av mineraler, energi og produkter som i dag produseres i land vi kanskje kan komme i konflikt med i fremtiden. For å styrke investeringsviljen og sikre nasjonalt eierskap, burde en fjerne formuesskatt på å eie bedrifter, og en burde legge bedre til rette for å skalere opp bedrifter som utvikler ny teknologi og nye måter å produsere det vi trenger for det grønne skiftet, samt gjøre vesten sterkere i møte med en stadig mer aggressiv allianse mellom Kina og Russland.

Kontrasten mellom beskatning i Norge og andre land av eiere av bedrifter, er blitt så stor at flere eiere har valgt å flytte fra Norge. Utflytting av bedriftseiere var den viktigste grunn til at alle våre naboland har fjernet formuesskatt på å eie en bedrift. Danmark og Tyskland fjernet den i 1997, Finland i 2006, Sverige i 2007 og Frankrike i 2017. Det største problemet med økt eierskatt på å eie en indus-

tribedrift der verdiene er bundet opp i maskiner, utstyr og lager, er at bedriftens utbyttepolitikk blir bestemt av eiers skatteregning på eierskapet av bedriften. Det er altså en belastning for norske industribedrifter å ha eiere som bor Norge.

Vi burde også øke kraftig utdanningskapasiteten av den kompetansen som næringslivet skriker etter. Det var som et eksempel 26 000 søkere til ingeniørstudier i Norge i år, men det er kun 6 000 plasser. Skal en lykkes, må det legges en langsiktig plan som overlever politiske skifter. Vi har tidligere lyktes med noen slike brede forlik, som handlingsregelen, pensjonsreformen, og Solidaritetsalternativet i 1992, og med det dramatiske bakteppe krigen i Ukraina gir, burde det være forståelse også nå for reformer.

Ikke minst haster det med å effektivisere offentlig sektor og øke sysselsetningsgraden, slik IMF og perspektivmeldingene foreslår, for å frigjøre ressurser til økt produksjon av mineraler, energi, teknologi og produkter for å lykkes med det grønne skiftet. Dette er politisk upopulært. Nettopp derfor er det viktig av vi som fagøkonomer øker forståelsen for de langsiktige utfordringer Norge, NATO og hele den vestlige verden står overfor, og fremsnakker behov for mer langsiktige planer og strukturelle reformer.



ERLING STEIGUM  
Handelshøyskolen BI

# Finanspolitikk, oljepenger og materiell velferd for folk flest

Årets Nasjonalbudsjett skiller seg ut fra de foregående budsjetter ved at inflasjon brukes som argument for å redusere disponibel realinntekt for husholdningene og det private konsumet. Det planlegges mindre bruk av oljepenger enn før, og skattetrykket skal øke. Også private investeringer i realkapital rammes trolig av denne økonomiske politikken som fører til større usikkerhet for bedriftene. Denne aktive finanspolitikken kommer på toppen av en pågående innstramning i pengepolitikken som også vil redusere disponibel realinntekt til husholdningene og dempe investeringsetterspørselen. Faren er stor for at finanspolitikken kommer for sent til å stabilisere konjunkturutviklingen og at den tvert imot vil bidra til å forsterke den neste nedgangskonjunkturen.

Budsjettet virker for ensidig opptatt av stabiliseringspolitikk, og vil bruke virkemidler, slik som økt arbeidsgiveravgift, som neppe egner seg til dette. Vurderinger av langsiktige virkninger av finanspolitikken hadde vært ønskelig, for eksempel næringsstrukturvirkninger av at oljefondet blir den største «eksportnæringen» i Norge.

## STØRRE GLOBAL USIKKERHET

Som Nasjonalbudsjettet (Meld. St. 1 (2022–2023)) påpeker, har mye positivt skjedd i norsk økonomi etter pandemien. Sysselsettingen har økt sterkt, og arbeidsledigheten er nå lav. Videre har nominell eksportverdi økt med over 55 prosent fra 2020 til 2021. Mye at dette har gitt en stor strøm av nye oljepenger til norsk økonomi. Det forventes å fortsette i de nærmeste årene. En høy vekst i oljefondet i årene fremover ligger derfor i kortene.

Budsjettet gir klart uttrykk for at utfordringene for den økonomiske politikken er blitt større enn på lenge. Russlands angrepskrig i Ukraina har bidratt mye til den store oppgangen i internasjonale energipriser og den globale inflasjonen. Den uttalte muligheten for rasjonering av naturgass i Europa i vinter sier mye om alvoret i situasjonen.



Globale forhold har økt usikkerheten for husholdninger og bedrifter om fremtidig økonomi og materiell velstand både på kort og lang sikt, i Europa så vel som her i Norge. Samtidig har Norges gunstige plassering på tilbudssiden av energimarkedene forbedret bytteforholdet mellom eksport og import, og isolert sett økt nasjonalinntekten. Noen økonomisk krise i Norge har vi på ingen måte, slik man kan få inntrykk av fra media og fra enkelte representanter for Regjeringen.

Budsjettet er mest opptatt av inflasjonsproblemet som begrunnelse for mindre bruk av oljepenger og økte skatter. Jeg vil derfor starte med denne problemstillingen.

#### BRUK AV OLJEPENGER: TO GRØFTER

For litt over 20 år siden var det faglig debatt i Norge om hvordan de store statlige oljeinntektene skulle håndteres. Embetsverket i Finansdepartementet (FIN) mente at oljeinntekter normalt skulle gå til kapitaleksport og statlig formuesvekst, og bare tas inn i norsk økonomi dersom det var lavkonjunktur og dermed ledige ressurser. Men kritikere argumenterte for at de statlige oljeinntektene hadde blitt altfor store til at bruken av dem burde begrenses til motkonjunkturpolitikk i lavkonjunkturer. Oljepenger burde også brukes i tider med full sysselsetting.

Rundt årtusenskiftet innså FIN at oljeinntekter måtte tas systematisk inn i norsk økonomi. Det var bakgrunnen for de nye retningsreglene for finanspolitikken («handlingsregelen»), sammen med innføring av et inflasjonsmål for pengepolitikken og fleksibel valutakurs i 2001.

For mange samfunnsøkonomer var denne konklusjonen opplagt. Hovedpoenget med den store petroleumsutvinningsen var at den materielle velferden i Norge skulle bli vesentlig høyere enn uten en petroleumssektor, og da må oljeinntektene før eller siden brukes til konsum av varer og tjenester i tilstrekkelig omfang, men med tilhørende omstilling av næringsstrukturen. Det måtte nødvendigvis føre til dårligere konkurransevne for eksport- og importkonkurrerende næringer. Nøkkelen til vedvarende bruk av oljepenger til konsum er å ha fleksibel valutakurs og en pengepolitikk som sørger for realappresiering (sterk krone). Det gjør det mulig å omstille næringsstrukturen slik at økt konsum av varer og tjenester levert fra hjemmeprodusenter og gjennom økt import blir mulig uten økt inflasjon. En sterk krone gir en velferdsgevinst for husholdningene fordi importerte konsumvarer blir billigere.

Makroøkonomisk er det ikke noen lett sak å bruke oljepenger, i hvert fall ikke hvis det er full sysselsetting. Økonomien kan på lengre sikt komme i to alternative grøfter. Brukes det systematisk for mye oljepenger for lenge, må det før eller siden gjennomføres innstramminger i finanspolitikken og reversering av konsumet av varer og tjenester og næringsstrukturen, såkalt «hollandsk syke». Dette er grøft 1.

Grøft 2 har ennå ikke vært diskutert i norsk debatt eller nasjonalbudsjetter. Den kan få stor aktualitet hvis den økonomiske politikken leder til vedvarende underkonsum som fører til at oljefondet blir for stort og vanskelig å stabilisere på grunn av kraftige rentes-rente effekter. Da vil bruk av renteavkastningen av fondet føre til en ensidig næringsstruktur med oljefondet som den desidert største «eksportsektor», altså skaper av utenlandsk valuta, slik at bruken av valutainntektene fra fondet vil fortrenge annen konkurranseutsatt virksomhet gjennom en sterk krone og større etterspørsel etter arbeidskraft i næringer skjermet fra internasjonal konkurranse.

Grøft 1 illustreres godt av utviklingen i Venezuela som har hatt flere episoder med hollandsk syke, både før og etter andre verdenskrig (Steigum, 2018, s. 786–787, boks 13.3). Den hollandske syken på 2000-tallet er antakelig den verste som noen gang er observert i noe land. Det startet med høy bruk av oljeinntekter som følge av den store oppgangen i oljeprisen tidlig på 2000-tallet. Denne politikken var ikke bærekraftig og førte etter hvert til varemangel og inflasjon på over 500 prosent I 2012 sto oljeeksporten for nesten all eksport fra Venezuela. Da oljeprisen falt sterkt fra sommeren 2014 og i 2015 var løpet kjørt. Det oppsto en økonomisk og politisk krise som blant annet har ført til matmangel og underernæring av barn. Mange familier med nøkkelkompetanse forlot landet.

I 1976 kom oljeministeren i Venezuela, Juan Pablo Pérez Alfonso med følgende spådom:

«Om ti år, om tjue år kommer dere til å se, oljen vil ruinere oss. (...) Oljen er djevelens avføring». Dessverre fikk han rett om at oljepengene førte til ruin for Venezuela.

I Norge har målet om å unngå hollandsk syke hatt høy prioritet. Det vitner dagens oljefond om. Det er nå om lag tre ganger et årlig BNP, og fondet kommer nå til å vokse raskt. Denne veksten øker også Norges samlede finansformue i utlandet.

Grøft 2 kan bli aktuell dersom det systematisk brukes for lite oljepenger over lang tid. Da vil ikke veksten i oljefondet stoppe opp, men vil i stedet bli forsterket av rentesrente virkninger på lengre sikt. En økonomisk politikk med sikte på å stoppe veksten i oljefondet, ville ha ført til at valutainntektene fra fondet ville fortrenget innenlandsk konkurranseutsatt virksomhet. I en slik situasjon ville oljefondet fremtre som den desidert største eksportsektoren målt som dens evne til å generere valutainntekter. Dette er grøft 2. Her mangler historiske eksempler.

Figur 1 viser utviklingen av offentlig og privat konsum i forhold til BNP i de siste 50 årene. I 1970, før oljevirkosomhet en hadde kommet i gang, ble 52 prosent av nominelt BNP brukt til privat konsum og 15,7 prosent til offentlig konsum. I 2021 hadde privat konsum falt til 39 prosent av BNP, mens offentlig konsum hadde økt til 23,4 prosent. Til tross for den sterke tverrpolitiske satsingen på offentlig konsum, gikk samlet konsum tilbake i forhold til BNP, fra 67,7 prosent i 1970 til 62,4 prosent i 2021.

Det er interessant at våre nordiske naboland har en vesentlig høyere andel av privat konsum i BNP enn Norge.

Slik jeg tolker Budsjettet, mener FIN at hovedproblemet er at husholdningenes kjøpekraft er for høy og må ned for å få ned inflasjonen. Men det betyr trolig at den private konsumandelen av BNP skal ytterligere ned fra et lavt nivå i 2022.

## INFLASJON OG STABILISERINGSPOLITIKK

Selv om Norges nasjonalinntekt har økt, har høyere energipriser og den økte globale usikkerheten isolert sett ført til betydelige materielle velferdstap for norske husholdninger. De høye energiprisene gir en inndragning av kjøpekraft til offentlig forvaltning og fungerer som økt skattetrykk. Staten er blitt mye rikere, men inntekter må overføres til husholdningssektoren (herunder bedriftseierne) for å opprettholde den materielle velferden. Derfor må regjeringen gjøre noe gjennom den økonomiske politikken for å motvirke velferdstapene. Men i Budsjettet er ikke denne tankegangen fremtredende.

På dette viktige området virker Budsjettet tvert imot mindre presist og analytisk enn ønskelig. Det hadde vært nærliggende å gi en oversikt over hvordan ulike konkrete tiltak kan beskytte husholdningenes velferd, men noen slik oversikt er ikke prioritert, etter det jeg kan se. Budsjettet har flere slagord-pregede utsagn av typen «Budsjettet for 2023

er et budsjett for trygg økonomisk styring i en urolig tid» (Meld. St. 1 (2022–2023), s. 5), men Budsjettet kunne sagt mer konkret og kvantitativt om hvordan den materielle velferden kan gjenreises til tross for de høye energiprisene som rammer husholdningene og bedriftene sterkt. Bortsett fra følgende ubegrunnede påstand

«Norge har innført en av de beste strømstøtteordningene i Europa.» (Meld. St. 1 (2022–2023), s. 5),

er ikke strømstøtten trukket systematisk inn i de finanspolitiske vurderingene i kapittel 1.

Ifølge strategien for den økonomiske politikken fra 2001 har finanspolitikken to hovedmål, et langsiktig og et kortsiktig. Det langsiktige målet gjelder å finne en god avveining mellom konsum på kort og lang sikt, hvilket dreier seg om en gradvis innfasing av oljeinntekter over tid. Det kortsiktige målet er å støtte pengepolitikken gjennom de automatiske stabilisatorene og på andre måter.

I kapittel 1 av Budsjettet savnes en slik overordnet strategisk vurdering av hvordan finanspolitikken bør innrettes. Begrepet «automatisk stabilisering» brukes ikke. Budsjettet trekker ensidig frem *inflasjon* som et problem for stabiliseringspolitikken. I kapittel 1 gjentas dette problemet om og om igjen. De sterke formuleringene står noe i kontrast til de mer nyanserte, og faglig velbegrunnede, formuleringene i Norges Banks siste pengepolitiske rapport.

Den store vektleggingen av inflasjon i Budsjettet reiser spørsmålet om rollen til Norges Banks pengepolitikk. Det er vel kjent fra faglitteraturen at pengepolitikken er effektiv i åpne økonomier, siden valutakurskanalen kommer i tillegg til rentekanalene. I Norge har dessuten de fleste låntakere flytende rente. Det fører til sterke inntektsvirkninger av renteendringer på norske husholdninger. Det er liten grunn til å frykte at pengepolitikken ikke skal klare å få inflasjonen gradvis ned til målet på 2 prosent. Men flere formuleringer i Budsjettet gjør arbeidsdelingen mellom Norges Bank og FIN uklare. Det kan virke som finanspolitikken skal overta mer av Norges Banks ansvar for å oppnå lav inflasjon. Følgende advarsler skaper usikkerhet om denne arbeidsfordelingen:

«Om inflasjonen kommer ut av kontroll, vil det bli nødvendig å stramme inn så kraftig at det utløser et økonomisk tilbakeslag med stigende ledighet for å få kontroll på lønns- og prisveksten» (Meld. St. 1 (2022–2023), s. 6).

«Det er ikke nok arbeidskraft tilgjengelig til å møte bedriftenes behov. Lønnsveksten ser ut til å være på vei opp. Det er betydelig risiko for vedvarende høy inflasjon.» (Meld. St. 1 (2022–2023), s. 6).

Dagens arbeidsdeling i den økonomiske politikken tilsier at pengepolitikken skal ha hovedansvaret for å nå inflasjonsmålet på 2 prosent over tid, og det virker uklokt av FIN å så tvil om Norges Bank klarer det ved å spekulere om «inflasjonen kommer ut av kontroll». Det skaper unødvendig usikkerhet i privat sektor.

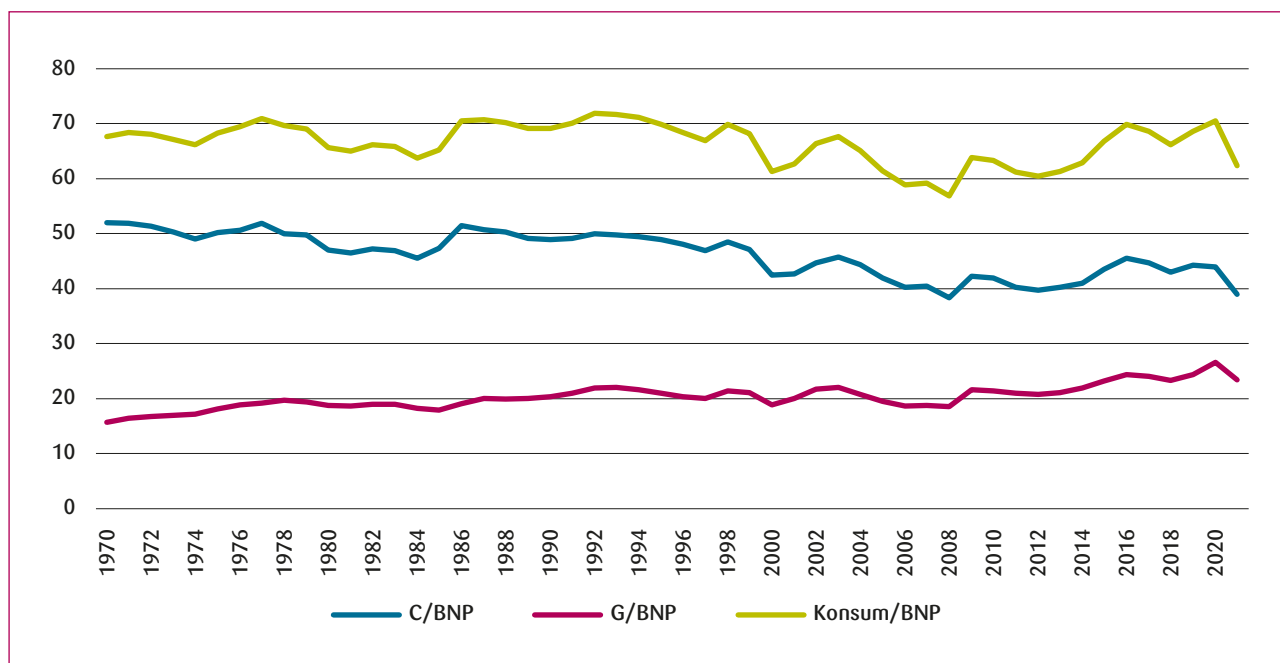
#### NY USIKKERHET RUNDT ARBEIDSGIVERAVGIFTEN OG SKATTENE

Det har vakt oppsikt at Budsjettet går inn for å øke arbeidsgiveravgiften for lønnsinntekter over 750 000 kroner. Skal fra nå av arbeidsgiveravgiften bli et nytt særnorsk virkemiddel i stabiliseringspolitikken? Bruk av dette virkemidlet har betydelige administrative kostnader og skaper dessuten usikkerhet om fremtidig virkemiddelbruk i privat sektor. Denne endringen og andre endringer i skattepolitikken virker forhastet. Hvorfor regjeringen har så mye hastverk i en tid der det er vanskelig å få oversikt over de samlede virkningene av penge- og finanspolitikken er ikke lett

å forstå. Det er en fare for at de samlede virkningene av stram penge- og finanspolitikk blir for sterk og fører til et unødvendig stort konjunkturtilbakeslag.

#### NY LAVRENTEPOLITIKK ER EN DÅRLIG IDÉ

Budsjettet legger stor vekt på at det å overlate mye av inflasjonsbekjempelsen til finanspolitikken, fører til lavere rente enn det som blir resultatet av at Norges Bank hadde hatt hovedansvaret for å få ned inflasjonen gjennom pengepolitikken. Men en slik lavrentepolitikk fører også til en svakere krone som virker negativt på den materielle velferden til husholdningene. Det blir galt å se utelukkende på velferdseffekten av lavere norsk rente uten å trekke inn velferdsvirkningene av en svakere krone. Dessuten holder ikke resonnetet under høy internasjonal kapitalmobilitet, en mobilitet som Norge nyter godt av gjennom vår høye kapitaleksport og oppbygging av et enormt oljefond. Den høye kapitalmobiliteten fører til samme forventede avkastning på finansielle plasseringer i Norge og andre land. Det norske rentenivået er derfor dømt til å ligge nær det internasjonale på lengre sikt. En ny lavrentepolitikk er derfor umulig med den høye internasjonale kapitalmobiliteten som nå preger de internasjonale finansmarkedene.



Figur 1: Offentlig og privat konsum i pst. av BNP, 1970–2021.

G = Konsum i offentlig forvaltning. C = konsum i husholdninger og ideelle organisasjoner. Begge målt i løpende priser. Det gjelder også BNP.

Kilde: Nasjonalregnskapet, SSB.



## USIKKERHET OG REALINVESTERINGER

Ben Bernanke vant nylig Nobels minnepris i økonomi (sammen med Douglas Diamond og Philip H. Dybvig) for sin forskning på banker og finanskriser, samt hans analyser av den store depresjonen. Men blant makroøkonomer er Bernanke også veldig kjent for sin artikkel om usikkerhet og realinvesteringer i et konjunkturperspektiv (Bernanke, 1983). Her viser Bernanke at bedrifter vil utsette irreversible investeringsprosjekter i tider med stor usikkerhet, fordi det blir lønnsomt å vente på mer informasjon om prosjektenes lønnsomhet. Denne teorien kan bedre forklare de store observerte svingningene i realinvesteringene under konjunkturforløpet.

Som nevnt innledningsvis har den globale utviklingen økt usikkerheten til husholdninger og bedrifter. I seg selv skulle det få en negativ virkning på investeringslysten både

i Europa og i Norge. Men i tillegg har den aktive finanspolitikken i Budsjettet økt usikkerheten om fremtiden her i Norge. Det har trolig redusert investeringslysten ytterligere. De modeller som FIN bruker fanger ikke opp sammenhengen mellom usikkerhet og realinvesteringer. Derfor er det en stor fare for at Budsjettet undervurderer den negative effekten av økt usikkerhet på privat etterspørsel etter konsum og realinvesteringer.

## REFERANSER

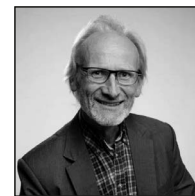
- Bernanke, B. S. (1983). Irreversibility, Uncertainty, and Cyclical Investment. *Quarterly Journal of Economics* 98 (1), 85–106.  
 Meld. St. 1 (2022–2023). Nasjonalbudsjettet 2023.  
 Steigum, E. (2018). *Moderne makroøkonomi*. 2. utg. Gyldendal norsk forlag AS.

# ABONNEMENT

## HUSK!

*Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår.*

[www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no)

TORBJØRN EIKA  
KS

# Statsbudsjettet 2023 – krise og kommuneøkonomi

Høsten 2022 preges av storkrig i Europa, voldsom prisvekst på energi og matvarer samt skyhøye priser på byggematerialer. Samtidig står mange stillinger ubesatt, yrkesaktiviteten er høy og arbeidsledigheten svært lav. Er det høykonjunktur eller krisetider? I dag er svaret begge deler. At situasjonen i europeiske energimarkeder kan betegnes som krise, synes opplagt. Aktiviteten i norsk økonomi fremstår som uoptimalt høy. Nasjonalbudsjettet for 2023 (Meld. St. 1 (2022–2023)) sier at det vil være situasjonen neste år også, og foreslår derfor redusert oljepengebruk.

Svært høy prisvekst på nødvendighetsgoder og spesielt elektrisitet, samt store renteøkninger er tøft for mange. En god del husholdninger og bedrifter føler nok at det er økonomiske krisetider allerede. Det kan innebære redusert etterspørsel. Svake vekstimpulser fra verdensøkonomien peker mot en beskjeden eksportutvikling.

Kommunesektoren står for en betydelig del av norsk økonomi. Etterspørselen i form av investeringer og produktinnsats tilsvarte i første halvår 2022 7 prosent av fastlands-BNP, og verdiskapingen i sektoren 12 prosent. Forslaget til statsbudsjett virker svært innstrammende på kommuneøkonomien som følge av den høye kostnadsveksten i år. Med renteøkninger på toppen kan impulsene fra sektoren derfor komme til å bli vesentlig mindre enn lagt til grunn.

Et naturlig spørsmål er om ikke høykonjunkturen vil gå over uten hjelp fra finanspolitikken. Svaret står kanskje delvis i budsjettet – ved at makroøkonomiske beregninger viser at forslagene samlet sett ikke vil virke innstrammende på økonomien i 2023. Budsjettets makroøkonomiske anslag virker for positive, og da kan det likevel være godt tilpasset den faktiske makroøkonomien neste år. Noen av budsjettforslagene kan imidlertid ha en mer innstrammende effekt enn departementets beregninger indikerer. Litt ut i neste år kan behovet bli å finne tiltak som raskt kan bremse en norsk økonomi i full fart ned i lavkonjunktur.

## NASJONALBUDSJETTET 2023 OG KONJUNKTURENE

De økonomiske utfordringene fra Covids siste fase som pandemi, som flaskehals i transportsektoren og andre problemer med verdikjeder, og få ikke-bosatte arbeidsinnvandrere, er blitt kraftig forsterket av Russlands reduksjon av gass-eksporten til Europa med ekstremt høye priser på gass og elektrisitet som resultat. Også andre råvarepriser har vært høye, og dette har satt i gang eller forsterket prosesser med høy inflasjon over hele verden. Frykt for at dette trigger lønns-prisspiraler som får inflasjonen til å «bite seg fast», har fått sentralbankene til å svare med kraftige renteøkninger.

### Dagens konjunktursituasjon

Mange indikatorer kan si noe om konjunktursituasjonen i Norge. Figur 1 viser den fiske- og kraftkorrigerede BNP-utviklingen for Fastlands-Norge som går fram til august. Der har utviklingen siden i fjor høst vært lite imponerende og med denne som konjunkturindikator er situasjonen svakere enn rett før pandemien – dersom vi legger til grunn en trendvekst på minst 1,4 prosent (den rødstiplede trendlinja).

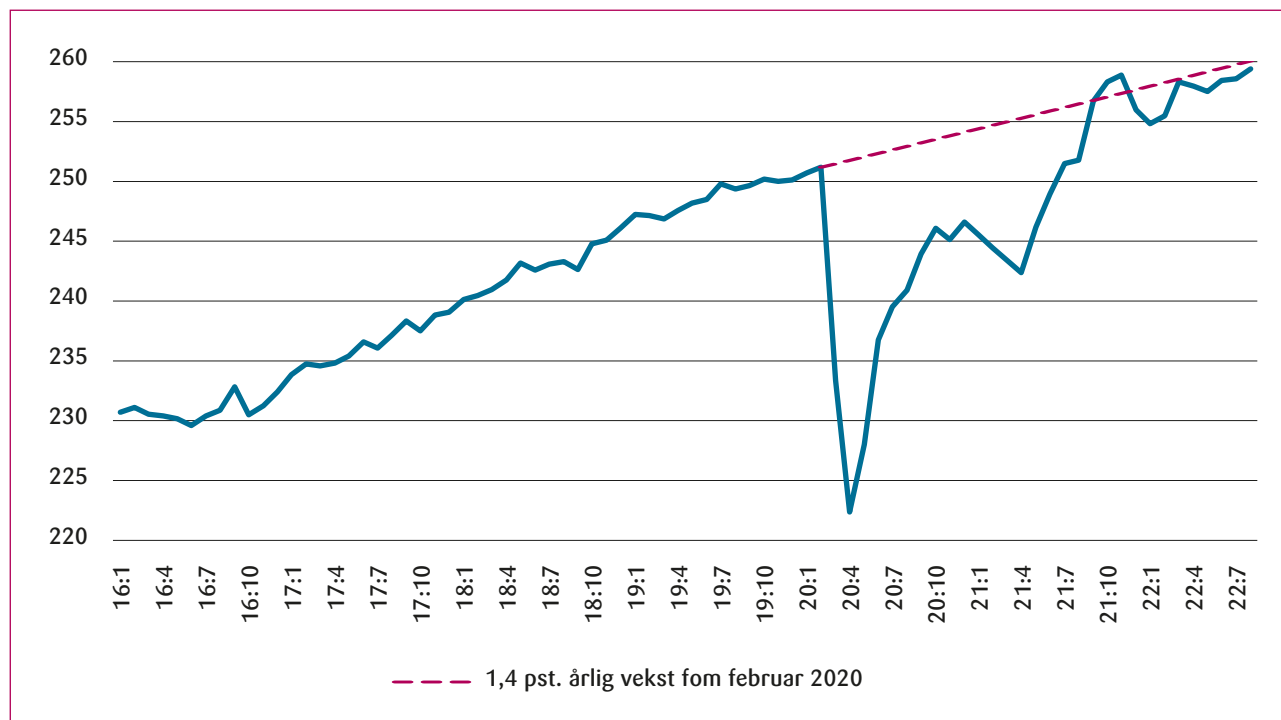
Jeg vil heller ikke ta den høye inflasjonen til inntekt for høy lønnsvekst og gode norske konjunkturer. Den høye pris-

stigningen er først og fremst et resultat av internasjonale forhold samt svakere krone. Økte priser på energi og andre råvarer samt kostnader knyttet til problemer med ulike verdikjeder veltes over i norske priser. Til tross for et hett arbeidsmarked er det så langt lite spor av høy norsk lønnsvekst i inflasjonstallene.

Den registrerte arbeidsledigheten – som Figur 2 viser – viser derimot et sterkt press i arbeidsmarkedet, med rekordlav ledighet, klart lavere enn før pandemien. Det er også fremdeles et stort antall ledige stillinger. Situasjonen i arbeidsmarkedet vitner om konjunkturmessig ubalanse, og altså at norsk økonomi «i dag» er i en høykonjunktur som med fordel kan tas ned.

### Prognosene

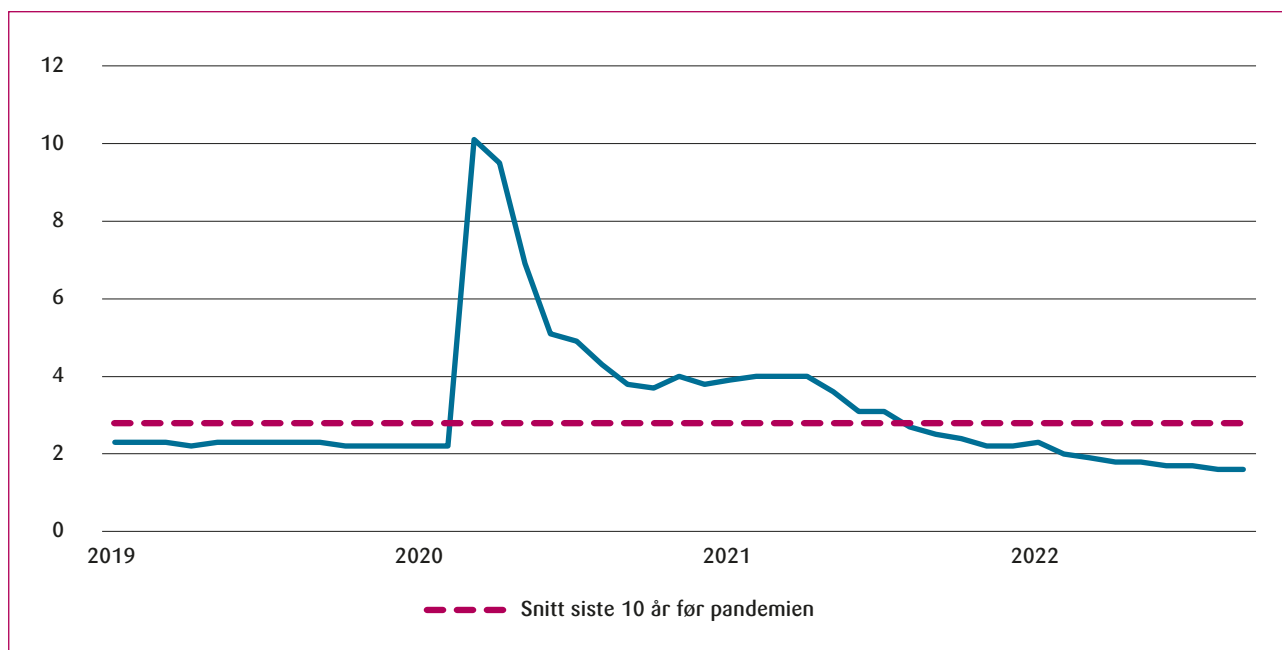
Gjennom sensommeren og nå i starten av høsten har det skjedd mye, som i liten grad reflekteres i Nasjonalbudsjettet (NB23). Inflasjonen i Norge og internasjonalt har tatt seg klart opp og sentralbankene har blitt svært aggressive i rentesettingen. Virkningen av kontraktiv pengepolitikk i mange land forsterkes gjennom handel, og utsiktene for den internasjonale økonomiske utviklingen er svekket ifølge OECD og IMF.



Figur 1: BNP Fastlands-Norge eksklusive fiske og kraft, mrd. 2019-kroner.

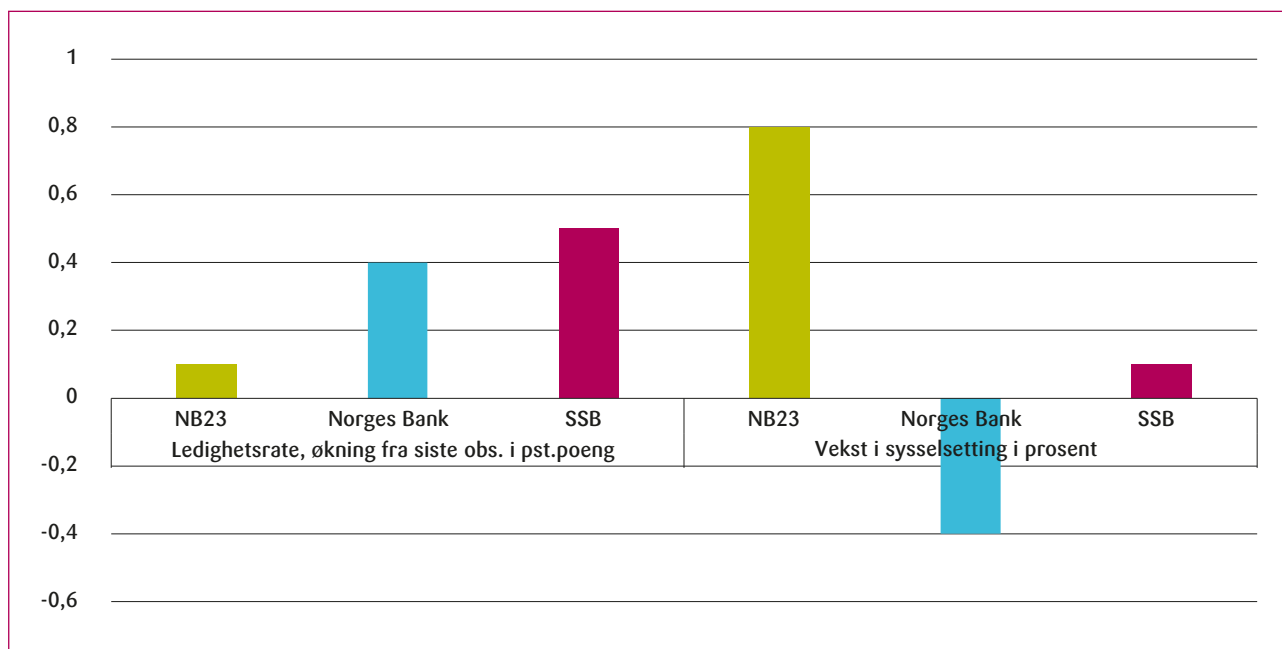
Kilde: SSB og KS





Figur 2: Helt arbeidsledige. Prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: NAV



Figur 3: Arbeidsmarkedsprognoser for 2023.

Kilder: NB23, Norges Bank, SSB, NAV og KS

Et nærliggende spørsmål er derfor om eksporten er anslått for høyt, og prisveksten for lavt i Nasjonalbudsjettet. Det siste svarer budsjettet nærmest eksplisitt ja på. Prisprognosene i NB23 er langt lavere enn de siste fra Norges

Bank og SSB. Isolert sett senker en høyere prisvekst realinntektsnivået i husholdninger og kommuner, og dermed også deres etterspørsel. Investeringene i næringslivet rammes også av høy kostnadsvekst – men også av et samlet

svakere konjunkturbilde – og kan derfor også være anslått for høyt.

Også mer spesifikke konjunkturindikatorer peker i retning av nedgang. Boliglånsetterspørselen meldes å gå kraftig ned, mens ulike stemningsrapporter viser utstakt pessimisme i husholdninger og bedrifter.

De makroøkonomiske anslagene i Nasjonalbudsjettet virker altså for optimistiske. Arbeidsledigheten øker bare helt marginalt fra det svært lave nivået i september og langt mindre enn andres prognoser. Dette henger selvsagt sammen med at også timeverkssanslaget for 2023 er klart høyere enn andres anslag, jf. Figur 3.

### STATSBUDSJETTET 2023

Statsbudsjettet for 2023 karakteriseres som et stramt budsjett. Oljepengetilskuddet reduseres tilsvarende 0,6 prosentpoeng av trend-BNP for fastlandet. Innstrammingen er først og fremst i form av økte skatter og avgifter, men det foreslås også nye satsinger som i noen grad finansieres med kutt andre steder. Det er derfor mange som med rette føler at budsjettet er innstrammende. I tillegg vil et høyere prisnivå i 2022 enn lagt til grunn virke innstrammende der budsjettet baseres på en gitt realvekst i 2023 og ikke tar hensyn til det forhøyde kostnadsnivået.

Beregninger presentert i NB23 indikerer imidlertid at budsjettet ikke virker innstrammende på økonomien. Dette henger i stor grad sammen med at innstrammings-effekten av skatteskjerpelser normalt er liten på kort sikt, men øker over tid. Offentlig ressursbruk virker derimot mer umiddelbart på økonomien. I tillegg vil en økt skattlegging av folk med høyere inntekter redusere konsumet mindre enn skattelette til folk med lavere inntekter.

I en situasjon med mange store endringer, og hvor spesielt kostnadsprognosene budsjettet bygger på trolig er feil, må dette beregningsresultatet imidlertid tas med en del klyper salt.

Hvis man skal tro grunnrentenæringer som det foreslås å skatte hardere, vil de som følge av forslaget kutte planlagte investeringer kraftig. Grunnrentebeskatning skal ikke ha slike effekter, men hvis den nøyaktige utformingen ikke oppfattes som korrekt eller aktørene har en atferd som kan betraktes som irrasjonell, kan en få slike effekter likevel.

Med det midlertidige høyprisbidraget som foreslås på kraft, vil marginals-katten på produksjon av fornybar energi bli høyere enn på olje og gass, og dermed gi svake insentiver til investeringer.

Med et høyere kostnadsnivå enn lagt til grunn, vil etterspørselen som følger av de foreslåtte utgiftsbevilgningene bli mindre enn lagt til grunn. Og for kommunesektoren kan etterspørselen også komme til å utvikle seg svakere fordi skatteinntekten kan bli svakere enn forutsatt som følge av at sysselsettingen er overvurdert. Dermed kan budsjettet vise seg å bli langt strammere enn lagt til grunn, samtidig som behovet for innstramming ikke bare kan bli mindre, men kanskje også snu til behov for stimulans.

### BUDSJETTET OG KOMMUNEØKONOMIEN

Inntektsbegrepene som knyttes til kommuneøkonomien er ikke enkle, og den makroøkonomiske styringen av dem er slett ikke rett fram.<sup>1</sup> Det makroøkonomiske inntektsbegrepet det legges klart størst vekt på i budsjettssammenheng er «frie inntekter». Disse inntektene er ikke «veldig frie», og skal dekke en rekke lovbestemte oppgaver og krav. De frie inntektene omfatter rammeoverføringer og skatteinntekter.

#### *RNB som springbrett*

Revidert nasjonalbudsjett (RNB) for året før budsjettåret har en sentral plass, sammen med Kommuneproposisjonen (KomProp) som kommer samtidig. For å lette budsjettarbeidet og planleggingen i kommuner og fylker signaliserer regjeringen i KomProp hvor mye de frie inntektene reelt kan ventes å øke i det kommende året. Rosinen i pølsa er at denne økningen skal regnes fra *anslaget i RNB på det nominelle inntektsnivået* inneværende år. Når man kommer til Nasjonalbudsjettet på høsten holdes det fast i at veksten regnes fra inntektsnivået i RNB, og altså IKKE det oppdaterte anslaget for inntektsnivået i Nasjonalbudsjettet.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Se Eika og Aasdalen (2021) for en litt mer utførlig gjennomgang av dette.

<sup>2</sup> Det innebærer at eventuell merskattevekst etter RNB ikke i seg selv hever inntektsnivået framover, noe som er rimelig. Men det betyr også at oppdaterte forutsetninger om prisnivået året før budsjettåret, ikke påvirker det nominelle inntektsnivået framover. Det virker mindre rimelig, men Stortinget kan selvsagt kompensere for dette ved å øke inntektsrammen ut over det som ble signalisert i KomProp. Det er imidlertid ingen signaler om det nå.

### *Handlingsrom og demografikostnader*

I vår ble det signalisert at kommunesektoren ville få en reell økning i de frie inntektene i 2023 på mellom 1,8 og 2,3 mrd. kroner. Samtidig hadde man et anslag om at kostnadene som følge av endringer i befolkningens størrelse og sammensetning («demografikostnader») ville øke med 1,4 mrd. kroner. Det ville dermed bli et handlingsrom på mellom 0,4–0,9 mrd. kroner.

Dette «rommet» vil for eksempel kunne fylles av underfinansierte statlige reformer, mer enn minimumsinnsats mot klimautslipp og forurensning, at kostnadene knyttet til helse- og omsorg for yngre gjerne øker mer enn det «demografikostnadsberegningene» indikerer. Men også alle andre forhold som ulike typer investeringer for å stå bedre rustet til aldringen av befolkningen, eller rett og slett å få råd til å følge de statlig pålagte oppgavene til punkt og prikke. Skulle det bli noe «til overs» settes de av i disposisjonsfond, og kan brukes som egenkapital ved investeringer og være en buffer for uventede kostnader.

I forslaget til statsbudsjett fikk kommunesektoren en «gladmelding» om at det ble lagt opp til 300 millioner kroner større realøkning i frie inntekter, enn øvre delen av det signaliserte intervallet for inntektsveksten. Den første malurten i begeret kom fra demografisiden. Beregninger av ekstrakostnadene knyttet til de demografiske endringene basert på nye befolkningsframskrivninger fra SSB som kom etter RNB, er nå 1,2 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i RNB. Løftet i realveksten i frie inntekter var akkurat så stort at inntektsveksten dekker de økte demografikostnadene. Det ble altså ikke noe av «handlingsrommet». Tilstrømming av ukrainske flyktninger blir større enn det også de nye beregningene anslo slik at handlingsrommet, med beregningsmetoden i NB23, blir negativt. Realitetene for kommunesektoren er imidlertid mye verre enn det også.

### *Kostnadssprekk*

Ved fremleggelsen av budsjettet ble det også klart at kostnadsveksten kommunesektoren står overfor ble kraftig undervurdert i RNB. Kostnadsveksten målt med den kommunale deflatoren der lønnskostnader har en vekt på knappe 60 prosent og priser på varer og tjenester har en vekt på noe over 40 prosent, ble i mai anslått til 3,7 prosent i 2022. I NB23 ble anslaget revidert opp til 5,3 prosent. Effekten av denne oppjusteringen er isolert sett at realverdien av frie inntekter i 2022, men også i 2023, blir redusert med vel 7 mrd. kroner.

«Nyoppdagede» skatteinntekter i 2022 bidrar sammen med et midlertidig inntektsbidrag i RNB<sup>3</sup> på til sammen 4,3 mrd. kroner til at kostnadssprekken ikke er så bekymringsfull for 2022. Store merkostnader i første halvår i 2022 som følge av håndteringen av koronapandemien som foreløpig ikke er kompensert, bidrar likevel sammen med den høye kostnadsveksten til at kommunene venter svake driftsresultater i 2022. For neste år er utsiktene langt svakere og det ligger slett ikke an til en ny merskattevekst. Snarere tvert imot, jf. vurderingene av at prognosene er for optimistiske.

Men det kan bli enda verre. Det virker sannsynlig at også det nye anslaget for kommunal deflator undervurderer kostnadsveksten. KPI-veksten for 2022 virker være undervurdert og i Eika (2022) anslås kostnadsveksten i år 1,0 prosentpoeng høyere enn anslaget i NB23, noe som vil redusere realverdien av frie inntekter med ytterligere 4–5 mrd. kroner. Også i NB22, ble veksten i den kommunale deflatoren samme år (2021) undervurdert med 1,0 prosentpoeng, og noe mer enn anslaget i Eika og Aasdalen (2022).

Relativt optimistiske anslag for KPI-veksten også i 2023, kan tyde på at veksten i den kommunale deflatoren også undervurderes til neste år. En eventuell undervurdering gir isolert sett lavere nominelle inntektsrammer enn det som skal til for å gi den planlagte realutviklingen i frie inntekter. Her er imidlertid usikkerheten stor og fall i enkelte råvarepriser kan for eksempel bidra til lavere byggekostnader. Den største usikkerheten er likevel knyttet til elektrisitetsprisen, hvor endringene opp og ned kan bli veldig store.

Etter alt dette kan vi si følgende om utviklingen i realverdien av frie inntekter fratrukket demografikostnader i 2023 slik de fremstår nå: Sammenliknet med det kommunesektoren ble «lovet» i våres innebærer budsjettet en reduksjon på 7–8 mrd. kroner. For optimistiske prognoser for flyktningtilstrømming, realøkonomi og kostnadsvekst vil trolig bidra til at det blir betydelig verre.

<sup>3</sup> I vårens RNB ble skatteanslaget for 2022 hevet med 21 mrd. kroner. Det ble anslått at mellom 14 og 16 av disse hadde sammenheng med svært høye skattemotiverte utbyttebetalinger til personlige skatteyttere i 2021. Normal praksis er at kommunesektoren får beholde disse inntektene og at det bidrar til å heve utgangspunktet for inntektsveksten i 2023. Stortinget vedtok blant annet pga. beløpets størrelse å trekke inn 14 mrd. kroner, men at sektoren «midlertidig» fikk beholde 1,9 mrd. kroner av dem i 2022. At det er «midlertidig» betyr at det skal trekkes fra de frie inntektene i 2022 når en skal regne ut nivået på frie inntekter i 2023.

*Inntekter utenfor kommuneopplegget*

Alt er imidlertid ikke helt begredelig når det gjelder kommuneøkonomien for tiden. For det første er det mange kommuner som kom inn i 2022 med gode økonomiske resultater. Mange år på rad med høyere skatteinngang enn lagt til grunn har mer enn kompensert for at den kommunale deflatoren også tidligere har hatt en tendens til å bli undervurdert. Dette har medført at en god del kommuner har betydelige disposisjonsfond.

For å finne lyspunkter i år og neste år, men også nye deppepunkter, må man gå utenfor det såkalte «kommuneopplegget» samt til noen inntekter som betraktes som øremerkede tilskudd. Dette er andre og nokså «frie» inntekter, som normalt ikke diskuteres i særlig grad i budsjettet. Men i år har de så absolutt vært i skuddet. Dette dreier seg i hovedsak om avgifter knyttet til utnyttelse av lokale naturressurser samt finansinntekter og utgifter.

*Store forskjeller*

Vertskommunene for vann- og vindkraft på land samt havbruk i sjø har inntekter i form av ulike avgifter. Spesielt konsesjonskraft har et potensiale for å gi svært store inntekter til vertskommuner som ligger i høyprisområdene i 2022 og 2023. Kommunene har krav på en viss mengde kraft, som kan benyttes relativt fritt og for eksempel selges til spotpris, noe som nå vil gi store inntekter. De kan imidlertid også ha prissikret seg, og dermed gått glipp av store inntekter. Tre mrd. kroner av disse inntektene er riktignok foreslått dratt inn i 2023. Dette vil naturligvis være en strek i regningen for dem det gjelder. Dette er inntekter som kommunen trolig har «sett» ville komme og hvis bruk har kunnet vært planlagt. Men det er tross alt anslått at disse inntektene i hvert av årene 2022 og 2023 blir rundt 8 mrd. kroner mer enn tilsvarende inntekter i 2021, så det vil være mye igjen.

En del kommuner sitter på store aksjeposter, og for det meste gjelder det eierskap til kraftselskaper. Utbyttebetalingene fra kraftselskapene vil kunne bli veldig store, både i år og neste år, basert på store overskudd i driften i 2021 og 2022. Men også her kommer budsjettet med betydelig malurt i begeret. Økt grunnrenteskatt og en egen høyprisavgift vil inndra mye av de forventede høye utbytteinntektene til eierkommunene. Også disse inntektene har nok kommunene det gjelder i stor grad innrettet seg etter, slik at forslaget må innebære kutt i tidligere planer.

De aller fleste kommuner har gjeld, og fra 2021 til 2023 kan rentebetalningene øke med 8 mrd. kroner hvis Norges

Bank treffer i sine pengemarkedsprognoser og kommunesektoren samlet sett ikke får noen drahjelp fra fastrentelån. Det er store forskjeller i gjeldsbelastningen mellom kommuner og tilpasningen med hensyn til rentesikring er ulik.

Nord for Sognefjorden og Dovre er alt omvendt når det gjelder kraft: Prisen har stort sett vært lavere enn på samme tid i fjor, så kraftinntektene til kraftkommuner og eierkommuner blir beskjedne, mens kostnadene blir langt mindre enn i sør. Gjennomsnittstallene for den kommunale deflatoren skjuler dermed at kostnadsveksten i sør er enda noe høyere, og en god del lavere i nord. Røffe anslag kan indikere en forskjell på rundt 2 prosentpoeng mellom nord og syd.

Det ligger dermed an til at endringene i reelt inntektsnivå blir mye mer forskjellig mellom kommuner enn det normale. Det vil bety større forskjeller i økonomisk handlefrihet mellom kommunene og trolig også nivået på tjenestene. Vurderinger av etterspørselen fra kommunesektoren som ikke tar hensyn til heterogeniteten kan derfor komme til å bomme. Å betrakte kommunesektoren som en helhetlig gruppe vil være mer feil enn noen gang.

**KONSEKVENSER FOR NORSK MAKROØKONOMI**

Regjeringer pleier ikke være så opptatt av betydningen for kommuneøkonomien av kostnadsøkninger i året før budsjettåret, selv om den kan være langt større enn den realinntektsveksten det legges opp til i budsjettet. I år forsøker en ikke å skyve dette under teppet, men viser at det er forstått. Kommuneopplegget forsvares ved å peke på at mange kommuner hadde store disposisjonsfond ved utgangen av 2021. Det er nærliggende å tro at det i regjeringen også er argumentert med kommunesektorens høye inntekter knyttet til kraft.

Men det er altså ikke alle kommuner som har store disposisjonsfond, store inntekter fra konsesjonskraft eller utbytte fra kraftselskap. Noen har bare svært høye kostnader og nå også økte renteutgifter. Disposisjonsfond bør ikke brukes til å finansiere løpende drift og også store disposisjonsfond kan bli brukt opp. Kommuner med liten økonomisk handlefrihet må i hvert fall kutte ned på investeringene og i noen grad også på tjenestetilbudet. Dette vil i sin tur bidra til en ytterligere svekkelse av norsk økonomi. Leting etter tiltak som raskt kan få opp aktiviteten i økonomien kan fort bli en prioritert oppgave. Og der stiller kommunesektoren sterkt.

## REFERANSER

Eika, T. og H. B. Aasdalen (2021). Nasjonalbudsjettet 2022 – kommuneøkonomi og korona. *Samfunnsøkonomen* 35 (5), 28–32.

Eika, T. (2022). Kraftig kostnadssprekk etter RNB. <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/statsbudsjettet-2023/kraftig-kostnadssprekk-etter-rnb/>



## SAMFUNNSØKONOMENE

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



[twitter.com/Samfunnsokonom](https://twitter.com/Samfunnsokonom)



[facebook.com/samfunnsokonomene](https://facebook.com/samfunnsokonomene)



[instagram.com/samfunnsokonomene](https://instagram.com/samfunnsokonomene)





ROGER BJØRNSTAD  
sjeføkonom i LO

# Også Nasjonalbudsjettet må underbygge frontfagsmodellen

## ET HISTORISK SOSIALT OG OMFORDELLENDE BUDSJETT

Økt skatt på felles naturressurser og økt skatt på store formuer og utbytter, samtidig som velferdsordningene styrkes og at personer med inntekt under 750 000 kr enten får lavere eller samme skattenivå som i dag, viser tydelige prioriteringer. Et, historisk sett, sosialt og omfordelende budsjett av de sjeldne, til tross for at oljepengebruken reduseres kraftig.

Videre følger regjeringen opp den viktige handlingsplanen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, blant annet med en styrking av Arbeidstilsynet. At fagforeningsfradraget økes, vil dessuten bidra til å styrke det organiserte og seriøse arbeidslivet.

Arbeidsmarkedet har bedret seg betydelig i etterkant av pandemien. Arbeidsløsheten har falt og er nå på det laveste siden 2008. Andelen i jobb er også høyere enn på flere år. Sysselsettingsandelen har særlig økt blant unge og bosatte innvandrere. Antallet registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV er imidlertid fortsatt høyt (202 000), og antallet er høyere enn før pandemien. 45 000 unge under 30 år er registrert med nedsatt arbeidsevne. I tillegg kommer personer som ikke er tilmeldt NAV, men som verken er i arbeid eller utdanning. Blant de langtidsledige er det også flere som har gått uten jobb lenger sammenlignet med før pan-

demien. Det er fortsatt et betydelig sysselsettingspotensial. Med den norske modellen kan vi benytte lav ledighet til inkludering uten for sterk lønns- og prisvekst.

Kampen mot sosial dumping nå når arbeidsinnvandringen igjen øker blir viktig, og må ses i sammenheng med behovet for å intensivere inkluderingsarbeidet betraktelig. Det er viktig å satse på unge som står utenfor arbeid og utdanning, med tidlig innsats og tett oppfølging så lenge det er nødvendig. Her følger regjeringen opp med den helt nye ungdomsgarantien og styrking av innsatsen for psykisk helse, slik at unge under 30 år skal komme i jobb.

## ER BUDSJETTET GODT TILPASSET KONJUNKTURSITUASJONEN?

Utsiktene framover er imidlertid svake. Nasjonalbudsjettet viser at den norske økonomien står overfor en klar avmatning. Samtidig er Regjeringen usikker på hvor sterk avdempingen i økonomien vil bli, og hvor raskt den vil komme.

Gjennom 2021 ble hele nedgangen i den økonomiske aktiviteten under pandemien hentet inn. I årets første syv måneder lå aktivitetsnivået i fastlandsøkonomien 4,3 pst. høyere enn samme periode i fjor. Særlig har husholdningenes etterspørsel bidratt til økningen, med vridning mot konsum av tjenester som krever mer sysselsetting enn vare-

konsum. Oppsparte midler under pandemien har også bidratt vesentlig til konsumveksten. Disse to faktorene er «engangsfenomener» og vil trolig ikke gi ytterligere vekstimpulser nå som både konsum og sparing er på nivåer fra før pandemien.

Regjeringen anslår en oppgang i BNP for Fastlands-Norge på 2,9 pst. i år og vekstraten avtas til 1,7 pst. neste år og 2 pst. i 2024. Regjeringen anslår en kraftig avdemping på husholdningenes konsum, og veksten i husholdningenes konsum avtar fra 5,9 pst. i år til 1,4 pst. i 2023 og 2,3 pst. i 2024. Den samme trenden vil skje med næringslivsinvesteringene, ifølge regjeringens anslag. Regjeringen anslår at fallet i petroleumsinvesteringer vil fortsette i 2023 og oppgangen først vil komme i 2024.

Utslagene i arbeidsmarkedet som følge av den økonomiske avdempingen er små ifølge regjeringens anslag. Selv om sysselsettingsveksten avtar fra 3,3 pst. i år til 0,8 pst. i 2023 og 0,3 pst. 2024, øker AKU-ledigheten marginalt fra 3,2 pst. i år til 3,4 pst. i 2024. Regjeringens anslag på arbeidsmarkedet er de mest optimistiske blant alle prognosemerkene.

Det er grunn til å tro at anslagene i budsjettet, spesielt tilknyttet arbeidsmarkedet, er for optimistiske. Statistikk de siste månedene viser tydelige tegn til omslag på arbeidsmarkedet. Både arbeidsløsheten og sysselsettingen har flatet ut, og tilgangen på nye arbeidssøkere til NAV og korttidsarbeidsløse har gått litt opp. Tilgangen på ledige stillinger har gått litt ned de to siste månedene, fra et høyt nivå. I den siste nettverksundersøkelsen fra Norges Bank melder færre om at knapphet på arbeidskraft begrenser produksjonen, sammenliknet med i maiundersøkelsen. Noe av grunnen til dette kan være at innvandringen har tatt seg klart opp igjen, etter at bla. innreiserestriksjoner var et hinder gjennom pandemien. Økningen så langt i år har vært sterkest blant personer på korttidsopphold, men arbeidsinnvandrere som har meldt flytting til Norge har også økt. Mange av de 20 200 flyktningene fra Ukraina som foreløpig er blitt bosatt i Norge vil etter hvert også melde seg på det norske arbeidsmarkedet.

Samtidig ser vi at forbrukernes tillit til egen økonomi har stupt. Nedgangen under finanskrisen i 2008, oljeprisfallet i 2014 og koronautbruddet i 2020 er småtter i forhold til det fallet vi opplever nå.

Men også økte renter har bidratt til omslaget vi nå ser, og risikoen for at Norges Bank og andre lands sentralbanker

kan komme til å stramme for mye inn i pengepolitikken har økt. Rentesettingen slår negativt tilbake på arbeidsmarkedet i Norge gjennom svakere etterspørsel både fra utlandet og her hjemme. Faren for at prisøkninger biter seg fast gjennom lønns- og prisspiraler er små i europeiske land, og langt mindre i Norge som følge av frontfagmodellen i lønnsoppgjørene. I næringene som oppgir stor knapphet på arbeidskraft, ser vi heller ikke tegn til særlig økt lønnsvekst.

LO viste i sin konjunkturrapport gjennom NAM-beregninger at prisveksten fra utlandet bidrar kraftig innstrammende på norsk økonomi i seg selv. Husholdningenes realinntekter faller med nesten 4 prosent fram mot 2025 som følge av prissjokket fra utlandet. Det skulle isolert sett tale for redusert rente. I stedet har Norges Bank økt rentene. Renteøkningene reduserer husholdningenes inntekter med ytterligere 3,5 prosent i samme tidsrom. Pengepolitikken til Norges Bank dobler altså nesten kostnadsjokket husholdningene opplever.

Det aktualiserer forholdet mellom en slik streng tolkning av inflasjonsmålet og målet i Hurdalsplattformen om full sysselsetting, og for så vidt også sentralbankloven som sier at Norges Bank skal bidra til høy sysselsetting. Norges Bank tolker høy sysselsetting som det sysselsettingsnivået som er forenlig med stabil inflasjon (Norges Bank, 2022). Når den sterke inflasjonsveksten er importert, vil en slik tolkning ramme sysselsettingen hardt. Videre ser Norges Bank ut til å mene at vi har en likevektsledighet i Norge. Dette er det vanskelig å finne støtte for, og noe som i så fall ville stilt målet om høy sysselsetting i et underlig lys. Det målet ville da ikke ha noe praktisk betydning for rentesettingen, for det er da kun likevektsledighetsnivået som er forenlig med stabil inflasjon, slik Norges Bank har konkludert med.

Regjeringen legger til grunn rentebanen Norges Bank presenterte i Pengepolitisk rapport i september 2022, hvor styringsrenten skal videre opp fremover, til om lag 3 pst. Videre legger regjeringen til grunn Norges Banks uttalelse om at renten ikke vil bli satt like mye opp fremover som hensynet til å få inflasjonen ned isolert sett kunne tilsi.

Det er imidlertid grunn til å frykte at Norges Bank i praksis ikke legger særlig vekt på rentas effekt på sysselsettingen. Norges Banks aggressive renteøkninger, deres egen tolkning av målet om høy sysselsetting som gjør at det målet trolig ikke har noe praktisk betydning samt at deres egen

inflasjonsprognose ikke kommer særlig raskt ned selv med de kraftige renteøkningene gir grunn til bekymring.

Norges Banks rentesetting får store konsekvenser. Det er vanskelig å se at sentralbanken har en riktig analyse av norsk lønnsdannelse. Den norske frontfagsmodellen vil gjenopprette stabil inflasjon selv med et høyt nivå på sysselsettingen og lav ledighet, så lenge den består og virker som den skal. Dagens sysselsettningsnivå er da opprettholdbart og inflasjonen vil komme relativt raskt ned uten aggressiv rentesetting. Vi trenger økonomisk styring for å sikre samholdet og koordineringen som frontfagsmodellen er avhengig av, men vi trenger ikke aggressiv inflasjonsstyring – da blir jobben tvert om vanskeligere.

Beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen NAM utviklet av professor Ragnar Nymo, der den norske frontfagsmodellen er representert på bakgrunn av hans årelange teoretiske og empiriske forskning på internasjonalt toppnivå, illustrerer dette. Figurene oppsummerer funnene.

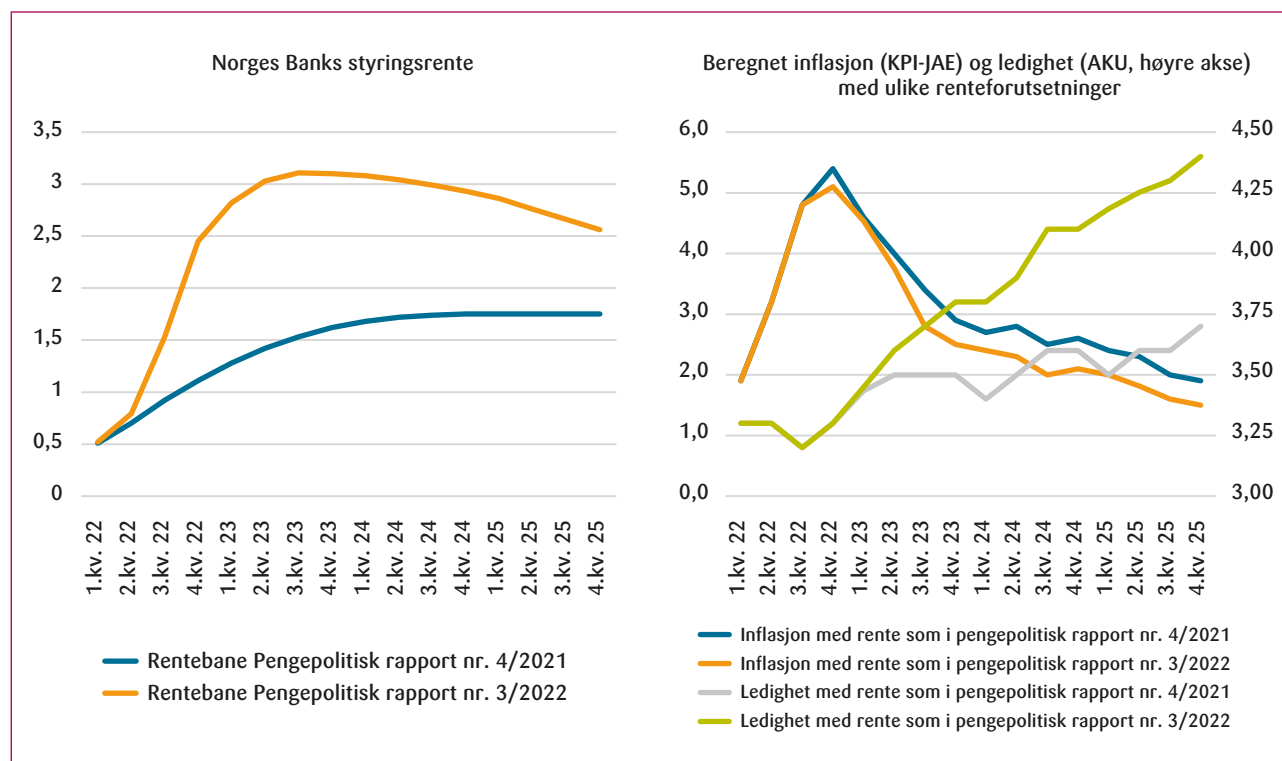
Dersom Norges Bank hadde holdt fast på sin renteprognose fra desember 2021, før invasjonen av Ukraina og den høye veksten i blant annet internasjonale energipriser,

viser våre beregninger at inflasjonsmålet hadde vært nådd 3. kvartal 2025, 3 år fra nå. Med dagens renteutsikter, nås det ett år tidligere, 3. kvartal 2024 og forskjellen i inflasjon er da kun ca. 0,5 prosentpoeng. Dette er vist med de røde kurvene i figuren til høyre og illustrerer hvor sløvt våpenrenta er for å stagge den importerte inflasjonen.

Konsekvensen for norsk økonomi og i arbeidsmarkedet ser vi av de blå kurvene i figuren til høyre. I stedet for å holde ledigheten på om lag 3,5 prosent med moderate renteøkninger, presses ledigheten opp til 4,4 prosent gjennom 2025.

Frontfagsmodellen og målet i Hurdalsplattformen om full sysselsetting er uløselig knyttet til hverandre. Dette er kjernen i den norske modellen. Det er noe Norges Bank må ta hensyn til i sin rentesetting. Disse egenskapene ved frontfagsmodellen er godt dokumentert.

En oppsummering av kunnskapen med det for øye å bruke den i å utforme den økonomiske politikken i Norge er gjort av Ragnar Nymo i samarbeid med Samfunnsøkonomisk analyse (Benedictow mfl., 2019). Konklusjonen er at dersom man i utøvelsen av den økonomiske politikken ikke tar inn over seg denne stabiliserende egenskapen med norsk



Figur 1

lønnsdannelse, så kan man heller ikke ha målsetninger om full sysselsetting. I stedet blir arbeidsledigheten et instrument som gjennom markedskreftene skal stabilisere lønns- og prisveksten.

Per Borten, statsministeren fra Senterpartiet, ga det politiske startskuddet til frontfagsmodellen, og dermed også den norske modellen, når han vant stortingsvalget i 1965. Han lovet å få bukt med den økende inflasjonen den gangen og likevel holde full sysselsetting. Etableringen av frontfagsmodellen gjorde det mulig fordi den knytter lønnsveksten til industriens konkurransevne og ikke innenlandsk inflasjon.

Og nesten 60 år senere har vi fortsatt frontfagsmodellen som gjør full sysselsetting mulig. Men da kan ikke Norges Bank øke renta og arbeidsledigheten på grunn av sterk prisvekst fra utenlandske forhold. Tvert om. Denne prisveksten reduserer i seg selv sysselsettingen og fjerner oss fra målet om full sysselsetting.

Dette, sammen med de optimistiske prognosene til regjeringen, reiser spørsmålet om innstrammingen er for kraftig når man ser det sammen med den innstrammingen som kommer gjennom høy prisvekst fra utlandet og den aggressive rentesettingen fra Norges Bank. Som andel av verdiskapingen reduseres oljepengebruken med 0,6 prosentenheter fra 2022 til 2023, dvs. at budsjettimpulsen er betydelig i negativ retning. Budsjettimpulsen gir en grov og enkel indikasjon på den samlede virkningen av budsjettet på økonomien. Analyser av de økonomiske effektene av budsjettet ved bruk av den makroøkonomiske modellene KVARTS som både tar hensyn til automatiske stabilisatorer og at ulike budsjettposter har ulik virkning på økonomien, tilsier derimot at budsjettet for 2023 virker svakt ekspansivt på den økonomiske aktiviteten neste år, tilsvarende 0,1 prosent av BNP Fastlands-Norge.

Også likevektsmodellen NORA har blitt brukt til å analysere virkningen av budsjettet. Dette er en såkalt DSGE modell og inneholder en svak og feilaktig beskrivelse av for eksempel norsk lønnsdannelse. Dessuten beskrives denne modellen som å være et verktøy for å analysere virkninger av finanspolitikk på mellomlang og lang sikt, det vil si minimum tre år. Likevel benyttes den til analyse ett år fram. Selv om også denne modellen viser at statsbudsjettet virker om lag nøytralt på aktivitetsnivået i 2023, er det liten grunn til å legge vekt på disse analysene. En annen gang, trenger det ikke være samsvar mellom KVARTS og

NORA, og da er det liten grunn til å feste lit til NORAS resultater.

Med et om lag konjunkturnøytralt budsjett, virker det uansett godt tilpasset den økonomiske situasjonen. Når utsiktene for norsk økonomi er svakere framover, er det snarere rentesettingen som er for aggressiv. Det er viktig at de ulike elementene i den økonomiske politikken ikke motarbeider hverandre. Da risikerer vi å få en uheldig ukoordinert spiraleffekt mellom politikkelementene. Det er i så fall Norges Bank som må snu i sin aggressive rentesetting, og ikke statsbudsjettet som bør veie opp for den rentedrevne nedgangskonjunktoren.

#### SVAK BESKRIVELSE AV LØNNSDANNELSENS ROLLE I DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN

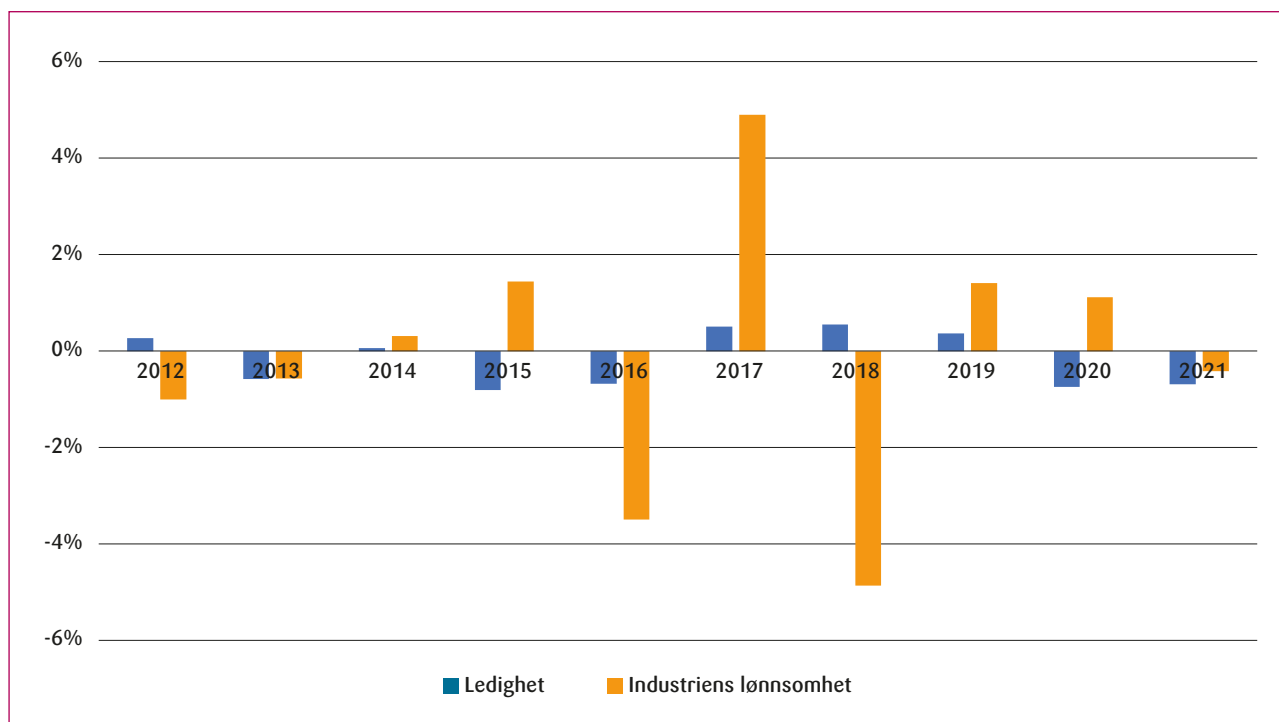
Sysselsettingsutvalget beskrev hvordan frontfagsmodellen muliggjør lav ledighet uten at inflasjonen øker og at det da er viktig at de tre politikkenhetene spiller på lag.

Det er viktig å merke seg at frontfagsmodellen kun muliggjør lav ledighet, den sikrer det ikke. Tvert om, lav lønnsvekst i dårlige tider, øker bare ledigheten enda mer fordi husholdningenes kjøpekraft da faller. Husholdningene står for over halvparten av den samlede etterspørselen i fastlandsøkonomi, så deres lønnsvekst er viktig for bedriftenes omsetning og sysselsetting.

Derfor må alle politikkenhetene ha et samstemt syn både på hovedtrekkene i norsk økonomis virkemåte og rollefordelingen i den økonomiske politikken. Virkemåten i økonomien må selvsagt diskuteres og evalueres løpende, men det er uansett uheldig dersom politikkenhetene motarbeider hverandre enten det skyldes ulik oppfatning av økonomiens virkemåte eller rollefordeling. Det er statsbudsjett og rente som kan sikre lav ledighet.

Statsbudsjettets omtale av hvordan vi bør håndtere den importerte inflasjonen gjenspeiler likevel ikke en slik felles forståelse. Det står at «Hovedmålet med dette budsjettet er å bidra til å få kontroll på den kraftige prisveksten». Budskapet er at inflasjonen vil bite seg fast, bli selvforsterkende og ikke gå over av seg selv med mindre rente og statsbudsjett strammer inn i økonomien. Dette må være hentet fra amerikanske teorimodeller og ikke norsk virkelighet.

Omtalen av lønnsutviklingen siste tiår i Nasjonalbudsjettet er illustrerende. Etter en kort overordnet omtale av at front-



Figur 2

faget setter rammene for lønnsvekst, forklares den faktiske lønnsutviklingen lenge og fylldig, men kun ene og alene med utviklingen i ledighet, som i amerikanske teorimodeller. Det står ikke et ord om at industriens betingelser eller konkurranseevnen har hatt noe som helst å si for lønnsveksten. Forskning, empiri og erfaring dokumenterer at dette er feil. Konkurranseevnen har forklart mesteparten av lønnsutviklingen i Norge, og nasjonalbudsjettet sier det ikke med et ord. Det er oppsiktsvekkende.

Figuren under viser bidraget fra lønnsomhet i industrien og ledigheten til lønnsveksten i industrien siste tiår ifølge industrilønnsrelasjonen i NAM. Det er andre forklaringer, og også uforklarte endringer, men figuren viser tydelig styrkeforholdet mellom ledighet og lønnsomhet. Nasjonalbudsjettet knytter altså ingen kommentarer til lønnsomheten i frontfaget, kun til ledigheten.

Dette diskrediterer partene i arbeidslivets arbeid med å sikre oppslutning om frontfagsmodellen i en periode der det har vært delvis fallende kjøpekraft blant norske arbeidstakere. Hvis det er denne forklaringen som skal forsvare budskapet om at inflasjonen vil bite seg fast med mindre ledigheten drives opp, er det illevarslende for de som står

opp for frontfagsmodellen i vanskelige tider. Det er viktig at man i beskrivelsen av lønnsdannelsen i forbindelse med statsbudsjettet anerkjenner og vektlegger frontfagsmodellen for den faktiske lønnsutviklingen, og ikke bare på det overordnede nivået.

Derfor er det å styrke organisasjonsgraden og styrke frontfagsmodellen det beste virkemiddelet for å hindre inflasjon. Når det kommer til dette bidrar regjeringen faktisk betydelig til å styrke det organiserte arbeidslivet og frontfagsmodellen, blant annet med den kraftige satsningen på et seriøst arbeidsliv og økningen i fagforeningsfradraget. Så det er ikke innholdet og prioriteringene i Statsbudsjettet som er problemet. Der leverer regjeringen solid. Det er forståelsen for frontfagsmodellen og håndteringen av importert inflasjon som må bedres.

#### REFERANSER

- Benedictow, A., E. C. Bjøru, S. Dalnoki, F. W. Eggen og R. Nymoen (2019). Hvordan bør sentrale mekanismer i Den norske modellen reflekteres i makroøkonomiske modeller? Rapport 8-2019. Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Norges Bank (2022). Norges Banks håndbok i pengepolitikk. Norges Bank Memo 1/2022.



**TORFINN HARDING**professor i samfunnsøkonomi,  
Handelshøgskolen ved Universitetet i Stavanger**MAGNE MOGSTAD**professor i samfunnsøkonomi, University of Chicago  
og Statistisk sentralbyrå

Foto: Håvard Lysland



# Fakta og fiksjon om statsbudsjettet 2023<sup>1</sup>

Finansminister Vedum la nylig fram regjeringens forslag til statsbudsjett for 2023. Hans oppsummering og vurdering av budsjettet minner om Mark Twain sin spissformulering: «Ta først rede på fakta. Deretter kan du forvrengte dem som du vil.» Målsetningen med denne kommentaren er å hjelpe Vedum og hans byråkrater å skille mellom fakta og fiksjon om statsbudsjettet.

## PENGEBRUK

*«Situasjonen vi står i nå, løses ikke med økt pengebruk, men med mindre pengebruk» (Vedum)*

Regjeringen legger opp til å bruke 164,4 milliarder kroner mer neste år enn i år. 30.000 kroner ekstra for hver eneste innbygger. Utgiftene blir 10,6 prosent høyere sammenliknet med i år,<sup>2</sup> og dette er betydelig mer enn den generelle prisveksten på 2,8 prosent<sup>3</sup> som regjeringen antar for neste år. Det er også mer enn den anslåtte prisveksten i statsbud-

sjettets utgifter, som anslås til 3,5 prosent,<sup>4</sup> og mer enn årets lønnsoppgjør på 3,7 prosent. Det ligger dermed an til en økt ressursbruk i offentlig sektor i reelle termer. Ser en på ulike sektorer, vil kun samferdselssektoren få mindre vekst enn prisøkningen. Økningen av forsvarsbudsjettet er på sin side mindre enn den gjennomsnittlige økningen til budsjettet.

## PRIORITERINGER

*«Utfordringene er mange, og listen over gode formål er lang. Og jeg skulle gjerne hatt mye mer å gi til flere, men min jobb er å gjøre det som er samla sett det beste for Norge» (Vedum)*

<sup>1</sup> For ordens skyld: Harding er involvert i utredningsarbeid for Sjømat-Norge igjennom deres skatteutvalg, etablert våren 2022, hvor Harding sitter som uavhengig medlem og samfunnsøkonom. Han deltar også i forskningssenteret NCS2030 og Akademiaavtalen mellom NHH og Equinor.

<sup>2</sup> Prop. 1 S (2022–2023). Tabell 2.2 Statsbudsjettets inntekter og utgifter utenom petroleumsvirksomhet og lånetransaksjoner.

<sup>3</sup> Meld. St. 1 (2022–2023). Nasjonalbudsjettet 2023. Tabell 2.18 Nøkkeltall Nasjonalbudsjettet 2023.

<sup>4</sup> Prop. 1 S (2022–2023). Boks 2.1 Veksten i statsbudsjettets utgifter. Statsbudsjettets underliggende, reelle utgiftsvekst anslås der til 1,3 pst. Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, dagpenger og renter er da holdt utenom.

Til tross for tøffe tider, byr budsjettet på satsinger. Bøndene, som ofte tjener mer enn «folk flest», får et generøst jordbruksoppgjør. I følge Espen Amundsen sitt innlegg i Dagens Næringsliv 22.10.22, øker landbruksbudsjettet med over 30 prosent fra 2022. Brukere av ferjer får lavere fergetakster. Det blir også penger til lavere drivstoffavgifter, videreføring av skipstunnel ved Stad, flyplass i Bodø, tre fylkesoppløsninger, og gratis barnehager i Finnmark og Nord-Troms. I den grad Arbeiderpartiet og Senterpartiet har prioritert ulike utgiftsposter opp mot hverandre i neste års budsjett, er det særinteressene som har vunnet fram.

Disse «prioriteringene» minner oss om Friedmans sitat om politikk og særinteresser:

*«Complete free trade is not politically feasible. ... Because it's only in the general interest and in no one's special interest.» (Friedman)*

Det er verd å minne Arbeiderpartiet og Senterpartiet om at felleskapet er mer enn summen av særinteresser.

## INNTEKTER OG SKATT

*«Mange, også i offentlig sektor, vil oppleve budsjettet som stramt.» (Vedum)*

Den tydelige prioriteringen i budsjettet er at andre enn staten skal betale. Den såkalte stramheten til årets budsjett ligger nemlig i at skattene strammes til. Mens utgiftene øker med 164,4 milliarder, øker inntektene utenom oljesektoren med 207,4 milliarder kroner. Rundt 130 av disse milliardene er økt skatt på inntekt, formue og arbeidsgiveravgift.<sup>5</sup> Noe av disse økte inntektene følger av høy aktivitet i norsk økonomi og noe skyldes økninger i skatterater.

En rekke grupper står overfor skatteøkninger i forslaget til statsbudsjett: Arbeidstakere som tjener mer enn 750 000 kroner, arbeidsgivere med ansatte som tjener mer enn 750 000 i året, eiere som tar utbytte, kraftprodusenter og fiskeoppdrettere. Noen avgifter øker også, som moms og omregistreringsavgiften for elbiler og klimagassavgifter i ikke-kvotepliktige sektor.

Regjeringen beregner skatte- og avgiftsskjerpelser på 46 milliarder kroner i bokførte verdier for 2023. Nærings-

<sup>5</sup> Prop. 1 S (2022–2023). For budsjettåret 2023. Statsbudsjettet (Gul bok). Tabell 2.2 Statsbudsjettets inntekter og utgifter utenom petroleumsvirksomhet og lånetransaksjoner.

beskatningen bidrar med 90 prosent og formuesskatten med 4 prosent. I personbeskatningen utgjør skjerpelser i trinnskatt og utbytteskatt til sammen 11 prosent, men blir mer enn motsvart av lettelser i bunnfradrag og trygdeavgifter.<sup>6</sup>

Det er uvanlig og uheldig at store skatteøkninger kommer som følge av at regjeringen trenger inndekning i ett enkelt budsjettår. Hva er de faglige analysene som ligger bak disse skatteendringene? Hvorfor ikke vente på Torvikutvalget sin rapport som kommer i desember 2022? Vi utdyper nå noen forhold som regjeringen grundig burde ha analysert i forkant av slike skatteendringer.

### Ekstra arbeidsgiveravgift

Forslaget til regjeringen er å innføre en ekstra arbeidsgiveravgift på 5 prosent for arbeidsgivers ytelser til arbeidstakere over 750 000 kroner, som vil si summen av lønn, naturaltelser, pensjonsinnskudd mv.<sup>7</sup> To viktige spørsmål melder seg:

1. Hva er insidensen? Altså, hvem betaler for disse avgiftene til slutt? Vil bedriftene velte disse over på arbeidstakerne slik at lønnsandelen av verdiskapningen holdes uendret eller vil eiere ta regningen slik at lønnsandelen øker og bedriftenes overskudd reduseres? Eller vil bedriftene makte å øke sine priser slik at det er bedriftenes kunder som betaler regningen til slutt? Svaret er avgjørende for proveny, fordeling og effektivitetseffektene. Litteraturen på området tilsier at det meste, over litt tid, vil bli betalt av arbeidstakerne. Kanskje kan det at ordningen er midlertidig,<sup>8</sup> gjøre at ekstraavgiften hovedsakelig vil betales av arbeidsgiverne. Insidensen vil påvirke provenyeffektene for offentlig ansatte.<sup>9</sup>

2. Hva er effektivitetstapet per krone i ekstra skatteinntekt? Den ene av oss, Magne Mogstad, sammen med Gaute Torsvik og Ola Vestad, har analysert effektivitetstapet i norsk økonomi som følge av skatteøkninger på oppdrag fra skatteutvalget ledet av Ragnar Torvik. Analysen hviler på

<sup>6</sup> Finansdepartementet. Statsbudsjettet 2023: Samlede skatte- og avgifts- endringer.

<sup>7</sup> Revfem, J. (2022). Den nye arbeidsgiveravgiften starter ikke på 750.000 – lønna kan være under 700.000. *Nettavisen*, 13. september. <https://www.nettavisen.no/okonomi/den-nye-arbeidsgiveravgiften-starter-ikke-pa-750-000-lonna-kan-vare-under-700-000/s/12-95-3424322312>

<sup>8</sup> Talsnes, S. (2022). Ekstra arbeidsgiveravgift på topplønn tok LO på senga. *TV2*, 12. september. <https://www.tv2.no/nyheter/innenriks/ekstra-arbeidsgiveravgift-pa-topplonn-tok-lo-pa-senga/15180616/>

<sup>9</sup> Regjeringen skriver følgende i «Statsbudsjettet 2023: Samlede skatte- og avgifts- endringer»: «Proveny er nettoført, dvs. at det er sjablongmessig nedjustert tilsvarende arbeidsgiveravgift ilagt offentlig sektor.»

at insidensen faller på arbeidstakerne, altså at skatten slår ut i lavere lønn for arbeidstakerne. Resultatet er at å kreve inn 1 krone ekstra i skatt på høye arbeidsinntekter gir 80 øre i tapt verdiskapning. Sagt på en annen måte, for å opprettholde velferden til individene måtte staten betalt 1,80 kroner per krone de får inn i skatt. Skattekostnaden består av to hovedkomponenter: Hvor mye arbeidstakerne responderer ved å tilby færre arbeidstimer, og hvor mye ekstra inntekter staten får inn igjennom skatten. Tilsvarende studier på USA viser at responsen i arbeidstilbudet i Norge og USA er ganske lik,<sup>10</sup> mens ekstraintektene i Norge er relativt beskjedne fordi det er relativt få med virkelig høye inntekter i Norge. Dermed blir det relativt lite ekstraintekter per endrede arbeidstime og dermed en høy skattekostnad.

### *Grunnrenteskatter*

Den norske grunnrenteskattmodellen blir typisk vurdert til å være en god skatt fordi den visstnok er nøytral. I det ligger det at private eiere vil gjøre de samme beslutningene etter skatten er innført som de ville ha gjort om skatten ikke ble innført. Nøytraliteten oppnås ved at staten dekker en andel av alle utgifter, mens eierne må gi fra seg den samme andelen av inntektene. Skatten er med andre ord som at en ekstra eier kommer inn. Avkastningen per krone investert for de private eierne er uendret, men de eier en mindre andel av prosjektene. Overskuddet i kroner og øre til eierne fra et gitt prosjekt blir selvsagt mindre, men det gjør også investeringskostnadene i kroner og øre. Minst to viktige spørsmål står per nå imidlertid ubesvart:

1. Hva bør skattesatsen være? Regjeringen går inn for følgende opplegg. Alle selskaper betaler vanlig selskapskatt på 22 prosent, som reflekterer et ønske om å ikke påvirke fordelingen av kapital mellom sektorer. I petroleum pålegges det i tillegg en særskatt på 56 prosent. Særskatten i vannkraft skal økes fra 37 prosent til 45 prosent, mens de nye særskattene i landbasert vindkraft og havbruk settes til 40 prosent.<sup>11</sup> Det siste er i tråd med NOU 2019: 18 *Skattlegging av havbruk*.

I den enkleste modellen er nøytraliteten i grunnrenteskattene uavhengig av satsen. Er disse skattene helt nøytrale, kunne en ha pålagt en særskatt på 77 prosent og fått en samlet skattesats på 99 prosent og eiere ville ikke ha latt

<sup>10</sup> Golosov, M., M. Graber, M. Mogstad og D. Novgorodsky (2021). How Americans Respond to Idiosyncratic and Exogenous Changes in Household Wealth and Unearned Income. NBER Working Paper, 29000.

<sup>11</sup> Se pressekonferanse fra regjeringen 28. september 2022: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/overskuddene-fra-naturressursene-skal-fordeles-bedre/id2929123/>

seg påvirke. En ville fått samme investeringsaktivitet som om særskatten var 40 prosent eller 1 prosent. Forskjellen ville bare ha vært hvor stor andel staten «eier».

Ingen har nok helt tro på at en kan pålegge 99 prosent skatt uten vridninger. En lavere særskatt er derfor en innrømmelse av at en ikke helt og fullt tror på nøytraliteten. En viktig grunn til at disse særskattene ikke nødvendigvis er nøytrale, er at eiere har kostnader som de i realiteten ikke kan trekke fra. Eksempler kan være innsats, kunnskap eller nye ideer som eiere ikke fullt ut kan synliggjøre. Skatten vil da resultere i mindre innsats, mindre kunnskap, eller færre nye ideer i næringen, som vil redusere næringens verdiskapning.

Spørsmålet er med andre ord hvor lav satsen må være for å unngå et større effektivitetstap per krone i skatteproveny for lakseskatt enn for andre skatter. Dette spørsmålet er ubesvart og bakgrunns materialet fra finansdepartementet eller havbruksskatteutvalget ledet av Karen Helene Ulltveit Moe gjør lite for å svare på hva som er riktig sats. At betydningen av egeninnsats og immaterielle forhold skulle være akkurat den samme i vindkraft på land og havbruk fremstår som ganske usannsynlig.

2. Hvordan skal staten behandle allerede foretatte investeringer? Om skatten er nøytral for nye investeringer, er den ikke det for allerede foretatte investeringer. Endringen vil påvirke såkalt dynamisk effektivitet. Riktignok er det vanskelig å endre beslutninger om investeringer som er «sunk», men regnestykkene er annerledes enn de investorene gjorde da de investerte. Om investorer tror tilsvarende skatteendringer kan skje igjen, kan det påvirke investorenes investeringsvilje. De må da legge inn en ekstra risikopremie, som vil gjøre prosjekter i forventning mindre lønnsomme. Det er en betydelig litteratur på dette, som finner at det er direkte skadelig for investeringer om investorene tror at skatten vil øke etter investeringen er foretatt. Nobelprisbidraget til Kydland og Prescott, *Rules rather than discretion*, publisert i *Journal of political economy* i 1977 er blant de viktigste. Agnar Sandmo har videre vist at en nøytral skatt ikke lenger er nøytral om den endres over tid.

For å komme rundt dette, burde myndighetene som et minimum se på den forventede avkastningen ut fra hva laksepriser, valutakurser og kostnader for innsatsfaktorer var da lisensen ble gitt, ikke hva de er i dag. Som påpekt av Espen Henriksen, Espen Moen og Gisle Natvik i sitt hørings svar til NOU 2019: 18 *Skattlegging av havbruk*, vil

«realisert avkastning på et risikabelt prosjekt [...] stort sett alltid avvike fra forventet avkastning. Ekstraordinær høy realisert avkastning som skyldes en kombinasjon av initial høy risikotaking, dyktighet og flaks, skal ikke gi opphav til grunnrentebeskatning.» Staten må derfor i prinsippet forsøke å identifisere hvor stor del av den realiserede avkastningen som skyldes grunnrente og hvor stor del som skyldes andre forhold, som risikotaking, innsats og ideer. Siden det i dag er så mange som synes det er helt åpenbart at mye av den gode avkastningen i havbruk er grunnrente, er det pussig at staten ikke innførte grunnrente i denne næringen tidligere.

#### LANGSIKTIG BÆREKRAFT I STATSFINANSENE

Det ligger an til ekstraordinært store inntekter fra olje- og gassindustrien i budsjettet for 2023, med en økning på 1 316 milliarder kroner sammenliknet med 2022.<sup>12</sup> Det er en økning på 84,4 prosent, som settes inn i oljefondet. Samtidig tapte Oljefondet 1 680 milliarder kroner i første halvår 2022.<sup>13</sup> Finansdepartementet mener imidlertid at statens to pensjonsfond ved nyttår 2022/2023 samlet vil være 175 milliarder større enn ved starten av året.

Til sammenlikning vil folketrygdens forpliktelser til alderspensjon ha økt mye mer. På ett år er denne fremtidige gjelden beregnet å øke med 564 milliarder kroner og passere 10.000 milliarder kroner.<sup>14</sup>

I tillegg er det en rekke andre strukturelle utfordringer for både inntekt og utgiftssiden. Mer enn 1 av 10 i yrkesaktiv alder mottar uføretrygd, og bak relativt høy sysselsetning skjuler det seg mye deltid og få arbeidstimer. Produktivitetsveksten er skremmende lav, rundt 0.6 prosent årlig i perioden 2008–2019.<sup>15</sup> Offentlig sektor har vokst og vokst og de offentlige utgiftene utgjør rundt 60 prosent av BNP for Fastlands-Norge.<sup>16</sup> Dette reflekterer blant annet at et økt finanspolitisk handlingsrom i perioden 2002–2021 nesten utelukkende har gått til offentlige utgifter (86 prosent), istedenfor til å redusere skatter (14 prosent).<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Prop. 1 S (2022–2023). For budsjettåret 2023. Statsbudsjettet (Gul bok). Tabell 2.1 Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond utenom lånetransaksjoner

<sup>13</sup> Se <https://www.nbim.no/no/oljefondet/nyheter/2022/negativ-avkastning-i-forste-halvar/>

<sup>14</sup> Meld. St. 1 (2022–2023). Nasjonalbudsjettet 2023. Tabell 3.2 Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond.

<sup>15</sup> Økonomisk utsyn over året 2019, Statistisk sentralbyrå. Tabell 1.3.

<sup>16</sup> Meld. St. 1 (2022–2023). Nasjonalbudsjettet 2023. Figur 3.15.

<sup>17</sup> Meld. St. 1 (2020–2021). Nasjonalbudsjettet 2021.

Det er dessverre lite oppmerksomhet rundt disse vesentlige utfordringene i budsjettet og debatten om budsjettet. I stedet har SV lagt følgende premiss for budsjettforhandlingene:

«Velferd må være det siste som kuttes» (Lysbakken)

Men offentlig pengebruk er ikke synonymt med velferd. Om man bruker andres penger på andres goder er det gode grunner til å være bekymret for at man verken bryr seg nok om hva godene koster eller hvilke goder man ender opp med. Resultatet kan fort bli studieplasser der ingen ønsker å studere.

#### KONJUNKTURSTYRING VS. STRUKTURELLE HENSYN

«Statsbudsjettet skal få bukt med den høye prisveksten» (Vedum)

«Et stramt budsjett – det reduserer oljepengebruken med over 18 milliarder kroner – demper presset på prisene, som igjen gjør det mindre sannsynlig med vesentlig høyere rente.»<sup>18</sup> (Vedum)

Skal en tro retorikken fra regjeringen rundt budsjettet, virker hovedmålet med statsbudsjettet å være lavere prisvekst i håp om lavere renteutgifter. Det er gode grunner til å være bekymret om statsbudsjettet skal dikteres av konjunkturhensyn.

For det første bør de vesentlige målestokkene for et statsbudsjett være hvordan det virker på i) tilbudet og kvaliteten på offentlige tjenester, ii) insentivene til å arbeide og produsere, og dermed økonomisk vekst, og iii) fordelingen av ressurser innad og mellom generasjoner. Dette gjelder uansett om man ser på utgifts- eller inntektssiden. Budsjettimpulsen er ingen god indikator for noen av disse målestokkene, og det er uklart hva (om noe) regjeringen forsøker å oppnå med hensyn til i) og ii), og til dels iii).

For det andre er det sannsynlig at regjeringens forsøk på å finstyre konjunktursituasjonen og de nominelle størrelsene konsumprisvekst og, indirekte, nominelle renter, vil mislykkes. Det skyldes en rekke forhold.

<sup>18</sup> Vedum, T. S. (2022). Næringslivstoppen som velger å sparke nedover. Dagens Næringsliv, 28. oktober. <https://www.dn.no/innlegg/skatt/politikk/statsbudsjettet-2023/naringslivstoppen-som-velger-a-sparke-nedover/2-1-1343093>

Et forhold er at det er vanskelig å bestemme både riktig størrelse og timing for en eventuell motkonjunkturpolitikk. En årsak til dagens situasjon med høyt prispress er jo nettopp at statens konjunkturstyring er mislykket, med for sterke og feil timet stimulanser under pandemien. Hvorfor skulle en akkurat nå klare å treffe bedre? Det er for eksempel diskusjon og betydelig usikkerhet om den faktiske tilstanden til økonomien, nå og til neste år. Finanspolitikken kan fort bli med-syklisk i stedet for mot-syklisk.

Et annet forhold er hvordan regjeringen foretar sin såkalte innstramming, hvor den bruker skatteøkninger. Det er uklart når og hvordan de ulike skatteøkningene vil virke. For arbeidsgiveravgiften, for eksempel, ser regjeringen ut til å håpe at den skal redusere arbeidsetterspørselen. Altså at den ekstra arbeidsgiveravgiften vil gjøre det dyrere å ansette og at bedriftene dermed vil ønske å ansette færre. Det vil skje om ikke bedriftenes kunder eller arbeidstakere bærer hele kostnaden. På s. 105 i nasjonalbudsjettet 2023 skriver nemlig regjeringen at «Situasjonen med høy temperatur i arbeidsmarkedet og overskudd av ledige stillinger tilsier at det er et godt tidspunkt å innføre ekstra arbeidsgiveravgift.» Det fremstår som rimelig optimistisk å bruke skatter til å styre konjunkturer på denne måten. Det ville nok også ha vært krevende å treffe med utgiftsreduksjoner, men vanligvis har i hvert fall politikere fra rød-grønn side argumentert for at endring i utgifter er mer treffsikkert enn skatteendringer for å påvirke aktiviteten i økonomien. Men dette hører vi lite om nå som dette ville innebære en reduksjon av utgiftene. I stedet virker det som om regjeringen benytter anledningen til å øke størrelsen på offentlig sektor på bekostning av privat sektor gjennom økte skatter.

Et tredje forhold er at regjeringen måtte ha strammet inn mye mer om det skulle hatt noen vesentlig effekt på renten. Analyser tyder nemlig på at finanspolitikken historisk har hatt relativt liten effekt på prisene. Martin B. Holm ved Universitetet i Oslo ga nylig et innlegg om temaet. Han pekte på at kontraktiv finanspolitikk først og fremst påvirker inflasjonen igjennom Phillipskurven, altså igjennom lavere aktivitet i økonomien, som da igjen gir lavere prispress. Analyser tyder på at Phillipskurven er flat i moderne økonomier. En tommelfingerregel er at prisveksten i økonomien synker med 0.1 prosentpoeng for et fall i BNP på 1 prosent.

Hva er så sammenhengen mellom kontraktiv finanspolitikk og BNP? Holm viste til estimater som tilsier at en reduksjon av budsjettunderskuddet på 1 prosent av BNP, gir

omtrent 0.7 prosent lavere BNP. Riktignok avhenger akkurat størrelsen på tallet av hvordan finanspolitikken endres, og konjunktursituasjonen økonomien befinner seg i.

Kombinerer vi disse tallene, kan effekten av en innstramming i finanspolitikken på 1 prosent av BNP forventes å være rundt 0.07 prosentpoeng på prisveksten. Regjeringens såkalte innstramming i 2023, som den beregner til å være rundt 0.6 prosent av fastlands-BNP, vil dermed gi omtrent 0.4 prosent lavere fastlands-BNP<sup>19</sup> og 0.04 prosentpoeng lavere prisvekst.

Hvor mye lavere vil renten dermed kunne bli på grunn av regjeringens innstramming? Analyser av pengepolitikk tilsier at en økning av styringsrenten på 1 prosentpoeng gir 0.2 prosentpoeng lavere prisvekst. Det skulle tilsi at innstrammingen i neste års budsjett vil kunne gi en rente som er  $0.04/0.2 = 0.2$  prosentpoeng lavere enn den ellers ville ha vært. Hvis målet med budsjettet er å bidra til vesentlig lavere prisvekst, slik at renten blir lavere, tilsier de enkle regnestykkene over at det neppe vil lykkes. Effekten av et budsjettunderskudd på prisveksten er simpelthen for liten.

#### OPPSUMMERING

Regjeringen ser ut til å ha gått baklengs da de laget forslaget for neste års statsbudsjett. De har tenkt på hvor mye penger de har lyst til å bruke. Deretter har de trukket fra et passende beløp de kunne hente fra oljefondet. Det som da står igjen, må dekkes av skatter på fastlandsøkonomien. Siden skatteinntektene ikke ble høye nok med de eksisterende skatteratene, har de økt skatteratene litt her og der.

Dette bryter med god budsjettskikk. Forskning tilsier at rammene for budsjettet bør legges først, og så bør det foretas prioriteringer innenfor de rammene.<sup>20</sup> Handlingsregelen har fungert som en rettesnor for rammene inntil nå. Men det er fordi skatter har vært vedtatt igjennom brede skattereformer som har vært tverrpolitisk forankret. Da var handlingsregelen som bestemmer budsjettunderskuddet tilstrekkelig for å sette størrelsen på budsjettet.

<sup>19</sup> Finansdepartementet finner for øvrig en svakere effekt enn dette, se boks 3.4 i budsjettet: «De finanspolitiske impulsene i 2023 anslås å virke om lag nøytralt på aktivitetsnivået ifølge budsjetteffektberegningene på KVARTS og NORA [ ] Negative impulser fra økte skatter og avgifter blir nøytralisert av positive impulser på utgiftssiden som har større aktivitetseffekter per budsjettkrone.»

<sup>20</sup> Se referanser og diskusjon i Espen Henriksens kommentar i Samfunnsøkonomen, utgave 4, 2022.



Nåværende regjering bryter med dette prinsippet og foretar radikale skatteendringer uten gode utredninger og brede forlik. Begrunnelsene ser ut til å være saldering av budsjettet heller enn strukturelle forhold i norsk økonomi. Dessverre kan dette gå utover selve tilliten til rammebetingelsene i norsk økonomi. Det kan fort komme til å koste mer enn noe annet ved dette budsjettet.

## REFERANSER

- Amundsen, E. (2022). Budsjettet er ikke tilpasset den sikkerhetspolitiske situasjonen. Innlegg. *Dagens Næringsliv*, 22. oktober. <https://www.dn.no/innlegg/krigen-i-ukraina/forsvaret/statsbudsjettet-2023/budsjettet-er-ikke-tilpasset-den-sikkerhetspolitiske-situasjonen/2-1-1336613>
- Finansdepartementet. Statsbudsjettet 2023: Samlede skatte- og avgiftsendringer. <https://www.regjeringen.no/no/statsbudsjett/2023/statsbudsjettet-2023-skatter-og-avgifter/statsbudsjettet-2023-samlede-skatte-og-avgiftsendringer/id2930125/>
- Golosov, M., M. Graber, M. Mogstad og D. Novgorodsky (2021). How Americans Respond to Idiosyncratic and Exogenous Changes in Household Wealth and Unearned Income. NBER Working Paper, 29000. <https://www.nber.org/papers/w29000>
- Henriksen, E. (2022). Planen var så god at finansiell risiko har tatt plassen til oljeprisrisiko. *Samfunnsøkonomen* 136 (4).
- Henriksen, E., E. Moen og G. Natvik (2020). Høringssvar fra Espen Henriksen, Espen Moen og Gisle Natvik ved Instituttene for finans og samfunnsøkonomi ved Handelshøyskolen BI. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nou-2019-18-skattlegging-av-havbruk/id2676532/?uid=517f2b9a-519f-448d-9e9d-bf1228ccec2>
- Meld. St. 1 (2020–2021). Nasjonalbudsjettet 2021.
- Meld. St. 1 (2022–2023). Nasjonalbudsjettet 2023.
- Norges Bank Investment Management (2022). Negativ avkastning i første halvår. 17. august. <https://www.nbim.no/no/oljefondet/nyheter/2022/negativ-avkastning-i-forste-halvar/>
- NOU 2019: 18. Skattlegging av havbruk.
- Prop. 1 S (2022–2023). For budsjettåret 2023.
- Regjeringen (2022). Overskuddene fra naturressursene skal fordeles bedre. Pressemelding nr. 42/2022. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/overskuddene-fra-naturressursene-skal-fordeles-bedre/id2929123/>
- Revfem, J. (2022). Den nye arbeidsgiveravgiften starter ikke på 750.000 – lønna kan være under 700.000. *Nettavisen*, 13. september. <https://www.nettavisen.no/okonomi/den-nye-arbeidsgiveravgiften-starter-ikke-pa-750-000-lonna-kan-vare-under-700-000/s/12-95-3424322312>
- Statistisk sentralbyrå (2020). Økonomisk utsyn over året 2019. [https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/415195](https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/_attachment/415195)
- Talsnes, S. (2022). Ekstra arbeidsgiveravgift på topplønn tok LO på senga. *TV2*, 12. september. <https://www.tv2.no/nyheter/innenriks/ekstra-arbeidsgiveravgift-pa-topplonn-tok-lo-pa-senga/15180616/>
- Vedum, T. S. (2022). Næringslivstoppen som velger å sparke nedover. *Dagens Næringsliv*, 28. oktober. <https://www.dn.no/innlegg/skatt/politikk/statsbudsjettet-2023/naringslivstoppen-som-velger-a-sparke-nedover/2-1-1343093>



JULIAN JOHNSEN

Førsteamanuensis, Institutt for Økonomi, Universitetet i Bergen

# Omfordeling og vridningseffekter av statsbudsjettets forslag til endringer i skatter og stønader.

## INTRODUKSJON

Statsbudsjettet for 2023 reflekterer de forventede prioriteringene til AP-SP-regjeringen. Det omfordeles fra privat til offentlig konsum, fra dem med høy inntekt/formue til dem med lav inntekt/formue og fra by til bygd. Omfordelingene skjer gjennom økte skatter og avgifter og i form av store investeringer i infrastruktur utenfor de store byene.

Mitt fagfelt er arbeidsmarkedsøkonomi og offentlig økonomi. I denne kommentaren tar jeg det politiske ønsket om omfordeling for gitt og ser hvordan omfordelingen skjer gjennom statsbudsjettets forslag til endringer i skatter og velferdsstønader. Jeg fokuserer på potensielle vridningseffekter, andre arbeidsmarkedseffekter og omfordelingsvirkninger. Jeg kommenterer også kort på andre offentlige utgifter og investeringer. Viktige spørsmål rundt oljepengene, størrelsen på offentlig sektor og hvorvidt budsjettet er stramt nok overlater jeg til makroøkonomer å kommentere.

I sum vil jeg påstå at skatteøkningene i relativt liten grad medfører vridningseffekter. Dette gjelder særlig grunnrentebeskatning av havbruk og kraftindustri, men også økningen i formueskatt og den mer progressive inntektsskatten kan antas å ha små vridningseffekter. Et unntak er øknin-

gen i arbeidsgiveravgift for dem med årslønn over 750.000 kroner. Når det gjelder offentlige velferdsstønader så utgjør strømstøtten til husholdninger og bedrifter en stor utgiftspost med vridningseffekter som kunne vært unngått. Når det gjelder offentlige utgifter og investeringer er det store beløp som investeres i infrastrukturprosjekter som ikke er forventet å være samfunnsøkonomisk lønnsomme, og mange offentlige tiltak mangler kunnskapsbasert grunnlag.

## SKATTER OG AVGIFTER

Et av de mest omtalte punktene i statsbudsjettet innføringen av 40 prosent grunnrenteskatt på havbruk over en viss størrelse. Forslaget er i tråd med forslaget fra Havbruksskatteutvalget blant annet i form av at inntektene fordeles mellom stat og havbrukskommunene. Grunnrentebeskatning har få – om noen – vridningseffekter, og er på den måten å god måte å innhente finansiering til offentlige utgifter. Den vil ikke føre til mindre investering gitt at investeringer kan trekkes fra det skattepliktige beløpet. Det vil bli mindre lønnsomt å investere i havbruk, men gitt næringens høye profitt på bruk av grunnrente fra norske fjorder er det liten grunn til å anta at beskatning vil føre til underinvestering i havbruk.

I tillegg til innføringen av grunnrenteskatt på havbruk innføres det også 40 prosent grunnrenteskatt på vindkraft og grunnrenteskatten på vannkraft økes fra 37 til 45 prosent. Det innføres også et såkalt høyprisbidrag på vind- og vannkraft som slår inn for kraftpriser som overstiger 70 øre per kWh. Dette innebærer en samlet marginalsatt på 90 prosent. Som for havbruk vil grunnrenteskatten for vind- og vannkraft i liten grad føre til vridninger, men for høy skattesats på profitt kan føre til underinvesteringer i sektoren og uheldige tilpasninger fordi vannkraftprodusentene får mindre insentiver til å spare strøm for å selge når prisen er høy, noe som kan være aktuelt når marginalsatten inklusive høyprisbidraget blir så høyt. Imidlertid er høyprisbidraget midlertidig (skal vare ut 2024), så hvis investeringen i nye utbygginger uansett tar tid vil høyprisbidraget i liten grad vri investeringer ut av sektoren. Både grunnrenteskatten og høyprisbidraget vil omfordele fra rurale kraftkommuner til staten

Statsbudsjetter foreslår også mindre endringer i inntekts- og formuesbeskatningen, som vil ha større vridningseffekter enn grunnrentebeskatning. Formueskatten økes fra 0,95 til 1 prosent på formue mellom 1,7 og 20 millioner. Teoretisk har formueskatten få vridningseffekter utover at den fører til redusert sparing. Imidlertid vil det være uheldige vridningseffekter i form av at investeringer ikke foretas der de har størst avkastning dersom ulike typer for formue ikke skattlegges likt. Statsbudsjettet gjør endringer i verdsettelsesrabatten som kan forsterke eller forminske slike vridninger, men det er blir omfattende for denne kommentaren å vurdere dette. I tillegg kan økt formueskatt føre til utflagging for å unngå økt skattebelastning og potensielt til likviditetsproblemer for eiere av bedrifter som ikke har tilstrekkelig overskudd til å dekke skattebeløpet. Likviditetsproblemet virker imidlertid lite i praksis (Røed mfl., 2020; Thoresen mfl., 2020). Formueskatten er sterkt omfordelende; de en prosent mest formuende betaler to tredjedeler av samlet formueskatt (Bjørneby, 2022).

I tillegg til økningen i formuesskatt økes også utbytteskatten fra 35,2 til 37,8 prosent. Vridningseffektene her vil i hovedsak komme i form av at det blir alt annet likt mer lønnsomt for å hente ut lønn i stedet for utbytte, og i form av at aksjeinvesteringer blir relativt mindre attraktive sammenliknet med for eksempel boliginvestering. Utbytteskatt er også sterkt omfordelende, da utbytte i hovedsak er konsentrert hos dem med høyest inntekt/formue.

Når det gjelder inntekt foreslås det å gjøre inntektsskatten mer progressiv: Det blir skattelette for dem med årsinntekt

under 750.000 kroner og skatteøkning for dem med årsinntekt over 750.000 kroner. Endringen vil dermed åpenbart omfordele fra dem med høy inntekt til dem med lav inntekt. Når det gjelder vridninger i arbeidsmarkedet så vet alle med grunnkurs i økonomi at skatt på inntekt medfører en substitusjonseffekt og en inntektseffekt. Empiriske studier viser at substitusjonseffekten som regel dominerer for dem med lav inntekt. Samtidig tyder forskningen i hovedsak på at skatteøkninger for dem med høy inntekt i liten grad påvirker arbeidstilbudet – om noe så kan det virke som om inntektsoøkningen dominerer. Så forslaget om en mer progressiv inntektsskatt kan forventes å stimulere til økt arbeidstilbud blant dem med lavere inntekt. Samtidig er endringen liten og arbeidsmarkedet allerede stramt, så den forventede effekten vil heller ikke være særlig stor.

I mine øyne vil de største negative vridningseffektene komme fra forslaget om å øke arbeidsgiveravgiften for ansatte som tjener over 750.000 kroner i dette året. I hvilken grad dette vil virke omfordelende avhenger av i hvor stor grad skatteinsidensen veltes over fra arbeidsgiver til arbeidstaker. Tidligere empiri tyder på at en relativt stor andel vil kunne veltes over, men det kan være naturlig å anta at overveltingen f.eks. blir mindre i offentlig sektor enn i privat sektor. Forslaget kommer med flere potensielle vridningseffekter. For det første vil det innebære et større skattetrykk for bedrifter som i hovedsak ansetter høytlønnede, som ofte innebærer høyt utdannet og spesialisert arbeidskraft. For det andre endrer det bedriftens insentiver til lønnsoppyrkk og fordeling av lønnsoppyrkk blant ansatte. Alt annet likt vil bedriften i større grad foretrekke å gi lønnsoppyrkk til dem som ikke krysser grensen på årslønn over 750.000 kroner på grunn av lønnsoppyrkket. Siden den økte arbeidsgiveravgiften ikke vil slå inn for dem som tjener over 750.000 kroner totalt, men har inntekten fra ulike deltidsjobber som hver har årslønn under 750.000 kroner gir forslaget både arbeidstakere og enkelte arbeidsgivere (konsern med flere underselskap) insentiver til å endre arbeidsforhold slik at inntekten kommer fra flere deltidsjobber heller enn en heltidsjobb. Til sist vil forslaget medføre noe større administrativ byrde både for bedriftene og for skattemyndighetene.

### STRØMSTØTTE

Strømstøtten til husholdningene er en ny post på statsbudsjettet sammenliknet med tidligere år. Støtten, som innebærer at staten tar 80–90 prosent av kostnaden når strømprisen overstiger 70 øre per kWh, reduserer insentivene til strømsparing. Det har vært foreslått å heller gi et kontant-

tilskudd (lump sum) til hver innbygger. Dette ville unngått de negative vridningseffektene som strømstøtten innebærer. Gitt at strømbruken er økende i inntekt/formue, så er strømstøtten en regressiv stønad (gir mer til dem med høyere inntekt/formue), mens et kontanttilskudd ville omfordelt til dem med lavere inntekt/formue og dermed lavere strømforbruk.

På et mer overordnet nivå viderefører strømstøtten en trend fra de siste årene der politikerne endrer eller innfører stønader for å håndtere de uforutsette sjokkene i form av pandemi og høye energipriser. I mine øyne kunne det vært nyttig med en prinsipiell diskusjon rundt hvordan staten forsikrer husholdningene mot slike sjokk. Det er ikke gitt at det optimalt å forsikre husholdningene utover det eksisterende sikkerhetsnettet i velferdssystemet, og politikerne kan ende opp med å gjøre for store ad hoc endringer i stønadene for å tekkes velgerne. Det kunne vært interessant å vurdere i hvilken grad det hadde vært mulig å bygge inn fleksible mekanismer i de eksisterende velferdsordningene som i større grad tok automatisk høyde for uforutsette sjokk (f.eks. mer direkte og løpende prisregulering av stønader).

I tillegg til strømstøtten for husholdninger har regjeringen etter hvert også innført strømstøtte for bedrifter. Innretninger er slik at bedrifter med strømkostnader på minst 3 prosent av omsetning kan få dekket 25–45 prosent av kostnaden for strømpriser på over 70 øre per kWh. Stønadene vil treffe rundt 20.000 bedrifter og er begrenset til 3.5 millioner per bedrift. Igjen viderefører denne støtten til bedriften trenden fra pandemiårene med at staten forsikrer bedrifter mot uforutsette sjokk. Dette er uheldig fordi økonomiens produktivitet og konkurransekraft avhenger av at ulønnsomme bedrifter forsvinner ut og det gjøres rom for lønnsomme nyetableringer og innovasjon. Høye energiprisene tilsier at bedrifter med høy strømkostnad må tilpasse seg for å forbli lønnsomme, og strømstøtten hindrer denne tilpasningen.

#### KORT OM ENKELTE ANDRE ENDRINGER I OFFENTLIGE UTGIFTER OG INVESTERINGER

Bortsett fra strømstøtteordningene foreslås det ikke store endringer i velferdsstønadene og subsidiene til husholdningene. Et unntak er at maksprisen på barnehage reduseres. Gitt at barnehage allerede sterkt subsidiert og godt over 90 prosent av 1–5 åringer går allerede i barnehage så er det liten grunn til å tro at det vil påvirke arbeidstilbudet til småbarnsforeldre i særlig grad. Ellers er det en del støna-

der som ikke prisjusteres i statsbudsjettet. Dette er vanlig, men medfører et større kutt i realverdien av stønadene enn normalt gitt den unormalt høye inflasjonen.

Blant forslagene til offentlige investeringer som har fått mest omtale er store investeringer i infrastrukturprosjekter slik som Stad skipstunnel og ny flyplass i Bodø. Mye av omfordelingen fra by til bygd i statsbudsjetter skjer nettopp gjennom slike investeringer i infrastruktur utenfor de større byene. Samfunnsøkonomisk er dette uheldig. Flere av de store og meget kostbare infrastrukturprosjektene er vurdert til å være samfunnsøkonomisk ulønnsomme, slik som eksemplene over. Dersom det er et politisk ønske om omfordeling fra by til bygd ville skattelette i utkantkommuner vært å foretrekke fremfor store offentlige investeringer i infrastruktur. Et annen og potensielt mer samfunnsøkonomisk lønnsom måte å omfordele regionalt på kunne vært å flytte offentlige arbeidsplasser til regionale sentra utenfor Oslo.

Jeg kommenterer ikke på alle offentlige utgifter og investeringer i statsbudsjettet, men avslutningsvis vil jeg løfte frem et mer generelt problem knyttet til at mange offentlige tiltak og investeringer gjøres på manglende kunnskapsgrunnlag. Dette ble særlig aktualisert i form av smittevernstiltakene under pandemien der både nytten og kostnaden ved flere av tiltakene var svært usikker. Omfordeling fra privat til offentlig konsum er uheldig dersom det offentlig konsum og investeringer er mer ineffektivt enn privat konsum og investeringer. Myndighetene burde derfor i langt større grad sørge for å innhente solid kunnskap om nytte og kostnad ved ulike tiltak og investeringer. For pandemi eksempel kunne dette blitt gjort ved randomisert, kontrollert testing av ulike tiltak i ulike kommuner, slik FHI ønsket, men ikke ble tillatt å gjøre. Tilsvarende innføres det mange arbeidsmarkedstiltak og velferdstiltak som vi ikke kjenner nytten av. Jeg skulle ønske myndighetene i større grad testet ut nye tiltak i form av piloter eller gradvis implementering. Dette er noe som i stor grad allerede er tilfellet for f.eks. arbeidsmarkedstiltak i Danmark, så det burde absolutt være mulig å få til også i Norge. Basert på det vi lærer fra slik utprøving kunne offentlig konsum vis i en mer effektiv retning og/eller balansen mellom privat og offentlig konsum kunne justeres.

#### KONKLUDERENDE BEMERKNINGER

Statsbudsjettet for 2023 omfordeler fra privat til offentlig konsum gjennom økte skatter. I mine øyne er det grunn til å tro at det kun vil være svake negative vridningseffekter

av de foreslåtte skatteendringene. Dette gjelder særlig grunnrentebeskatningen som faglig vurderes til å være blant skattene med minst vridningseffekter. I mine øyne er det svært positivt at regjeringen følger Havbruksutvalgets innstilling og innfører grunnrentebeskatning på havbruk til tross for at de politiske vanskelighetene med dette. Sammen med endringer i inntekts-/og formuesbeskatning vil grunnrentebeskatningen omfordele fra dem med høy inntekt/formue til dem med lav inntekt/formue.

Når det gjelder utgiftssiden på statsbudsjettet er det et potensielt urovekkende hvordan håndteringen av høye energipriser følger håndteringen av pandemien ved økte offentlige overføringer til husholdninger og bedrifter. Dersom bedriftene forsikres mot negative sjokk kan det ha negative konsekvenser for økonomiens produktivitet og

konkurranssevne på lang sikt. Jeg argumenterer også for at myndighetene i større grad bør innhente kunnskap om nytte og kostnad ved offentlige utgifter og investeringer gjennom f.eks. utprøvingstiltak.

#### REFERANSER

- Bjørneby, M. (2022). Hvordan virker formuesskatten. *Samfunnsøkonomen* 136 (2), 2022.
- Røed, K., S. Markussen, M. Bjørneby og A. Alstadsæter (2020). Sluttrapport fra utredningsoppdrag om formuesskatt, norske bedrifter og eierskap. Frischsenteret i samarbeid med Senter for skatte- og atferdsforskning ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).
- Thoresen, T. O., M. A. Ring, O. E. Nygård og J. Epland (2021). A wealth tax at work. Discussion Papers 2021/960, Statistisk sentralbyrå.



## SAMFUNNSØKONOMENE

Visste du at samtlige utgaver av vårt tidsskrift er tilgjengelig på nett? Se vår hjemmeside og les om aktuelle saker helt tilbake til 1958!

God lesning!

<http://samfunnsokonomene.no>



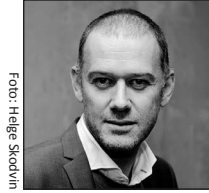


Foto: Helge Skodvin

ØYSTEIN FOROS  
Norges Handelshøyskole



RICHARD FRIBERG  
Stockholm School of  
Economics, Norges  
Handelshøyskole, og  
CEPR



HANS JARLE KIND  
Norges Handelshøyskole



FRODE STEEN  
Norges Handelshøyskole  
og CEPR

## Mer informasjon om rivalenes priser, mindre konkurranse?<sup>1</sup>

*«I don't know if you have had the misfortune of having health economists tell you about Danish cement».*

Amanda Starc, Kellogg School of Management,  
i intervju med New York Times (24.06.2019).

Det er faglig enighet om at konkurransen forsterkes dersom forbrukerne blir bedre informerte om kvalitet og priser. Dette er motivasjonen bak offentlige tiltak som prisportaler. Fagøkonomer advarer imidlertid ofte om at økt transparens kan medføre at det etableres en (stilltiende) samarbeidsluke, og det refereres ofte til en berømt empirisk studie av det danske betongmarkedet, hvor det vises et slående eksempel på hvordan transparens kan føre til høyere priser. Formålet med denne artikkelen er å fremheve at konsekvensen av økt transparens kan være kritisk avhengig av markedskarakteristika. Resultatene fra den danske betongstudien har trolig i for sterk grad preget fagøkonomer og konkurransemyndigheters holdning til pristransparens. Spesielt synes det å ha vært for lite fokus på at økt transparens kan stimulere konkurransen gjennom økt aggressivitet på tilbudssiden.

<sup>1</sup> Vi takker en fagfelle for gode og nyttige kommentarer. Forfatterne har rådgivningsoppdrag for advokatfirmaet BAHR/Rema 1000 i den pågående «prisjegersaken» i dagligvaremarkedet. Artikkelen bygger delvis på den samme fagøkonomiske litteraturen som vi diskuterer i to rapporter skrevet for BAHR/Rema 1000, nemlig Foros mfl. (2022) og Friberg og Steen (2021). Friberg og Steen er begge tilknyttet forskningsprogrammet FOOD ved NHH, der Norgesgruppen er hovedsponsor.

## INNLEDNING

Hvis forbrukere får mer informasjon om priser, kvalitet og tilgjengelighet av varer og tjenester vil de kunne ta bedre valg, samtidig som konkurransen skjerpes. Denne innsikten går tilbake til nobelprisvinner George Stigler, som predikerte at en konsument vil søke mer informasjon hos de ulike tilbyderne så lenge marginalinntekten av søkingen overgår marginalkostnaden (Stigler, 1961). Et tiltak for å skape økt konkurranse er følgelig å redusere konsumentenes søkekostnader. Ny teknologi har dramatisk økt mulighetene til å sammenligne priser og produktegenskaper fra ulike tilbydere, og vi ser ulike initiativ for å etablere eksempelvis portaler for å foreta og formidle slike sammenligninger. Et velkjent eksempel i Norge er prisjakt.no, som er eid av Schibsted. Både i Norge og andre land er det også en rekke offentlige initiativ til å etablere prisportaler som skal hjelpe konsumentene med å finne frem til billigste tilbyder innen bestemte markeder.

Konkurransemyndigheter og fagøkonomer reiser ofte en advarende pekefinger mot slike portaler, spesielt hvis prisene oppdateres hurtig. Bakgrunnen er at det ikke bare er konsumentene som kan benytte denne informasjonen, men også bedriftene. Portalene gjør det enklere for bedriftene å overvåke hverandre, og de kan reagere raskere om en konkurrent endrer sine priser. Markedet blir mer gjennomiktig (transparent). Dette kan legge til rette for fredelig sameksistens mellom konkurrenter i et marked, gjerne omtalt som stilltiende samarbeid. Mekanismen er som følger: Anta at det av en eller annen grunn har blitt etablert et prisnivå som ligger over konkurranselikevekten i et marked hvor konkurrenter møtes gjentatte ganger. Da vil hver enkelt bedrift være fristet til å underkutte rivalenes pris for å kapre ekstra kunder. Den tilhørende gevinsten kan imidlertid bli kortvarig. Grunnen er at når rivalene oppdager priskuttet, vil det kunne bryte ut en (for bedriftene) destruktiv priskrig. Jo raskere et slikt avvik fra det stilltiende samarbeidet blir oppdaget, jo mer kortvarig blir gevinsten av å underkutte rivalene. Kort responstid kan dermed bidra til å gjøre det lettere å opprettholde et stilltiende samarbeid.

I en etter hvert berømt empirisk studie fra det danske betongmarkedet, viser Albæk mfl. (1997) hvordan transparens i seg selv kan føre til høyere priser (de ser ikke på hvor raskt konkurrenter kan observere hverandres priser som sådan). Danske konkurransemyndigheter hadde oppdaget at prisene på betong varierte mye fra produsent til produsent, og tok dette som en indikasjon på at det var svak konkurranse. Produsentprisene var hemmelige, hvilket gjorde

det vanskelig for kjøperne å lete seg frem til beste pris. For å redusere kjøpernes kostnader med å innhente priser (søkekostnadene), bestemte derfor konkurransemyndighetene i 1993 seg for at de hvert kvartal skulle publisere salgsprisene fra den enkelte produsent. Lavere søkekostnader førte imidlertid ikke til sterkere konkurranse. Tvert imot økte prisene med 15–20 prosent. Albæk mfl. ser på ulike forklaringer for at det skjedde, herunder endringer i etterspørsels- og kapasitetsforhold, men konkluderer med at det var den økte transparensen som var årsaken. Artikkelen, som har den megetsigende tittelen «Government-assisted oligopoly coordination? A concrete case», har fått mange fagøkonomer til å advare mot tiltak fra både markedsaktører og offentlige instanser som kan øke pristransparensen. Velmente tiltak for å redusere konsumentenes søkekostnader kan føre til priskoordinering og svekket konkurranse. Det er imidlertid et viktig spørsmål i hvor sterk grad innsikten fra denne studien er overførbart til andre markeder, særlig forbrukermarkeder. Helseøkonomer i USA viste til den danske studien da de advarte mot å publisere prisene på helsetjenester (New York Times, 2019, 2020), men som Amanda Starc *antyder* (sitat over), er det grunn til å stille spørsmål om erfaringer fra dansk betong kan overføres til det amerikanske markedet for helsetjenester.

Et marked hvor det både i Norge og andre land har vært stort fokus mot å øke konsumentenes informasjon om prisforskjeller er dagligvaremarkedet. Dagligvarepriser er i sin natur offentlige, men siden det er så mange ulike produkter vil majoriteten av konsumentene ha en begrenset oversikt over så vel prisnivå som prisforskjeller mellom de ulike kjedene. I Norge tok derfor regjeringen initiativ til at det skulle etableres en portal med dagligvarekjedenes priser, men møtte motstand fra blant annet Konkurransetilsynet. I kronikken «Forskning viser: Prisportaler kan gi høyere priser» skriver konkurransedirektør Lars Sjørgard følgende (Dagens Næringsliv, 9. desember 2016):

«Forskning viser at denne bekymringen ikke er ubegrunnet. I Danmark ønsket konkurransemyndighetene å stimulere konkurransen i betongmarkedet ved å offentliggjøre priser og rabatter. De påla leverandørene å rapportere inn denne informasjonen som tidligere var privat informasjon mellom leverandørene og den enkelte kunde. En studie (se Albæk mfl.) fant at etter offentliggjøringen ble prisene høyere og mer like.»

Konkurransetilsynets motstand mot opprettelsen av en prisportal møtte knapt nok noen innvendinger fra fagøko-

nomisk hold, og ideen om en prisportal ble skrinlagt i 2018. Konkurransetilsynet fremfører de samme innvendingene når spørsmålet om prisportal for drivstoff fikk oppmerksomhet knyttet til rekordpriser våren 2022 (Aftenposten, 2022). I motsetning til i Norge, har det imidlertid i Israel blitt innført en regulering som krever at kjedene tilgjengeliggjør sine priser ved å laste dem opp og oppdatere dem på en dedikert nettside. Det skjedde i 2015. I forkant av innføringen, refererte også den anerkjente næringsøkonomen Yossi Spiegel til den danske betongstudien som et argument mot innføring av et slik krav om offentliggjøring av priser. Ifølge Spiegel (2014) ville dette være et masseeksperiment på bekostning av israelske borgere. Spiegels bekymring synes ikke å ha vært berettiget. Ater og Rigbi (2020) analyserer effektene av at dagligvareprisene til alle kjedene ligger ute og oppdateres kontinuerlig (sanntid). De fant at tiltaket førte til at prisene ble redusert med 4–5 prosent.

Dette illustrerer en sentral lærdom fra grunnleggende lærebøker i økonomisk teori. I gjentatte spill vil det kunne være flere likevekter. Det vil alltid eksistere en statisk konkurranselikevekt. Under gitte forutsetninger kan det også eksistere en dynamisk likevekt med stilltiende samarbeid.

Både teoretiske og empiriske analyser viser at selv om bedriftene er velinformert om hverandres priser, og kan respondere raskt på rivalenes prisendringer, så har de sterke incentiver til å konkurrere. Det kan imidlertid også oppstå en samarbeidslikevekt. Det avgjørende er hvordan bedriftene benytter økt informasjonen om hverandre. Som vi redegjør for nedenfor, fant Ater og Rigbi (2020) at informasjonen ble benyttet aggressivt i det israelske dagligvaremarkedet. Konkurransen ble skjerpet selv om forbrukerne i liten grad brukte portalen.

Vi vil i denne artikkelen starte med overordnet teorigjennomgang knyttet til hvordan bedre informasjon om rivalenes priser virker i en (statisk) konkurranselikevekt versus en samarbeidslikevekt. Deretter gjennomgår vi empiriske analyser. Et viktig formål med artikkelen er å fremheve at konsekvensen av økt transparens kan være kritisk avhengig av markedskarakteristika. Resultatene fra blant annet den danske betongcasen har trolig i for sterk grad preget fagøkonomers holdning til pristransparens, og blitt for ukritisk benyttet i undervisning i næringsøkonomi (også av artikkelforfatterne). Spesielt synes det å ha vært for lite fokus på at økt transparens kan stimulere konkurransen gjennom økt aggressivitet på tilbudssiden.

## TEORI

Som understreket over så vil det alltid eksistere en (statisk) konkurranselikevekt, men under gitte forhold kan også en dynamisk samarbeidslikevekt (stilltiende samarbeid) oppstå. La oss starte med å vise hvordan raskere informasjon om konkurrentenes priser kan bidra til å etablere en samarbeidslikevekt (eller gjøre en allerede etablert samarbeidslikevekt mer stabil).

### *Økt gjennomsiktighet og stilltiende samarbeid*

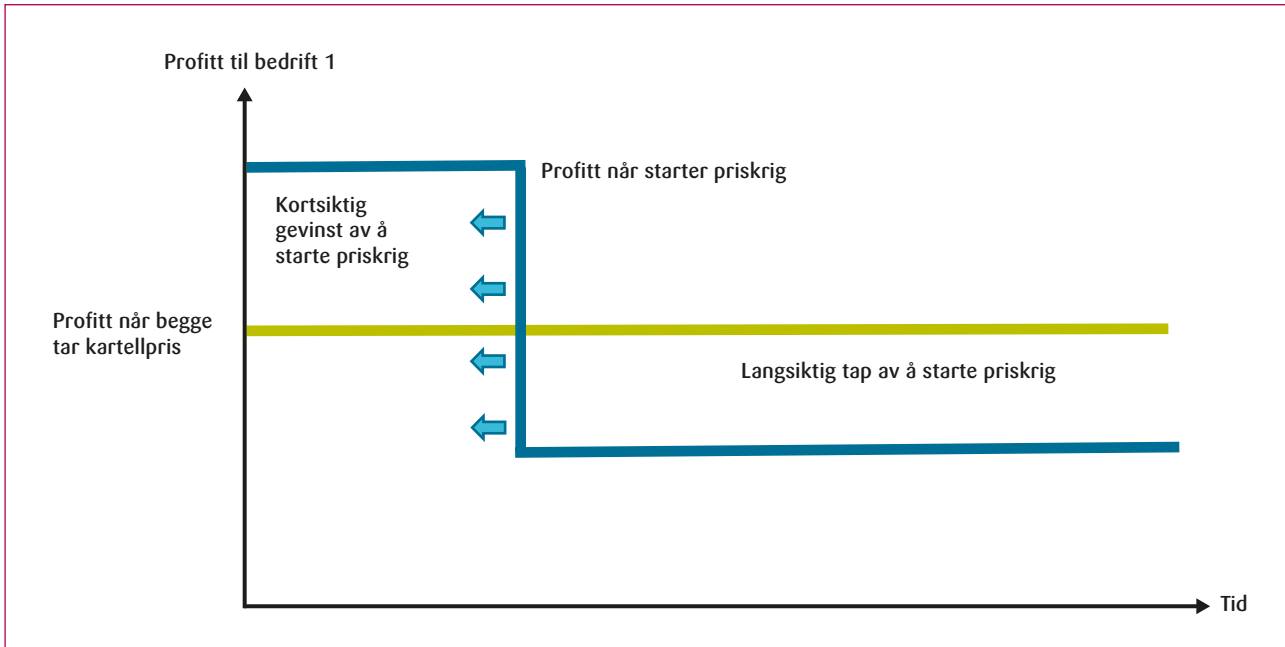
Hvis økt markedstransparens fører til at konkurrenter hurtigere blir informert om hverandres priser, kan den enkelte bedrifts responstid bli redusert. Kort responstid er en sentral ingrediens i et stilltiende samarbeid, det vil si i en likevekt hvor bedriftene i ytterste konsekvens kan opprettholde kartellprising uten at det krever noen form for eksplisitt samarbeid. Anta at det er duopol i et marked, og at bedriftene møtes til gjentatt priskonkurranse. Den grønne linjen i Figur 1 viser profitten til bedrift 1 dersom begge bedriftene tar kartellprisen. I et kortsiktig perspektiv vil det være fristende for bedrift 1 å kutte prisen for å stjele kunder fra bedrift 2. Profittkonsekvensen av et slikt priskutt er illustrert med den blå linjen. Når bedriftene møtes til priskonkurranse gjentatte ganger, må imidlertid den kortsiktige gevinsten av et priskutt veies opp mot det langsiktige tapet av at dette kan utløse en respons fra konkurrenten i form av en priskrig. Bedriftene står derfor overfor en avvenning mellom kortsiktig gevinst og langsiktig tap som illustrert i figuren.

Raskere markedsinformasjon vil typisk medføre at konkurrenten (bedrift 2) kan respondere hurtigere på en prisendring fra bedrift 1. Dette innebærer at den vertikale blå linjen flyttes mot venstre som illustrert med pilene i figuren. Den kortsiktige gevinsten ved et priskutt reduseres. I så måte kan økt gjennomsiktighet mellom konkurrenter gjøre det mindre fristende å bryte ut av et stilltiende samarbeid. Det essensielle er at en bedrift må vite at et avvik fra kartellprisen raskt blir oppdaget og straffet gjennom at konkurrenten responderer gjennom å senke sin pris, slik at det utløses en priskrig.<sup>2</sup>

### *Økt gjennomsiktighet og konkurranse*

I diskusjonen rundt Figur 1 diskuterte vi hvordan økt gjennomsiktighet (transparens) i form av hurtigere informasjonsflyt kan gjøre det enklere å opprettholde stilltiende samarbeid (samtidig som det israelske caset vi diskuterte i

<sup>2</sup> For en mer detaljert lærebokfremstilling, se for eksempel Tirole (1988, kapittel 6), Hjelmeng og Sörgard (2014, kapittel 7) og Motta (2004, kapittel 4)).



Figur 1

Denne grønne linjen illustrerer profitten til bedrift 1 i et duopol gitt at begge tar kartellprisen. Den blå linjen viser avveiningen mellom kortsiktig gevinst og langsiktig tap av å utløse en priskrig (det vil si kutte prisen). Økt gjennomsiktighet vil kunne gjøre det enklere for rivalen, bedrift 2, å respondere raskt på et priskutt fra bedrift 1 (det vil si at den vertikale blå linjen flyttes mot venstre). Økt gjennomsiktighet vil derfor kunne øke muligheten for stilltiende samarbeid.

introduksjonen viser at selv sanntidsoppdatering av priser kan styrke konkurransen).<sup>3</sup> Uavhengig av informasjonshastigheten, kan imidlertid økt transparens mellom bedriftene også føre til mindre usikkerhet om hvilke priser konkurrentene tar (reduisert strategisk usikkerhet). Under konkurranse kan vi ikke si noe generelt om hvorvidt bedre informasjon om rivalenes priser medfører at prisene synker eller stiger; redusert strategisk usikkerhet kan føre til så vel høyere som lavere priser. Enhver rasjonell bedrift vil ønske å samle informasjon om rivalenes priser. Det er en forutsetning for å sette «riktige» priser. I de fleste standardmodeller av statisk priskonkurranse vil en bedrift sette lavere priser jo lavere priser den forventer at rivalene tar. Endrede forventninger fører til endrede priser; det følger direkte fra bedriftenes reaksjonsfunksjoner. Anta at konkurrerende bedrifter blir bedre kjent med hverandres priser. Hva vil konsekvensen være? Hvis det avdekkes at konkurrentene tar høyere pris enn ellers forventet, vil det være rasjonelt å øke egne priser. Prisnivået vil stige. Hvis bedre informasjon avdekker at konkurrentene tar lavere pris enn ellers

<sup>3</sup> Det kan også eksistere dynamiske konkurranselikevekter, se for eksempel Tirole (1988). Vi går ikke nærmere inn på det her.

forventet, vil det være rasjonelt å redusere egne priser. Prisnivået vil synke.

Avhengig av markedskarakteristika er det ikke opplagt hva konsekvensen er av at rivaler mottar mer informasjon om hverandres priser. Nærmere teoretiske prediksjoner krever mer skreddersydde modeller til det enkelte marked. Et nylig eksempel på en slik modell er Harrington (2021), som presenterer en modell motivert utfra det europeiske lastebilmarkedet. I et vedtak fra 2016 konkluderte EU-kommisjonen med at flere lastebilprodusenter hadde brutt forbudet mot konkurranseskadelig samarbeid gjennom at selskapenes toppledere hadde utvekslet informasjon om hverandres listepreiser. I en teoretisk modell viser Harrington at slike listepreiser kan gi informasjon om fremtidige priser, og at utveksling av listepreiser under visse forutsetninger derigjennom kan øke prisnivået. En viktig forutsetning for at det skal skje, er at det er kostnader på forhandlernivå ved å sette transaksjonspriser som avviker fra listepreisen, og at disse kostnadene hverken er for høye eller for lave. Dette kan være en rimelig beskrivelse av noen markeder, men gjelder selvsagt ikke generelt. Hvis eksempelvis digitalisering har ført til at det er svært lave kostna-

der forbundet med å endre priser, vil utveksling av listepri- ser ikke påvirke prisnivået i likevekt.

Etablering av prisportaler har fått mye fokus i mange for- brukermarkeder. Formålet er å informere forbrukerne, men slike prisportaler vil ofte gi bedriftene en kontinuerlig opp- datering av konkurrentenes pris. Hvis en av bedriftene set- ter ned sine priser, vil rivalene umiddelbart kunne følge etter. Da vil ikke bedriften som initierte et priskutt lykkes med å kapre kunder fra konkurrentene. Slike prisportaler, eller andre former for tredjeparts prissammenligninger (eksempelvis i media), gir imidlertid et troverdighetsstem- pel for bedrifter som faktisk har lavere priser enn konkur- rentene. Artikler som bygger videre på innsikten fra Stigler (1961) viser dette. Robert og Stahl (1993) viser hvordan økt transparens kan stimulere konkurransen gjennom økt aggressivitet på tilbudssiden. I et marked som dagligvare- markedet, hvor forbrukerne handler et stort antall varer, er det svært høye søkekostnader hvis forbrukerne på egen- hånd skal skaffe seg full oversikt. Dersom en bedrift i et slikt marked gjennomfører egne prissammenligninger, for så å reklamere med at den har lavere priser enn konkur- rentene, vil den møte et troverdighetsproblem. Slik egenre- klame er derfor lite effektiv. Det kan tolkes som at kostna- dene med informativ reklame er høye. Prisportaler og/eller prissammenligninger gjennomført av media vil løse dette troverdighetsproblemet, og kan dermed tolkes som redu- serte kostnader ved informativ reklame. I henhold til Robert og Stahl vil dette øke omfanget av informativ reklame fra bedriftene som faktisk har lave priser. Å sette lave priser blir en investering i en troverdig lavprisprofil. Flere av de empiriske studiene vi går gjennom nedenfor finner støtte for mekanismen vist av Robert og Stahl (1993). Dette understreker viktigheten av å ta hensyn til særtrekk ved markedet før man trekker konklusjoner om konsekvenser av økt transparens.

## EMPIRI

Gitt at økonomisk teori ikke gir noen klar prediksjon med hensyn til om økt informasjon om konkurrentenes priser medfører økte eller reduserte priser, må dette empirisk analyseres utfra spesielle kjennetegn med det aktuelle mar- kedet som studeres. Herunder for eksempel med hensyn til grad av produkt differensiering, eller som i betongeksem- plet fra Danmark, mulighetene for hemmelige rabatter. Det er derfor å forvente at resultatene i den empiriske litteratu- ren avhenger av konkrete markedsforhold. Som vi skal se, er dette også tilfellet. Vi vil nå gjennomgå studier fra for-

skjellige markeder, både på leverandør- og detaljistnivå, hvor vårt hovedfokus er på detaljistmarkeder.

### *Leverandørmarkedet for betong*

Som fremhevet i introduksjonen, trekkes ofte studien av Albæk mfl. (1997) frem for å vise at transparens kan øke prisnivået. Etter at danske konkurransemyndigheter i 1993 valgte å publisere prisene på betong, som tidligere var hem- melige, så steg prisene med 15–20 prosent. Forklaringen Albæk mfl. peker på er stilltende samarbeid. Som påpekt er disse resultatene benyttet til å advare mot prisportaler innen dagligvaremarkedet både i Norge og Israel. Også i en større debatt i USA, der Trump-administrasjonen innførte større åpenhet om priser på helsetjenester, ble den danske studien sitert som et argument mot økt pristransparens.<sup>4</sup>

Resultatene i den danske studien er spennende, men meka- nismene i det danske sementmarkedet gikk gjennom offentliggjøring av hemmelige rabatter mot store enkelt- kunder (Albæk mfl. studerte ikke konsumentmarkedet). Betongmarkedet har store industrielle kjøpere som typisk etterspør individuelle priser på *ett* homogent produkt. Det bør derfor utøves varsomhet med hensyn til å generalisere disse resultatene til detaljistmarkeder, som er vårt hoved- fokus. Videre er studien til Albæk mfl. rent eksplorativ, hvor det ikke gjennomføres noen økonometrisk analyse.

### *Detaljstmarkedet for drivstoff*

En rekke land har innført krav til at bensinstasjoners priser skal rapporteres inn og gjøres mer transparente. Dette gjel- der for eksempel Chile, Italia og Tyskland. En viktig moti- vasjon har vært ønsket om sterkere konkurranse i markeder som typisk består av rimelig konsentrerte oligopoler. I så måte avspeiler dette at en rekke regulatorer har tiltro til at økt informasjon om priser øker konkurransen, og man har gjennom lovgivning vært villig (som for dagligvarer i Israel) til å innføre krav om rapportering og deling av pri-

<sup>4</sup> The New York Times spurte i forbindelse med den amerikanske de- batten Per Baltzer Overgaard om hva han tenkte (New York Times, 2019): «From his office in Denmark, Per Baltzer Overgaard, one of the authors of the beloved «concrete example» paper, said that he'd been surprised and pleased by his paper's popularity among American health economists over the years. «It's a nice feature of research where it could have an impact on research where you never thought of it as being relevant,» said Mr. Overgaard, a professor and vice dean for research at the Aarhus School of Business and Social Sciences. But he also cautioned about relying on his work too heavily in assessing the president's proposal. «I'm sure there are some similarities between pricing of various health care services and ready-made concrete in Denmark in the early 1990s,» he said, «but I'm also sure there might be huge differences.»



ser til kunder og konkurrenter. Litteraturen rundt prissetting i drivstoffmarkeder er svært omfattende, men vi vil her oppsummere studier som ser direkte på prising og informasjonstilgang, og vi ser først på analyser med en forskjell-i-forskjell-strategi.<sup>5</sup>

Rossi og Chintagunta (2016) studerer effekten av at bensinpriser offentliggjøres på store skilt langs motorveiene i Italia. De 'neste' fire stasjoners priser presenteres. Skiltene ble introdusert gradvis i perioden 2007 til 2011, og forfatterne kan dermed sammenligne prisene på en stasjon der prisene rapporteres ('treatment') med stasjoner som ikke er i nærheten av et slikt motorveiskilt ('kontroll'). De finner at reformen fører til en prisreduksjon, med et beløp som tilsvarende 10 prosent av stasjonenes gjennomsnittsmargin. De finner at effekten, i likhet med studiene av dagligvaremarkeder primært går gjennom forhandlerne (se nedenfor), som velger å prise mer aggressivt snarere enn via kundenes endrede adferd.

Montag og Winter (2020) analyserer virkningen av en prisportal på bensinpriser i Tyskland, og anvender bensinstasjoner i Frankrike som kontrollgruppe. De finner at marginene i Tyskland falt med ca. 13 prosent som en følge av prisportalen. Montag og Winter anvender data på stasjonsnivå, noe som eksempelvis tillater dem å sammenligne priser på stasjoner nær den fransk-tyske grensen, der mange andre faktorer som kan tenkes å påvirke etterspørselen er konstante.<sup>6</sup> Dewenter mfl. (2017) studerer også innføringen av den tyske prisportalen, og finner til forskjell fra Montag og Winter at den fører til noe høyere priser (med 0,01–0,03 euro per liter). Denne studien benytter imidlertid data på et høyere aggregeringsnivå; de analyserer nasjonale priser i Tyskland, og benytter nasjonale priser fra andre EU-land som kontrollgruppe.

Luco (2019) studerer på tilsvarende vis innføringen av en webportal med prisinformasjon i Chile, i perioden mars

2012 til juli 2012. I Luco's teoretiske modell beslutter bedriftene hvorvidt de vil koordinere prisene, og den beslutningen avhenger av (i) hvor lang tid det tar før et avvik fra en eventuell samarbeidspris oppdages og (ii) av hvor mange konsumenter som benytter portalen for å undersøke prisene. Modellen predikerer at samarbeid er mer sannsynlig jo hurtigere avvik oppdages (i samsvar med Figur 1 over), og mindre sannsynlig jo flere konsumenter det er som benytter portalen. I den empiriske analysen finner Luco at innføringen av webportalen i gjennomsnitt økte prisene i Chile, men at prisene sank i de delene av landet hvor konsumentene benyttet portalen relativt aktivt, som typisk var områder med relativt høy inntekt.<sup>7</sup>

#### *Detaljstmarkedet for dagligvarer*

Som redegjort for over, ble dagligvarekjedene i Israel i 2015 pålagt å legge ut alle sine priser i sanntid. Dette medførte at konsumenter, dagligvarekjeder og tredjeparter (eksempelvis media) til enhver tid kan innhente informasjon om gjeldende priser. Konsumentene benyttet offentliggjort informasjon i svært begrenset grad ifølge Ater og Rigbi (2020), noe som neppe reduserte bekymringen for at et stilltiende samarbeid ble etablert, slik advarselen var fra fagøkonomer i forkant. Dersom en samarbeidslikevekt etableres, vil avvik fra samarbeidet kunne oppdages svært raskt. Gjennom en forskjell-i-forskjell-analyse finner imidlertid Ater og Rigbi at prisene går signifikant ned med 4–5 prosent etter innføringen av reguleringen.<sup>8</sup> Konkret ble det ikke etablert en offentlig prisportal i Israel. Dagligvarekjedene ble pålagt å laste opp priser i sanntid til en web-side, og det ble stimulert til at media og andre tredjeparter skulle gjøre disse dataene mer tilgjengelig for forbrukerne.

<sup>7</sup> Det er også verdt å nevne noen studier som ikke benytter forskjell-i-forskjell analyse. Vest-Australia innførte en liknende regulering som Chile og Tyskland tilbake i 2001 (dog med begrensinger også på antall mulige prisendringer per dag). Byrne og De Roos (2019) analyserer i detalj hvordan prislederskap og signalering over tid anvendes for å skape fokuspunkt (et naturlig koordineringspunkt, uten direkte kommunikasjon), og gjennom disse øker marginen i markedet.

<sup>8</sup> Analysen sammenligner før-etter-effekter for prisene i dagligvaremarkedet, og kontrollerer at endringene som observeres ikke skyldes endringer, eller trender som ville skjedd uavhengig av før/etter endringen. Ater og Rigbi (2020) samler inn prisdata 'manuelt' i forkant av introduksjonen av reguleringen, og sammenligner dem med prisdata fra websiden med offentliggjorte priser for de samme produktene. Data er samlet for 69 (relativt homogene) produkter i 61 butikker i hele Israel. Som kontrollgrupper benyttes (i) produktpriser fra kjedenes nettsalgs-sider som var tilgjengelig både før og etter innføringen, (ii) produktpriser publisert av Israels største konsumentforening ('ICC') som også var tilgjengelige før innføring, (iii) et utvalg matvarer fra Israels største apotekkjede ('Super-Pharm'), som ikke var en del av prisportalen, og (iv) produktpriser for matvarer solgt i mindre dagligvarebutikker ('mom-and-pop grocery stores') samlet inn til bruk i israelsk KPI. Heller ikke disse butikkene var del av reguleringen.

<sup>5</sup> Under en forskjell-i-forskjell-analyse sammenlignes før-etter-effekter for prisene i markedet som påvirkes, og kontrollerer at endringene som observeres ikke skyldes endringer, eller trender som ville skjedd uavhengig av før/etter endringen (her f.eks. innføring av prisportaler). Dette gjør man ved å sammenligne før/etter endringen i prisene ('treatment group' eller eksperimentgruppen) som påvirkes av f.eks. prisportalen med før/etter effekten for eventuell endring i priser for en kontrollgruppe som presumptivt ikke påvirkes av prisportalen, men som ellers ventes å følge samme utvikling som prisene.

<sup>6</sup> Montag og Winter (2020) utarbeider også en teoretisk modell som indikerer at konsekvensen av økt transparens avhenger av størrelsen på transparensøkningen, hvor godt informerte produsentene og konsumentene er i utgangspunktet, og av hvor stor andel av konsumentene som er aktive prissøkere.

Ater og Rigbi finner støtte for de teoretiske prediksjonene hos Robert og Stahl (1993). Økt transparens reduserte kostnadene, og økte effektiviteten, av informativ reklame om prisnivå og -forskjeller. Dette ble forsterket av at media i Israel begynte å benytte informasjonen til å publisere prisbørser. De nye mediabaserte matbørsene får mye fokus, slik vi ser for VGs matbørs i Norge.

I samsvar med prediksjonene fra Robert og Stahl (1993) så er det kjedene med en lavprisprofil som øker omfanget av informativ reklame etter reguleringen blir innført, og hvor de fremhever sine resultater på prisbørsene (slik norske kjeder gjør når de vinner VGs matbørs). Kjeder med høyere priser, og eventuelt også større utvalg og kvalitet, har lite å vinne på slik markedsføring siden de naturlig nok ikke vinner matbørsene. Disse kjedene reduserer sin markedsføring. En interessant observasjon er også at lavpriskjedene øker sin relative andel av det totale markedet i Israel, selv om de relativt dyre kjedene reduserte prisene mest.

Det kan i denne forbindelse være verdt å merke seg to viktige forskjeller mellom analysene til Luco (2019), fra det chilenske bensinmarkedet, og Ater og Rigbis analyse av det israelske dagligvaremarkedet. For det første ble konkurransen i Israel styrket gjennom at lavpriskjedene økte bruken av informativ reklame etter at dagligvareprisportalen ble innført; en slik aggressiv bruk av informasjonen var ikke relevant i bensinmarkedet. For det andre består dagligvaremarkedet i større grad enn bensinmarkedet av ulike segmenter; trolig henger veksten i lavprissegmenter i Israel sammen med at reguleringen førte til økt fokus på pris. Det kan i seg selv bidra til å presse ned prisene.<sup>9</sup>

Ater og Rigbi (2020) argumenter for at kausaliteten går fra lavere pris til mer informativ reklame, i tråd med de teore-

<sup>9</sup> Et annet detaljistmarked som har fått en del oppmerksomhet når det kommer til priser og informativ reklame, og i så måte også er motivert av teoretiske prediksjoner rundt effekten av økt informasjon (Stigler, 1963; Robert og Stahl, 1993), er markedet for sprit og vin. I en studie fra Rhode Island viser Milyo og Waldfogel (1999) hvordan opphevelsen av et reklameforbud i 1996 påvirker priser og prisspredning. Spesielt finner de at prisene på varer som det ble reklamert for falt med mer enn 20 prosent, og at kundene beveger seg mot butikkene som reklamerer. De finner en mindre og negativ (ikke-signifikant) prisseffekt på tvers av alle butikker. De estimerer også forskjell-i-forskjell-modeller, der kontrollgruppen er priser fra butikker fra Massachusetts. I likhet med det vi så i Israel finner Milyo og Waldfogel (1999) at butikkene som hadde lavest priser i utgangspunktet (før forbudet var opphevd) reklamerte mest etter opphevelsen. Gitt at Milyo og Waldfogel (1999) tester for prisrespons av endret reklameadferd, er resultatene ikke direkte overførbare til pristransparensstudiene, men de understøtter at reklame rundt priser kan intensifere konkurransen og dermed kan redusere prisnivået.

tiske prediksjonene fra Robert og Stahl (1993). Det er mer å hente fra slik markedsføring når man faktisk har lave priser. Prisene faller først, så øker reklameintensiteten hos lavpriskjedene, og prisene fortsetter å falle. Selv om man antok en motsatt kausalitet, så bekrefter denne negative sammenhengen at det er en sterk negativ korrelasjon mellom reklame basert på medias prisbørser og reduserte priser.<sup>10</sup>

Videre dokumenterer Ater og Rigbi at prisene varierer mindre etter innføring av reguleringen. Før implementeringen av reguleringen, differensierte man prisene mellom regioner i Israel. Eksempelvis, i rurale områder kostet typisk produktene mer enn i urbane strøk – noe som opplagt kan skyldes alt fra transportkostnader til konkurranseforskjeller. Etter implementeringen ble denne typen prising mer synlig – og kjedene valgte å gå over til nasjonale priser. Ater og Rigbi argumenterer for at dette primært skyldes at kjedene ønsket å beskytte merkevaren, siden høye priser i et område med lav konkurranse kan skade troverdigheten som lavpriskjede når media gjennomfører slike prissammenligninger.

Virkningen av medieoppmerksomhet rundt prisnivå og -forskjeller er også i tråd med analyser i andre land. van Heerde mfl. (2015) ser på medieoppmerksomhet mot priskrigrer mellom supermarked i Nederland, og de viser at priskrigrer i markedet genererer mer medieomtale om prisene, og denne økte medieomtalen forsterker i sin tur priskrigen. Når medieinteressen avtar, reduseres intensiteten av priskrigen. van Heerde mfl. fremhever også hvordan prissammenligninger foretatt av tredjeparter, som media, er mer troverdige enn prissammenligninger gjennomført av markedsaktørene på egenhånd.

Resultatene hos Ater og Rigbi (2020) og van Heerde mfl. (2015) er også i tråd med eksperimentelle studier fra Nord-Amerika tilbake på 1970–80-tallet. Devine og Marion (1979) gjennomfører sammen med *Food Price Review Board of Canada* et kontrollert eksperiment der de i en periode på fem uker i 1974 publiserer pristester for dagligvarekurver i dagsaviser i Ottawa-Hull i Canada, samt sen-

<sup>10</sup> Ater og Rigbi utfører en rekke robusthetstester. De henter inn produktpriser fra Israels Statistiske byrå, priser som inngår i israelsk KPI, og benytter dels disse som en ytterligere kontrollgruppe og dels som en sjekk på datakvaliteten i data de allerede bruker. Siden de har ulik frekvens for datainnhenting før/etter prisportalen i data, eksperimenterer de med hvilken uke som bestemmer månedsprisen. De sjekker for felles før-trend, de gjør placebo modeller der de varierer for når reguleringen starter, og endelig tester de for eventuelle strategiske prisresponser hos apotekkjeden Super-Pharm. Alle testene tyder på at resultatene er robuste.

der denne informasjonen direkte til en gruppe konsumenter. Devine og Marion følger de samme prisene, butikkene og produktene i 17 uker i forkant, og 6 uker i etterkant av eksperimentet. De ser på 65 produkter i 26 supermarkeder, og lager omsetningsvektede varekurvpriser. Analysen er primært 'deskriptiv', men de finner resultater som er i overensstemmelse med Ater og Rigbi (2020). Først og fremst, så reduseres prisene i eksperimentperioden, helt opp mot 7,1 prosent, og prisene øker igjen i etter-perioden. Medieoppmerksomhet intensiverer konkurransen slik van Heerde mfl. (2015) fant i Nederland. De ser ikke samme utvikling i kontrollbyen Winnipeg. Mens Devine og Marion (1979) ikke foretar noen økonometrisk analyse,<sup>11</sup> så gjøres det av Boynton mfl. (1983). Boynton mfl. (1983) benytter økonometri som i sin struktur minner mye om forskjell-i-forskjell analyser. Eksperimentet ble gjort for fire amerikanske byer i 1978. Disse ble matchet mot fire kontrollbyer innenfor samme stater. Priser for 100 matvarer ble samlet inn 5 uker før eksperimentet, 6–12 uker i eksperiment-/testperioden, og 8 uker etter dette. I testperioden ble det ukentlig publisert prissammenligninger i lokale aviser i eksperimentbyene. De finner en prisreduksjon per uke på mellom 0,13 og 0,74 prosent.

I de etterfølgende årene ble det skrevet en del om hvorvidt resultatene fra disse eksperimentene bedre kunne beskrives av en modell som tok høyde for lokalisering av kunder og butikker (Benson og Faminow, 1985), og også hvorvidt prisinformasjon har effekt ut over slike korte eksperimentperioder (Faminow og Benson, 1987). I sistnevnte studie finner de både negative og positive priseffekter i et svært stilisert eksperiment der studenter får spille mot hverandre i lab, og utsettes for prisinformasjon som 'treatment'.

## AVSLUTTENDE DISKUSJON

Det er bred faglig enighet om at priskonkurransen typisk vil forsterkes dersom konsumentenes søkekostnader reduseres, alt annet likt. Dette er motivasjonen bak offentlig tiltak som prisportaler. Markedsaktørene vil imidlertid også tilegne seg denne informasjonen, og fagøkonomer påpeker at det kan medføre at det etableres en (stiltiende) samarbeidslikevekt. En statisk konkurranselikevekt vil imidlertid alltid eksistere, og under konkurranse kan vi ikke si noe generelt om økt tilgang til informasjon om rivalenes priser fører til sterkere eller svakere konkurranse.

<sup>11</sup> Lesser og Bryant (1980) kritiserer at analysen ikke holder metodisk. Devine og Marion (1980) kommenterer denne kritikken.

I det norske dagligvaremarkedet så har konsekvensen av økt prisinformasjon blitt aktualisert av at Konkurransetilsynet i desember 2020 varslet gebyrer på til sammen 21 milliarder mot Norgesgruppen, Rema og Coop.<sup>12</sup> Om gebyret blir stående, vil det totale gebyret være det nest høyeste som noen gang er gitt innen EU/EØS-området (European Commission, 2021). Utgangspunktet er at det i 2010 ble inngått en avtale mellom Norgesgruppen, Rema, Coop og Ica om å ikke kaste ut prisjegere som samlet inn priser (Ica ble kjøpt opp av Coop i 2015). I forkant av avtalen hadde det oppstått en del konflikter mellom ansatte og «prisjegere» i enkelte butikker (Dagens Næringsliv, 2017), og konflikter knyttet til troverdigheten knyttet til Remas publisering av egne prissammenligninger (Dagens Næringsliv, 2009; Aftenposten, 2009). Det eksisterer lite offentlig informasjon rundt Konkurransetilsynets skadehypotese, utovertilsynets pressemelding (Konkurransetilsynet, 2020) og noen medieoppslag (se eksempelvis E24, 2020). Det fremgår imidlertid at Konkurransetilsynet mener at avtalen har medført at kjedene har samlet inn betydelig mer informasjon om rivalenes priser enn de ellers kunne gjort, og at denne økte informasjonen kan ha økt forbrukerprisene. Tilsynet argumenterer for at økt prisinnhenting fra 2011 medførte en felles forståelse for å løfte forbrukerprisene på enkeltvarer. Samtidig understreker Konkurransetilsynet at det ikke har funnet sted noen eksplisitt kommunikasjon om priser, slik at det ikke er snakk om en tradisjonell kartellsak.

Litteraturen vi har gjennomgått over viser imidlertid at mer informasjon både kan ha positive og negative effekter, blant annet avhengig av markedskarakteristika. Det er ikke nødvendigvis avgjørende hvilke aktører som i første rekke mottar prisinformasjon, men hvordan informasjonen benyttes. Merk ellers at der prisene offentliggjøres med sanntidsoppdatering, som i dagligvaremarkedet i Israel, så vil det ikke være behov for bedriftene å benytte prisjegere som saumfarer rivalenes priser. I Norge må imidlertid konkurrentene benytte prisjegere, og det uavhengig om informasjon benyttes i aggressiv konkurranse eller koordinering.

Innledningsvis viste vi til at den danske studien av leverandørmarkedet for betong ble benyttet til å advare mot prisportaler i dagligvaremarkedet både i Norge og Israel. Konkurransen om å selge betong til industrielle kjøpere og

<sup>12</sup> Årsaken til gebyrenes størrelse er at Konkurransetilsynet har vurdert dette som en såkalt formålsovertredelse. For mer om konkurranserettslige vurderinger rundt informasjonsutveksling og hva som kan utgjøre en formålsovertredelse, se Foros og Hjelmgang (2021).

å selge dagligvarer til konsumenter er imidlertid vesensforskjellig, og de to markedene har generelt svært ulike strukturer. Spesielt er det grunn til å tro at markedssegmentering og aggressiv bruk av informativ reklame har langt større betydning i dagligvaremarkedet enn i betongmarkedet. De empiriske undersøkelsene på dagligvaremarkeder finner gjennomgående resultater som er konsistente med de teoretiske prediksjonene knyttet til informativ reklame (Robert og Stahl, 1993, med flere). Prisportaler og medieoppmerksomhet, som VGs matbørs, gjør informativ reklame om pris mer troverdig. Dette vil øke nivået på slik informativ reklame, og konkurransen intensiferes for å vinne slike sammenligninger. Vinneren av VGs matbørs har omfattende bekjentgjøring av seieren i egen reklame, og denne reklamen fremstår som mer troverdig enn om kjedene selv hadde gjennomført prissammenligninger. Jo viktigere VGs matbørs er for konsumentens prispersepsjon, jo mer effektiv blir slik reklame for dagligvarekjedene, og jo mer omfattende prisjegervirksomhet vil vi forvente fra kjedene som satser på å sikre en troverdig lavprisprofil.<sup>13</sup>

Spørsmålet knyttet til relevansen av den danske studien for betongmarkedet har også fått oppmerksomhet i andre sammenhenger. I USA fikk offentliggjøring av priser på helse-tjenester fokus etter at president Trump bestemte at priser på helsetjenester skulle publiseres. 'The American Health Association' (AHA) gikk til sak mot staten, og argumenterte med at publiseringen kunne øke prisene i markedet. Flere av studiene vi har diskutert ble trukket frem, blant andre Albæk mfl. (1997), Luco (2019) og Brown (2019). Søksmålet førte ikke frem, og 23. juni 2020 tapte AHA saken mot myndighetene. I følge New York Times (2020) konkluderer dommeren med følgende: «'the evidence in the record is not definitive' in proving that transparency lowers prices, but that it was 'more persuasive than a decades-old case study involving Danish ready-mixed concrete contracts'».

<sup>13</sup> For mer om VGs matbørs, se Foros, Helgø og Kilstad (2022).

## REFERANSER

- Aftenposten (2022). Høye drivstoffpriser: Her er triksene som gir deg flest liter og kilometer for pengene, 17. mars. <https://www.aftenposten.no/motor/i/Kz7wbG/hoeye-drivstoffpriser-her-er-triksene-som-gir-deg-flest-liter-og-kilom>
- Aftenposten (2009). Vil stoppe Rema-kampanje. 3. mars.
- Albæk, S., P. Møllgaard og P. B. Overgaard (1997). Government-Assisted Oligopoly Coordination? A Concrete Case. *Journal of Industrial Economics* 45 (4), 429-443.
- Ater, I. og O. Rigbi (2022). Price Transparency, Media and Informative Advertising. Revise and Resubmit. *American Economic Journal: Microeconomics*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3455183>
- Benson, B. L. og M. D. Faminow (1985). An Alternative View of Pricing in Retail Food Markets. *American Journal of Agricultural Economics* 67 (2), 296-306.
- Boynton, R., B. F. Blake og J. N. Uhl (1983). Retail Price Reporting Effects in Local Food Markets. *American Journal of Agricultural Economics* 65 (1), 20-29.
- Byrne, D. P. og N. De Roos (2019). Learning to Coordinate: A Study in Retail Gasoline. *American Economic Review* 109 (2), 591-619.
- Dagens Næringsliv (2009). Erter på seg rivalene. 29. januar.
- Dagens Næringsliv (2017). Slik operer dagligvarekjedenes prisspioner. 7. oktober, DN Magasinet. <https://www.dn.no/magasinet/naeringsliv/dagligvarer/handel/rema/slik-opererer-dagligvarekjedenes-prisspioner/2-1-153699>
- Dahlgran, R. A. M., M. Longstreh, M. D. Faminow og K. Acuna (1991). Robustness of an Intermittent Program of Comparative Retail Food Price Information. *The Journal of Consumer Affairs* 25 (1), 84-97.
- Devine, G. og B. W. Marion (1979). The Influence of Consumer Price Information on Retail Pricing and Consumer Behavior. *American Journal of Agricultural Economics* 61 (2), 228-237.
- Devine, G. og B. W. Marion (1980). The Influence of Consumer Price Information on Retail Pricing and Consumer Behavior: Reply. *American Journal of Agricultural Economics* 62 (2), 267-269
- Dewenter, R., U. Heimeshoff og H. Lüth (2017). The Impact of the Market Transparency Unit for Fuels on Gasoline Prices in Germany. *Applied Economic Letters* 24 (5), 302-305.
- E24 (2020). Konkurransedirektør avfeier kritikk: - Kjedene visste hvor grensen gikk, men valgte likevel å trække over den, 15. desember. <https://e24.no/naeringsliv/i/41E8KE/konkurransedirektoer-avfeier-kritikk-kjedene-visste-hvor-grensen-gikk-men-valgte-likevel-aa-traakke-over-den>
- European Commission (2021). Cartel Statistics. 10. desember (sist oppdatert). [https://ec.europa.eu/competition-policy/cartels/statistics\\_en](https://ec.europa.eu/competition-policy/cartels/statistics_en) (hentet: 10.12.2021).
- Faminow, M. D. og B. L. Benson (1987). On the implications of reporting retail food price over extended periods. *The Journal of Consumer Affairs* 21 (1).
- Foros, Ø., R. Friberg, H. J. Kind, G. Shaffer og F. Steen (2022). Monitoring of rivals' prices in the Norwegian retail grocery market - a consequence of fierce competition. Skrevet på oppdrag for BAHHR/Rema 1000.

- Foros, Ø., H. Helgø og T. Kilstad (2022). Dagligvaremarkedet: Hvordan påvirker forbrukerjournalistikk som VGs matbørs priskonkurransen? *Magma* nr. 3.
- Foros, Ø. og E. Hjelmeng (2021). Prissignalisering og forbud mot konkurransebegrensende samarbeid. *Tidsskrift for forretningsjus* 27 (2), 183–210.
- Friberg, R. og F. Steen (2021). Pristransparens og konkurranse i dagligvaremarkedet. Skrevet på oppdrag for BAHR/Rema.
- van Heerde, H. J., E. Gijsbrechts og K. Pauwels (2015). Fanning the Flames? How Media Coverage of a Price War Affects Retailers, Consumers, and Investors. *Journal of Marketing Research* 52 (5), 674–693.
- Harrington Jr., J. E. (2021). The Anticompetitiveness of a Private Information Exchange of Prices. *International Journal of Industrial Organization*. 85, December 2022. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2021.102793>
- Hjelmeng, E. og L. Sørgard (2004). *Konkurransopolitikk: Rettslig og økonomisk analyse*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Konkurransetilsynet (2020). Samarbeid kan ha ført til høyere dagligvarepriser. 15. desember. <https://konkurransetilsynet.no/samarbeid-kan-ha-fort-til-hoyere-dagligvarepriser/>
- Lesser, W. H. og W. K. Bryant (1980). The Influence of Consumer Price Information on Retail Pricing and Consumer Behavior: Comment. *American Journal of Agricultural Economics* 62 (2), 265–266.
- Luco, F. (2019.) Who Benefits from Information Disclosure? The Case of Retail Gasoline. *American Economic Journal: Microeconomics* 11 (2), 277–305.
- Milyo, J. og J. Waldfogel (1999). The Effect of Price Advertising on Prices: Evidence in the Wake of 44 Liquormart. *American Economic Review* 89 (5), 1081–1096.
- Motta, M. (2004). *Competition policy: theory and practice*. Cambridge University Press.
- Montag, F. og C. Winter (2020). Price Transparency Against Market Power. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3256476](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3256476)
- The New York Times (2020). Hospitals Sued to Keep Prices Secret. They Lost. 23. juni. <https://www.nytimes.com/2020/06/23/upshot/hospitals-lost-price-transparency-lawsuit.html>
- The New York Times (2019). Transparency medical prices could backfire. 24. juni. <https://www.nytimes.com/2019/06/24/upshot/transparency-medical-prices-could-backfire.html>
- Robert, J. og D. O. Stahl (1993). Informative Price Advertising in a Sequential Search Model. *Econometrica* 61, 657–686.
- Rossi, F. og P. K. Chintagunta (2016). Price Transparency and Retail Prices: Evidence from Fuel Price Signs in the Italian Highway System. *Journal of Marketing Research* 53 (3), 407–423.
- Spiegel, Y. (2014). Masseeksperiment på bekostning av israelske borgere. *The Marker*, 7. desember (oversatt fra hebraisk med Google Translate). <https://www.themarker.com/opinion/1.2506245>
- Stigler, G. J. (1961). The Economics of Information. *Journal of Political Economy* 69, 213–225.
- Sørgard, L. (2016). Forskning viser: Prisportaler kan gi høyere priser. *Dagens Næringsliv*, 9. desember. <https://konkurransetilsynet.no/forskning-viser-prisportaler-kan-gi-hoyere-priser/>.
- Tirole, J. (1988). *The theory of industrial organization*. MIT Press.





**HENRIK LINDHJEM**  
Seniorforsker i Menon  
Senter for Miljø- og  
Ressursøkonomi (MERE)



**ANDERS DUGSTAD**  
Postdoc Handelshøyskolen,  
Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet (NMBU)



**KRISTINE GRIMSRUD**  
Seniorforsker  
i Statistisk Sentralbyrå



**GORM KIPPERBERG**  
Professor,  
Handelshøgskolen ved  
Universitetet i Stavanger



**STÅLE NAVRUD**  
Professor  
Handelshøyskolen,  
Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet (NMBU)

## Medvind for landbasert vindkraft eller stille før ny storm?

Vi har tatt tempen på folks preferanser for videre utbygging<sup>1</sup>

Etter skrotingen av nasjonal ramme for landbasert vindkraft i 2019, fikk vi en høyst nødvendig gjennomgang og diskusjon av lovverk og konsesjonsprosess. Stortingsmeldingen om Vindkraft på land (Meld. St. 28 (2019–2020)) ga signaler om viktige endringer. Etter tre års moratorium for nye søknader har konsesjonsbehandlingen åpnet igjen og NVE har nylig lansert forslag til nye krav og prinsipper for denne. Et viktig forslag er «å sørge for grundigere utredninger slik at man i en samfunnsøkonomisk analyse tydeliggjør hvordan ulike fordeler og ulemper vektet», inkludert økt vekt på landskap og miljø, naboer og samfunn. Dette er et langt lerret å bleke; det er svært få studier i Norge av den velferdsmessige betydningen av disse virkningene. For å bidra til dette, presenterer vi her noen ferske resultater fra en landsdekkende spørreundersøkelse. Den inkluderer folks avveininger mellom videre fornybarutbygging med og uten landbasert vindkraft, når positive og negative virkninger for klima, natur og lokal verdiskaping er beskrevet. Folk uttrykker relativt sterk motstand mot landbasert vindkraft, og denne motstanden ser ut til å ha økt siden 2019. Når respondentene bli stilt overfor avveininger i et valgekspesiment, viser resultatene at de har signifikant positiv betalingsvillighet for å unngå de totale virkningene av ny landbasert vindkraft. Dette er en klar indikasjon på at en ikke bør undervurdere virkningene på naturen, verken for lokalbefolkningen eller for folk som ikke berøres direkte (ikke-bruksverdier), og at slike virkninger bør verdsettes og inngå både i samfunnsøkonomisk analyser og i grunnlaget for utforming av virkemidler som naturavgift.

<sup>1</sup> Denne kommentaren er basert på pågående forskning finansiert av Forskningsrådet (WINDLAND, prosjekt 267909 og LandValUse, prosjekt 319917). Vi takker for gode innspill fra Cathrine Hagem, en anonym konsulent og redaksjonen.

## INNLEDNING

Norges vassdrags og energidirektorat (NVE) la i april 2019 fram forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land på oppdrag fra Olje- og energidepartementet (OED). NVEs forslag besto av et oppdatert kunnskapsgrunnlag om virkningene av vindkraft og et kart over 13 områder NVE mente var best egnet for framtidig utbygging. Tanken var å gi en geografisk ramme for konsesjonssøknader og –behandling, og trolig å forsøke å dempe potensielle konflikter. Forslaget skapte derimot mye støy både lokalt og nasjonalt, så det ble raskt skutt ned av politikerne og lagt i skuffen. Vi var selv kritiske til kunnskapsgrunnlaget den gangen, ikke minst fordi det inneholdt lite omtale av den samfunnsøkonomiske betydningen for folk av virkninger på natur og omgivelser, hvis verdi ikke gjenspeiles direkte i markeder (såkalte ikke-markedsvirkninger) (Lindhjem mfl., 2019).

Etter skrotingen av nasjonal ramme, startet en høyst nødvendig og nyttig gjennomgang og diskusjon av lovverk og konsesjonsprosess. Siden 2019 og fram til april i år har det vært moratorium for nye konsesjonssøknader i påvente av revisjon og innstramming av konsesjonsbehandlingen. Signaler om dette ble gitt i Meld. St. 28 (2019–2020), der det er flere fornuftige forslag. Blant annet fremheves det at «Grunnlaget for å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet av enkeltprosjekter skal styrkes. Fordeler og ulemper ved vindkraft skal synliggjøres og avveies på en så åpen og tydelig måte som mulig» (s. 7). Dette sammen med punktene om «strengere krav til utredninger og sterkere vektlegging av virkninger for landskap og miljø, samfunn og naboer» (s. 6) og «styrking av kunnskapsgrunnlaget om vindkraft» (s. 7) skulle borge for at miljø- og samfunnsøkonomiske analyser og -kunnskap kan få en større plass i konsesjonsprosessene videre. Dette ville jo være positivt for beslutningene.

Som en oppfølging av stortingsmeldingen på oppdrag fra OED, leverte NVE før sommeren sine anbefalinger om nye krav og prinsipper som det mener bør inkluderes i konsesjonsbehandlingen<sup>2</sup>. Her er det også flere gode forslag, som for eksempel større krav til konsekvensutredningene, mer forskning på virkninger blant annet gjennom for- og etterundersøkelser, og klargjøring av prosessen ved nedlegging av vindkraftverk. Når det gjelder punktet om «skjerpet vektlegging av miljø og naboer i konsesjonsbehandling» skriver NVE at «Den viktigste endringen er å sørge for grundigere utredninger slik at man i en samfunnsøkonomisk

analyse tydeliggjør hvordan ulike fordeler og ulemper vektes» (NVE, 2022a, s. 1).

Det er klart at med dette er vi kommet et godt stykke i riktig retning. Likevel er det verdt å påpeke hvor tynt kunnskapsgrunnlaget for samfunnsøkonomisk betydning (verdi) av ikke-markedsvirkninger på natur og omgivelser fortsatt er. Det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget, nylig lansert på NVEs nettsider<sup>3</sup>, gir (fortsatt) liten omtale av dette temaet. Det som nevnes der under overskriften «Samfunn» er «Folkehelse», «Verdiskaping», «Skatt» og «Eiendomspriser». Det eneste som kan knyttes til kvantifisering og verdsetting av miljøvirkninger, er et notat på 21 sider fra 2017 der noen ikke-økonomer har plukket ut fire tilfeldige studier om effekter av vindkraftverk på eiendomspriser i andre land (Norconsult, 2017). Riktignok er det på nettsiden ellers omtale av en del andre virkninger folk er opp-tatt av, som natur, landskap og friluftsliv, men vurdering av omfang av virkninger og evt. vurdering av betydningen av dem for folks velferd finnes ikke.

Hvis en skal ta intensjonene fra St. Meld. 28 på alvor, er det all grunn til å gi NVE støtte for sine forslag om mer utredning og forskning om virkninger av vindkraft – og finansieringsordninger for dette – og at man, vil vi understreke, ikke glemmer å fokusere på *samfunnsøkonomisk betydning* av de ulike effektene. Bare på den måten kan man «synliggjøre og avveie» slike virkninger på en «åpen og tydelig måte», slik intensjonen er. Siden St. Meld. 28 har den politiske debatten dreid mot økt vekt på energi som grunnlag for verdiskaping (Meld. St. 36 (2020–2021)), og galopperende energipriser, spådommer om industridød og økende angst for hva vinteren kan bringe har gitt ytterligere press på fornybarutbyggingen. Den nyoppnevnte Energi-kommisjonen, som i løpet av året skal kartlegge energibehov og foreslå økt og «rikelig» (fornybar) energiproduksjon, har fått en formidabel oppgave i hendene. Disse forholdene gir ytterligere grunn til å påpeke at det haster med å få mer kunnskap som kan belyse avveiningene før en går i gang med ny, storstilt utbygging av landbasert vindkraft.

I mellomtiden, får vi heldigvis gjennomført noen slike studier likevel ved hjelp av Forskningsrådet. Som del av to pågående forskningsprosjekter, har vi nylig gjennomført en større nasjonal spørreundersøkelse av folks preferanser for fornybarproduksjon generelt og landbasert vindkraft spesi-

<sup>2</sup> <https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-konsesjon/nve-foreslaar-nye-krav-i-konsesjonsbehandlingen-av-vindkraft/>

<sup>3</sup> <https://www.nve.no/energi/energisystem/vindkraft/kunnskapsgrunnlag-om-virkninger-av-vindkraft-paa-land/>

elt. Vi rapporterer noen resultater fra denne studien her, både generelle oppfatninger/synspunkter folk har uttrykt og deres avveininger som vi har forsøkt å avdekke ved bruk av et såkalt valgeksperiment. Poenget med denne delen av studien har vært å gi respondentene et mest mulig balansert bilde av de viktigste positive og negative virkningene av landbasert vindkraft, og så be dem avveie dem mot en kostnad. Er det slik at de vurderer fordelene som større enn ulempene eller er de villige til å betale for å unngå nettvirkningene?

Vi oppsummerer først kort noen av de viktigste virkningene av landbasert vindkraft og den samfunnsøkonomiske betydningen av disse. Deretter presenterer vi noen resultater fra spørreundersøkelsen, diskuterer dem og implikasjonene av dem for blant annet virkemiddelbruk framover.

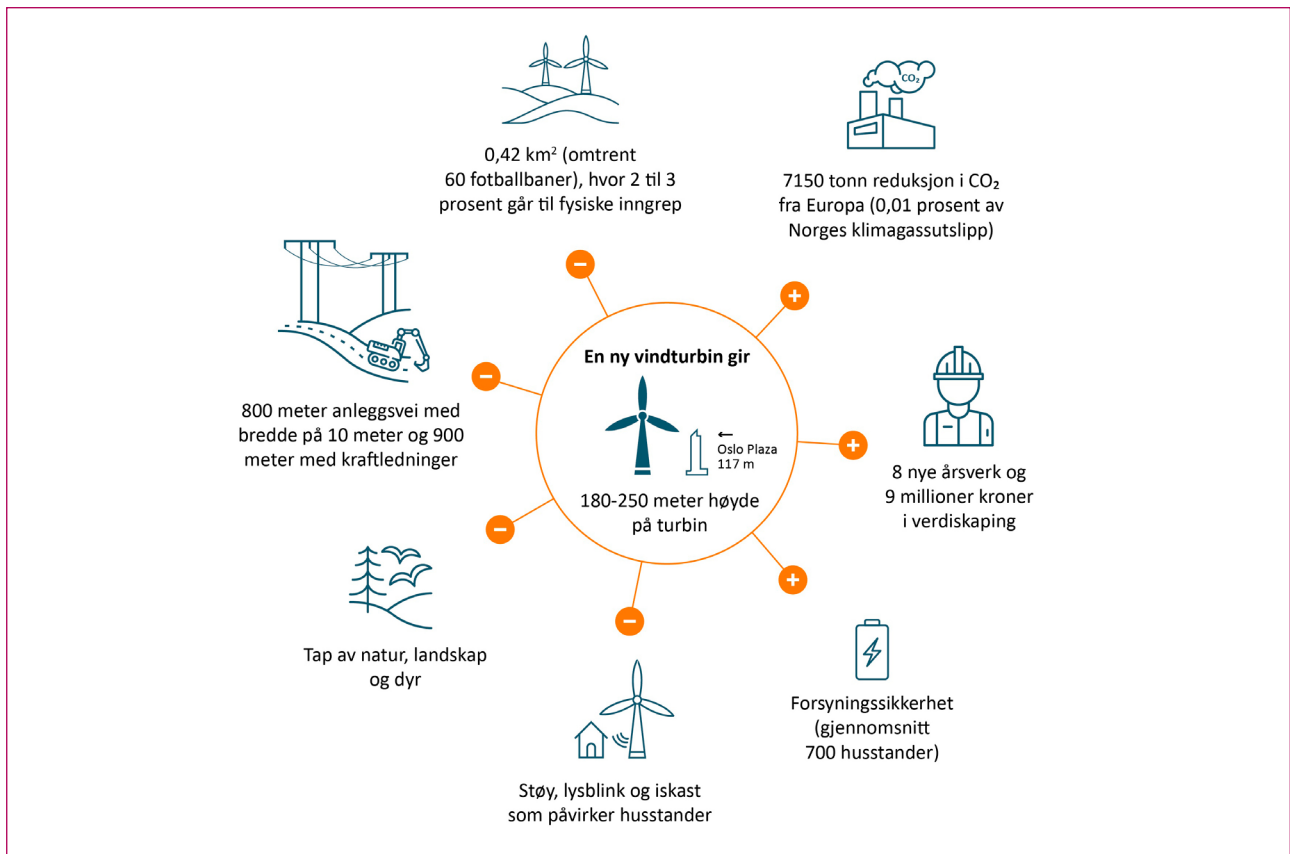
## MILJØVIRKNINGER OG -KOSTNADER AV LANDBASERT VINDKRAFT

### Fysiske virkninger

Per 31.12 2021 var det i 62 vindkraftverk med 1379 turbiner av moderne dimensjoner (større enn 2,0 MW), som var i drift eller under bygging (NVE, 2022b). Bygging av vind-

kraft krever naturinngrep som endrer menneskers nærmiljø som illustrert i Figur 1. Basert på tall for godkjente vindkraftkonsesjoner har vi anslått at en vindkraftturbin fører til ca. 800 meter ny intern anleggsvei og 900 meter nye kraftledninger.<sup>4</sup> Tall fra nasjonal ramme for vindkraft viser at en turbin i gjennomsnitt medfører et arealbeslag på 0,42 km<sup>2</sup> (beregnet som størrelsen på planområdet delt på antall turbiner ved anlegget). Viktige effekter inkluderer ellers forurensing av landskapets estetiske kvaliteter, støy, lysblik og iskast. Både mennesker (fastboende, hytteeiere, turgåere og tilreisende) og natur og dyreliv påvirkes negativt av disse effektene. Internasjonale gjennomganger av miljøvirkningene inkluderer blant annet Wang og Wang (2015) og Zerrahn (2017). Over tid har vindturbiner blitt høyere og de nyeste turbinene kan rage opptil 250 meter i landskapet, dobbelt så høye som Oslo Plaza. Avhengig av hvor høyt vindturbinen er plassert i landskapet kan den være synlige på flere miles avstand (dens «viewscope»).

<sup>4</sup> Dette er tall som ikke nødvendigvis reflekterer hvor store inngrepene faktisk ble etter bygging. Det er det så vidt vi vet ingen systematisk innsamlet kunnskap om, men NVE innrømmer med sine reviderte retningslinjer for konsesjonsprosessen at kontrollen med avvik mellom omsøkte og realiserte anlegg har vært for dårlig.



Figur 1: Typiske miljøvirkninger av vindkraft. Basert på godkjente konsesjonssøknader og nasjonal ramme for vindkraft.

Spørsmålet er så hvordan disse negative effektene påvirker folks velferd. I tillegg, gir vindkraftutbygging også positive virkninger på klima, på lokaløkonomi og forsyningssikkerhet, som anslått på høyre side i Figur 1.

#### *Kvantifiserte miljøkostnader – internasjonalt og i Norge*

I samfunnsøkonomiske analyser kreves det, som kjent, ikke bare anslag på kroneverdien av markedsmessige nytte- og kostnadsvirkninger, men også på velferdseffekten av påvirkning på goder som ikke omsettes i markeder. Til dette formålet har man metoder for såkalte uttrykte preferanser («Stated preferences – SP») og avslørte preferanser («Revealed preferences – RP»). SP spør folk om deres avveininger mellom redusert (økt) inntekt og mer (mindre) av et miljøgode. RP-metodene avleder folks verdsetting av miljøkostnader gjennom deres markedsatferd, som for eksempel reduserte eiendomspriser i nærheten av vindkraftanlegg. Som vi nevner i Lindhjem mfl. (2019) er det en relativt stor og voksende litteratur internasjonalt som bruker begge disse metodene for å si noe om hvordan folk verdsetter effekten vindkraft har på miljø/landskap målt i kroner. I tillegg, er det også en nyere, miljøøkonomisk litteratur som kobler folks uttrykte velferd («life satisfaction» eller «subjective wellbeing») i store husholdnings-undersøkelser over flere år med geografiske data om vindkraftverkenes plassering (for eksempel Krekel og Zerrahn, 2017; von Möllendorff og Welsch, 2017).

Virkningene kan gi reduksjon i både bruks og ikke-bruksverdier (dvs. folks nytte kan påvirkes negativt selv om de ikke bor i nærheten av eller bruker områder der det er synlige/hørbare vindkraftanlegg). Felles for de internasjonale studiene er at de dokumenterer relativt store miljøkostnader; se for eksempel gjennomgang av Lindhjem mfl. (2019), Zerrahn (2017), Mattmann mfl. (2016), Wen mfl. (2018), Dugstad mfl. (2021) og Zimmer mfl. (2018). Til tross for den store internasjonale interessen, finnes det fortsatt svært få norske studier. I tillegg til de studiene vi gjennomgikk i Lindhjem mfl. (2019), har vi siden publisert fire studier: To er basert på befolkningene i Rogaland og Oslo

sine preferanser for nasjonale vindkraftplaner (Dugstad mfl. 2020, 2021), en er en lokal studie av en foreslått utbygging av vindkraft i Aurskog-Høland (Dugstad mfl., 2022) og en er en mindre utredning av lokale virkninger der vi ser på vindkraftverket på Lista som case (Handberg mfl., 2020). Disse studiene viser relativt tydelige preferanser for å unngå landbasert vindkraft, særlig hvis folk bor i nærheten og har sterk tilknytning til et sted eller er blitt eksponert for anlegg fra før. Tabell 1 viser oversikt over de siste verdsettingsundersøkelsene.

#### HVA ER FOLKS PREFERANSER FOR LANDBASERT VINDKRAFT I NORGE?

Som oppfølging av undersøkelsen OSLROG fra april 2019 (Dugstad mfl., 2020), gjennomførte vi i april 2022 en ny datainnsamling og spørreundersøkelse om landbasert vindkraft som ekstra kilde til mer fornybar kraft, denne gangen med et nasjonalt utvalg (jf. NASJONAL i Tabell 1).<sup>5</sup> Vi benyttet TNS Kantars høykvalitets-internettpanel.

#### *Utforming og gjennomføring av spørreundersøkelsen*

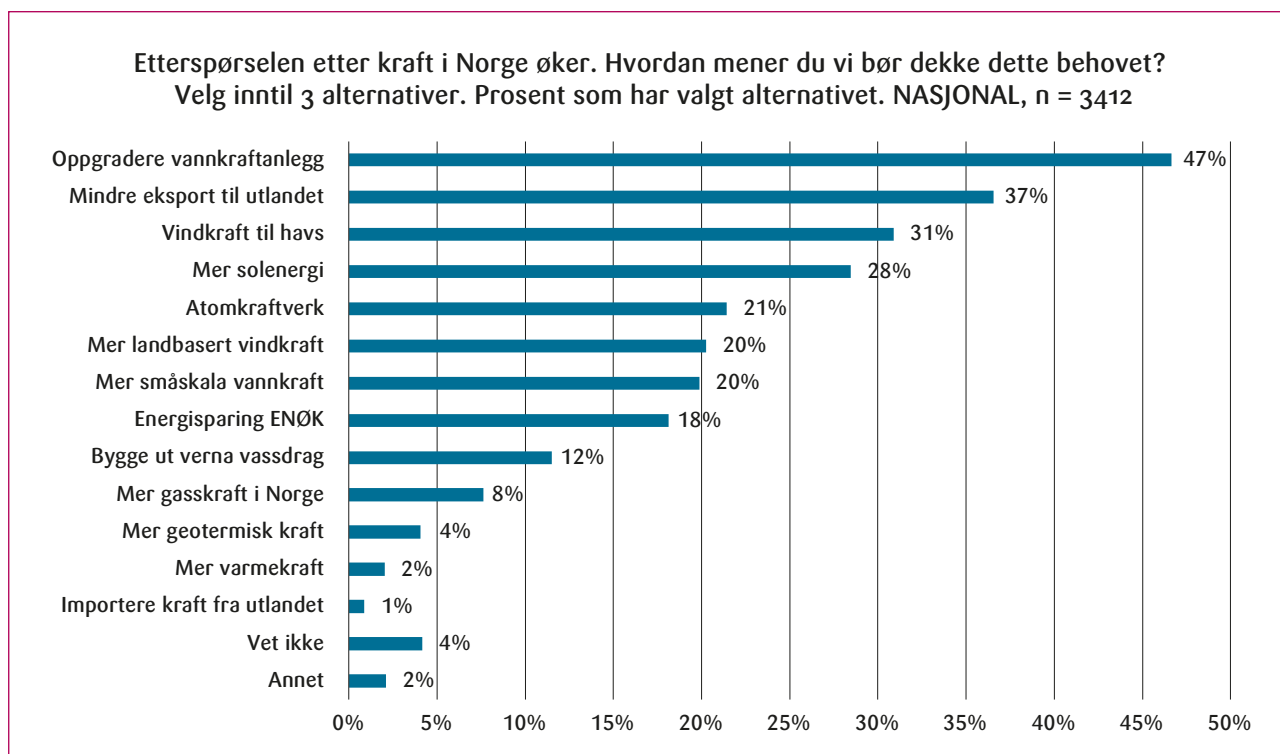
Vi gjennomførte først en pilotundersøkelse (PILOT) med 460 svar, der vi kunne tillate oss noen flere spørsmål. Hovedundersøkelsen (NASJONAL) hadde 3412 svar, svarprosent på 31 og median svartid på 19 minutter. Utvalget var relativt representativt, men med noe overvekt av middelaldrende på bekostning av yngre og eldre, og noe overvekt av folk med høyere utdanning. Vi har ikke vektet utvalget videre i analysen.

Respondentene ble innledningsvis spurt om hvordan de mener en bør dekke økt etterspørsel etter kraft i Norge. Det ble så gitt informasjon om at undersøkelsen gjennomføres av ulike forskere og at svarene til respondentene kan inngå i myndighetenes informasjonsgrunnlag for beslutninger om fremtidig fornybarutbygging. Dette var ment å under-

<sup>5</sup> Siden utvalget og en del av spørsmålene ikke er like, er ikke alle deler av den direkte sammenlignbar med 2019.

Tabell 1: Oversikt over nylige verdsettingsundersøkelser.

Undersøkelse (tittel)	År	Utvalg	Størrelse på utvalg	Publikasjon
OSLROG	2019	Oslo og Rogaland	821	Dugstad mfl. (2020) Dugstad mfl. (2021)
AURSKOG	2020	Aurskog-Høland kommune	308	Dugstad mfl. (2022)
PILOT	2022	Norges befolkning	460	-
NASJONAL	2022	Norges befolkning	3412	-



Figur 2: *Preferanse for dekning av kraftbehov.*

streke troverdigheten, samt gi respondentene insentiv til å svare ærlig. Deretter fulgte valgeksperimentdelen, som vi kommer tilbake til nedenfor. Til slutt i undersøkelsen hadde vi en rekke oppfølgings spørsmål, blant annet for å forstå folks begrunnelser for sine valg. Vi hadde også flere andre spørsmål om holdninger og preferanser, som vi gjengir svarene på i neste avsnitt. Det eneste som skiller PILOT og NASJONAL er at flere spørsmål ble inkludert i PILOT og at noen justeringer i valgeksperimentet ble gjort fra PILOT til NASJONAL for å få det til å fungere enda bedre. Vi bruker derfor ikke datasettet fra PILOT til å analysere valgeksperimentdelen. Om ikke annet er nevnt, er det resultatene fra NASJONAL som omtales.

*Motstanden mot landbasert vindkraft er relativt stor og trolig økende siden 2019*

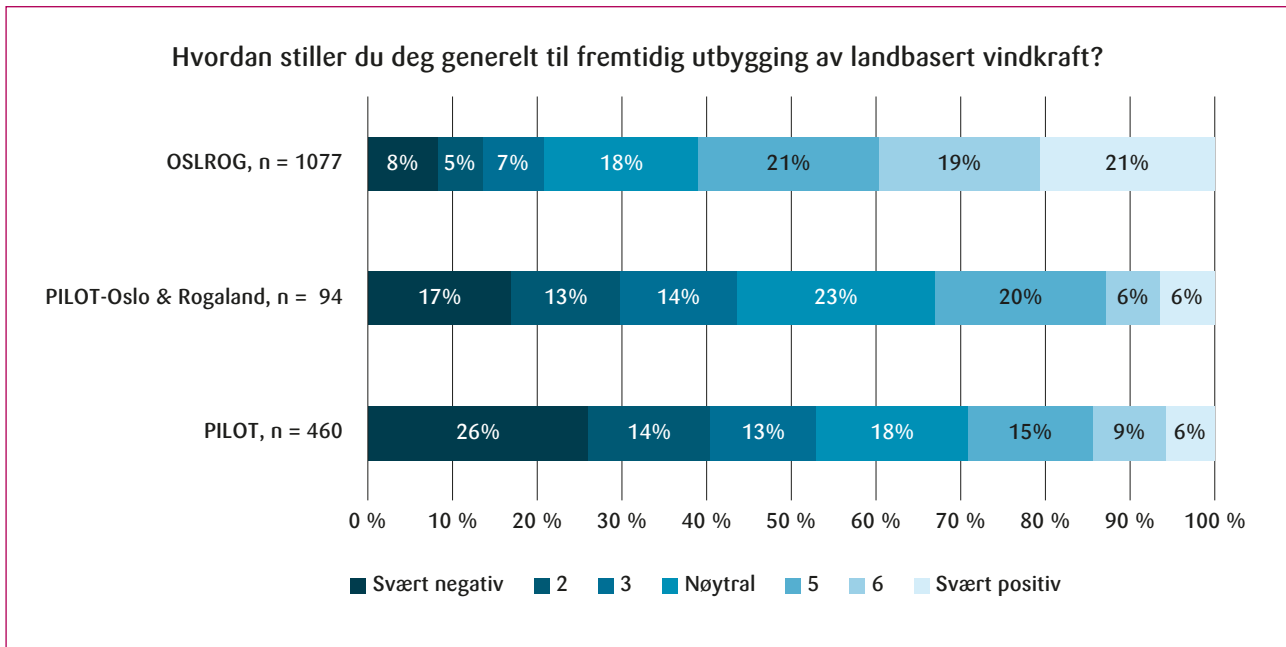
Før noe informasjon var gitt om positive og negative virkninger av vindkraft, fikk folk spørsmål om hvordan de mener økt etterspørsel etter kraft bør dekkes i Norge. Figur 2 viser fordelingen av svarene, der de kunne velge inntil tre alternativer<sup>6</sup>. Vi kan se at oppgradering av vannkraft er valgt av 47 prosent av respondentene. Til og med atom-

kraft ligger foran landbasert vindkraft, på 20 prosent. Vindkraft til havs er også populært, sammen med å redusere eksporten til utlandet.

Tall fra spørreundersøkelsene indikerer også at befolkningen har blitt mer negativ til vindkraft over tid. I PILOT hadde vi et spørsmål om hvordan folk generelt stiller seg til utbygging av landbasert vindkraft, stilt etter at respondentene hadde fått informasjon om både negative og positive virkninger av vindkraft (basert på Figur 1 ovenfor). Svarene er vist i Figur 3 (nederste søyle). 53 prosent er negative til dette, mens 30 prosent er positive og 18 prosent nøytrale. I 2019 stilte vi også dette spørsmålet formulert omtrent på samme måte, men kun til befolkningen i Oslo og Rogaland (OSLROG). Den gangen var omtrent 20 prosent negative, 61 prosent positive og 18 prosent nøytrale på tvers av de to områdene (Figur 3, øverste søyle) (men Rogalendingene jevnt over noe mer negative enn Oslofolk). I PILOT var totalt 94 av respondentene fra Oslo (n=57) eller Rogaland (n=37). Svarfordelingen for dette underutvalget er vist i den midterste delen av Figur 3. Dette underutvalget er noe mindre negativt til landbasert vindkraft enn totalutvalget i PILOT, men betydelig mer negative enn tilsvarende utvalg for Rogaland og Oslo i 2019. Selv om dette er en grov sam-

<sup>6</sup> De ble ikke gitt noen informasjon om potensialet innenfor de ulike kategoriene.





Figur 3: Preferanser for fremtidig utbygging av landbasert vindkraft.

menligning, er det et tegn på at motstanden mot landbasert vindkraft har økt ganske mye bare på de siste tre årene.

#### Akseptabel boavstand fra vindkraftanlegg

Resultater fra spørreundersøkelsene indikerer også at befolkningen ikke ønsker å bli direkte påvirket av de negative nabovirkningene av vindkraft. Inspirert av en annen studie som undersøker folks preferanser for minste akseptable avstand til ulike energinfrastrukturer i forskjellige land (Harold mfl., 2021), stilte vi samme spørsmål om minste akseptable avstand til et vindkraftanlegg fra respondentens bolig i både PILOT og NASJONAL (Figur 4). 28 prosent vil kun akseptere mer enn 5 km avstand mens 36 prosent er imot uansett avstand. Harold mfl. (2021) finner i sin studie basert på spørreundersøkelser i 2016 tilsvarende tall for Irland på 40 prosent (>5km) og 13 prosent (imot uansett), USA på 36 prosent og 9 prosent og Tyskland på 22 prosent og 9 prosent. Med andre ord er folk i Norge lite lystne på å bo nært vindkraftanlegg, og i enda mindre grad enn andre land.

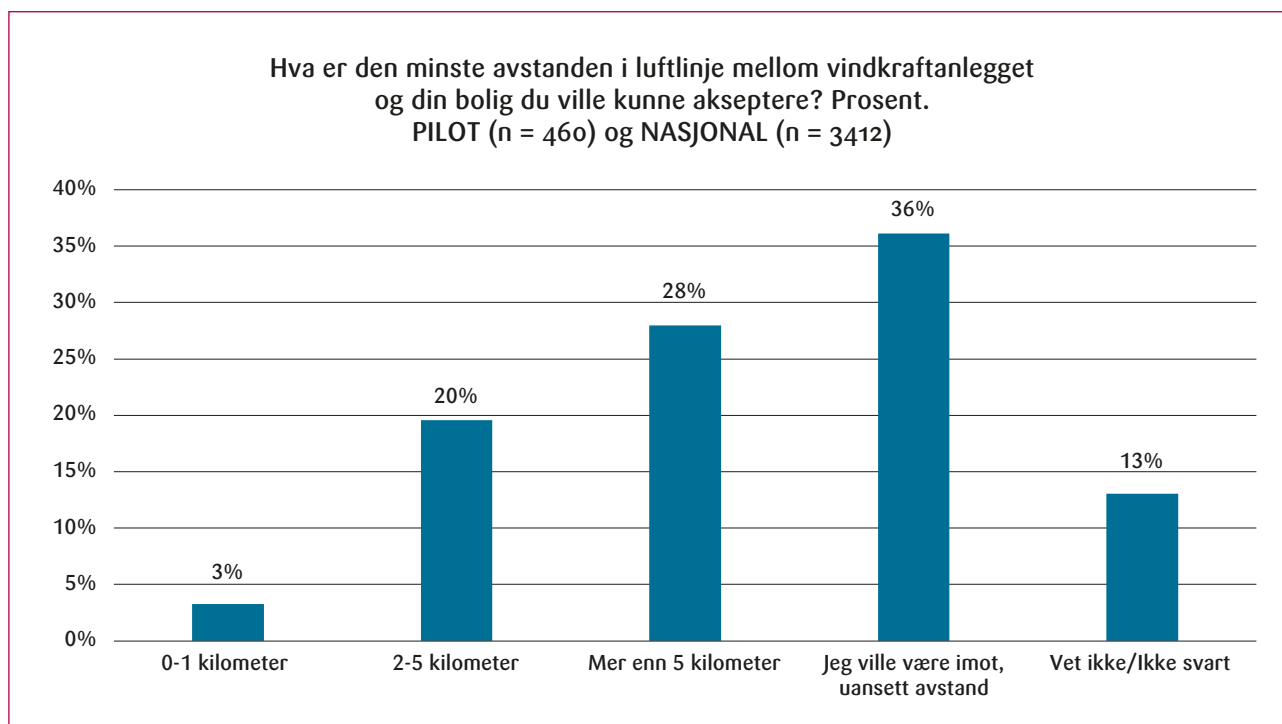
Selv om folk viser ganske tydelig motstand mot videre utbygging av vindkraft, er det per i dag relativt få husholdninger som uttrykker at de er direkte påvirket av dagens vindkraftproduksjon, spesifisert ved svaralternativer som at de har bolig eller hytte i nærheten, er grunneiere som berøres eller jobber i næringer som er positivt eller negativt påvirket. I NASJONAL uttrykker 86 prosent av respon-

dentene at «verken de selv eller noen i husstanden er direkte påvirket» av vindkraft (resultat ikke vist i figur, basert på NASJONAL).

#### Forvaltning av natur og holdninger til virkemidler

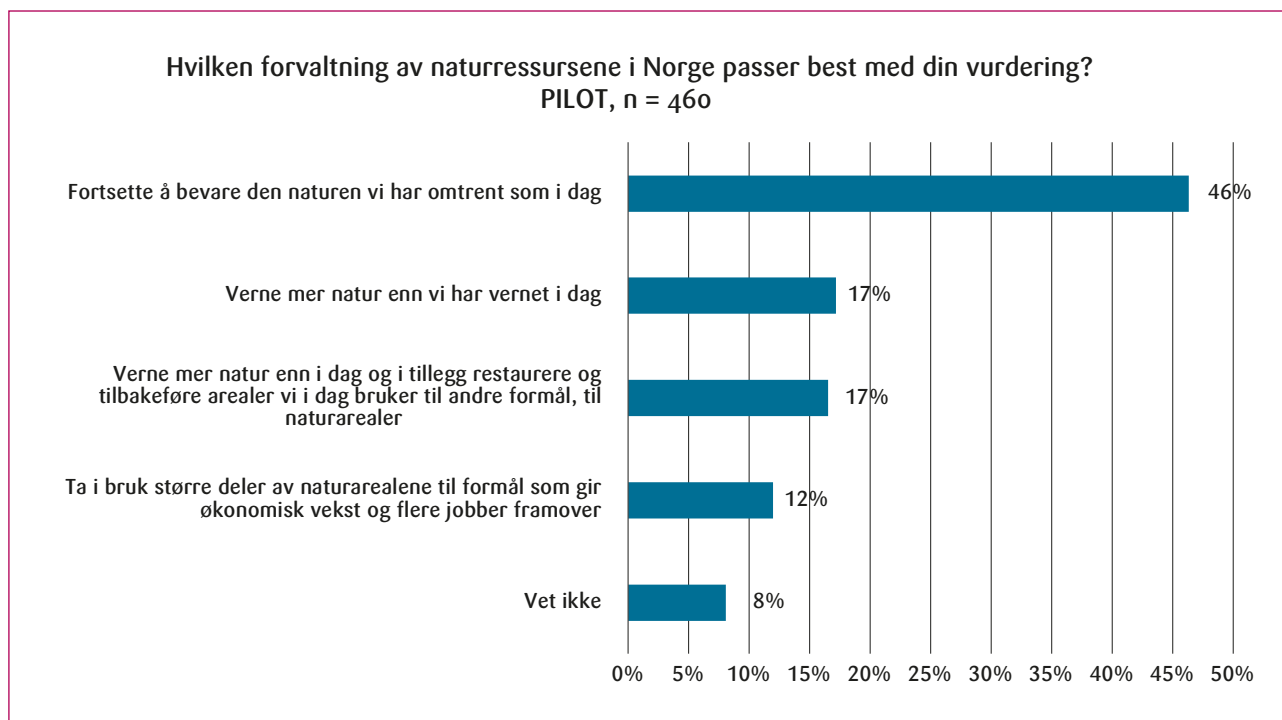
Vi ønsket også å få innblikk i hvilken forvaltning av naturressurser respondentene synes passer best med deres vurdering. Forvaltningsalternativene i undersøkelsen lå på en skala fra mer bruk av naturarealer til økonomisk vekst og jobber til mer naturvern i tillegg til restaurering og tilbakeføring av arealer. Figur 5 viser at 46 prosent ønsker å bevare den naturen vi har omtrent som i dag – dvs. ikke videre nedbygging, og 34 prosent ønsker mer naturvern eller også restaurering og tilbakeføring av arealer. Kun 12 prosent mener man skal ta større del av naturarealene i bruk til økonomisk vekst og jobbskaping. Dette tyder på at befolkningen er åpne for en mer «naturpositiv» forvaltning av naturarealer enn vi har i dag.

Til slutt, stilte vi to spørsmål om aksept for virkemidler som har vært diskutert for å internalisere miljøkostnaden ved utbygging, i form av en såkalt naturavgift eller pålegg om å restaurere eller verne et tilsvarende område som bygges ned. Begge virkemidlene kan benyttes for å oppnå en mer naturpositiv utvikling. Figur 6 viser at 37 prosent er for et krav om at vindkraftutbyggere kompenserer ved å bidra til vern eller restaurering et annet sted, mens 22 prosent er negative til dette forslaget.

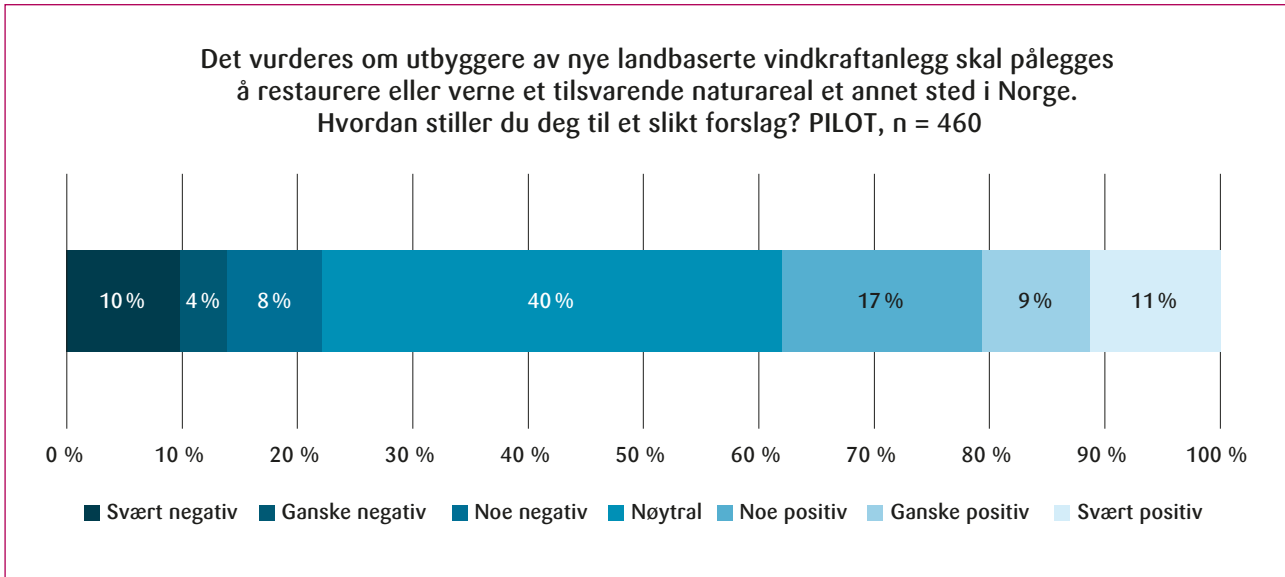


Figur 4: *Preferanse for minste akseptable avstand fra tenkt vindkraftanlegg.*

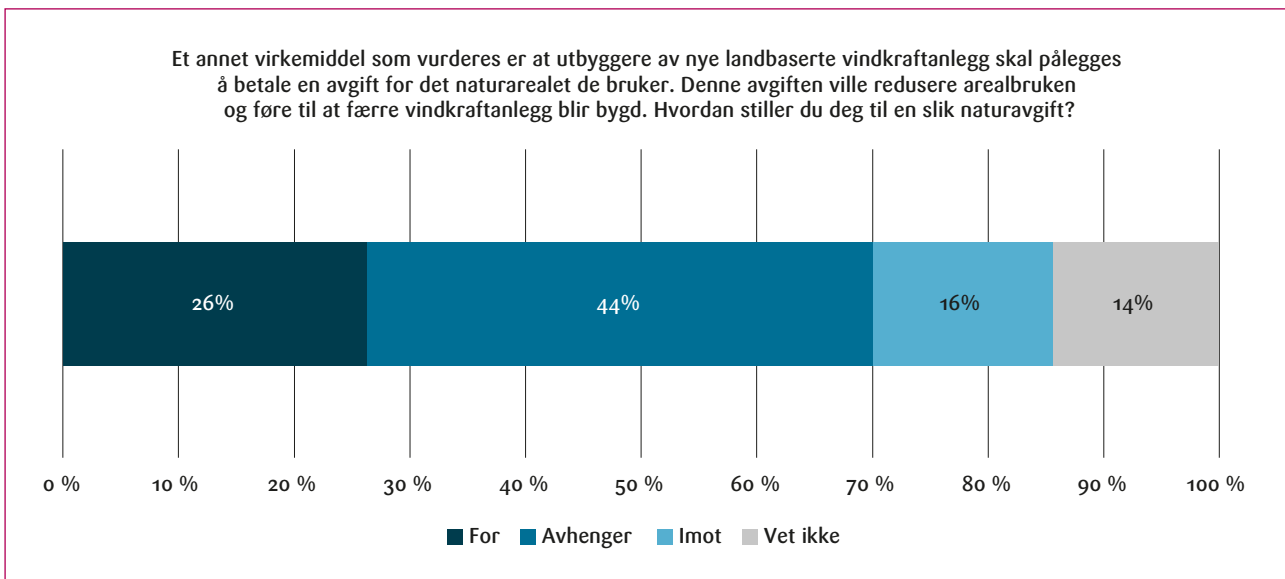
En skrivefeil i svaralternativ 2 ga «2–5 km», mens mest korrekt skulle vært «1–5 km».



Figur 5: *Preferanse for bruk av naturressurser (PILOT).*



Figur 6: Preferanse for at utbyggere må restaurere eller verne naturareal (PILOT).



Figur 7: Preferanser for naturavgift (PILOT).

Når det gjelder naturavgift, er det 26 prosent som støtter dette uavhengig av hva avgiftsinntekten brukes til, mens 44 prosent mener det avhenger av hva den brukes til (Figur 7). Grunnen til at dette er gitt som en opsjon er at det har vært en større vekt på «øremerking» av miljøavgiftsinntekter som en måte å øke aksept for slike virkemidler på, ikke minst i klimaavgiftsdebatten (Lindhjem mfl., 2021). 16 prosent er imot naturavgift.

#### Utforming av valgekspérimentet

Vi går nå inn på valgekspérimentet fra undersøkelsen NASJONAL, der folks valg gis en økonomisk implikasjon for dem. Det ble gitt informasjon om alternative (hypotetiske) planer for produksjon av fornybar energi. Disse planene ble karakterisert ved tre hovedegenskaper (attributter), se Tabell 2. Valg av egenskaper og utformingen av valgkortene var basert på internasjonal litteratur og OSLROG-undersøkelsen fra 2019 (Dugstad mfl., 2020). Valgekspérimentet utføres ved at respondentene får se en

rekke valgkort, med de tre hovedegenskapene og varierende nivåer av disse.<sup>7</sup> Respondentene bes i hver valgsituasjon om å velge det alternativet på valgkortet som de foretrekker. På den måten får eksperimentet frem hvordan respondentene avveier egenskapene opp mot hverandre, hvorav en egenskap er en monetær implikasjon for respondenten (her: økt nettleie). Svarene kan dermed brukes til å beregne betalingsvillighet for marginale endringer i de ikke-monetære egenskapene.

Tabell 2: *Attributtene i valgekspertimentet og deres respektive nivåer.*

Attributt	Nivåer
TWh strøm	10 (referansenivå)
	20
	30
	40
	50
Turbiner	0 (Alternativ 1)
	700
	1400
	2100
Økt nettleie	Fra 1000 – 8000 per år med 1000 kr intervall

Respondentene ble informert kort om de ulike egenskapene. Den første egenskapen er en økning i TWh fornybar energi (utenom landbasert vindkraft) frem til år 2040. Nivåene ble fastsatt i henhold til NVEs kraftmarkedsanalyse for år 2021–2040 (NVE, 2021). Respondentene ble fortalt at økningen primært vil komme fra havbasert vindkraft, solkraft, oppgradering av vannkraft, ny vannkraft, og mulige politiske besluttede energibesparingstiltak.

Videre ble respondentene forklart at på den ene siden er potensialet for landbasert vindkraft stort, med mulighet for å øke den fornybare kraftproduksjonen med ytterligere 10–30 TWh.<sup>8</sup> På den andre siden, er det knyttet stor usikkerhet til ytterligere utbygging ved at dette hovedsakelig beror på de politiske beslutninger som vil tas fremover. Videre fikk respondentene informasjon om hvor mange vindturbiner som er i drift i dag, geografisk fordeling av disse, og de 13 best egnede områdene definert i nasjonal ramme for videre utbygging. Vi informerte respondentene

<sup>7</sup> Valgekspertimentet vårt inneholdt eksperimentelle variasjoner i underkategoriene for hovedegenskapen «nye landbaserte vindturbiner». Valgkortet i Figur 8 viser valgkortdesignet for referanse-underutvalget. Effekten av disse eksperimentelle variasjonene i valgkortdesignet analyseres i en annen studie. Resultatene vi presenterer her viser gjennomsnittlig effekt på preferanser og betalingsvillighet på tvers av utvalgene.

<sup>8</sup> 30 TWh tilsvarer omtrent 2100 nye turbiner med antakelse at de nye turbinene produserer 14 GWh.

om at ny vindkraft mest sannsynlig vil bli fordelt jevnt utover disse 13 områdene.<sup>9</sup>

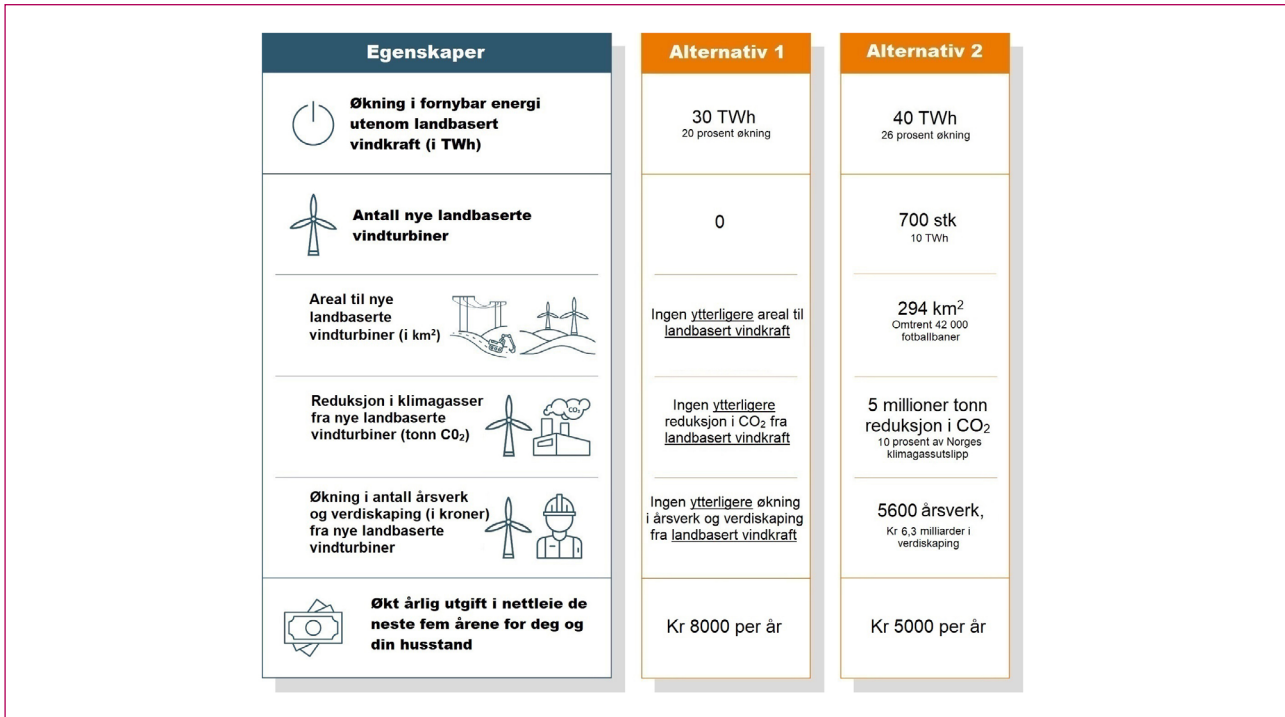
Med nye landbaserte vindturbiner kommer det en rekke positive og negative effekter som også ble definert som egne underkategorier av turbin-egenskapen i valgkortene. Disse effektene reflekterer en gjennomsnittlig turbin og er med det perfekt korrelerte. Preferanser for underkategoriene er dermed ikke estimerbare som egne attributter når vi analyserer valgekspertimentet, men fungerer som informasjon om virkningene. Figur 1 ble vist til respondentene for å gi en oversikt over de gjennomsnittlige effektene per turbin, før vi forklarte de viktigste enkeltteffektene. Disse effektene er vist i Figur 1 per ny landbasert vindturbin og er kategorisert som: i) areal i km<sup>2</sup>, ii) reduksjon i CO<sub>2</sub> i Europa, og iii) økning i verdiskaping og årsverk<sup>10</sup>. I nasjonal ramme for vindkraft vises det til at et typisk planområde har et areal på 0,03 km<sup>2</sup> per GWh/år. Med en 14 GWh turbin, tilsvarer dette altså 0,42 km<sup>2</sup> (NVE, 2019a). Det vises videre at 10 TWh kan redusere de årlige utslippene med rundt 5 millioner tonn CO<sub>2</sub> gjennom det Europeiske kraftmarkedet (NVE, 2019b)<sup>11</sup>. Med en 14 GWh turbin, tilsvarer dette altså omtrent 7150 tonn CO<sub>2</sub>.<sup>12</sup> Til slutt anslo vi at landbasert vindkraft gir en verdiskaping i Norge på 2,2 millioner kroner/MW basert på Thema (2019). Med 4 MW turbin og 3500 fullasttimer får en årsproduksjon på 14 GWh, som innebærer en verdiskaping på omtrent 9 millioner kroner per turbin (Thema, 2019).

<sup>9</sup> Vi brukte dette kartet for å gjøre det noe mer konkret hvor nye landbaserte anlegg sannsynligvis vil komme. Uansett, gir dette kartet en indikasjon på de best egnede områdene ut ifra tekniske og noen andre kriterier.

<sup>10</sup> Det kan innvendes at det ikke gir netto samfunnsøkonomisk nytte å skape arbeidsplasser når det er tilnærmet full sysselsetting. Likevel opplever vi ofte at folk legger vekt på arbeidsplasser når de gjør avveininger i denne typen undersøkelser. Så vi besluttet å inkludere dem eksplisitt, i stedet for ikke å ha oversikt over om folk implisitt har tatt dem med i vurderingen.

<sup>11</sup> Effekten på klimagassutslipp er usikre og omdiskuterte, men vi valgte i denne undersøkelsen å basere oss på beregningen gjort som grunnlag for nasjonal ramme.

<sup>12</sup> Livssyklusutslipp av materialer til å produsere turbiner, frakte dem til Norge, og utslipp på byggeplassen er ikke tatt med, heller ikke redusert CO<sub>2</sub>-opptak ved tap av myr/skog. Det siste er beregnet i en annen vindkraftstudie (Grimsrud mfl., 2022).



Figur 8: Eksempel på et valgkort.

Den siste egenskapen, kostnaden for husholdningene, er definert som økt nettleie de neste fem årene fra 2023.<sup>13</sup> Det ble forklart til respondentene at med den økte fornybare kraftproduksjonen må det norske strømmettet oppgraderes, og det er stor usikkerhet knyttet til hvor mye dette vil koste (derav variasjon i attributtnivåene). På grunn av denne kostnadsusikkerheten er det nødvendigvis ikke et forhold mellom størrelsen på endring i nettleie og økning i fornybar energi og vindkraft.

For hvert valgkort kunne respondentene velge mellom to alternative utbyggingsscenarier for fornybar energi og vindkraft, hvor nivåene på egenskapene varierte for de to utbyggingsscenariene. Figur 8 er et eksempel på et valgkort. Antall nye turbiner i Alternativ 1 var låst til å være null. I tillegg ble det lagt inn en betingelse i designet om at økt fornybar energi utenom landbasert vindkraft skal være minst like mye i Alternativ 2 som Alternativ 1.<sup>14</sup> Hver

respondent ble spurt om å svare på åtte av totalt seksten valgkort.

#### Noen resultater fra valgekspérimentet

For å kartlegge hvordan respondentene veier og verdsetter de ulike attributtene i valgekspérimentet estimerte vi en mixed-logit-modell for hele utvalget fra NASJONAL.<sup>15</sup> Før vi ser på resultatene fra mixed-logit-modellen, er det interessant å se på noen innledende tendenser i svarene. For det første ble Alternativ 1 valgt 53 prosent av gangene, mens Alternativ 2 ble valgt 47 prosent av gangene. Siden Alternativ 2 alltid hadde mer total økning i fornybar kraft gir det en første indikasjon på at folk tenderer til ikke å foretrekke mer landbasert vindkraft. Videre valgte 25 prosent av utvalget Alternativ 1 i alle åtte valgsituasjoner, som betyr at uansett kostnad ønsker de ikke mer landbasert vindkraft. Disse respondentene fikk et oppfølgings spørsmål om hvorfor de kun valgte Alternativ 1. Her fant vi at hovedgrunnen (42 prosent) til å velge Alternativ 1 er at

<sup>13</sup> I litteraturen brukes det vanligvis økning i månedlig eller årlig strømregning. Vi gikk bort i fra dette da ytterligere økning i strømregning i en tid med allerede rekordhøye strømpriser i store deler av Norge mest sannsynlig ville ført til misnøye blant respondentene. Derfor landet vi på økning i nettleie, som er en noe mindre eksplisitt enn direkte omtale av strømpriser.

<sup>14</sup> Denne antagelsen gjør at vi ikke trenger å gå inn på virkninger av annen fornybar energi som ikke er basert på landbasert vindkraft.

<sup>15</sup> Mixed logit har blitt en standard modell å bruke for å analysere data fra et valgekspériment som bruker simulert maximum-likelihood-estimering. Modellen tillater heterogene preferanser ved å anta at de følger en statistisk fordeling, samt korrelasjon mellom preferanseparameterne. Det er vanlig å anta, slik vi gjør, at de tilfeldige ikke-monetære preferanseparameterne er normalfordelt, mens den monetære preferanseparameteren følger en log-normal fordeling. Vi har estimert modellen i såkalt «WTP-space».



«Det burde ikke bygges mer landbasert vindkraft i Norge», etterfulgt av (25 prosent) «Å forsyne Europa med fornybar energi fra Norge skal ikke gå på bekostning av norsk natur». Det kommer derfor tydelig frem at systematisk valg av Alternativ 1 hovedsakelig er drevet av et ønske om ingen videre utbygging av landbasert vindkraft. Sammenlikner vi systematisk valg av Alternativ 1 mellom respondenter i NASJONAL fra Oslo og Rogaland, finner vi at 30 prosent av respondenter fra Rogaland (n=284) valgte systematisk Alternativ 1. Blant respondentene fra Oslo (n=515) er denne andelen 21 prosent og statistisk signifikant lavere ( $p < 0.01$ ). Basert på NASJONAL er det derav tilsynelatende lavere aksept for mer vindkraft blant folk i Rogaland enn i Oslo, noe som sannsynligvis kan forklares ved høyere grad av eksponering for vindkraft i Rogaland. Dette samsvarer med funnene våre i Dugstad mfl. (2020), altså undersøkelsen OSLOROG.

Resultatene fra mixed-logit-modellen viser, som forventet, at folk har negative preferanser for høyere nettleie. Vi finner at folk har tydelige positive preferanser for økt fornybar energiproduksjon i Norge, med en årlig betalingsvillighet på kr 1280 kr (1112 – 1142), 2091 kr (1830 – 2351) og 2426 kr (2124 – 2729)<sup>16</sup> per husholdning, før å øke fornybar energiproduksjon (utenom landbasert vindkraft) med henholdsvis 20 TWh, 30 TWh, og 40 TWh sammenliknet med 10 TWh.

Til tross for generelt positive preferanser for fornybar energi, viser resultatene at utvalget har negative preferanser for ytterligere landbasert vindkraft. Dette er et uttrykk for at de vurderer nettoeffekten av de tre viktigste virkningene av videre utbygging av landbasert vindkraft som negativ for dem. De har en årlig betalingsvillighet på 1924 kr (2151 – 1711), 3332 kr (3052 – 3609) og 4083 kr (3779 – 4383)<sup>16</sup>, for å unngå henholdsvis 700, 1400 og 2100 vindturbiner. I gjennomsnitt er utvalget altså villig til å betale 2,36 kr per husholdning, per år, per turbin som ikke bygges<sup>17</sup>. Tar vi utgangspunkt i betalingsvillighet per unngått turbin fra vår nye undersøkelse og ganger dette med antall husholdninger i Norge, kan vi videre vise at med turbiner som produserer 14 GWh, vil denne netto kostnaden være på 0,42 kr/kWh ny produksjon av landbasert vindkraft.

<sup>16</sup> 95 prosent konfidensintervall i parentes.

<sup>17</sup> I gjennomsnitt på tvers av de ulike turbinantallene.

Merk at valgekspérimentet ikke ble designet for å beregne marginale miljøkostnader av økt landbasert vindkraft, så tallene ovenfor kan ikke brukes som anslag på eksterne kostnader og inngå direkte i en samfunnsøkonomisk analyse. I stedet, la vi vekt på å presentere både positive og negative virkninger og la folk gjøre en avveining av disse mot å ikke få ytterligere landbasert vindkraftutbygging. Kostnaden per kWh må således ses på som et uttrykk for *netto* kostnader av ny landbasert vindkraft (dvs. netto miljøkostnader fratrukket nytteeffekter av utbygging). Etter valgekspérimentet spurte vi, ved bruk av en fempunkts Likert-skala, hvor viktige de ulike egenskapene var for valgene deres. Resultatene viser, i likhet med valgekspérimentet, at tap av areal til ny landbasert vindkraft er viktigere for folk sine valg enn både verdiskaping/arbeidsplasser og klimaeffekt. Dette støtter validiteten av resultatene fra mixed-logit-modellen i valgekspérimentet.

For videre å evaluere hvorfor respondenter i NASJONAL kun valgte Alternativ 1 (ingen videre landbasert vindkraft), estimerte vi også en binær logit-modell hvor den avhengige variabelen tar verdien 1 hvis en gitt respondent svarte Alternativ 1 i hver valgsituasjon og 0 ellers. Logit-modellen i Tabell 3 viser at folk med universitetsutdanning, menn, eldre folk, folk med rekreasjonserfaring hvor vindkraftanlegg er synlige (flere enn 13 dager i fjor), og folk som tror rekordhøye strømpriser i store deler av Norge vil vedvare, har høyere sannsynlighet for systematisk å velge Alternativ 1. I tillegg har folk som bor på Sørlandet, på Vestlandet, i Trøndelag, og i Nord-Norge en større sannsynlighet for systematisk å velge Alternativ 1 enn folk fra Oslo og omegn. Dette gir en tydelig indikasjon på geografisk heterogenitet i preferansene. Det at folk som tror rekordhøye strømpriser vil vedvare i store deler av Norge velger Alternativ 1 kan virke kontraintuitivt, gitt at økt tilbud av strøm i prinsippet vil redusere strømprisene. På den andre siden, på grunn av kostnadsusikkerheten vi beskrev i designet, stemmer det nødvendigvis ikke at mer strøm vil redusere prisene. Dette avhenger av en rekke eksogene faktorer, som blant annet eksport. Det kan være at disse personene ikke ønsker mer vindkraft fordi de regner med at eksporten til europeiske land da vil øke.

Tabell 3: Logit model av systematisk Alternativ 1-svar.

Variabel	Gjennomsnittlig marginal effekt (standard-feil)
Universitet	0,0412** (0,0168)
Log husholdningsinntekt	-0,0078 (0,0141)
Kvinne	-0,0274* (0,0159)
Alder	0,0177*** (0,0034)
Alder <sup>2</sup>	-0,0001*** (0,0000)
Rekreasjon (mer enn 13 dager)	0,0754*** (0,0237)
Forventer vedvarende høye strømpriser	0,0608*** (0,0218)
Oslo og omegn	-
Resten av Østlandet	0,0361* (0,0216)
Sør-/Vestlandet	0,0735*** (0,0216)
Trøndelag/Nord-Norge	0,0421* (0,0241)
Log-likelihood	-1690,8838
Antall observasjoner	3051
Pseudo R <sup>2</sup>	0,0322

Merk: \*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

## DISKUSJON OG KONKLUSJON

Motivert av den manglende kunnskapen om folks preferanser for og samfunnsøkonomiske virkninger av landbasert vindkraft i Norge, har vi her presentert noen resultater fra nye spørreundersøkelser blant Norges befolkning. Vi har lagt mest vekt på en landsrepresentativ hovedundersøkelse med over 3000 respondenter som vi gjennomførte i vår (NASJONAL). Vi viste først at folk – når de ikke stilles overfor noen økonomiske konsekvenser for egen lommebok – uttrykker relativt sterk motstand mot landbasert vindkraft. Det er også tegn som tyder på at denne motstanden er større nå enn for en lignende undersøkelse gjennomført i Oslo og Rogaland i 2019. Før respondentene fikk noen informasjon i NASJONAL-undersøkelsen, kommer landbasert vindkraft relativt langt ned på listen over kilder folk mener bør brukes for å dekke økt kraftbehov. Videre er det mange som ikke vil akseptere å bo nært vindkraftanlegg, en andel som er mye høyere enn i sammenlignbare land. Vi viser også at folk har preferanser for en relativt

større bevaring av naturarealer enn i dag og en overvekt av folk vil gjerne se sterkere virkemiddelbruk, som bruk av naturavgift eller krav til restaurering eller vern av tilsvarende område som det som bygges ned (såkalt arealnøytralitet).

Valgekspérimentet i NASJONAL var ikke utformet for å gi et rent anslag på verdien av miljøkostnadene i kroner, men vi la heller vekt på å gi en framstilling av både positive og negative virkninger. Respondentene kunne da avveie nettotobetydningen av disse i beslutningen om hvorvidt de ønsker ytterligere utbygging av landbasert vindkraft i tillegg til mer av annen fornybar energi, gitt at det har en økonomisk konsekvens for deres husholdning. Resultatene er ganske tydelige her. Folk er i snitt villige til å betale for å unngå vindturbiner, til tross for at de både gir reduserte klimagassutslipp, økt verdiskaping, og økte årsverk. Dette er en klar indikasjon på at en ikke bør undervurdere virkningene på naturen, verken lokalt eller for folk som ikke berøres direkte (ikke-bruksverdier), og at disse virkningene bør verdsettes og inngå i samfunnsøkonomisk analyse.

I en annen lokal studie vi har gjennomført nylig, der vi har forsøkt mer direkte å verdsette kun den negative miljøeksternaliteten, finner vi et konservativt anslag på omtrent kroner 300 per husholdning per år per turbin i kommunen for det planlagte vindkraftverket, Aurskog-Høland (Dugstad mfl., 2022)<sup>18</sup>. Dette er et lignende anslag som det Garcia mfl. (2015) fant i Sandnes kommune i Rogaland. Basert på Dugstad mfl. (2022), vil den lokale miljøkostnaden for et anlegg med for eksempel 10 turbiner utgjøre omtrent kr 3000 per år per husholdning blant kommunebefolkningen. Dette er et usikkert tall basert på en enkelt studie. Dette er likevel relativt konservativt og sammenlignbart med internasjonale studier, der en noen ganger er i stand til å påvise avtagende effekt i avstand fra vindkraftanlegget på grunn av større befolkningsgrunnlag å trekke utvalg fra (se for eksempel Wen mfl., 2018; Lehman mfl., 2021). Studier som ser på nasjonale utbyggingsplaner i Norge har naturlig nok lavere anslag på miljøkostnad per turbin, blant annet fordi de også inkluderer mange som ikke er direkte berørt. Studien fra 2019 i Rogaland og Oslo ga et anslag på betalingsvillighet på omtrent kr 3,92 per

<sup>18</sup> Det er et lite utvalg og anslagene varierer en del blant annet avhengig av grad av stedstilthørighet, høyde på turbin og om kraftledning legges i bakken eller i luftstrekk.

husholdning per år per turbin unngått<sup>19</sup>. Et noe lavere anslag enn dette ble brukt i Grimsrud mfl. (2021) for den nasjonale befolkningens betalingsvillighet for å unngå miljøvirkninger.

I arbeidet med landbasert vindkraft videre blir det viktig å øke kunnskapen om samfunnsøkonomisk verdi av både lokale og nasjonale miljøvirkninger og sørge for at denne kunnskapen inkluderes slik at miljøkostnadene internaliseres både i konsesjonsprosessene og i virkemiddelutforming ellers. Så, NVEs egne anbefalinger, som nevnt i innledningen, må følges opp i konkret handling. Miljøkostnaden skal betales av den som skaper den – i tråd med «forurenser betaler»-prinsippet. Det er også viktig å påpeke at selv om lokal forankring og involvering i vindkraftutbygging, slik som blant annet St. Meld. 28. legger opp til, kan ha positive sider, viser våre studier at virkningene ikke bare er relevante for lokalbefolkningen som påvirkes direkte, men for en langt større befolkning. Det kan være folk som besøker områder med synlig vindkraft eller som har ikke-bruksverdier knyttet til bevaring av natur og landskap. Det betyr at insentivene må utformes slik at det er samsvar mellom det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt for landet og det som er lønnsomt for kommunen. Den nylig innførte produksjonsavgiften<sup>20</sup> for landbasert vindkraft som nå tilfaller vertskommunen, bør suppleres eller erstattes av en naturavgift som bedre reflekterer samfunnets verdsetting. Noe av inntekten fra denne kan brukes til å kompensere kommunen, men hovedformålet må være å prise inn kostnaden ved bruk og forringelse av naturarealer, ikke stimulere til økt utbyggingspress lokalt.

Mens vi i denne analysen har vist at miljøkostnadene ved utbygging kan være betydelige, viser Grimsrud mfl. (2022) i en helt fersk studie at det ikke trenger å være veldig kostbart for samfunnet å unngå utbygging i enkelte områder som har spesielle naturkvaliteter. Denne konklusjonen har imidlertid ikke tatt hensyn til den siste tids utvikling i strømprisene og om denne vil gi permanent og dramatisk høyere strømprisbaner framover. Det tas også forbehold i den studien om påvirkning på reindriftsområder og kostnader ved slike hensyn. Her er konsekvensene for nye vindkraftanlegg foreløpig uavklart etter at høyesterett ga samene medhold i forbindelse med Fosen-utbyggingen

<sup>19</sup> Det er få studier som foreløpig er i stand til å si noe entydig om forløpet til den marginale miljøkostnaden som funksjon av antall turbiner (evt. flere anlegg i samme område), avstand til anlegget (ikke-bruksverdier trenger ikke avta med avstand) og over tid (folk kan både tilpasse seg og bli gradvis mer påvirket).

<sup>20</sup> <https://www.nve.no/energi/energisystem/vindkraft/kunnskapsgrunnlag-om-virkninger-av-vindkraft-paa-land/skatt/>

(NIM, 2022). I den samfunnsøkonomiske vurderingen framover er det også viktig med kunnskap om hvordan ikke-markedsverdiene utvikler seg over tid. Selv om en holdningsundersøkelse nylig viste at det kan være tendenser til at folk er mer positive til landbasert vindkraft igjen<sup>21</sup>, går trolig de langsiktige trendene i motsatt retning med økende betydning av natur på grunn av tiltagende knapphet på slike goder. Men på dette området er det fortsatt begrenset kunnskap (Ørbeck mfl., 2022). Uansett, er det viktig å bruke den miljøøkonomiske kunnskapen som er tilgjengelig for å finne mulige samfunnsøkonomisk lønnsomme utbygginger i den energiskvisen Norge befinner seg i, samtidig som en unngår ulønnsomme prosjekter som gir betydelige negative lokale og/eller nasjonale miljøvirkninger.

## REFERANSER

- Dugstad, A., K. Grimsrud, G. Kipperberg, H. Lindhjem og S. Navrud (2020). Acceptance of National Wind Power Development and Exposure – Not-in-anybody’s-backyard. *Energy Policy* 147, December.
- Dugstad, A., K. Grimsrud, G. Kipperberg, H. Lindhjem og S. Navrud (2021). Scope elasticities of willingness to pay in discrete choice experiments. *Environmental and Resource Economics* 80 (1), 21–57.
- Dugstad, A., K. Grimsrud, G. Kipperberg, H. Lindhjem og S. Navrud (2022). Place attachment and preferences for land-based wind power – A discrete choice experiment. *Statistics Norway, Research Department Discussion Papers* 974/2022.
- García, J. H., T. L. Cherry, S. Kallbekken og A. Torvanger (2016). Willingness to accept local wind energy development: Does the compensation mechanism matter? *Energy Policy* 99, 165–173.
- Grimsrud, K., C. Hagem, K. Haaskjold, H. Lindhjem og M. Nowell (2022). Spatial trade-offs in national land-based wind power deployment in times of biodiversity and climate crises. *Discussion Paper no. 992/2022, Statistisk sentralbyrå, forskningsavdelingen*.
- Grimsrud, K., C. Hagem, A. Lind og H. Lindhjem (2021). Efficient Spatial Distribution of Wind Power Plants Given Environmental Externalities due to Turbines and Grids. *Energy Economics* 102, 105487.
- Handberg, Ø. N., H. Lindhjem, S. Navrud og O. I. Vistad (2020). Lokale virkninger av vindkraft. *Menon-publikasjon nr. 87/2020, Menon Economics*.
- Harold, J., V. Bertsch, T. Lawrence og M. Hall (2021). Drivers of people’s preferences for spatial proximity to energy infrastructure technologies: A cross-country analysis. *The Energy Journal* 42 (4).
- <sup>21</sup> Holdningsundersøkelse presentert på NRK nyheter 4. oktober 2022 (Øystese, 2022).

- Krekel, C. og A. Zerrahn (2017). Does the presence of wind turbines have negative externalities for people in their surroundings? Evidence from well-being data. *Journal of Environmental Economics and Management* 82, 221–238.
- Lehmann, P., F. Reutter og P. Tafarte (2021) Optimal siting of onshore wind turbines: Local disamenities matter. *UFZ Discussion Papers* 4/2021, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung.
- Lindhjem, H., A. Dugstad, K. Grimsrud, Ø. N. Handberg, G. Kipperberg, E. Kløw og S. Navrud (2019). Vindkraft i motvind – Miljøkostnadene er ikke til å blåse av. *Samfunnsøkonomen* 133 (4), 6–17.
- Lindhjem, H., A. Bruvoll og K. Grimsrud (2021). Øremerking kan styrke aksepten for klimaavgifter. *Samfunnsøkonomen* 135 (4), 64–80.
- Mattmann, M., I. Logar og R. Brouwer (2016). Wind power externalities: A meta-analysis. *Ecological Economics* 127, 23–36.
- Norconsult (2017). Vindkraftverks påvirkning på eiendomspriser – Oppsummering av noen internasjonale studier. Norges vassdrags- og energidirektorat.
- Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) (2022). Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder. <https://www.nhri.no/2022/menneskerettslig-vern-mot-inngrep-i-samiske-bruksomrader/>
- NVE (2019a). Forslag til Nasjonal ramme for vindkraft. NVE Rapport 2019:12. Norges vassdrags- og energidirektorat.
- NVE (2019b). Nasjonal ramme for vindkraft: Norsk vindkraft og klimagassutslipp. NVE-rapport 18/2019. Norges vassdrags- og energidirektorat.
- NVE (2021). Langsiktig kraftmarkedsanalyse 2021–2040. NVE Rapport nr. 29/2021. Norges vassdrags- og energidirektorat.
- NVE (2022a) Skjerpet vektlegging av miljø og naboer i konsesjonsbehandling av vindkraftverk på land. Brev til OED, datert 16.05.22.
- NVE (2022b). Arealbruk for vindkraftverk. <https://nve.no/energi/energisystem/vindkraft/arealbruk-for-vindkraftverk/>
- Thema (2019). Grønn omstilling og landbasert vindkraft i Norge – En studie av verdiskaping og samfunnsøkonomi. THEMA Rapport 2019-05.
- Von Möllendorff, C. og H. Welsch (2017). Measuring renewable energy externalities: evidence from subjective well-being data. *Land Economics* 93 (1), 109–126.
- Wang, S. og S. Wang (2015). Impacts of wind energy on environment: A review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 49, 437–443.
- Wen, C., M. Dallimer, S. Carver og G. Ziv (2018). Valuing the visual impact of wind farms: A calculus method for synthesizing choice experiments studies. *Science of the Total Environment* 637–638, 58–68.
- Zerrahn, A. (2017). Wind power and externalities. *Ecological Economics* 141, 245–260.
- Zimmer, M. D, H. Lindhjem og Ø. H. Handberg. (2018). Hvordan påvirker vindkraft landskapet, og hvordan vurderes virkningene av folk som berøres? En litteraturstudie. Menon-rapport 56/2018. Menon Economics og Multiconsult.
- Ørbeck, M., G. Kipperberg, M. Loureiro og H. Lindhjem (2022). Stated preferences in tumultuous times: Investigating environmental preferences over a five-year period controlling for Covid-19 [manuskript innsendt for publisering].
- Øystese, O. (2022). Ny undersøking: Fleire nordmenn positive til vindkraft. NRK, 4. oktober. [https://www.nrk.no/vestland/ny-undersoking\\_-fleire-nordmenn-positive-til-vindkraft-1.16116880](https://www.nrk.no/vestland/ny-undersoking_-fleire-nordmenn-positive-til-vindkraft-1.16116880)

# Moralens snevre grenser

SILJE PILEBERG (TEKST OG FOTO)

Det er flott at krigen i Ukraina rapporteres grundig, synes professor emeritus Kalle Moene. Men han mener at vår økte likegyldighet til andre internasjonale problemer er skremmende.

For snart førti år siden var det en livlig plenumsdiskusjon under Sosialøkonomenes høstkonferanse: Hva skulle gjøres med inntektene fra oljefondet? Mange erfarne økonomer deltok, Kalle Moene var der som stipendiat.

Han mener fortsatt at forslaget han kom med, var glimrende: nemlig å dele inntektene på verdens land.

– Norge har gjort mye riktig med oljefondet. Å dele inntektene på innbyggerne er mye bedre enn bare å gi dem til noen få rike mennesker. Men vi feilet på ett stort moralsk spørsmål: Var dette våre inntekter, egentlig?

Det var jo tilfeldig at oljen lå innenfor Norges grenser, påpeker han. Noen år før hadde de norske fiskerigrensene blitt utvidet til å omfatte det som tidligere var internasjonalt farvann.

## GÅR OMVEIER I INDIA.

For Kalle Moene (73) er det litt problematisk at han kommer fra rike Norge. På sine mange reiser til India

har han merket at han går omveier, bort fra dem som tigger.

– «Moral wiggling» kalles det. Du ønsker å hjelpe, men du orker ikke å se alle disse menneskene. Det er en måte å overleve på.

Han ble født i 1949, 20 år før funnet av Ekofisk som regnes som starten på den norske oljefesten. Familien bodde i Bergen, og moren forsørget dem i stor grad alene, med en dårlig betalt jobb i barnehage.

Moene vet ikke om denne bakgrunnen betyr så mye for engasjementet hans i sosial ulikhet.

– Men det betyr jo litt. Jeg vet hva det vil si å være fattig.

## VILLE KRITISERE MAKTHAVERNE.

I høst ble Moenes for lengst passerte 70-årsdag markert med et fagseminar på arrangementshuset Sentralen i Oslo. Hit kom både naboer, venner,



Kalle Moene er ofte å se på sykkel.

tidligere studenter og norske og utenlandske kollegaer. Det ble en del skryt.

«Min kone sier at han er den hyggeligste mannen i hele økonomifeltet,» sa for eksempel professoren Jim Robinson til Samfunnsøkonomen i en pause.

At Moene ble samfunnsøkonom, var en tilfeldighet. Egentlig ville han bli rockemusiker, men det ble vanskelig



da han mistet hørselen på det ene øret som 14-åring. En lærer søkte ham inn på handelsgym, der han så vidt slapp inn.

Som ung voksen ønsket han å kritisere makthavere; han hadde sett Vietnamkrigens grusomheter – den første TV-sendte krigen. Etter noen år i «helt alminnelige streite jobber» spurte han seg om sosiologi kunne være et fag for ham. Han tok turen til Universitetet i Bergen.

«Er det vanskelig,» spurte han en av dem som jobbet der.

«Neeei, det er så lett,» var svaret, slik han husker det.

Sommeren 1971 dro han på en sykkel-tur fra Bergen til Oslo. På ekspedisjonskontoret i det som den gangen het Sosialøkonomisk institutt, møtte han matematikeren Knut Sydsæter. Han ble med ham til kontoret hans for en prat.

«Er det vanskelig å studere økonomi,» undret Moene.

Sydsæter svarte: «Det kan jeg si deg: Skal du begynne her, må du jobbe hardt.»

Da bestemte Moene seg for å studere i Oslo.

– Slik jeg så det, var økonomi makt-språket i samfunnet. Jeg ville bruke det til å kritisere. Etter hvert lærte jeg at faget er viktigere enn som så.

Sydsæter skulle bli både en kollega og en nær venn. Da han døde brått i 2012, holdt Moene tale i begravelsen.

#### MINSTEINNTEKT FOR ALLE.

Med årene har Kalle Moene publisert mer enn 100 artikler i internasjonale og nasjonale vitenskapelige tidsskrifter. Han er også aktiv i samfunnsdebatten, blant annet som spaltist i Dagens Næringsliv.

Hele karrieren har han brent for tema som ulikhet, makt, fattigdom og korrupsjon. Han har fått internasjonal status blant annet for sin forskning på den nordiske modellen: en samfunnsmodell som beskriver økonomien, arbeidslivsorganiseringen og de politiske systemene i nordiske land.

Hvis han selv skulle gjøre én forandring i verden, ville det være å innføre en ordning der alle land tar rundt ti prosent av inntekten sin og fordeler den likt på innbyggerne. Dette er en ide han over mange år diskuterte med sin indisk-amerikanske kollega Debraj Ray. I India ville det bety at ingen falt under to dollar om dagen.

– Det har vært mange piloter og eksperimenter på dette, og det har vist seg å fungere godt i fattige områder. Folk bruker pengene på veldig fornuftige måter. I India og på Sri Lanka har man sett at en slik ordning også reduserer diskrimineringen av jenter betydelig.

Han mener at troen på utjevning trenger en opprustning i den rike verden.

– Det er ingen grunn til å være overbevist om at det ikke går an å rette på den urettferdigheten som finnes.

#### EN ØKENDE LIKEGYLDIGHET.

Verden er i dag langt mer konfliktfylt enn for ti år siden. Moene viser til

Jemen, der det dør langt flere enn i Ukraina. I området Sahel i Afrika er det hungersnød på grunn av høye priser på mat og energi. Ting henger sammen, påpeker han.

– Men vi hører ikke så mye om det. Det er som om moralen har snevre grenser. Jeg synes det er flott at Ukraina-krigen dekkes godt, men det er en ubalanse der.

Norge er for tiden en ufrivillig krigsprofitør, fortsetter han.

– De som må betale, er land i Afrika. Men sier du noe om det, blir det bare dårlig stemning. Heldigvis er det noen som sier det likevel.

Han mener å se en økende likegyldighet.

– Jeg håper jeg tar feil, men det virker som at mange ikke orker andre problemer enn de som ligger nærmest. Medias interesse for andre internasjonale problemer enn Ukraina-krigen er iallfall på vei nedover, mener jeg.

Han har lenge ment at de store ulikhetene i verden – både innad i land og mellom land – er en krise i seg selv. Denne henger tett sammen med andre kriser og gjør det blant annet vanskelig å løse klima- og miljøproblemene, ifølge Moene. Her tror han vi kan vente oss flere konflikter i årene framover.

– Det er få eksempler i historien på at fattige folk lager opprør, men andre kan bruke fattiges situasjon til å organisere mer eller mindre fornuftige sosiale bevegelser. Ofte ufornuftige.

## DE RIKE OG DE FATTIGE.

I Norge vil vi ikke innse at vi er en del av problemet, ifølge Moene.

– Norge tenker for ofte på seg selv som en del av løsningen.

– *Er det egentlig noen som tror at de selv er problemet?*

– Nei, det er jo veldig typisk at alle andre må ta seg sammen.

De rike vil sjelden gi fra seg sine goder; et eksempel fra høstens debatter er grunnrentebeskatningen av laksenæringen, mener han.

– *Du er jo også rik, i et globalt perspektiv. Hvordan lever du med det?*

– Det er et interessant spørsmål. Man må i det minste gå inn for ordninger som utjevner.

To ganger har han glemt igjen klær på reiser. Den ene gangen var på et fattig hotell i India. Da han oppdaget det noen dager etter – vel hjemme i Norge – ringte han til hotellet og fikk vite at klærne lå der, strøket og pent lagt sammen.

Noen år etter skjedde det samme, men da på et hotell i Barcelona. Han ringte hotellet og fikk vite at klærne var borte.

– Min erfaring er at blant de fattige finner du ofte de snilleste folkene på jordkloden.

## SYKLER, LØPER OG JOBBER.

Intervjuet startet klokka tre på ettermiddagen. Etter halvannen time har

ikke Moene gjespet én eneste gang. I stedet sitter han lent over kafebordet, svarer tydelig på alle spørsmål, og noen ganger spør han tilbake.

Han syklet – som vanlig – fra hjemmet på Skøyen til kontoret i Oslo. Så jobbet han litt, før han dro på løpetur og så fortsatte å jobbe. Fire ganger i uka løper han rundt en mil, gjerne sammen med sin faste løpegjeng.

Tidligere deltok han hvert år på det 33 kilometer lange løpet Nordmarks-traveren. Nå gidder han ikke lenger. Hvis du løper på tid, opplever du aldeles forfall, forklarer han.

– Du må heller finne på noe du ikke har gjort før, da blir du bare bedre og bedre!

– *Hva med den faglige kapasiteten?*

– Der tror jeg ikke at det er like opplagt, fordi du kan kompensere med erfaring. Men det er jo viktig at folk sier fra hvis ting ikke holder mål lenger.

## MOTIVERES AV UTÅLMODIGHET.

Selv har han ingen planer om å gi seg. «Jeg er motivert av en utålmodighet over det jeg ikke har fått til. Det må jeg nå skynde meg å få til før det er helt slutt,» sa han i podkasten Universitetsplassen i september i år.

I samme kanal betrodde han at han som student skjulte de økonomiske fagbøkene bak Klassekampen på offentlige steder, for å opprettholde et radikalt image. Det gjør han ikke lenger. Men idealismen har han.

– Du må innbille deg selv at det du gjør er viktig.

Han har ikke gitt opp ideen om at oljefondet burde fordeles på langt flere. Når han fra tid til annen har nevnt det igjen, har noen ristet oppgitt på hodet, andre har blitt åpent irriterte. Noen få har sagt at de er helt enige.

Likevel: Det skjer positive ting, mener han – som at oppmerksomheten om ulikhet er større enn før.

## EN SYKKEL OG ET BEDRE LIV.

– For 20–30 år siden mente mange at vi som var opptatt av ulikhet, var drevet av misunnelse overfor de rike. I dag skjønner folk at stor ulikhet kan være et grunnleggende problem, og at det medfører høye sosial kostnader.

Når folk som har det vanskelig får det bedre, kjenner han på en voldsom indre begeistring. Et eksempel er i staten Bihar i India, der jenter siden 2006 har fått en sykkel hvis de fortsetter å gå på skole til niende klasse. Mange har ti kilometer å gå til skolen, og risikoen for voldtekt kan være stor.

Moene og kollegaer har fulgt jentene siden starten og sett en dramatisk økning i skolegangen. Jentene gifter seg seinere, får barn seinere og også mødrene deres får mer makt.

– Og alt er på grunn av den sykkel! Det viser at beskjedne tiltak kan ha store effekter, og at det å gi folk makt er veldig viktig.

## TRE OM KALLE MOENE:

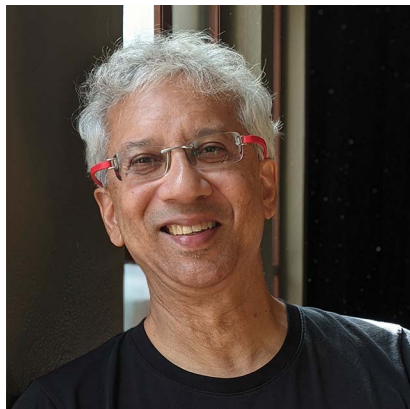


*Halvor Mehlum, professor i økonomi ved Universitetet i Oslo*

– Kalle driver førsteklasses forskning av førsteordens viktighet. Han er ikke redd for å være kontroversiell. Han arbeidet for eksempel grundig med korrupsjon i fattige land lenge før den dannede venstresiden turte å ta ordet i sin munn.

Han er drevet av de store problemene og bidrar gang på gang med banebrytende perspektiver. Dette gjelder hans forskning på utviklingsland og rike land. Det gjelder hans forskning på fagforeninger, arbeidsliv og krig og politikk.

Kalle har en overmenneskelig arbeidskapasitet. I tillegg til egen forskning, er han entusiastisk engasjert i alt det hans og studenter kolleger i inn- og utland jobber med.



*Debraj Ray, professor i økonomi ved New York University*

– Jeg møtte Kalle i 1982, da jeg jobbet på Stanford University og Kalle var gjesteforsker. Han deltok i undervisningen min, noe som var svært hyggelig. Han visste selvfølgelig alt fra før og vi ble venner. Etterpå har vi møttes mange ganger, både i Norge og India.

Kalle er en veldig spesiell person: ekstremt tilgjengelig for studenter, veldig generøs med sin tid og sine samtaler og alltid åpen for å gi tilbakemeldinger. Han har originale tanker men dytter dem aldri på andre. Han er avslappet, får folk til å føle seg vel, samtidig som han er en «crazy guy» utenfor kontoret. Vi kan snakke om alt: jobb, filosofi, personlige ting, og det gjør vi som oftest på en bar, slik at hjernene våre er perfekt smurt! Kalle er også kjempesprek, trolig fordi han løper og sykler så mye. Det gjør at han holder seg ung i hodet.



*Jim Robinson, professor i økonomi og statsvitenskap ved The University of Chicago*

– Vi møttes på et møte i Boston i 1996. Jeg kjente ingen og følte meg så liten, men Kalle inviterte meg på middag. Vi endte på en bar til slutt. Min kone sier at han er den hyggeligste personen i hele økonomifeltet. Det er noe genuint, varmt og samtidig intellektuelt over ham. Han lar deg heller ikke betale for noe, hverken kaffe eller mat, når du er sammen med ham.

Kalle er opptatt av virkelige problemer, han er ikke drevet av hva som er tidsriktig. Forskningen hans på sosialdemokratier stikker seg spesielt ut. Det samme gjør forskningen på ressursenes forbannelse, der han viste både teoretisk og empirisk at denne ikke finnes, at alt handler om institusjonenes kvalitet.

# Regional høgre utdanning viktig for regional rekruttering?

I ein artikkel i Samfunnsøkonomien nr. 2 2022 reiser professor Torberg Falch ved NTNU tvil om effekten av regionale utdanningstilbod. I hans artikkel er det lærar- og barnehage-lærarutdanninga som blir studert. Han «stiller spørsmål ved om regionale tilbod i høgere utdanning er av betydning for regional rekruttering av høy kompetanse», og seier vidare at «det synes som at nye offentlige utredninger overvurderer dette (NOU 2020: 12; NOU 2020: 15)». Hans grundige analysar av kandidatar frå perioden 2001–2010 basert på registerdata (vel 15 000 allmennlærarstudentar og vel 12 000 førskulelærarstudentar), viser likevel betre rekruttering av barnehagelærarar og mindre lærarmangel i grunnskulen der det finst lærarutdanning, så biletet han teiknar er ikkje eintydig.

Når ein skal vurdere desse analysane frå Falch, må ein ta utgangspunkt i den distriktpolitiske tankegangen bak styrking av utdanningstilboda i

distrikta. Heilt frå Ottosen-komiteen sine innstillingar på 60-talet, utbygginga av distriktshøgskulane, opprettinga av universitet og m.a. medisinarutdanning i Tromsø, har tanken vore å styrke både tilgangen til høgre utdanning og i neste omgang rekrutteringa til landsdelar, fylke og større regionar i nedslagsfeltet. Så vidt eg kan lese Falch sin artikkel, sår han tvil om denne tanken har noko for seg, ikkje heilt ulikt den motstanden ein historisk sett møtte frå dei store universiteta når spørsmålet om å bygge ut regionale utdanningstilbod.

Men, la oss sjå på det empiriske og metodiske arbeidet som ligg til grunn for denne studien. Den baserer seg altså ikkje på utdanningstilbodet sin effekt på rekruttering til og frå institusjonane i relasjon til landsdel, fylke eller større regionar. I staden gjennomfører Falch sine analysar i relasjon til såkalla Bo- og arbeidsmarknadsregionar (BA-regionar). I Norge er det om lag 160 slike regionar som

data blir analysert ut frå, og desse regionane varierer i folketal mellom 300 (personar) til over 1 million i følge hans eiga framstilling. Inndelinga i BA-regionar er primært utvikla for å fange opp regionale arbeidsmarknader.

Spørsmålet i analysen blir då om den BA-regionen som har ei lærarutdanning i sin BA-region, rekrutterer betre enn den som ikkje har ei slik utdanning. Sett på spissen: dersom BA-regionen Sogndal/Luster/Leikanger i Sogn og Fjordane (Sogndal har lærarutdanning) ikkje rekrutterer betre enn dei andre kommunane og BA-regionane i fylket (Vik, Høyanger, Florø, Aurland, Lærdal osv.), så har høgskule i dette distriktet ikkje effekt på «regional rekruttering». Det same med BA-region Volda/Ørsta (Volda har hatt lærarutdanning i hundre år). Om ikkje rekrutteringa er betre i denne BA-regionen enn i t.d. Vanøyen, Ålesund, Ulstein, Hareid, Molde osv., så har heller ikkje dette

utdanningstilbudet den effekten NOU-ane nemnt over hevda. Tanken med å etablere utdanningstilboda på Stord, i Sogndal og i Volda, var ikkje så nærsynt at den skulle styrke rekrutteringa berre til nærområdet til høgskulen, men til fylke og landsdel. Falch sin studie svarar ikkje på om dette har hatt ønska effekt. Eg kan ikkje sjå at hans metode og analyse svarar på spørsmålet han stiller.

Falch gjer også ein visitt til den studien Knut Gythfeldt og eg utførte i 2012–13, basert på eit svært omfattande registerdatamateriale: alle innbyggjarar i Norge fødte mellom 1955–1990 og som fullførte ei grad i høgere utdanning mellom 1995 og 2010 (totalt over 485 tusen personar som til saman hadde fullført meir enn 520 tusen grader). Våre analysar galdt lærarar, førskulelærarar, sjukepleiarar og sosialarbeidarar (velferdsyrke) ved 7 høgskular på Vestlandet og ein i Oslo/Akershus (Heggen og Gythfeldt, 2012; Gythfeldt og Heggen, 2013). Hovudfunna for Vestlandet var desse:

- Ein svært stor del av studentane i desse profesjonsfaga vart rekruttert frå eige fylke, dvs. fylke der dei var registrerte som 16-åringar. Konklusjonen var at høgskuletilbudet spelar ei viktig rolle for å rekruttere frå eigen region. Ein stor del av studentane hadde vakse opp i same fylke.
- Ein svært stor del av studentane i desse velferdsyrka med oppvekst i same fylke som høgskulen er lokalisert, startar å arbeide i same region/landsdel etter ferdig utdanning, primært i same fylke.

- Også ein betydeleg del av studentane med oppvekst i andre fylke eller regionar, valde å etablere seg i den regionen eller fylke som høgskulen var lokalisert.
- Blant studentar som tek same utdanning utanom dei nemnde Vestlands-høgskulane, er det klart færre som vender attende til sin oppvekstregion eller fylke for arbeid seinare.
- Studien samanlikna karrieremønsteret for Vestlands-studentane med dei som hadde oppvekst i Oslo/Akershus. Fleire av dei siste vende etterkvart tilbake til heime-regionen, også om utdanninga var gjennomført utanfor Oslo/Akershus. Det same galdt også i større grad studentane med oppvekst t.d. Bergen eller Stavanger, samanlikna med studentar frå dei mindre urbane fylka lenger nord på Vestlandet.

Den studien vi gjennomførte i 2012/13 ligg attende i tid, og mønstra kan ha endra seg i dag. Og vi kan ikkje no dokumentere at lærarutdanning i distrikt som Sogn og Fjordane eller Møre og Romsdal har styrka rekrutteringa. Men funna over gir sterke indikasjonar. Kanskje ville like mange frå Sogn og Fjordane søkt lærarutdanning om dei måtte flytte til Oslo eller Bergen? Og kanskje ville like mange bli rekruttert til lærararbeid i Sogn og Fjordane sjølv om slik utdanning ikkje fanst i fylket? Men etter mi vurdering er det svært lite sannsynleg.

Eg hevdar at Falch si analyse ikkje kan svare på spørsmålet han stiller, først og fremst fordi han analyserer spørsmålet med utgangspunkt i BA-regionar.

## REFERANSAR

- Falch, T. (2022). Er regional høyere utdanning viktig for regional rekruttering av kompetanse? *Samfunnsøkonomen* 136 (2), 39–49.
- Gythfeldt, K. og K. Heggen (2013). Kva betyr høgskolene for rekruttering av arbeidskraft til egen region? *Søkelys på arbeidslivet* 30 (3), 235–250.
- Heggen, K. og K. Gythfeldt (2012). Er høgskolene regionale kvalifiseringsinstitusjoner? Likheter og ulikheter mellom høgskolene på Vestlandet og i hovedstadsregionen. HiOA-rapport nr. 5, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- NOU 2020: 12. Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn.
- NOU 2020: 15. Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene.



# Regioninndeling og regionalpolitikk

Heggen (2022) kritiserer min artikkel om regional høyere utdanning (Falch, 2022) for ikke å svare på spørsmålet jeg stiller.

Jeg stiller følgende spørsmål: Er det en sammenheng mellom regional rekruttering av personer med høyere utdanning og tilstedeværelse av høyere utdanning i regionen? En empirisk analyse av dette må spesifisere region. Derfor bruker jeg noe plass i artikkelen til å diskutere spesifisering av region. Jeg skriver følgende (s. 41):

*Det er ikke opplagt hva som er en fornuftig inndeling i regioner for analyser av den type jeg gjør her. Jeg bruker derfor to alternativer som er basert på ulike definisjoner. Analysene som presenteres nedenfor er hovedsakelig basert på SSBs økonomiske regioner fra 2000 (SSB, 2000).*

Jeg bruker altså i hovedsak såkalte økonomiske regioner, og ikke bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) som Heggen påstår. En fordel ved å bruke økonomiske regioner framfor

BA-regioner er at de er mer like i størrelse. For eksempel inngår Sogndal i samme region som Lærdal og Aurdal, jfr. Heggens kommentar om Sogn. Jeg viser imidlertid at resultatene i analysen er uavhengig av valg av regioninndeling, og de drives heller ikke av de store byene.

Slik jeg oppfatter Heggen, så er hovedkritikken at det ikke er meningsfylt å bruke en relativt findelt inndeling i regioner. Han synes å mene at det eneste geografiske nivået det er fornuftig å resonnerer på er fylkesnivå, eller kanskje landsdelsnivå. Utfordringen for empiriske analyser er at alle fylkene har høyere utdanning lokalisert i fylket. Empiriske analyser krever variasjon, og den må da eventuelt etableres med mer sofistikerte metoder eller data enn i våre artikler.

Det foretas en lang rekke mobilitets- og familiebeslutninger før man er etablert med bosted og arbeid. I gjennomsnitt arbeider om lag halvparten av lærerne i regionen der de vokste opp. Det faktum at mange ved dagens struktur på høyere utdanning studerer

i regionen der de vokste opp og arbeider der etterpå, som Heggen påpeker, sier ingenting om det kontrafaktiske.

Implikasjonen av Heggens kritikk må være at høyere utdanning er tilstrekkelig desentralisert når det er høyere utdanningsinstitusjon i hvert fylke, kanskje hvert av de gamle fylkene, noe som faktisk er situasjonen i dag.

Det politiske spørsmålet for tiden er imidlertid økt desentralisering i høyere utdanning. Min analyse tyder på at det ikke vil gi bedre rekruttering til skolene, men at det kan gi en bedre rekruttering til barnehagene.

## REFERANSER

- Falch, T. (2022). Er regional høyere utdanning viktig for regional rekruttering av kompetanse? *Samfunnsøkonomen* 136 (2), 39–49.
- Heggen, K. (2022). Regional høyere utdanning viktig for regional rekruttering? *Samfunnsøkonomen*, 136 (5), 66–67.

# MEDLEM?



*Er du medlem av Samfunnsøkonomene?  
Vi vil gjerne ha din e-postadresse.  
Send til: [post@samfunnsokonomene.no](mailto:post@samfunnsokonomene.no)*

[www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no)

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](mailto:post@samfunnsokonomene.no)

# ABONNEMENT

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår

[www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no)

# Veiledning for bidragsyttere

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

Bidrag til *Samfunnsøkonomen* inndeles i ulike kategorier:

**a. Artikkel**

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

**b. Aktuell analyse**

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

**c. Aktuell kommentar**

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

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

**d. Debattinnlegg**

Tilsvær og kommentarer som forutsetter innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomisk tankesett.

Debattinnlegg vurderes av redaktør-kollegiet, og utløser ikke publiseringspoeng.

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

**e. Bokanmeldelser**

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

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

## Prosedyrer og krav for innsending:

a. Manuskript sendes i elektronisk format til [tidsskrift@samfunnsokonomene.no](mailto:tidsskrift@samfunnsokonomene.no).

b. Artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maksimalt 200–300 ord. Ingressen skal oppsummere artikkelens problemstilling og hovedresultat.

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

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

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

Unngå forkortelser (Fig.) ved referering i teksten.

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

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

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

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

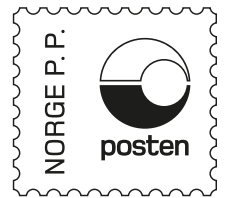
Bårdsen, G. og R. Nymoen (2011). *Innføring i økonometri*. Fagbokforlaget, Bergen.

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

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

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





Returadresse:  
Samfunnsøkonomene,  
Kristian Augusts gate 9,  
0164 Oslo

