

SAMFUNNSØKONOMEN

TEMA: NASJONALBUDSJETTET 2021

- Øystein Dørum
Victoria Sparrman
REGJERINGEN PÅ DEN OPTIMISTISKE
SIDEN
- Roger Bjørnstad
FOR SVAKT FOR SYSSELSETTINGEN
- Hilde C. Bjørnland
EKSPANSIVT BUDSJETT, PREGET
AV USIKKERHET
- Torfinn Harding
UTFORDRINGER FOR DET
FINANSPOLITISKE RAMMEVERKET
- Michael Hoel
PETROLEUM, KLIMA OG ELBILER

Diderik Lund
SUBSIDIERING AV NORSK PETROLEUM

Linda Nøstbakken
Simon Flatebø Selle
GRUNNRENTESKATT OG VEKST
I HAVBRUKSNÆRINGEN

Dag Morten Dalen
FORHANDLINGSMAKT
OG LEGEMIDDELPRISER



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 1 S (2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

FOR BUDSJETTÅRET 2015
Statsbudsjettet

• REDAKTØRER

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

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

• PROSJEKTLEDER

Marianne Rustand
marianne.rustand@samfunnsokonomene.no

• UTGIVER

Samfunnsøkonomene
Leder: Jan Inge Eidem
Generalsekretær: Sigurd Løkholm

• ADRESSE

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

www.samfunnsokonomene.no

Bankgiro: 8101 48 08221

Mediaplan 2020

MANUS	PUBLISERINGSDATO	ANNONSEFRIST
Nr. 6 27. NOV	18. DES	04. 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: 2965
Trykk: 07 Media
ISSN 1890-5250



Innhold

NR. 5 • 2020 • 134. ÅRG.

TEMA:

NASJONALBUDSJETTET 2021

• LEDER	3
• AKTUELL KOMMENTAR	
Nasjonalbudsjettet 2021:	
Regjeringen på den optimistiske siden	5
Øystein Dørum og Victoria Sparrman	
For svakt for sysselsettingen	13
Roger Bjørnstad	
Et ekspansivt budsjett,	
preget av usikkerhet	18
Hilde C. Bjørnland	
Kommentar til Nasjonalbudsjettet 2021:	
Covid-19 synliggjør utfordringer ved	
det norske finanspolitiske rammeverket	23
Torfinn Harding	
Nasjonalbudsjettet:	
Utsikter for petroleum, klima og elbiler	29
Michael Hoel	
• AKTUELL ANALYSE	
Kraftig subsidiering av norsk petroleum	34
Diderik Lund	
• ARTIKKEL	
Vil grunnrenteskatt i havbruk hindre videre	
vekst i næringen?	44
Linda Nøstbakken og Simon Flatebø Selle	
Med forhandlingsmakt skal	
legemiddelpriene fastsettes	62
Dag Morten Dalen	
• DEBATT	
Akademisk vasking av grønn politikk	71
Sigve Tjøtta	

Er offentlig sektor blitt for stor?

I Norge kanaliseres mye av ressursbruken gjennom offentlig sektor. Offentlige utgifter som andel av BNP for Fastlands-Norge har vært økende gjennom flere år og passerte 60 prosent i 2019. I andre land er trenden motsatt, offentlige utgifter reduseres som andel av BNP. I 2020 anslås andelen å øke til 66 prosent. Økningen reflekterer en kombinasjon av økte offentlige utgifter som følge av koronapandemien og en betydelig reduksjon i BNP. De fleste økonomer er av den oppfatning at det har vært nødvendig å motvirke koronapandemien og smitteverntiltakene med ekspansiv finanspolitikk, blant annet i form av generøse permitteringsordninger og støtte til bedrifter. Spørsmålet er om offentlige utgifter var for høye allerede før pandemien.

I de fleste land må høye offentlige utgifter finansieres med høye skatter. Høyt skattenivå er problematisk fordi det blant annet blir mindre lønnsomt å jobbe og å investere. I Norge har vi likevel lavere skattetrykk enn andre skandinaviske land fordi offentlige utgifter delvis blir finansiert av overføringer fra oljefondet. Men vi kunne prioritert å bruke en større del av avkastningen fra oljefondet på skattelettelser i stedet for økte offentlige utgifter. Da handlingsregelen for bruk av oljepenger ble innført i 2001, var det bred politisk enighet om at skattelettelser, infrastruktur og kunnskap burde prioriteres for å stimulere vekstevnen i norsk økonomi og for å unngå hollandsk syke. Men erfaringene viser at størstedelen av det økte handlingsrommet er benyttet til andre formål.

Offentlige utgifter består av utgifter til offentlig tjenesteproduksjon og overføringer som pensjoner og arbeidsledighetstrygd. Overføringer er nokså uproblematisk i

den forstand at de representerer omfordeling av kjøpekraft fra de som finansierer overføringene til de som mottar dem. Dersom overføringene går fra personer med lav konsumtilbøyelighet til personer med høy konsumtilbøyelighet, vil konsumetterspørselen øke. Men overføringene bør utformes slik at de i minst mulig grad gir uheldige insentivvirkninger. Kontantstøtten til foreldre som ikke har barn i barnehage er et eksempel på en overføring som er overmoden for avvikling.

Det er ikke bare overføringene som er høye i Norge. Offentlig konsum og investering er også betydelig høyere enn i for eksempel Sverige og Danmark, og forskjellene har blitt større de siste årene. Offentlig konsum og investeringer er knyttet til offentlig tjenesteproduksjon, og er av flere årsaker mer problematisk enn høye overføringer. For det første er offentlige tjenester gratis eller sterkt subsidierte for brukerne. Det betyr at brukerne i liten grad vil oppleve gevinster ved at offentlige tjenester produseres med mindre bruk av ressurser. For det andre vil de økonomiske insentivene til innovasjon i mange tilfeller være svakere i offentlige virksomheter enn i private bedrifter. Det har sammenheng med at private bedrifter kan høste økonomisk gevinst av innovasjoner og at de risikerer å gå konkurs hvis de ikke maktet å innovere.

Det er bred enighet i Norge om at grunnleggende velferdstjenester som helse og utdanning og sosialforsikringsordninger som sykepenges og arbeidsledighetstrygd bør være et offentlig ansvar. Koronapandemien har vist oss at slike ordninger er viktige. Befolkningen må kunne testes uten å betale i dyre dommer og være hjemme fra jobb uten å miste all inntekt.

I årene framover vil eldrebølgen vil kreve økte utgifter til alderspensjoner og helse og omsorg. Dette trekker i retning av økte offentlige utgifter. Selv om Norge har et stort oljefond som kan finansiere en stor offentlig sektor, er ikke fondet en utømmelig honningkrukke. Handlingsregelen som ble innført i 2001 har gjort det mulig å øke bruken av oljepenger kraftig. Men fram mot 2050 forventes det at avkastningen i oljefondet vil reduseres som andel av BNP.

Det vil da generelt være fornuftig å sørge for at skattesystemet er effektivt, at overføringene ikke skaper uheldige insentiveffekter og at offentlig tjenester produseres med så lave kostnader som mulig. Det er spesielt viktig når offentlig sektor er stor i utgangspunktet.

Lars-Erik Borge

Valutaseminaret 2021

Oslo Militære Samfund onsdag 3. februar

Tema for årets konferanse er «Norsk økonomi og kriser»

Årets foredragsholdere vil blant annet forsøke å besvare spørsmålene:

- Hvor godt rustet er Norge for en fremtid med mer usikkerhet og hyppigere kriser?
- I hvilken grad vil støttemperne vi har nytt godt av til nå virke framover?

Blant innleiderne er:

- *Finansminister Jan Tore Sanner*
- *Ole Christian Bech-Moen, Norges Bank*
- *Elisabeth Holvik, Sparebank 1*
- *Espen Henriksen, Handelshøyskolen BI*
- *Harald Magnus Andreassen, Sparebank 1 Markets*
- *Roger Bjørnstad, LO*
- *Øystein Dørum, NHO*
- *Anne Maria Eikeset, NBIM*

I tillegg blir det mat/bevertning og utdeling av Prognoseprisen, så sett av dagen! Konferansen vil også være tilgjengelig digitalt.

Følg med på www.samfunnsokonomene.no for mer informasjon.



ØYSTEIN DØRUM
Sjeføkonom, NHO



VICTORIA SPARRMAN
PhD, NHO

Nasjonalbudsjettet 2021: Regjeringen på den optimistiske siden

Koronapandemien har forårsaket det største økonomiske tilbakeslaget ute og hjemme i nyere tid. De økonomiske tiltakene i Norge – både de budsjettmessige og de pengepolitiske – har begrenset skadevirkningene. Så langt har krisen blitt mindre alvorlig enn det vi så for oss i våres. Veien tilbake er likevel fremdeles lang og usikker.

INNLEDNING

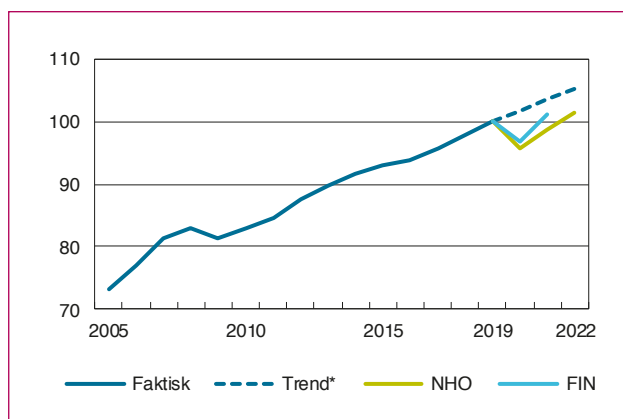
Statsbudsjettet for 2021 skal begrense skadevirkningene av pandemien og støtte opp under økt sysselsetting, omstilling og økonomisk vekst. Regjeringen har under krisen og med forslag til budsjett, utvist handlekraft og fått gjennomslag for massive tiltak. I Nasjonalbudsjettet anslås det at den økonomiske nedturen blir mindre alvorlig i år og at veksten til neste år blir høyere enn anslagene fra flere andre prognosemakere. Dersom økonomien utvikler seg svakere enn i budsjettet, vil det redusere det finansielle handlingsrommet og dermed øke framtidens utfordringer knyttet til aldrende befolkning, omstilling fra petroleumsvirksomheten, lavere produktivitet og lavere vekst i sysselsettingsandelen.

Vekstpotensialet er trolig også redusert framover som følge av at både bedriftsinvesteringene og sysselsettingsandelen har gått ned. Dette gjelder spesielt i privat sektor. Det er derfor viktig at Regjeringen benytter denne krisen til å bedre rammevilkårene for privat næringsliv og stimulerer

flere til å stå i jobb. I denne artikkelen vil vi diskutere Nasjonalbudsjettets (Meld. St. 1 2020–2021, 2020) anslag for det finansielle handlingsrommet, og utviklingen i offentlige utgifter, sysselsettingsandel og investeringer på mellomlang sikt.

OPTIMISME Å SPORE I NESTE ÅRS BUDSJETT

Demakroøkonomiske anslagene i Nasjonalbudsjettet for 2020 og 2021 er på den optimistiske siden. Finansdepartementet anslår at fastlandsøkonomien vil krympe 3,1 prosent i år, for deretter å vokse 4,4 prosent i 2021. Disse årsanslagene forutsetter en relativt kraftig månedsvekst i Fastlands-BNP fremover. De fleste andre prognosemakere er noe mer pessimistiske i sine anslag. NHO anslår at veksten i fastlandsøkonomien vil gå mer ned i inneværende år (-4,2 prosent) og vokse mindre neste år (3,0 prosent), se figur 1. Vi tror derfor at det vil ta lengre tid før Fastlands-BNP er tilbake på samme nivå som før korona.



Figur 1: BNP for Fastlands-Norge.

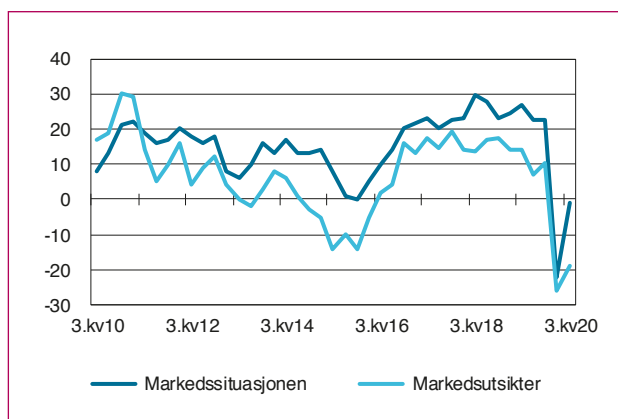
Indeks, 2019=100.

* Trendvekst pre-korona, som angitt i Økonomisk overblikk 3/2019.

Kilde: NAM, Statistisk sentralbyrå, Nasjonalbudsjettet 2021 og NHO.

Tatt i betraktning at innhentingspotensialet i enkelte næringer de neste månedene trolig er begrenset som følge av smitteverntiltak – tror vi at utviklingen blir mer moderat framover. Siden april har fastlandsaktiviteten økt med nær 8 prosent, og verdiskapingen var i august nær fire prosent lavere enn i februar. Vi anser det også som svært sannsynlig at økonomien, og særlig noen næringer, vil måtte leve med ulike former for smitteverntiltak frem til en vaksine er klar. Frem til så skjer, antakelig en gang i løpet av neste år, vil aktivitetsoppsvinget være moderat. Men usikkerheten er stor. Dersom en vaksine utvikles og distribueres raskere enn vi har lagt til grunn vil også smitteverntiltakene kunne avvikles tidligere. Det vil gjøre at aktiviteten vil kunne komme raskere tilbake og at den økonomiske veksten blir høyere. Samtidig vil aktivitetsutviklingen avhenge av i hvilken grad krisen har påført økonomien varige tap. Høy og langvarig ledighet vil kunne føre til at flere trekker seg ut av arbeidsmarkedet og reduserer sysselsetningspotensialet. Konkurser og nedleggelser av bedrifter vil kunne redusere produksjonskapitalen og gi reduserte investeringer i næringslivet. Det vil kunne ha negative effekter på det fremtidige vekstpotensialet i økonomien. I tillegg vil vår lille åpne økonomi påvirkes av de internasjonale utsiktene, både med hensyn til smitteutvikling og rammebetingelser for internasjonal handel. Lavere vekst hos våre handelspartnere vil gi mindre vind i seilene for norsk økonomi.

Vi gjennomfører regelmessig to ulike spørreundersøkelser blant våre medlemsbedrifter, den kvartalsvise næringslivets økonomibarometer (NØB) og en månedlig. I førstnevnte vektet medlemsbedriftene slik at de skal representere vår medlemsmasse. I 3. kvartal svarte like mange



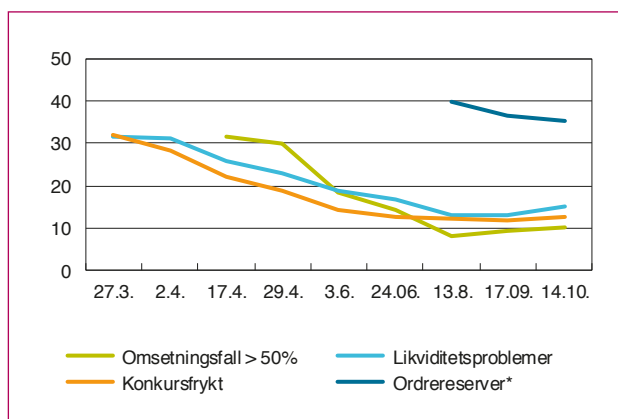
Figur 2: Markedsindeks.

Differanse positive og negative svar i prosentpoeng.

Kilde: Næringslivets økonomibarometer og NHO.

medlemsbedrifter at markedssituasjonen var god som dårlig, se figur 2. På spørsmål om markedsutsiktene for neste år, svarte flere at de venter en verre markedssituasjon enn en bedre, se figur 2. Både markedssituasjonen og utsiktene for neste år var bedre enn kvartalet før, men medlemsundersøkelsene fra august og til oktober viser at bedringen stoppet opp etter august.

Fra september til oktober var det en svak økning i andelen bedrifter som svarte at de hadde problemer med å betale sine regninger, se figur 3. Samme figur viser at det også var en liten økning i andelen bedrifter som svarte at det var en reell fare for at de kunne gå konkurs. Halvparten av

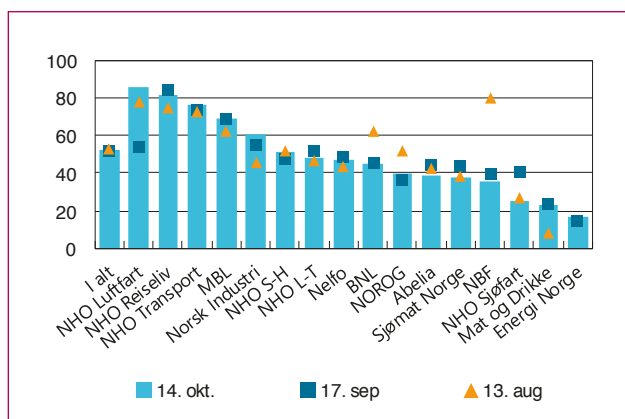


Figur 3: Omsetning, likviditet, konkurs og ordre.

Prosentandel som svarer bekreftende.

*Andelen bedrifter som svarer at ordreserven er lavere enn for ett år siden.

Kilde: NHOs medlemsundersøkelse.



Figur 4: Lavere ordrebeholdning.*

Prosentandel som svarer bekreftende.

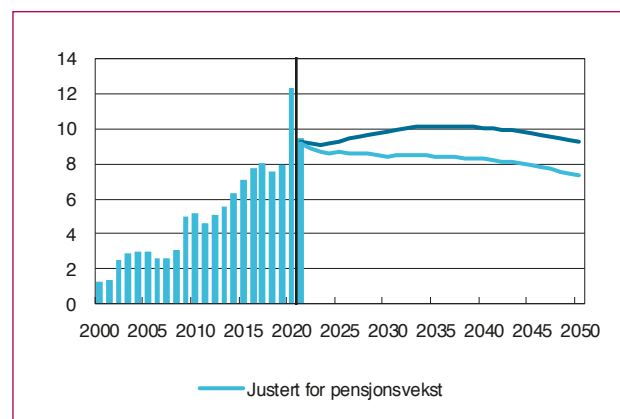
*Sammenlignet med samme måned året før.

Kilde: NHO medlemsundersøkelse.

medlemsbedriftene svarte at ordreservene var lavere nå enn på samme tid i fjor, se figur 4. I industrien var denne andelen på 60 prosent. Vi ventet at investeringene vil falle mye, og at det vil ta lang tid før de vil øke igjen. Lavere investeringer vil både redusere dagens aktivitetsnivå og økonomiens langsiktige vekstpotensial.

FINANSPOLITISK IMPULS OG HANDLINGSREGELEN
Ekstraordinære tider krever ekstraordinære tiltak. I år og neste år tas det til sammen 214 mrd. kroner mer ut av oljefondet enn i 2019. Samlet utgjør det strukturelle oljekorrigerte underskuddet (SOBU), 3,9 prosent av fondskapitalen i Statens pensjonsfond utland (SPU) ved inngangen til 2020. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge øker SOBU med 4,5 prosentpoeng fra 2019 til 2020, se figur 5. Det er den høyeste impulsen som er målt de siste femti årene.

I lys av Finansdepartementets anslag, mener vi at den finanspolitiske impulsen er godt tilpasset norsk økonomi både i 2020 og 2021. Selv om det er stor usikkerhet om anslagene, mener vi at det er mer trolig at økonomien utvikler seg litt svakere enn det som er lagt til grunn i budsjettet, se forrige avsnitt. Det kan derfor bli avgjørende at Regjeringen, om nødvendig, raskt kan komme med flere tiltak enn det som skisseres i Nasjonalbudsjettet 2021 for å forhindre en dypere nedgangskonjunktur. På den andre siden vil også en lavere veksttakt (trend) innebære at den finanspolitiske impulsen som andel av Fastlands-BNP, for gitt utgiftsnivå, er større enn det som skisseres i Nasjonalbudsjettet 2021.



Figur 5: Strukturelt, oljekorrigert underskudd.

Pst av trend-BNP for Fastlands-Norge. Faktisk 3%-bane fra 2022.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2021 og NHO.

Den store oljepengebruken i år har vært nødvendig, og har medvirket til at nedgangen i norsk økonomi er blitt mindre enn det den ellers ville ha vært. Statens merutgifter har gått med til å dekke inntektstap for husholdninger og bedrifter, herunder reduserte skatteinntekter og høyere utgifter til ledighetstrygd. Dette er en prioritering vi støtter.

Oljepenger som brukes i dag gir mindre penger å bruke siden. I den forstand legges kostnaden således på fremtidige generasjoner. Den økte oljepengebruken kan dermed bare rettferdiggjøres dersom den bidrar til å holde vekstevnen i norsk økonomi oppe. Ingen ellers levedyktige bedrifter bør gå overende på grunn av pandemien. Men vi må ta innover oss at krisen på enkelte områder vil føre til varige endringer i etterspørselen. Den økonomiske støtten må i størst mulig grad utformes slik at den gir insentiver til omstilling – både innenfor den enkelte bedrift og bransje – og mellom bransjer, og ikke til konservering.

UTFORDRINGER PÅ MELLOMLANG SIKT

Pandemien kommer på toppen av allerede kjente utfordringer for norsk økonomi på mellomlang til lang sikt, se (Perspektivmeldingen, 2017) og NHOs framskrivninger av norsk økonomi på lang sikt (Økonomisk overblikk, 2019). I disse rapportene fremheves flere strukturelle utfordringer for norsk økonomi, så som omstilling fra petroleumsvirksomheten, lavere produktivitet, aldrende befolkning og avtagende vekst i sysselsettingsdeltagelsen. I dette avsnittet ser vi nærmere på offentlig utgiftsvekst, rammebetingelsene for investeringer og utviklingen i arbeidsmarkedet.

Finanspolitisk handlingsrom og offentlige utgifter på mellomlang sikt

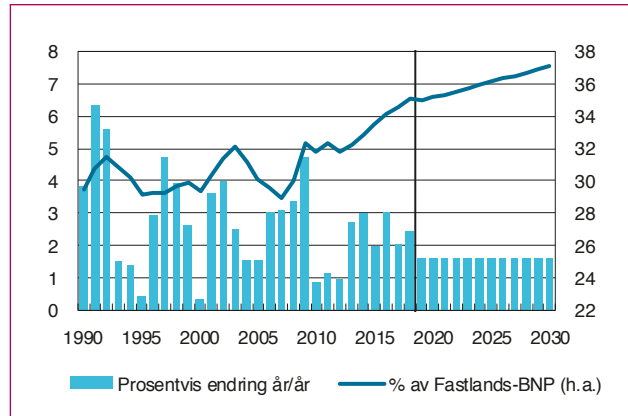
Norges befolkning eldes. Frem til 2030 vil vel 90 prosent av befolkningsveksten være personer over 65 år. Dette er personer som i liten grad jobber, som skal ha pensjon, og som etter hvert vil ha behov for pleie og omsorg. For statskassen betyr dette lavere vekst i skatteinntekten parallelt med økte utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester.

Handlingsrommet i finanspolitikken bestemmes også av fondsverdien og tilhørende inntekter samt veksten i innskudd fra petroleumsproduksjonen. I forhold til tidligere anslag i Perspektivmeldingen, er petroleumsproduksjonen justert opp fram til 2030. Det øker handlingsrommet. Alle størrelser er usikre.

Beregningsteknisk har Finansdepartementet anslått at uttaket blir liggende på 2¾ prosent fram til 2040. Det gir rom for å øke utgiftene noe i dårlige år. En slik strategi innebærer at den årlige bruken av fondsmidler i gjennomsnitt kan øke med 3–6 mrd. 2021-kroner den neste tiårsperioden. Til sammenligning økte bruken av oljeinntekter i gjennomsnitt med vel 12 mrd. kroner årlig fra handlingsregelen ble innført i 2001 og frem til og med 2019. Vi støtter en slik innretning da forskning tyder på at finanspolitikken kan øke aktiviteten mer i oppgangs- enn i nedgangskonjunktur, se (Coenen et al., 2012). Vi mener imidlertid at Regjeringen burde legge opp til en enda strammere finanspolitikk på mellomlang sikt, fordi avkastningen av fondet er usikker, norsk økonomi vil møte nye sjokk og vi står overfor store omstillinger av norsk økonomi.

Krisen har medført en økning i offentlige utgifter. Hver fjerde krone på 2021-budsjettet hentes fra SPU. Offentlige utgifter var vel 60 prosent av Fastlands-BNP i 2019, øker til 66 prosent i år og avtar til 61 prosent i 2021. For en gitt utgiftsvekst, vil andelen trekkes opp dersom norsk økonomi utvikler seg svakere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2021.

Offentlige utgifter som andel av Fastlands-BNP øker også på mellomlang sikt av at offentlig sektors egenproduksjon har høyere prisvekst enn annen produksjon, se anslag fra (Økonomisk overblikk, 2019). Det henger sammen med at offentlig sektor er mer arbeidsintensiv, og at en stor andel av produksjonsutgiftene derfor er lønn. I tillegg er produktivitsveksten lavere i offentlig sektor. Begge deler betyr isolert sett at offentlige utgifter vil fortsette å øke som andel av verdiskapingen, se figur 6. Det understreker behovet



Figur 6: Offentlig etterspørsel i Norge.

Forbruk+investeringer. Volumendring/andel i løpende priser.

Kilde: Refinitiv Datastream, Statistisk sentralbyrå og NHO ØO 3-2019.

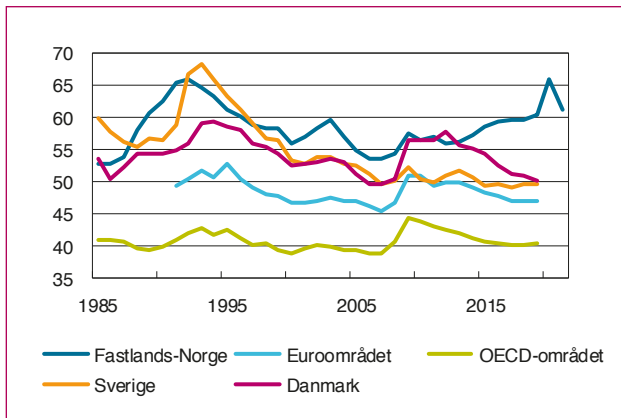
for at man finner den riktige balansen mellom offentlig og privat produksjon framover.

Sett i et internasjonalt perspektiv er offentlige utgifter som andel av Fastlands-BNP høyt, se figur 7. Det må ses i sammenheng med de høye ambisjonene for velferdsstaten i Norge. Samtidig fordrer et høyt utgiftsnivå også et høyt inntektsnivå. Framover vil petroleumsinntektene til staten bli lavere. Selv om en del av de offentlige utgifter dekkes av SPU, kommer størsteparten av inntektene til det offentlige fra skatter og avgifter. Omstilling framover innebærer også at vi skal erstatte noe av høyproduktiv petroleumsproduksjon med produksjon i andre næringer.

Arbeidsmarkedet

Skatteinntekten er avgjørende for bærekraften i offentlige finanser. En høy skatteinntekt fordrer at så mange som mulig deltar i arbeidsmarkedet. Erfaringene fra koronapandemien viser at uforutsette hendelser kan føre til raske endringer i arbeidsmarkedet. Etter nedstengningen i mars ble den registrerte arbeidsledigheten på kort tid om lag firedoblet. Samtidig økte også antallet delvis arbeidsledige kraftig. Motstykket til økt arbeidsledighet er redusert sysselsettingsandel. Pandemien har redusert andelen fra 68,2 prosent i februar til 66,6 prosent i august. Erfaringer fra tidligere kriser viser imidlertid at økonomiske tilbakeslag kan gi langvarige negative effekter på sysselsettingen.

Pandemien har skapt enda større ubalanser i arbeidsmarkedet enn forut for krisen. Krisen har i stor grad truffet næringer som sysselsetter personer med lav formell utdanning. (Alstadsæter mfl., 2020) finner blant annet at det var personer med lav inntekt, kort utdanning, unge og



Figur 7: Offentlige utgifter.

Prosent av BNP.

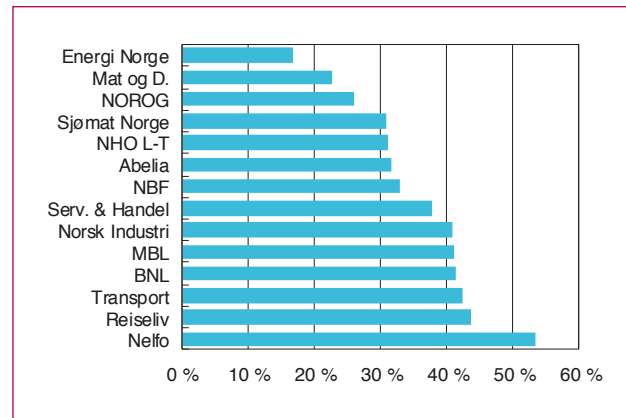
Kilde: Nasjonalbudsjettet 2021 og NHO.

innvandrere som hadde større sannsynlighet for å bli permittert eller oppsagt under de første 4 ukene av krisen. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå bekrefter dette, blant annet at antallet som er i jobb har falt særlig mye for de under 25 år og de over 67 år. For de yngste skyldes det hovedsakelig færre nyansettelser, mens det for den eldste gruppen først og fremst skyldes at flere har avsluttet sine arbeidsforhold.

Vår medlemsundersøkelse fra oktober viser også at nyutdannede eller de uten arbeidserfaring stiller dårligere i konkurransen om jobbene, se figur 8. De som stod utenfor arbeidsmarkedet før krisen har vært lengre arbeidsledig enn de som blir sagt opp som følge av krisen. Det innebærer at disse må konkurrere med flere nye grupper av arbeidsledige om de ledige jobbene, og slik vil kunne få større problemer med å komme i jobb. Både det at eldre arbeidstagere velger å tre ut av arbeidsstyrken og at yngre blir stående utenfor, har konsekvenser for den enkelte og svekker grunnlaget for offentlige finanser.

Krisen er dermed med på å forsterke trenden med redusert etterspørsel etter personer uten formell utdanning, se framskrivninger av etterspørsel etter arbeidskraft (Dapi mfl., 2018). Drivere bak denne utviklingen forklares ofte med teknologisk utvikling og globalisering. Det grønne skiftet og digitalisering vil samtidig føre til at det oppstår nye jobber, men disse jobbene krever trolig andre kvalifikasjoner enn de jobbene som har blitt borte.

Finanspolitikk kan motvirke effektene av koronapandemien i arbeidsmarkedet, ved at tiltakene stimulerer til økonomisk aktivitet og forhindrer at arbeidsledigheten får



Figur 8: Svakere for nyutdannede og personer uten erfaring.

Prosent som svarer «svakere» eller «mye svakere».

Data per 14.10.2020.

Kilde: NHOs medlemsundersøkelse.

feste seg på et høyt nivå (unngår såkalte hysterese-effekter), se Monacelli mfl. (2010) og Holden og Sparrman (2018). Slike tiltak påvirker dermed den langsiktige vekstevnen i økonomien.

I tillegg til de generelle finanspolitiske tiltakene, har Regjeringen opprettet flere studieplasser (4000 flere studieplasser ved universiteter og høyskoler) og økt satsningen på arbeidsmarkedstiltak (om lag 1 mrd. kroner). Økningen i studieplasser er imidlertid ikke like stor som økningen i antall søknader til høyere utdanning i år. Begge tiltak krever imidlertid også en økning i antall lærere og NAV-ansatte til å følge opp tiltakene. Ansettelser er ikke så lett å reversere. Regjeringen bør derfor vurdere situasjonen med mye ledig arbeidskraft opp mot økte utgifter framover. Omstillingene som norsk økonomi står overfor vil også kreve at de som står i arbeidsmarkedet tilegner seg ny kunnskap til nye satsingsområder, og stillingene bør rettes inn mot der vi trenger kunnskap framover. Dette er viktig for våre medlemmer, jf. vår 1. kvartalsundersøkelse i 2020.

Det er også viktig å mobilisere flere til arbeidsmarkedet. I statsbudsjettet foreslår Regjeringen å senke marginalsatten for lave og middels inntekter. Det kan føre til økt sysselsettingsdeltagelse. De med høyere inntekt får imidlertid bare lavere gjennomsnittlig skattesats. I den grad dette endrer arbeidstilbudet, kan det være i negativ retning.

Investeringer

De siste fire årene har næringsinvesteringene i fastlandsøkonomien utviklet seg friskt. Fra 2015 til 2019 var volumveksten i næringsinvesteringene i gjennomsnitt 8,5

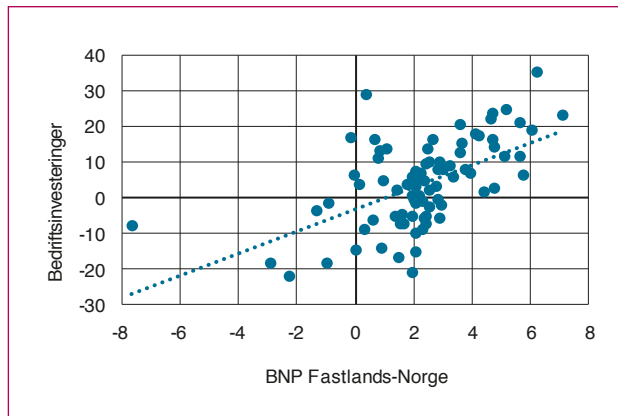
prosent i året. Koronapandemien har imidlertid redusert produksjonen og etterspørselen i mange næringer og medført stor usikkerhet om utviklingen fremover.

På den andre siden har erfaringer fra tidligere kriser vist at bedrifter har benyttet nedgangskonjunkturer til å forbedre eksisterende produksjonsprosesser (Geels, 2013; Makitie mfl., 2019). På den andre siden forårsaker nedgangskonjunkturer sjeldnere større langsiktige endringer med mindre disse sammenfaller med vesentlige endringer i rammebetingelsene, se Turnheim og Geels (2012).

Rentenendsettelsen til Norges Bank, i likhet med ekspansive tiltak fra sentralbanker verden over, har imidlertid dempet den negative effekten på investeringene, se modellberegning i (Økonomisk overblikk, 2020). Tiltakene har bidratt til å redusere uroen i finansmarkedene, gjennom lavere renter og lavere risikopåslag i de korte pengemarkedsrentene. Det har gjort det enklere og billigere for bedrifter å skaffe finansiering. En lavere rente virker også stimulerende på investeringer gjennom å redusere avkastningskravet på kapital. På tross av dette, kan enkelte mindre bedrifter oppleve større variasjon i kapitaltilgangen når det er mer usikkerhet i markedet. Lånegarantiordningen for næringslivet letter kapitaltilgangen for disse bedriftene og kan bidra til å løfte investeringene. Denne ordningen bør videreføres til situasjonen normaliseres.

Den ekspansive pengepolitikken har ikke kunnet forhindre en nedgang i investeringene i de fleste næringene i første halvår. Tjenesteytende næringsliv, industri, omsetning og drift av fast eiendom og bygge- og anleggsnæringen gikk ned. Framover melder våre medlemsbedrifter om fortsatt nedgang i investeringene. Dette sammenfaller i stor grad med nedgangen i investeringsutviklingen i Norges Banks regionale nettverk og i SSBs investeringsundersøkelse.

Historisk er det en nær sammenheng mellom utviklingen i næringsinvesteringer og Fastlands-BNP, se figur 9. Investeringene øker når aktiviteten i fastlandsøkonomien øker, og *vice versa*. Utslagene i næringsinvesteringene er imidlertid større. For eksempel falt næringsinvesteringene betydelig både under bankkrisen på slutten av 1980-tallet og under finanskrisen 20 år senere. I kjølvannet av finanskrisen falt næringsinvesteringene i alt med 29 prosent. Årsaken til at investeringene faller mye i lavkonjunkturer kan være å finne i kapitalens grenseproduktivitet, se Nymoene (2020). Utover å erstatte kapitalslit, har bedriftenes investeringer alltid som formål øke bedriftens produksjonskapasitet og inntjeningsmuligheter. Investeringen



Figur 9: Bedriftsinvesteringer og BNP.*

Prosentvis endring år/år.

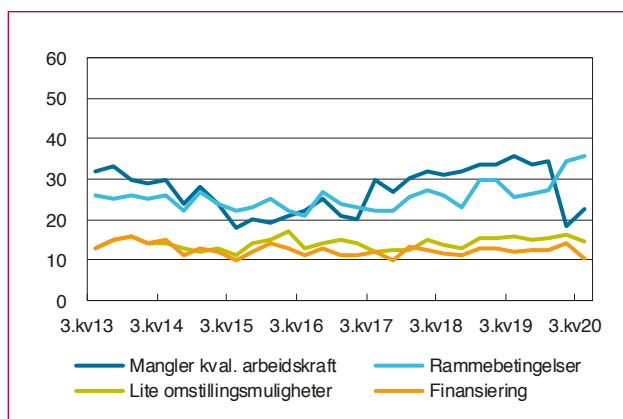
* Periode 2000Q1 til 2020Q2.

Kilde: Refinitiv Datastream, Statistisk sentralbyrå og NHO.

er først lønnsom dersom den forventes å gi en avkastning som er høy nok til å dekke kostnadene ved å finansiere den. I lavkonjunkturer er inntjeningsmulighetene usikre og behovet for å øke produksjonskapasiteten redusert. Ifølge Norges Banks regionale nettverk tok kapasitetsutnyttelsen seg opp i august fra et historisk lavt nivå i mai, men var fortsatt lavere enn sitt historiske gjennomsnitt.

Hva skal til for å få investeringene opp igjen? OECD finner langsiktige positive effekter på BNP av å øke samfunnsøkonomisk lønnsomme offentlige investeringer (OECD, 2016). Effekten er større når det er ledige ressurser i økonomien og pengepolitikken ikke strammes inn.

I Nasjonalbudsjettet anslås offentlige investeringer å øke med 4,5 prosent i 2020, og deretter med beskjedne 1,1 prosent i 2021. Veksten stimulerer bygge- og anleggsnæringen, utbedrer infrastrukturen og bidrar til høyere aktivitet i økonomien. De offentlige investeringene har økt mye siden 2013. Samtidig har det vært et betydelig etterslep i investeringene. Vi er fornøyde med de økte investeringene i samferdselssektoren, men fremover vil et tøffere økonomisk handlingsrom sette større krav til prioriteringer i offentlig pengebruk. En forutsetning er at myndighetene prioriterer de prosjektene som kaster mest av seg for samfunnet. I statsbudsjettet foreslår Regjeringen i tillegg å bevilge 2,7 milliarder til arbeidet med karbonfangst og -lagring (CCS) og 100 millioner kroner til hydrogensatsing. Tiltakene vil kunne bidra til teknologiutvikling og nye næringsmuligheter for Norge. I tillegg kan vi håpe at det kommer ytterligere tiltak i Regjeringens kommende klimamelding. Økte



Figur 10: Hindring ekspansjon/investering.

Andel som svarer «Stor utfordring». Prosent.

Kilde: Næringslivets økonomibarometer og NHO.

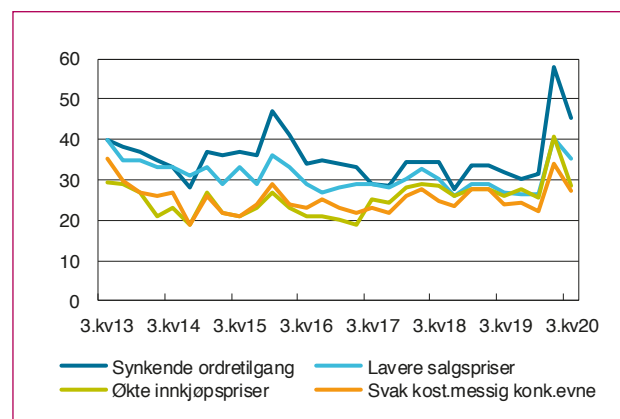
tiltak vil både kunne løfte næringsinvesteringene, samt bidra til å nå Norges klimamål framover.

På lengre sikt er rammevilkårene for næringsvirksomhet i Norge avgjørende for investeringsnivået. Det kan synes som om det er dette som skal til for å øke realinvesteringene gitt dagens situasjon, se figur. Figurene 10 og 11 tyder på at det stadig er flere bedrifter som mener at det er rammebetingelsene som er til hinder for videre ekspansjon.

1. kvartal 2020 spurte vi våre medlemmer om hvilke rammebetingelser som NHO bør jobbe for. I tillegg til utdanningssystemet og en overordnet økonomisk politikk som bidrar til lavt rentenivå, svarte medlemmene at det er viktig at NHO jobber for enklere og forutsigbare skatteregler, utbygging av digital infrastruktur, offentlig innkjøp som stimulerer til innovasjon for små og mellomstore bedrifter og reduserte skjema- og oppgavebyrder for næringslivet.

Skattesystemet er en viktig rammebetingelse for investeringsnivået på lengre sikt. Et godt innrettet og effektivt skattesystem legger til rette for investeringer, omstilling og vekst. Det norske skattesystemet er i hovedsak godt utformet. De senere årene har skattesystemet beveget seg ytterligere i riktig retning, med redusert selskapsskatt, lavere formuesskatt og lavere marginalsatt på arbeid. Det er likevel enkelte sider ved skattesystemet som kan trekke ned det samlede nivået på realkapitalinvesteringene og vri sparingen over mot skattefavoriserte objekter.

Selskapsskatten, skatten på selskapenes overskudd, trekker ned inntjeningen av å investere i realkapital, og er en skatt på det aller mest mobile skattegrunnlaget;



Figur 11: Hindring ekspansjon/investering.

Andel som svarer «Stor utfordring». Prosent.

Kilde: Næringslivets økonomibarometer og NHO.

realinvesteringer. Selskapsskatten er redusert fra 28 prosent i 2013 til 22 prosent fra og med 2019. Dette bidrar til økte investeringer i Norge. Skatteutvalget (NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*) anslo at reduksjoner i selskapsskatten kan ha en selvfinansieringsgrad over tid på 20–40 prosent, og anbefalte at satsen reduseres til 20 prosent.

I tillegg til å påvirke det samlede investeringsnivået, kan skattesystemet favorisere enkelte investeringsobjekter. For husholdningene er det flere forhold som trekker ned lønnsomheten av å investere i næringsvirksomhet sett i forhold til boliginvesteringer. Det bidrar til at det overinvesteres i bolig, og at boligprisene er høyere enn de ellers ville ha vært. Bolig utgjør en svært stor del av husholdningenes formue. Endringer i formuesskatten de senere årene, har ført til at sekundærbolig er skattlagt hardere enn andre næringsinvesteringer. Men primærbolig og fritidseiendom er sterkt skattemessig favorisert. Finansdepartementets beregninger, gjengitt i statsbudsjettet for 2021, viser at den samlede netto skatteutgiften¹ knyttet til bolig og fritidseiendom utgjør 29,4 mrd. kroner i 2020.

Det å sikre en stabil investeringsstrøm fra husholdningssektorens sparing til realinvesteringer, har flere fordeler. Husholdningenes disponible inntekt varierer mindre over konjunktorene enn bedriftenes overskudd. Det har blant annet sammenheng med inntektssikringsordningene i

¹ Netto skatteutgift sammenlignet med skattlegging som bankinnskudd. Bolig og fritidseiendom er lavt skattlagt både i inntekts- og formuesbeskatningen. Dokumentavgift og kommunal eiendomsskatt bidrar derimot isolert sett til å skattlegge bolig og fritidseiendom hardere enn bankinnskudd.

Norge, som sikrer at personer uten inntektsgivende arbeid får inntekt/dagpenger for en begrenset periode. Når renten settes ned, går dessuten husholdningenes renteutgifter ned. Risikoen ved å plassere formue/oppsparte midler i bolig er derfor mindre sammenlignet med å plassere dem i aksjer. Det gir lavere renter for boliginvesteringer sett i forhold til næringsinvesteringer.

Både den økonomiske utviklingen med globalisering og digitalisering, og den kraftige underbeskatningen av bolig, tilsier at vi i større grad skattlegger mindre mobile skattegrunnlag, som eiendom. Økt beskatning av primærbolig og fritidseiendom vil redusere skattesystemets vridningseffekter og gi rom for å redusere andre skatter som virker negativt på investeringene.

AVSLUTTENDE KOMMENTAR

Vi håper selvsagt at Regjeringen får rett i sin optimisme, men det fjerner ikke de mellomlangsiktige utfordringene, aldring av befolkningen, omstilling til fornybare energikilder, og at stadig flere trolig står utenfor et arbeidsliv. Offentlige utgifter er høye sett i forhold til sammenlignbare land. Vi håper Regjeringen benytter denne krisen til å fremme rammevilkårene for norsk næringsliv, slik at de får så gode vekstvilkår som mulig framover.

REFERANSER

- Alstadsæter, A., Bratsberg, B., Eielsen, G., Kopczuk, W., Markussen, S., Raaum, O. og RøedK. (2020). The first weeks of the coronavirus crisis: Who got hit, when and why? Evidence from Norway. *Covid Economics Vetted and Real-Time Papers* (15), 63.
- Andersen, A. D., Steen, M., Mäkitie, T., Hanson, J., Thune, T. M. og Soppe, B. (2020). The role of inter-sectoral dynamics in sustainability transitions: A comment on the transitions research agenda. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 34, 348–351.
- Coenen, G., Erceg, C. J., Freedman, C., Furceri, D., Kumhof, M., Lalonde, R., Lindé, J., Mourougane, A., Muir, D., Mursula, S., de Resende, C., Roberts, J., Roeger, W., Snudden, S., Trabandt, M. og in't Veld, J. (2012). Effects of fiscal stimulus in structural models. *American Economic Journal: Macroeconomics* 4(1), 22–68.
- Dapi, B., Gjefsen, H. M., Sparrman, V., Stølen, N. M. og Cappelen, Å. (2018). Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2035. *SSB Rapport*.
- Geels, F. W. (2013). The impact of the financial-economic crisis on sustainability transitions: Financial investment, governance and public discourse. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 6, 67–95.
- Holden, S. og Sparrman, V. (2018). Do Government Purchases Affect Unemployment? *The Scandinavian Journal of Economics* 120(1), 124–158.
- Meld. St. 1 2020–2021, Nasjonalbudsjettet 2021. *Finansdepartementet*.
- Mäkitie, T., Normann, H. E., Thune, T. M. og Sraml Gonzalez, J. (2019). The green flings: Norwegian oil and gas industry's engagement in offshore wind power. *Energy Policy* 127, 269–279.
- Monacelli, T., Perotti, R. og Trigari, A. (2010). Unemployment Fiscal Multipliers. *Journal of Monetary Economics* 57, 531–553.
- Nymoene, R. (2020). Endring i økonomisk aktivitet. *Samfunnsøkonomen*, 4.
- OECD (2016), OECD Economic Outlook. (2016). OECD Publishing, Paris.
- Økonomisk overblikk. (2019). *NHO Rapport*, 3.
- Økonomisk overblikk. (2020). *NHO Rapport*, 2.
- Meld. St. 29 (2016–2017). Perspektivmeldingen 2017. (2017). *Finansdepartementet*.
- Turnheim, B. og Geels, F. W. (2012). Regime destabilisation as the flipside of energy transitions: Lessons from the history of the British coal industry (1913–1997). *Energy Policy* 50, 35–49.



ROGER BJØRNSTAD
Sjeføkonom i LO

For svakt for sysselsettingen

Nasjonalbudsjettet for 2021 viser at tilbakeslaget i norsk økonomi som følge av koronapandemien og smitteverntiltakene er historisk stort. Norsk økonomi er fortsatt sterkt preget av pandemien. Regjeringen anslår en relativt sterk gjeninnhentning, og at den går raskere enn de tidligere har anslått. Anslagene er betydelig mer optimistiske enn andres. Samtidig påpekes det at det er en betydelig usikkerhet knyttet til smittesituasjonen i tiden framover. Likevel har de optimistiske anslagene betydning. For eksempel innebærer det høye anslag for kommunenes skatteinntekter. Kommunene er sysselsettingsmotoren i nedgangstider. Dessuten gis det for lite til arbeidsmarkedstiltak og å sikre og skape flere arbeidsplasser. Penger til skatteuttak har ingen sysselsettingseffekt.

RAMMER SKJEVT

Pandemien har rammet befolkningen skjevt. De med lavest lønn og usikker jobb er rammet hardest. I en slik situasjon er det to overordnede oppgaver for statsbudsjettet. Det må sikre og skape arbeidsplasser og det må rette opp i skjevhetene. Det er helt sentrale oppgaver for statsbudsjettet i Norge. Det er rollen til myndighetene i det vi innenfor den norske modellen kaller et trepartssamarbeid. Partene i arbeidslivet tar ansvar for konkurranseevnen i lønnsdannelsen, mot at myndighetene sikrer full sysselsetting. Partene i arbeidslivet sikrer et omstillingsdyktig arbeidsliv når krisene rammer, mot at myndighetene gir god og rettferdig inntektssikring.

Arbeidsledige og permitterte får derimot kutt i dagpengene fra nyttår og maksimal permitteringsperiode reduseres fra 52 til 26 uker fra 1. juli. Samtidig som ingen av dem som

går på dagpenger, får opptjent feriepengene til neste år. Kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere blir heller ikke forlenget. Medlemmer av fagforeninger, de som bærer den norske modellen på ryggen, får redusert verdien av sitt skattefradrag for åttende år på rad. Det innebærer et reelt kutt på over 20 prosent. Det burde fulgt lønnsutviklingen.

MAKROANSLAGENE

Bruken av oljepenger i 2021, målt ved det strukturelle oljekorrigerte underskuddet, er anslått til 313 mrd. kroner, eller 3,0 prosent av den anslåtte kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året og 3,0 prosent av BNP Fastlands-Norge. Budsjettimpulsen anslås til -2,9 prosent i 2021. Når man justerer for de omfattende og midlertidige ekstraordinære koronatiltakene i 2020, anslås den

Tabell 1: Nøkkeltall for norsk økonomi i 2020 og 2021.

	Regjeringens anslag		LOs anslag
	2020	2021	2021
Økonomisk vekst:			
– BNP Fastlands-Norge	-3,1	4,4	2,5
Konsum:			
– Privat konsum	-6,0	7,8	7,3
– Offentlig konsum	2,2	1,1	2,2
Bruttoinvesteringer:			
– Bedrifter i Fastlands-Norge	-10,6	5,4	-3,6
– Oljeinvesteringer	-2,2	-11,5	-10,1
Eksport: – tradisjonelle varer	-4,4	3,5	3,7
Arbeidsmarkedet:			
– Sysselsetting	-1,6	0,6	0,0
– Arbeidsløshet (AKU)%	4,7	4,4	4,8
Priser og lønninger:			
– Konsumpris (KPI)	1,1	3,5	2,7
– Lønnsvekst	1,7	2,2	-

«koronakorrigerende» budsjettimpulsen for 2021 til om lag 1 prosent. Trolig blir underskuddet høyere når det viser seg at pandemien og effekten av smitteverntiltakene fortsetter gjennom 2021. Oljepengebruken må ses i lys av de økonomiske anslagene, som er de mest optimistiske som er gjort.

Regjeringen anslår at fastlands-BNP faller med om lag 3 prosent i år, fulgt av et sterkt comeback på en nærmere 4 ½ prosent vekst i 2021 (jfr. tabell 1). Dette vil innebære at det kraftige tilbakeslaget som følge av koronapandemien blir reversert i løpet av neste år. På etterspørselssiden er husholdningenes tilpasning sentral for konjunkturutviklingen.

Det anslås at privat konsum faller med 6 prosent i år fulgt av en vekst på nærmere 8 prosent i neste år. Regjeringen anslår også en sterk vekst i bedriftenes investeringer i 2021 på 5,4 prosent etter en kraftig nedgang på i overkant av 10 prosent i inneværende år. Regjeringens investeringsanslag virker imidlertid mer optimistisk enn de fleste prognosemakere (jfr. tabell 2). Petroleumsinvesteringene vil fortsette å falle i 2021 ifølge Regjeringens anslag.

ARBEID

Utslagene i arbeidsmarkedet er store. Den kraftige reduksjonen i aktiviteten i økonomien i år slår ut i lavere sysselsetting fordi behovet for arbeidskraft blir mindre, og deretter høyere arbeidsledighet. Regjeringen legger i NB 2021 til grunn en nedgang i sysselsettingen, målt i antall personer, på 1,6 prosent i gjennomsnitt fra 2019 til 2020. Dette tilsvarer 45 400 færre sysselsatte. Samtidig ventes AKU-ledigheten å øke fra 3,7 prosent i 2019 til 4,7 prosent som gjennomsnitt i 2020. Den registrerte arbeidsledigheten øker fra 2,2 prosent i 2019 til 4,9 prosent i 2020 på årsbasis. Regjeringen anslår veksten i fastlands-BNP til 4,4 prosent i 2021. Med en slik utvikling vil sysselsettingen øke med 0,6 prosent neste år og arbeidsledigheten (AKU) reduseres til 4,4 prosent på årsbasis i 2021. Den registrerte ledigheten vil gradvis nærme seg nivået fra før krisen, selv om det fortsatt vil være en avstand på 0,6–0,7 prosentenheter mot slutten av neste år, ifølge Regjeringens anslag.

Arbeidsmarkedet preges fortsatt betydelig av det høye antallet permitterte og oppgangen i arbeidsledige som følge av koronakrisen. AKU-ledigheten, som ikke inkluderer permitterte under 90 dager, steg 1,5 prosentpoeng fra mars til juni. Den nådde dermed 5,2 prosent i løpet av juli 2020, et svært høyt nivå i norsk sammenheng. Antallet registrerte arbeidssøkere, dvs. den registrerte NAV-arbeidsledigheten som inkluderer alle helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på arbeidsmarkedstiltak, steg fra drøye 3,7 prosent

Tabell 2: Anslagene på bedriftene/næringsinvesteringer i 2021, volumvekst i prosent.

Regjeringen	SSB	Norges Bank	NHO	LO
Nasjonalbudsjettet for 2021	«Konjunkturtrendene» September 2020	«Pengepolitisk Rapport» 3/2020	«Økonomisk Overblikk» 3/2020	«Konjunktursikter» September 2020
Bruttoinvesteringer bedrifter i Fastlands-Norge	Bruttoinvesteringer Næringer	Foretaksinvesteringer	Bruttoinvesteringer Næringer	Bruttoinvesteringer bedrifter i Fastlands-Norge
+5,4	- 1,3	- 7,6	- 4,8	- 3,6

Tabell 3: Hovedtall for arbeidsmarkedet.

								Anslag NB 21	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Helt ledige (NAV), prosent av arbeidsstyrken ¹⁾	2,6	2,8	3	3	2,8	2,5	2,2	4,9	3,1
Sysselsetting, prosent endring fra ett år tidligere (NR)	1,2	1,1	0,3	0,2	1,2	1,6	1,6	-1,6	0,6
Befolkning 15-74 år, pst. endring fra ett år tidligere ²⁾	1,5	1,4	1,2	1	0,8	0,7	0,6	0,3	0,3
Langtidsledige ³⁾ , pst. av helt ledige	23%	26%	26%	26%	28%	28%	28%		
Langtidsledige ³⁾ , antall personer	16 300	19 600	20 900	21 900	20 700	18 000	17 500		
Helt ledige, antall personer (NAV)	69 700	75 300	80 600	83 800	74 200	65 500	63 400		
Ordinære arbeidsmarkedstiltak	16 300	12 700	12 900	17 300	19 500	16 400	14 300	11 500	17 000
Tiltak nedsatt arbeidsevne	54 300	54 900	58 200	57 600	56 700	53 800	52 700	44 500	46 000
Helt permitterte	2 100	1 700	3 100	4 400	3 000	1 900	1 300		
Delvis permitterte	1 700	1 400	2 000	3 300	2 600	1 300	1 000		

1) Justert for brudd i 2018.

2) Anslagene for 2019 og 2020 baserer seg på befolkningsframskrivning fra SSB.

3) Helt ledige i 26 uker eller mer. Avbrudd som helt ledig lenger enn 14 dager behandles som ny start i ledighetsperioden.

i februar til nesten 15,4 prosent i april, og nådde deretter 7,0 prosent i september 2020.

I hovedsak som følge av økt ledighet falt sysselsettingsraten fra 67,9 prosent i 4. kvartal 2019 til 66,7 prosent i 2. kvartal 2020, ifølge tall fra SSB. Målt i antall personer gikk sysselsettingen ned med 47 000. En betydelig andel av de registrerte sysselsatte er permitterte. Til tross for et skarpt fall i antall permitterte fra april 2020 til september 2020, gjenstår det fortsatt omtrent 64 700 permitterte arbeidstakere, dvs. 2,3 prosent av arbeidsstyrken.

Regjeringen beskriver arbeidsmarkedet som «fortsatt sterkt preget av virusutbruddet, og bedrifter har fremdeles mange arbeidstakere permittert, helt eller delvis». Likevel forventes en sterk oppgang i norsk økonomi med svært positive ringevirkninger på arbeidsmarkedet. Prognosene innebærer både en betydelig nedgang på 1,8 prosentpoeng i helt ledige som andel av arbeidsstyrken og en økning i sysselsettingen på 0,6 pst i 2021 (jfr. tabell 3).

ARBEIDSMARKEDSTILTAK OG KOMPETANSEHEVING
Som følge av koronapandemien foreslås det en økning på 825 millioner kroner til arbeidssøkere og tilknyttede

personellressurser i NAV. Det tilsvarer i gjennomsnitt 7000 flere tiltaksplasser i måneden, eller et månedlig gjennomsnitt på totalt 63 000 tiltaksplasser fordelt mellom ordinære tiltaksdeltakere og personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak. Det er første gang på fire år at antallet tiltaksplasser øker. Regjeringen begrunner økningen med at ledighetsnivået «vil neste år ligge høyere enn før pandemien» og at det «øker risikoen for økt frafall fra arbeidslivet». Satsingen skal gi «rom for å styrke inkluderingsdugnaden og ungdomsinnsatsen, herunder oppfølgingen av unge mottakere av arbeidsavklaringspenger».

I tillegg er det tildelt 39 millioner kroner mer til varig tilrettelagt arbeid (VTA), som tilsvarer 300 plasser. NAV styrkes også med 500 mill. kroner for å håndtere oppgaver tilknyttet koronapandemien.

Over tid har det vært en tendens til at de som står utenfor arbeidsmarkedet har gjort det stadig lenger, og det er vanskeligere å komme inn i arbeid igjen. Om lag 600 000 voksne har manglet videregående opplæring samtidig som andelen på opplærings- og utviklingstiltak hos NAV har falt. Det er på tide å øke bevilgningene til arbeidsmarkeds-tiltak betydelig.

Kompetanseutvikling er spesielt viktig i det norske arbeidsmarkedet som er preget av små lønnsforskjeller og høy etterspørsel etter faglig kompetanse. Utdannings- og kompetansepolitikken er sammen med arbeidsmarkedspolitikken viktige redskaper for å fremme befolkningens mestring inn og i arbeidslivet.

I forslaget til statsbudsjett inngår satsing rettet inn mot personer som mangler videregående opplæring, noe økning i studieplasser og styrking av tidlig innsats. Mange tidligere innspill fra LO følges opp, men det satses ikke nok, sett i lys av utfordringene vi står ovenfor.

Samlet foreslår regjeringen 2,5 milliarder kroner til utdanning og kompetanse som viderefører tiltakene fra Utdanningsløftet 2020 og kompetansereformen «Lære hele livet».

Det er bra at regjeringen nå erkjenner betydningen av arbeidsmarkedstiltakene, men behovet er langt større enn det budsjettet legger opp til. I forhold til behovene trengs enda mer. Det er stort behov kompetanseheving og oppfølging både blant ordinære arbeidsløse og blant dem som står lenger unna arbeidsmarkedet, som feks AAP-mottakere og ungdom som hverken er i jobb eller utdanning. Dermed reduseres sjansen for å få folk tilbake i fast arbeid.

KOMMUNEØKONOMIEN FOR SVAK

Kommunesektoren har ansvaret for viktige velferdstjenester som barnehager, grunnskole, videregående skole og helse- og omsorgstjenester. Sektoren står for om lag halvparten av de offentlige tjenestene, og en av fem sysselsatte jobber i kommunesektoren. En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver og for å sikre sysselsetting og dermed etterspørsel i norsk økonomi totalt. Kommunene spiller en nøkkelrolle i motkonjunkturpolitikken. Da må kommunene ikke opprettholde eller redusere sysselsettingen, men øke den. Også deres investeringsbudsjett bør øke til investeringer i nye bygg og veiprojekter, og til vedlikehold på grunn av et stort etterslep. Det skaper sysselsetting i private virksomheter. Uten betydelig økte overføringer fra staten er dette ikke mulig.

Pandemien vil ha stor påvirkning på kommunesektorens inntekter og utgifter i inneværende og neste år. Statsbudsjettet inneholder imidlertid ingen konkretisering av koronaeffekten på kommunenes økonomi. Likevel sies det at det foreløpig ser ut som om kommunesektorens økonomi i inneværende år blir styrket, da «kompensasjonen fra

staten kan komme til å overstige de anslåtte økonomiske virkningene av pandemien for inneværende år». Men det foreligger altså i forslaget til statsbudsjett ingen anslag over de økonomiske virkninger av pandemien for kommunesektoren, verken for inneværende år eller for 2021.

Konkrete anslag for bevilgningene til kommunene er bebudet å komme først senere i oktober. Disse anslagene vil være basert på vurderingene til arbeidsgruppen regjeringen har nedsatt for å kartlegge de økonomiske konsekvensene av pandemien i kommunesektoren. Etter at denne gruppen har kommet med sine første vurderinger i siste halvdel av oktober, vil regjeringen legge frem et tilleggsnummer til 2021-budsjettet med eventuelle forslag til bevilgninger til kommunesektoren. Det sies ikke noe om når denne tilleggsmeldingen vil komme.

Denne prosessen gjør at kommunene nå ikke vet hva de har å rutte med verken for inneværende år eller for neste år. Samtidig sendes det altså signaler om at kommunen for inneværende år er overkompensert. I sum må dette sies å gi tydelige signaler om innstramming til de som nå sitter og lager kommunebudsjetter for 2021. Rådmennene er lovpålagt å legge frem realistiske kommunebudsjetter i god tid før årsskiftet, jamfør kommunelovens § 14-3.

Omtalen av kommuneøkonomien i det følgende må ses i lys av at den er et utdrag av et fremdeles ukjent helhetsbilde.

Kommunesektorens samlede inntekter anslås til om lag 552 mrd. kroner i 2021. Av dette utgjør de frie inntektene, som består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter, om lag 75 prosent. De øvrige inntektene består blant annet av øremerkede tilskudd fra staten, avgifter og gebyrer. I statsbudsjettet for 2020 ble kommunesektorens samlede inntekter anslått til 556 milliarder kroner. Forslaget i statsbudsjettet gir dermed lite rom for aktivitetssøkning i kommunene.

Det legges opp til en økning i frie inntekter til kommunesektoren på om lag 2,0 mrd. kroner, hvorav 1,6 mrd. kr går til kommunene og 0,4 mrd. kr til fylkeskommunene. Så mye som 1,3 av veksten på 2 mrd. kr i frie inntekter må brukes for å dekke opp merutgiftene knyttet til endringer i demografi, altså for at kommunesektoren skal kunne opprettholde tjenestetilbudet som det er. I tillegg skal økningen i kommunenes frie inntekter i 2021 gi rom for en særlig satsing på psykiske helse for barn og ungdom på 100 mill. kroner. De egentlige «frie» inntektene utgjør dermed 700 mill. kroner. Til fradrag kommer bortfall av eiendomsskatt forsiktig beregnet til 380 millioner kroner før tilpasninger (se omtale under). Da sitter vi igjen med en vekst i egentlige

«frie» inntekter på 320 millioner kroner. Det er 80 millioner kroner lavere enn veksten i fjorårets budsjett.

Det gis neste år et særskilt tillegg til kommunene som kompensasjon for skattesvikten gjennom 2020 utover det som automatisk blir kompensert gjennom lavere kostnadsvekst. Tillegget er fastsatt til 1926 millioner kroner, og omtales som et «særskilt tillegg i frie inntekter». Dette er imidlertid ikke en fri inntekt for kommunene i 2021, men en kompensasjon for allerede bortfalte skatteinntekter i 2020.

I fjorårets statsbudsjett (for 2020) varslet regjeringen at maksimalsatsen for skatt på bolig og fritidsbolig skulle reduseres fra 5 til 4 promille fra og med skatteåret 2021. I revidert nasjonalbudsjett i mai 2020 valgte man – som en del av koronatiltakene – å utsette denne skattereduksjonen til 2022. Nå har regjeringen igjen snudd og foreslår at maksimal eiendomsskattesats for bolig og fritidsbolig likevel reduseres fra 5 til 4 promille allerede fra 2021. Lovendringen fremmes for Stortinget i høstens statsbudsjett.

Det isolerte inntektsbortfallet for kommunene som følge av satsreduksjonen anslås til 380 mill. kroner. Justert for andre endringer regjeringen mener at kommunene kan gjennomføre i reglene, anslås faktisk bortfall av eiendomsskatteinntekter for de berørte kommunene til 300 mill. kroner samlet. Regjeringen foreslår at kommunene ikke kompenseres særskilt som følge av redusert maksimal eiendomsskattesats, og viser til hvordan dette ble håndtert ved reduksjonen fra 7 til 5 promille. 105 av landets 265 kommuner – som utgjør et flertall av alle kommuner med eiendomsskatt – har sats på 4,1 promille eller mer. Disse får dermed kutt i sine skatteinntekter.

SKATTER OG AVGIFTER

Regjeringen Solberg har redusert samlede skatter og avgifter med om lag 27 mrd. 2020-kroner på løpt siden den tiltrådte. Med forslaget til statsbudsjett vil samlede skatte- og avgiftslettelser under denne regjeringen bli på om lag 29,5 mrd. 2021-kroner, fullt innfaset.

I regjeringens budsjettforslag for 2021 utgjør endringene på skatter og avgifter inntektsstap for staten på om lag 2,6 milliarder kroner. De største enkeltvis endringene kommer med de foreslåtte kuttene i trinnskatt 1 og 2 og reduksjonen i formuesskatten. Målt i prosent av inntekten er det de med de laveste inntektene som får mest skattelette i år. Målt i kroner er det derimot de med de høyeste inntektene som får mest skattelette gjennom lavere formuesskatt.

Foreslått reduksjon av trinnskatten med 0,2 prosentpoeng i trinn 1 og 2, samt 1 prosentpoeng økning i minstefradrag for lønn/trygd og pensjon, vil gi om lag 300 kr årlig skattelette til personer med inntekt mellom 300.000 og 400.000. De med inntekt på 500.000–600.000 får et skatteutt på rundt kr 500, mens de med inntekter på over en million får et gjennomsnittlig skatteutt på kr 3 400.

I likhet med de foregående år foreslår regjeringen å øke verdsettelsesrabattene for aksjer, altså senke den skattemessige verdsettelsen av disse. Forslaget er en rabatt på 45 prosent i 2021. Reduksjonen til verdsettelse lik 55 prosent av markedsverdi er en ytterligere senkning etter at den skattemessige verdsettelsen ble satt ned til 65 fra 75 prosent i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i mai i år. Rabattøkningen i formueskatten følger en vedvarende trend med mellom 5 og 10 prosent kutt i skattemessig verdsetting fra 2016. Da var utgangspunktet at aksjer ble verdsatt til full markedsverdi, mens næringseiendom ble verdsatt til 80 prosent av markedsverdien. Dette er hovedgrunnen til at årets budsjett legger opp til at de med de høyeste inntektene får de største skattelettelsene.

SSB publiserte nylig en svært illustrerende artikkel om utviklingen i ulikhet, skrevet av Aaberge, Modalsli og Vestad. Ulikheten er langt høyere enn det offisiell inntektsstatistikk viser. Resultatet framkommer ved å inkludere utviklingen i selskapenes overskudd som holdes tilbake i selskapet. Det er oppsamling av verdier som ikke blir inntektsbeskattet.

Utbytteskatten er økt tilsvarende nedgangen i selskapskatten. Dermed holdes overskudd igjen i bedriftene. Nå kuttes formueskatten for nettopp disse verdiene. Først har de rikeste fått redusert selskapsskatten. Dernest har de fått redusert formueskatten på de samme pengene.

Scheel-utvalget frarådet blankt skatteuttet regjeringen nå fremmer (NOU 2014:13, pkt. 12.7); Det bryter med prinsippet om likebehandling, det forsterker insentivet til å spare i formuesobjekter med lav formuesskatt, «arbeidende kapital» ble betegnet som en forenklet og irrelevant betegnelse og et slikt fritak ville dessuten «være til fordel for de som eier mest».

Og, Scheel-utvalget slår fast:

«Boligeiendom og bankinnskudd ville utgjort hovedkomponentene i formuesskattegrunnlaget dersom forslaget om å frita «arbeidende» kapital hadde blitt gjennomført.»

HILDE C. BJØRNLAND

Professor i samfunnsøkonomi, Handelshøyskolen BI

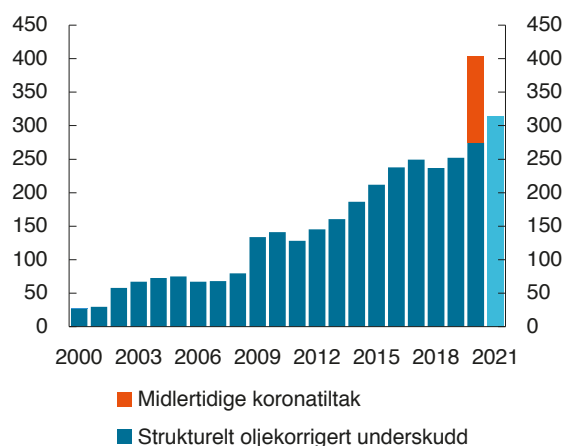


Et ekspansivt budsjett, preget av usikkerhet

‘Regjeringen lot seg ikke lede inn i fristelsen, men har levert et overraskende nøkternt budsjett...’, kunne man lese i en kommentar i E24 etter at regjeringen la frem nasjonalbudsjettet 7. oktober. Og mange av kommentarene rett etterpå handlet nettopp om det; nemlig at regjeringen ikke legger opp til å bruke så mye oljepenger som enkelte hadde trodd eller fryktet. Men det betyr ikke at det er nøkternt.

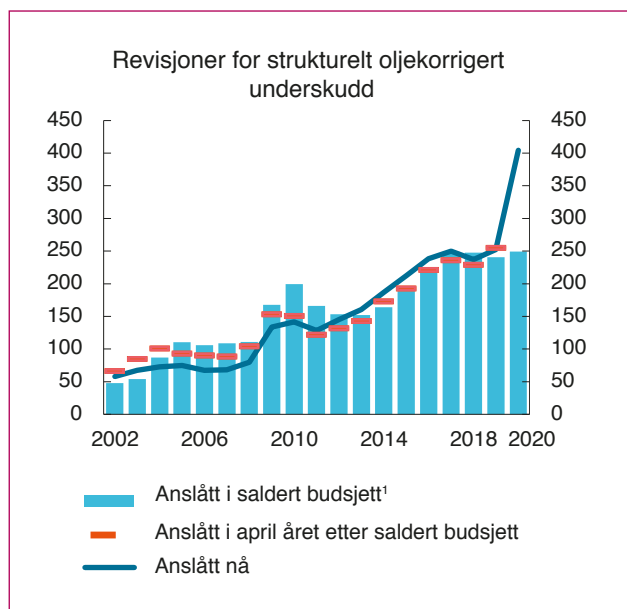
Man kan lure på om vi er blitt fartsblinde. For fristelsen er der i aller høyeste grad, selv om regjeringen altså legger opp til at oljepengebruken i 2021 vil være mindre enn i inneværende år. For det er lite tvil om at oljepengebruken under coronapandemien har økt kraftig, noe figur 1 viser. For 2020 er oljepengebruken på knapt 400 milliarder kroner, noe som er en økning på 47 prosent fra 2019. Og for 2021 planlegges det en oljepengebruk på 304 milliarder kroner, hvilket er fortsatt en kraftig stimulans sammenlignet med oljepengebruken rett før coronakrisen startet. For ser vi de to siste årene under ett; så øker oljepengebruken med nesten 22 prosent fra 2019 til 2021. Og ser vi vekk fra de midlertidige corona-tiltakene som har kommet på toppen av det som allerede var en planlagt høy oljepengebruk i 2020, så øker oljepengebruken med om lag 15 prosent fra 2020 til 2021, jamfør figur 1. Til sammenligning har oljepengebruken økt årlig med 7,5 prosent i snitt over de siste 7 årene.

Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd.
Mrd. 2021-kroner



Figur 1: Utviklingstrekk i finanspolitikken.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2021.



Figur 2: Anslag for strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd i ulike budsjettokument. Mrd. 2020-kroner.

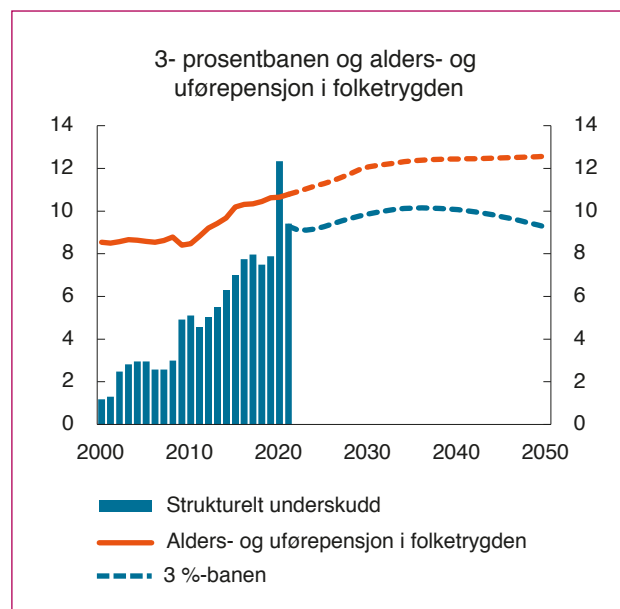
Kilde: Nasjonalbudsjettet 2021.

Så, dette er langt fra et nøkternt budsjett, noe jeg heller ikke har oppfattet at regjeringen har lagt opp til. Dette er et budsjett som i høyeste grad preges av coronakrisen. Og det mener jeg også er hensiktsmessig. Handlingsregelen sier at vi skal bruke mer i nedgangstider, noe vi så absolutt gjør nå. Regjeringen har vært raskt ute med tiltak som skal holde bedrifter flytende, og dempe de negative virkningene for husholdningene i kjølvannet av coronapandemien. Utfordringen blir når de skal begynne å stramme inn igjen, og protestene kommer. For er det noe som kjennetegner oljebruken de siste 15–20 årene, er det det har vært manglende innstramminger i oppgangstider. Jeg kommer tilbake til det nedenfor.

SISTE ORD ER IKKE SAGT

Det er også viktig å merke seg at budsjettet ikke er endelig. Nå skal det debatteres i Stortinget. Med en mindretallsregjeringen som er avhengig av et Stortingsflertall, må man regne med at det vil bli nye påplussinger, slik at oljepengebruken vil øke ytterligere i saldert budsjett.

Men også etter saldert budsjett vil det bli revideringer, noe figur 2 viser. Figuren er tatt fra nasjonalbudsjettet, og viser at de siste 7–8 årene har siste tall for oljepengebruken (heltrukket blå linje) systematisk blitt revidert opp i



Figur 3: Strukturelt, oljekorrigert underskudd, 3-prosentbanen og alders- og uførepensjon i folketrygden. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2021.

forhold til saldert budsjett, med unntak av budsjettåret 2018. Det er flere årsaker til det; påplussinger i ettertid på grunn av nye initiativ/kompromiss, økte utgifter på grunn av svakere økonomiske utsikter (eksempelvis oljenedturen i 2014/2015), lavere skatteinntekter (som fordrer mer oljepengebruk isolert sett), eller rett og slett revidering av tall og prognoser fremover. Og med så stor usikkerhet som det er nå, kan vi ikke utelukke at underskuddet vil bli enda større. Særlig dersom pandemien drar ut i tid.

OLJEPENGEBRUK OG VERDISKAPNING – USIKRE BEREKNINGER

Det avgjørende er imidlertid ikke hvor stor oljepengebruken er isolert, men størrelsen på denne i forhold til verdiskapningen i norsk økonomi. Det måles ved det såkalte strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet i prosent av trend BNP for Fastlands-Norge, se figur 3. Dette er en usikker størrelse, som også må ta inn over seg anslag på norsk økonomi, og trenden i denne. Ser vi på dette i et historisk perspektiv har dette målet økt jevnt; fra å utgjøre 2–3 prosent på 2000-tallet, til 5 prosent under finanskrisen, 7–7,5 prosent under oljekrisen, 12,3 prosent under coronapandemien, og så anslås det til å lande på 9,4 prosent neste år.

Norsk økonomi har vært godt tjent med at vi har kunnet møte hver nedgangsperiode med økt oljepengebruk. Det har begrenset de negative effektene for bedrifter og husholdninger i konjunkturedgangene. Samtidig er det uheldig at oljepengebruken har blitt værende på de høye nivåene etter hver krise. Det binder opp ressurser på en varig basis, slik at vi har mindre handlingsrom til å møte de neste krisene. Fremover vil tilførselen til fondet avta, på grunn av redusert utvinning av olje, og lave oljepriser, mens utgifter til alders og uførepensjon i folketrygden vil øke.

Et annet moment er at det er betydelig usikkerhet rundt beregningene, blant annet på grunn av anslagene på BNP, og trenden i denne. Nasjonalbudsjettets anslag på BNP i 2021 synes å være noe optimistiske i forhold til det SSB og Norges Bank har anslått, og anslagene for andre OECD land. Dersom (trenden i) BNP vokser mindre enn det som er anslått for 2021 i Nasjonalbudsjettet, vil oljepengebruken i prosent av (trend-) BNP øke. Både fordi utgiftene da blir større, men også fordi verdiskapningen blir mindre.

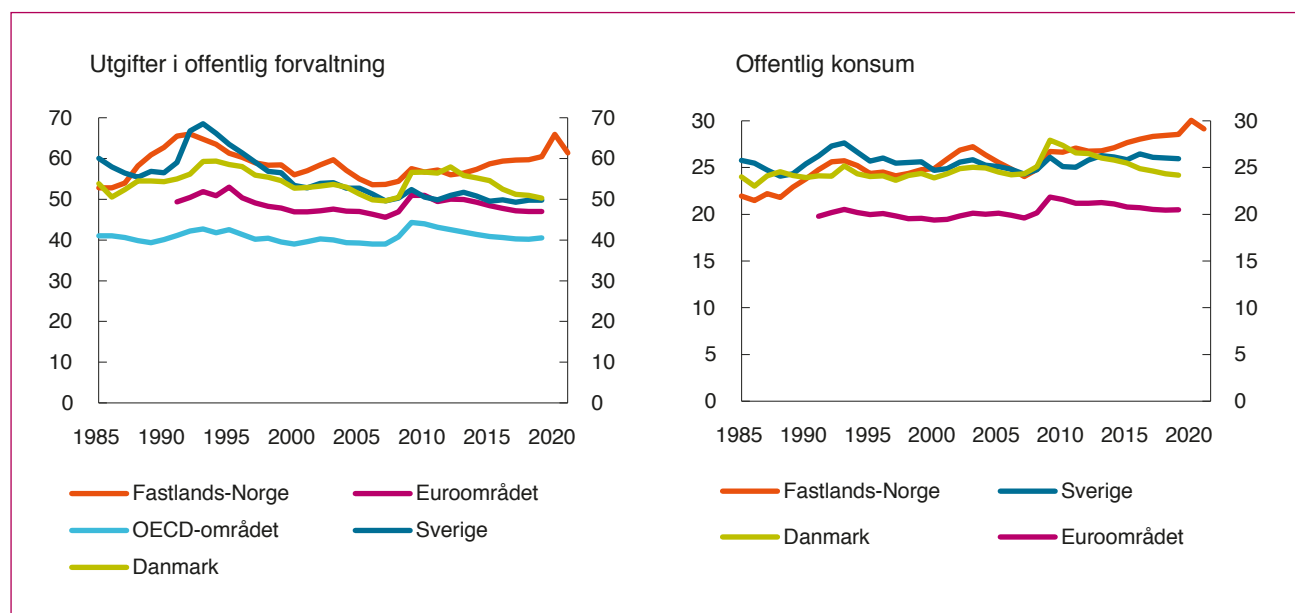
Jeg savner en god diskusjon rundt disse forholdene i Nasjonalbudsjettets dokumenter. Alle anslag er usikre, og særlig i denne perioden vi er i nå. Finansdepartementet burde synliggjøre denne usikkerhet i anslagene, ved å gjøre eksplisitte beregninger: hva betyr det for det strukturelle, oljekorrigerte underskudd, i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge, dersom anslagene på BNP (og trenden i

denne) blir svakere enn det Finansdepartementet har sett for seg? Norges Bank har beregnet scenarioer for norsk økonomi dersom det kommer flere bølger som krever nedstenginger under pandemien. Hva tenker Finansdepartementet at slike scenarioer vil bety for det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet som måles som andel av trend-BNP for Fastlands Norge? Det hadde vært interessante beregninger.

REGIMEENDRING

Fremover står norske politikere foran et helt annet regime. Mens de har kunnet øke oljepengebruken jevnt og trutt de siste 15–20 årene, må veksten i oljepengebruken nå flate ut skal vi holde oss til 3-prosentregelen. Nasjonalbudsjettet beregninger viser at dersom økonomien skal følge 3-prosentregelen etter 2021, må oljepengebruken faktisk kuttes med 0,6 prosent i 2022, for så å øke marginalt med 0,9 prosent i 2023.

Dette er nye takter. Fra å øke oljepengebruken jevnt og trutt, står vi nå foran en situasjon der politikerne kun bør ta ut forventet realavkastning av fondet, noe som betyr at de må følge 3-prosent banen. Så lenge denne ikke vokser mer enn det som nå ligger til grunn, kan heller ikke oljepengebruken vokse, med mindre man skal tære på fondet. Det er en diskusjon som vil komme. Spørsmålet blir da om alle politikerne vil klare å prioritere innenfor slike gitte rammer.



Figur 4: Utviklingstrekk i offentlige finanser. Prosent av BNP.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2021.

Det bør de. Utfordringene står i kø. Og størrelsen på offentlig konsum og forvaltning er allerede større i Norge enn hos sammenlignbare land, se figur 4. Der de fleste andre land har redusert størrelsen på offentlig sektor, har Norge gått motsatt vei de siste 10–15 årene, og økt offentlig forbruk relativt til BNP.

Konsekvensen av år med manglende innstramninger er problematisk. Utgiftene har vokst for hvert år. Norsk økonomi ligger helt i toppen i offentlig pengebruk. Og fremover vil utgiftene bare øke: Eldrebølgen bidrar til det. Det vil presse handlingsrommet fremover.

Vi går nå inn i et valgår, der virkeligheten er en helt annen enn ved forrige valg. Norsk økonomi står foran store utfordringer både på grunn av en global pandemi og på grunn av omstillingen av petroleumsnæringen. Samtidig har norske politikere vent seg til å møte nedganger, og oppganger med å kunne tilby enda mer av alt. Nå bør de gå til valg med å prioritere: Det betyr at man også må våge å velge bort noe. Retorikken burde derfor tilpasses denne nye virkeligheten. Akkurat som norsk økonomi gradvis også tilpasser seg den.



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>

FORSKERMØTET 2021

The 43rd Annual Meeting of the Norwegian Association of Economists January 7–8, 2021 at University of Bergen/Zoom

Call for papers

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

Deadline for submission of abstracts is **Monday November 23**

Plenary lectures (streamed live from UiB)

Julie Riise, UiB

Espen Rasmus Moen, BI

Lecture on the Nobel Memorial Prize in Economics 2020

Invited sessions (fully digital)

Ingar Haaland, UiB

Simen Markussen, Frisch

Vincent Somville, NHH

Contributed sessions (fully digital)

Registration and submissions at

<https://samfunnsokonomene.no/arrangement/forskermotet-2021/>

Organizing Committee 2021:

Rune Jansen Hagen, UiB

Ingar Haaland, UiB

Jo Thori Lind, UiO

Ingeborg Foldøy Solli, UiS



SAMFUNNSØKONOMENE





TORFINN HARDING
Professor
Handelshøgskolen ved Universitetet i Stavanger

Kommentar til Nasjonalbudsjettet 2021:

Covid-19 synliggjør utfordringer ved det norske finanspolitiske rammeverket¹

En stadig større del av ressursbruken i Norge underlegges staten. Den årlige inntekten som staten kan bruke av oljefondet har vokst sterkt som andel av økonomien og politikerne har allokert 86 prosent av det følgende økte handlingsrommet til å øke offentlige budsjetter. 14 prosent har gått til skattelette. Det er grunn til å tro at vridningen mot offentlig pengebruk blir spesielt sterk i perioder når den norske kronen svekker seg i forhold til andre valutaer.

I denne kommentaren til Nasjonalbudsjettet for 2021 (NB21) fokuserer jeg på at offentlig sektor utgjør en stadig større andel av den norske økonomien. Dette har pågått over lenger tid, men har blitt tydeligere nå i covid-19 krisen. Dette har sammenheng med at innfasingen av stadig mer oljepenger har vært orientert mot å øke offentlige budsjetter.

Kronesvekkelsen de siste årene har akselerert vridningen mot offentlig sektor. En svakere krone gir et større utenlandsk fond målt i norske kroner og følgelig mer å bruke over handlingsregelen. Samtidig gir en svakere krone lavere kjøpekraft for norske husholdninger. Statens utenlandske formue blir mer verdt relativt til samlede innenlandske

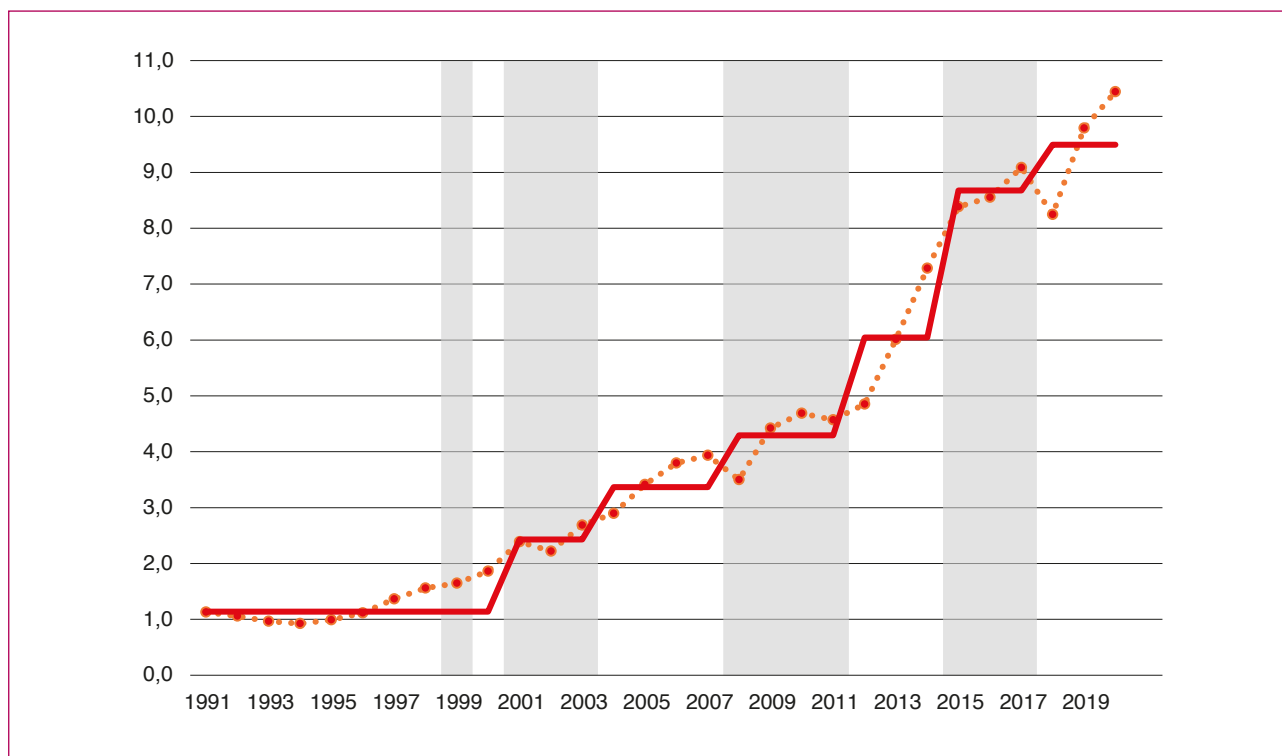
lønnsinntekter og aktiva når kronen svekker seg, så lenge innenlandsk inflasjon er lav og stabil.

Mens oljefondets internasjonale kjøpekraft har blitt grundig diskutert over lang tid i den norske debatten, har det hittil vært mindre oppmerksomhet på fondets nasjonale kjøpekraft og balansen mellom offentlig og privat sektor. Tiden er nå inne for å tenke nytt om fordelingen av oljepenger mellom skattelette og økt offentlig forbruk.

OFFENTLIG SEKTOR VOKSER I FORHOLD TIL RESTEN AV ØKONOMIEN

Figur 1 viser at offentlig forvaltnings nettofordringer nå gir en forventet årlig inntekt som utgjør en betydelig andel av BNP. På begynnelsen av 1990-tallet utgjorde en tenkt avkastning på 3 prosent av offentlig forvaltnings nettofordringer 1 prosent av BNP, mens den nå utgjør rundt

¹ Jeg takker Lars-Erik Borge, Espen Henriksen, Magne Mogstad, Jørn Rattsø og Ragnar Torvik for svært gode kommentarer og innspill i arbeidet med denne kommentaren. Alle gjenstående svakheter er mine egne.



Figur 1: 3 prosent av offentlig forvaltnings nettofordringer.

Merknader: Stiplet linje viser 3 prosent av offentlig forvaltnings nettofordringer i prosent av BNP, basert på tallene bak Figur 3.8F i Nasjonalbudsjettet 2021. Den heltrukne linja viser gjennomsnitt over oppgangs- og nedgangskonjunkturer. De grå feltene indikerer nedgangskonjunkturer, definert som negativ endring i beregnet produksjonsgap, basert på dataene bak Figur 2.3A «Beregnet produksjonsgap i fastlandsøkonomien» i Nasjonalbudsjettet 2020.

10 prosent av BNP. 3 prosent av oljefondet utgjør nå rundt 9 prosent av BNP.²

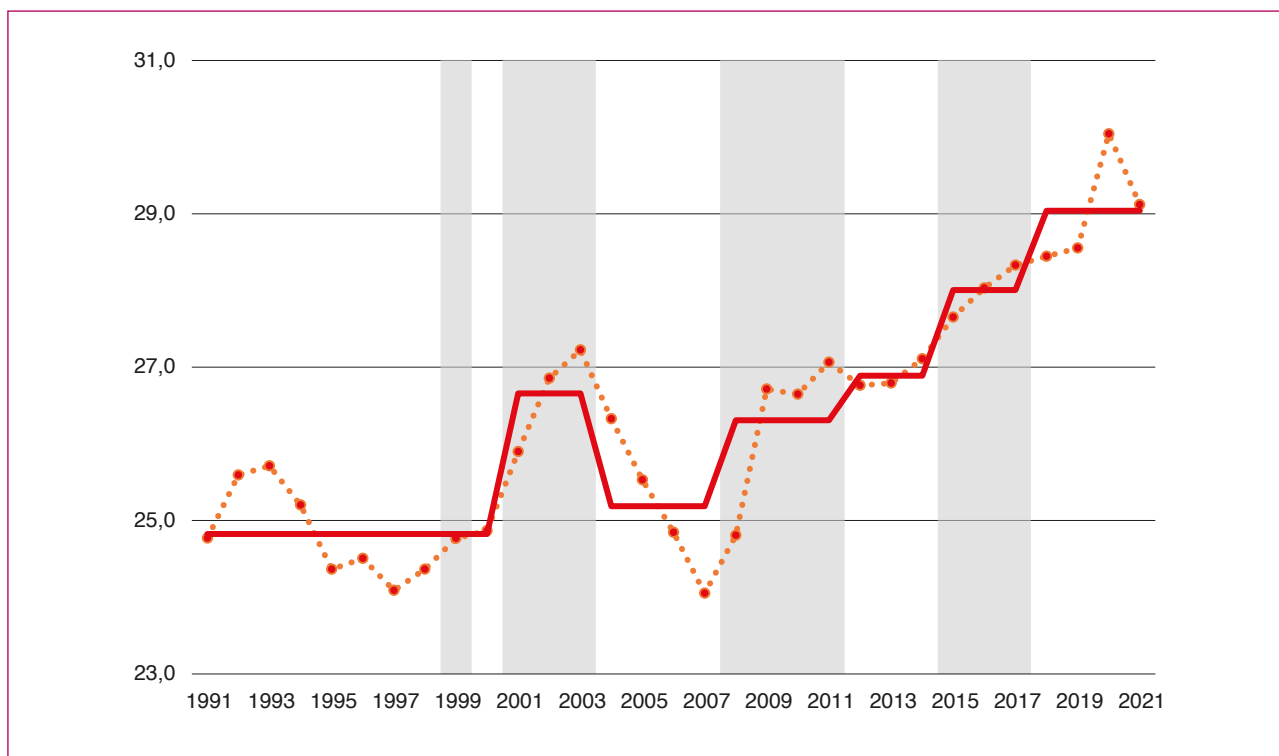
Figur 2 viser utviklingen i offentlig konsum som andel av BNP. Årene 1997 og 2007 utgjør bunnpunktene siden 1991, med offentlig konsum tilsvarende 24,1 prosent av fastlandsøkonomien. Siden 2007 har andelen stort sett steget og var i 2019 på 28,6 prosent. I korona-året 2020 er tallet anslått til 30,0 prosent, mens regjeringen planlegger å ta det ned til 29,1 prosent i 2021.³

² Se figurteksten til figur 1 for mer informasjon. Offentlig forvaltnings nettofordringer beløp seg til en tredjedel av BNP i 1995 og tre og en halv gang BNP i 2020 (NB21, figur 3.8F). Veksten i Statens Pensjonsfond Utland, (SPU, heretter oljefondet) er den viktige driveren av denne utviklingen og utgjør 89 prosent av offentlig forvaltnings nettofordringer i 2020. Som andel av nasjonalformuen utgjorde «Finanskapital» 2% i 2007 og 9% i 2017 (Perpektivmeldingen 2009 og Stortingsmeldingen «Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland» 2019). SPU står for det meste av finanskapitalen, ifølge Mork-utvalget av 2016 (NOUen «Aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland»). Det ville være interessant om framtidige Nasjonalbudsjett kunne vise offentlig forvaltnings nettofordringer e.l. som andel av nasjonalformuen over tid.

³ Se figurteksten til figur 2 for mer informasjon.

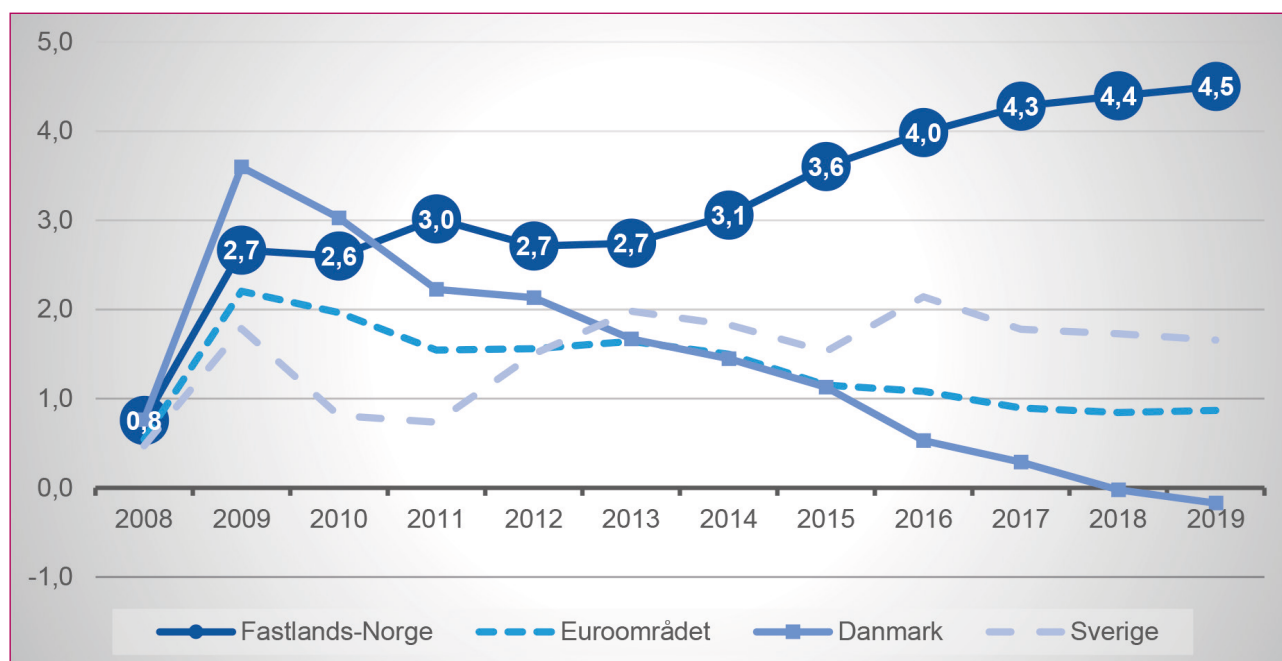
Utviklingen siden 2007 viser at det offentlige konsumet som andel av økonomien har økt spesielt sterkt i nedgangstider, som er merket som grå felter i figuren og definert som fallende kapasitetsutnyttelse (tallene er fra Nasjonalbudsjettet for 2020, Figur 2.3A). Dette er kanskje i tråd med forsøk på å stabilisere etterspørselen i økonomien ved at staten bruker mer i nedgangstider, men andelen burde ut fra et slikt hensyn reduseres i oppgangstider. Tallene viser at dette ikke har skjedd i nevneverdig grad siden 2007. Mangelen på symmetri i endringene i offentlig forbruk over konjunktursyklene, gjør at stadig mer av verdiskapningen har blitt vridd over mot offentlig forbruk.

Regjeringen viser tall for offentlig konsum som andel av BNP også for Euroområdet, Danmark og Sverige (figur 3.8D i NB21). Norge, Danmark og Sverige hadde alle en andel på rundt 24 prosent i 2007, mens Euroområdet lå på rundt 20 prosent. Fra 2007 til 2019 økte Norge imidlertid denne andelen klart mer enn de andre landene. Figur 3



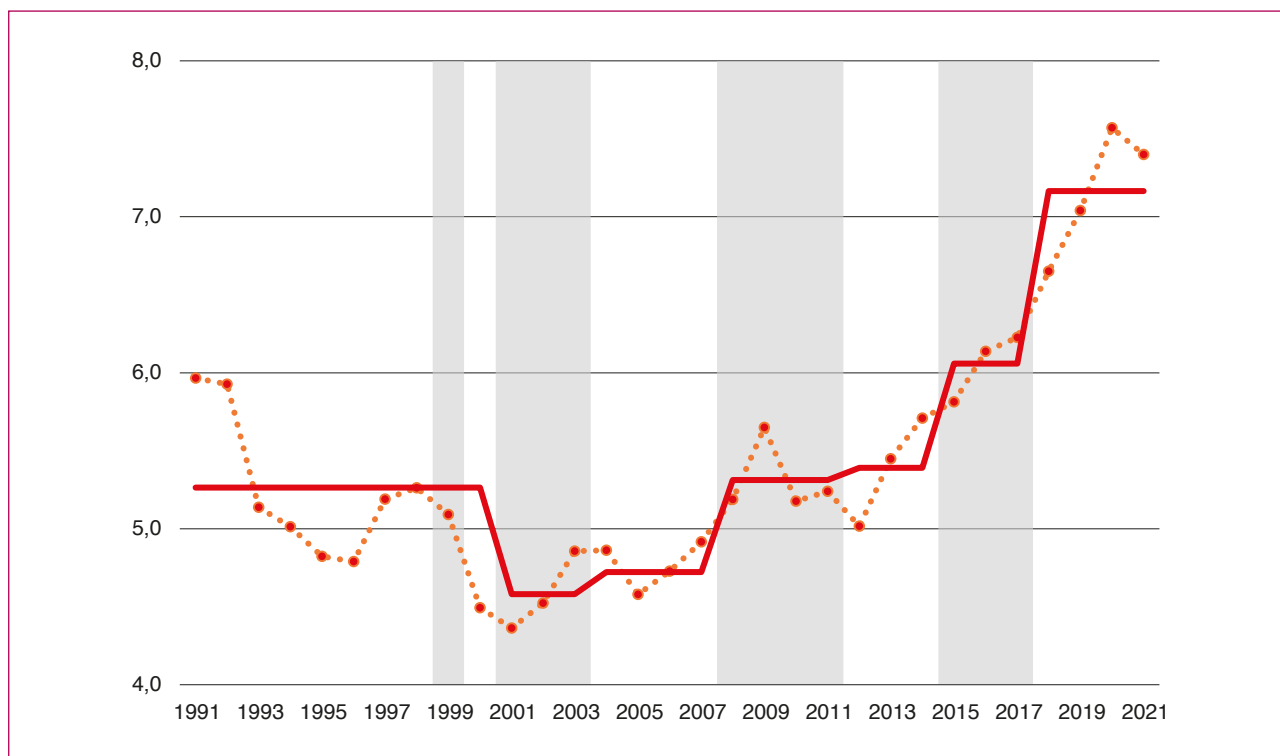
Figur 2: Offentlig konsum.

Merknader: Stiplet linje viser offentlig konsum i prosent av fastlands BNP, basert på tallene bak Figur 3.8D i Nasjonalbudsjettet 2021. Den heltrukne linja viser gjennomsnitt over oppgangs- og nedgangskonjunkturer. De grå feltene indikerer nedgangskonjunkturer, definert som negativ endring i beregnet produksjonsgap, basert på dataene bak Figur 2.3A «Beregnet produksjonsgap i fastlandsøkonomien» i Nasjonalbudsjettet 2020.



Figur 3: Akkumulert prosentpoeng endring i offentlig konsum som andel av BNP.

Merknader: Akkumulerte endringer i offentlig konsum fra året før, målt i prosentpoeng av BNP. Basert på tallene bak Figur 3.8D i Nasjonalbudsjettet 2021. Forfatteren har gjort om fra nivå til akkumulerte endringer.



Figur 4: Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital.

Merknader: Stiplet linje viser offentlige investeringer i prosent av fastlands BNP, basert på tallene bak Figur 3.8E i Nasjonalbudsjettet 2021. Den heltrukne linja viser gjennomsnitt over oppgangs- og nedgangskonjunkturer. De grå feltene indikerer nedgangskonjunkturer, definert som negativ endring i beregnet produksjonsgap, basert på dataene bak Figur 2.3A «Beregnet produksjonsgap i fastlandsøkonomien» i Nasjonalbudsjettet 2020.

viser at den norske utviklingen skiller seg spesielt tydelig ut siden 2013.⁴

Figur 4 viser på tilsvarende måte som figur 2 utviklingen i offentlige investeringer. Fra 2007 har disse økt fra rundt 5 prosent av fastlands BNP til rundt 7,5 prosent i 2020 og 2021.⁵ Dette er gjerne etter planen, ettersom det har vært bred enighet på Stortinget om at en skulle prioritere investeringer heller enn forbruk i oljepengebruken.⁶ Det utgjør likefullt en vridning i favør av offentlige prioriteringer angående bruken av realressursene i økonomien og om realkapital skal bygges opp i offentlig eller privat sektor. Offentlig kapital kan ha god samfunnsøkonomisk avkastning og være

komplementær med privat kapital og andre innsatsfaktorer. Oppbygging av slik offentlig kapital vil styrke vekstkraften til økonomien. Det kan imidlertid også tenkes at noen av de offentlige investeringsprosjektene har lavere samfunnsøkonomisk avkastning enn om de tilvarende ressursene i stedet hadde blitt forvaltet av privat sektor.

De samlede tallene for offentlig pengebruk har også steget. Utgiftene i offentlig forvaltning var 53,6 prosent av fastlands BNP i 2007 og 60,5 prosent i 2019. For 2020 og 2021 anslår regjeringen at tallene blir 65,9 prosent og 61,4 prosent (NB21, figur 3.8C). I inneværende år utgjør altså den offentlige pengebruken nesten to tredjedeler av fastlandsøkonomien. Dette er historisk høyt og potensielt ganske dramatisk.

Det er samtidig imponerende at regjeringen legger opp til å komme tilbake til å bruke tilsvarende 3,0 prosent av oljefondet allerede i 2021. At det er mulig illustrerer hvor romslig statens økonomi etter hvert har blitt. Bekymringen for manglende langsiktig bærekraft i Norges offentlige finanser har fått og får stadig stor oppmerksomhet fra politikere, embetsverk og andre. Den sterke vridningen i favør av offentlig sektor bør få mer plass i den norske økonomiske debatten.

⁴ Se figurteksten til figur 3 for mer informasjon.

⁵ Se figurteksten til figur 4 for mer informasjon.

⁶ Regjeringen skriver i NB21, s. 55: «Da handlingsregelen ble innført i 2001, ble det lagt vekt på at handlingsrommet fra innfasingen av oljeinntektene måtte brukes til å øke vekstevnen i norsk økonomi. Det ble gjentatt under behandlingen av Perspektivmeldingen 2017. Da viste en enstemmig finanskomité til at Stortinget i 2001 understreket at oljeinntektene ikke måtte bli en unnskyldning for å la være å gjennomføre nødvendige systemreformer. Finanskomiteen stilte seg også samlet bak hovedprioriteringen fra 2001 om at pengebruken skal rettes inn mot infrastruktur, kunnskap og vekstfremmende skattelettelser.»

STATEN SOM DEN SMARTE SPARER

Covid-19 blottlegger en tilliggende problemstilling som er enda mindre diskutert i den norske debatten. I investeringsstrategien for oljefondet har vi valgt å ikke valutasikre verdien av fondet. Dette har dels praktiske grunner gitt størrelsen på fondet, men det har også et sterkt økonomisk rasjonale. Det økonomiske rasjonale er godt, men kan ha den utilsiktede konsekvensen at det styrker staten relativt til privat sektor når kronen svekker seg.

Valget om ikke å valutasikre fondet er et finansielt strategisk valg for fondet. For å forstå rasjonale er det nødvendig å se fondet i sammenheng med norsk økonomi forøvrig. Å se fondet i sammenheng med norsk økonomi forøvrig er ikke bare godt forankret i økonomisk teori, men det var også grunnen til å opprette fondet og den enorme finansielle verdiskapingen som kommer fra å diversifisere nasjonalformuen.⁷ Dette nasjonalformuesperspektivet var det analytiske utgangspunktet til Mork-utvalget og deres råd om å heve aksjeandelen til 70 prosent og det var utgangspunktet for rådet fra Hovedstyret i Norges Bank om å se på sektor-sammensetningen av referanseindeksen og vurdere å fjerne oljeselskaper fra porteføljen. Kjetil Storesletten argumenterte i spørsmålet om regionsammensetningen til oljefondet for at et nasjonalformuesperspektiv tilsier overvekting av land og regioner som ligner lite på Norge.⁸

Med denne tilnærmingen har man imidlertid sett på Norge som nasjon og ikke vurdert fordelingen mellom offentlig og privat sektor. La meg utdype: Våren 2020 så vi lav oljepris og en svak norsk krone. Den norske kronen var tidvis svak også før dette. I perioden 2014–2020 har svekkelsen av den norske kronen bidratt med 2 100 milliarder NOK til fondets verdi. Dette utgjør nesten 40 prosent av verdi-økningen til fondet i en periode med kraftig økning også i de internasjonale verdiene av aksjene og obligasjonene.⁹

Privat sektor har hovedsakelig eiendeler i Norge og mottar betydelig mer i lønnsinntekt enn i kapitalinntekt. Når inflasjonen er lav og stabil så betyr en svakere norsk krone at realvekslingskursen til Norge svekkes. Verdien av realressursene i Norge faller i forhold til verdien av realressursene i

andre land, herunder at norske lønninger synker i realverdi i forhold til lønninger i andre land. Siden en kronesvekkelse er det samme som en kollektiv reallønnsnedgang, vil det alt annet like riktignok øke overskuddene til eksportbedrifter.

Med en stor finansiell utenlandsformue er situasjonen en annen for staten. Når kronekursen svekker seg, blir realressursene i utlandet mer verdt i forhold til de norske. Siden oljefondet er investert i utlandet, betyr det at kjøpekraften til oljefondet og dermed staten stiger som følge av svekkelsen av realvalutakursen. Men dette betyr nettopp at staten kan bli enda mer dominerende i norsk økonomi. Statens kjøpekraft i forhold til norske realressurser har økt, siden norsk privat sektor til sammenlikning ikke får med seg en slik økning da deres aktiva i større grad er plassert innenlands. Med andre ord forskyver en svekkelse av realvalutakursen balansen i økonomien i favør av offentlig kjøpekraft.

Dette illustrerer at en av styrkene med oljefondskonstruksjonen kan ha noen utilsiktede konsekvenser. Staten er godt diversifisert. En handlingsregel notert i norske kroner betyr at vi har en automatisk stabilisator, slik jeg diskuterte i min kommentar til Nasjonalbudsjettet 2016 (Samfunnsøkonomen nr. 5 2015). En bieffekt kan imidlertid være at offentlig sektor vokser på bekostning av privat sektor.

Finansdepartementet behandlet problemstillingen med svakere krone og oljefondets kjøpekraft i sitt metodeutvalg høsten 2019, med innlegg fra Yngvar Dyvi og Ragnar Torvik.¹⁰ Som gjengitt i referatet fra møtet, oppsummerer Dyvis funn problemstillingen: i en modell «med pris- og lønnsstivhet vil husholdningene oppleve en realinntektsreduksjon når kronen svekkes, fordi konsumet blir dyrere, mens bedriftene som selger konkurranseutsatte varer vil oppleve en inntektsøkning. Samlet sett blir nettoeffekten på privat sektor negativ. Offentlig sektor kan motvirke omfordelingen mellom offentlig og privat sektor gjennom skattelette.» Torvik nevnte blant annet i sin kommentar at «både Finansdepartementet og Norges Bank har tidligere påpekt at en svakere kronekurs ikke øker fondets internasjonale kjøpekraft, mens hvordan fondets nasjonale kjøpekraft påvirkes er lite belyst.»

⁷ For en beskrivelse av oljefondskonstruksjonen, se følgende artikkel fra Henriksen og Mork (VoxEU 2016): <https://voxeu.org/article/bond-equity-allocation-norwegian-sovereign-wealth-fund>

⁸ Se brev til Finansdepartementet, 21. august 2019: <https://www.nbim.no/no/publikasjoner/brev-til-finansdepartementet/2019/referanseindeksen-for-aksjer--geografisk-fordeling/>

⁹ Forfatterens enkle beregninger basert på tall fra Norges Bank Investment Management (<https://www.nbim.no/en/the-fund/market-value/>), hentet ut 23. oktober 2020.

¹⁰ Se referatet fra metodeutvalgets møte 14. oktober 2019, s.8: <https://www.regjeringen.no/contentassets/47fdd759d7b3453692715ad67d912043/2019-10-14/referat-fra-mmu-mote-14.10.19.pdf>. Innlegg fra Yngvar Dyvi og Ragnar Torvik kan finnes her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/47fdd759d7b3453692715ad67d912043/2019-10-14/6a-dyvi.pdf>; <https://www.regjeringen.no/contentassets/47fdd759d7b3453692715ad67d912043/2019-10-14/6b-torvik-kommentar.pdf>.

SYSTEMATISK SKJEVHET

En stat som med sine formuesinntekter kan kjøpe en større del av verdiskapningen trenger ikke å vri ressursbruken over mot offentlig sektor. Det er bare hvis politikerne ønsker det, at det blir slik. Som Dyvi påpekte, kan staten motvirke vridningen ved å redusere skattene.

I perioden 2002–2021, har imidlertid ca. 86 prosent av det finanspolitiske handlingsrommet knyttet til innfasingen av oljeinntekter blitt brukt til å øke offentlige utgifter. 14 prosent har blitt brukt til skatte- og avgiftsreduksjoner (NB21, s. 55). Tallene for 2014–2021 er 10 prosent til skatte- og avgiftsreduksjoner og 90 prosent til andre formål.

Dette står i sterk kontrast til hvordan for eksempel en typisk krone i personinntekt fordeles mellom offentlig og privat pengebruk. Nasjonalbudsjettet forteller oss at gjennomsnittsskatten i personbeskatningen er ca. 25 prosent (NB21, Tabell 4.4). Litt enkelt fordeles altså 75 øre av en typisk personinntektskrone til privat sektor og 25 øre til felleskapet.

Et inntektssjokk, for eksempel et produktivitetssjokk, som gir høyere personinntekter i norsk økonomi, vil altså fordeles 25–75 mellom offentlig og privat sektor. Et inntektssjokk med opprinnelse i oljefondet har til sammenlikning blitt fordelt 86–14 mellom offentlig og privat sektor. Hvis denne fordelingen fortsetter og oljefondet vokser mer enn verdien av den innenlandske human- og realkapitalen, kan offentlig sektor fortsette å vokse mer enn privat sektor.

Eksempelet over med personskatter er en forenkling i forhold til det totale skattetrykket i økonomien. Moms- og selskapsskatter vil for eksempel også spille inn. En mer komplett analyse kunne ta hensyn til summen av alle skatter og avgifter og vurdere hvordan et typisk inntektssjokk i den innenlandske økonomien allokteres mellom offentlig og privat sektor sammenliknet med et inntektssjokk med opphav i oljefondet. Det er usannsynlig at skattetrykket for de innenlandske inntektene er over 86 prosent.

Hvorfor fordeles en inntektskrone fra oljefondet forskjellig fra en inntektskrone generert på andre måter? Det ligger utenfor denne kommentaren å svare på dette spørsmålet, men noen hypoteser kan nevnes. En er at den økte bruken over offentlige budsjetter kan reflektere at det velferdsstaten tilbyr er såkalte luksusgodter, som har en inntektselastisitet over en. Det betyr at andelen av disse godene i vare- og tjenestekurven som den norske befolkningen

ønsker å konsumere stiger etter som inntekten øker.¹¹ En annen hypotese er at offentlig sektor ikke har lyktes med reformer som holder kostnadsnivået nede. En tredje er at pengerikeligheten til staten har gjort at diverse interessegrupper har fått sterke gjennomslag. I stedet for å prioritere bort fra andre poster på budsjettene, har en økt de offentlige budsjettene og latt privat sektor få bestemme over en mindre andel av ressursene i økonomien.

UTFORDRINGER MED EN STØRRE OFFENTLIG SEKTOR

Det er begrenset med underliggende realressurser i økonomien og en økende andel av disse har altså siden 2007 blitt underlagt offentlige budsjetter. Det er viktig at mulige realøkonomiske konsekvenser av denne vridningen belyses. For eksempel, hvor stor er kostnaden ved å finansiere offentlig forbruk i Norge? For hvert øre vi velger å bruke til offentlig forbruk, er det ett øre i skatteinntekter som kunne ha vært redusert. Det er godt kjent at det er en kostnad ved offentlig pengebruk som er knyttet til at skatter og avgifter vrir adferd. For eksempel vil folk gjerne arbeide mindre hvis deres arbeidsinntekter beskattes. Hvis folk sitt arbeidstilbud er sensitivt til slike forskjeller i avkastningen på arbeid vil det innebære et produksjonstap for økonomien. Skatter og avgifter betyr typisk at færre av realressursene i økonomien mobiliseres. Det betyr at det blir mindre produksjon og at det skapes mindre i norsk økonomi. Andre viktige spørsmål er hvordan vridningen mot offentlig sektor påvirker produktiviteten i resten av økonomien og hvor god produktiviteten er i offentlig sektor.

KONKLUDERENDE BEMERKNINGER

Med økende offentlige konsum- og investeringsandeler og offentlige budsjetter som utgjør nær to tredjedeler av fastlandsøkonomien i 2020, ser covid-19 krisen ut til å forsterke et urovekkende trekk ved den norske økonomien de siste 10–15 årene.

Det er vanskelig å mene noe om hva som vil skje med realvalutakursen og prioriteringene mellom offentlig og privat sektor i årene som kommer. Over de siste årene har vi imidlertid lært at et voksende oljefond målt i norske kroner har gått hånd-i-hånd med en ekspansjon av det offentliges andel av økonomien. Det er på tide å vurdere om vi trenger ekstra retningslinjer for oljepengebruken i lys av disse erfaringene.

¹¹ Robert E. Hall og Charles I. Jones diskuterer dette for helseutgifter i sin artikkel: «The Value of Life and the Rise in Health Spending», *Quarterly Journal of Economics*, February 2007, Vol. 122 (1), pp. 39–72.



MICHAEL HOEL
Universitetet i Oslo, Frischsenteret og Vista Analyse

Nasjonalbudsjettet: Utsikter for petroleum, klima og elbiler

I nasjonalbudsjettet for neste år har naturlig nok konsekvensene av koronapandemien for i år og neste år blitt viet stor plass. I denne kommentaren vil jeg likevel ha et litt lengre tidsperspektiv og se hva dagens politikk, og signaler for politikk fremover, betyr for tre viktige områder: petroleum, klima, og elbiler.

PETROLEUMSBESKATNINGEN

Etter et kraftig prisfall sommeren 2014, har oljeprisen stort sett holdt seg mellom 40 og 70 dollar per fat, inntil det ble et kraftig oljeprisfall (til under 30 dollar per fat) i mars i år. Deretter har oljeprisen igjen steget, og ligger er nå i overkant av 40 dollar per fat.

Det kraftige oljeprisfallet førte til at petroleumsbeskatningen ble endret. Allerede før endringen var skattereglene utformet slik at satsen for skattefradragene knyttet til investeringskostnader var betydelig høyere enn skattesatsen for løpende inntekter (78 prosent). Etter regelendringen er dette blitt forsterket: I vedlegg 1 i skatteproposisjonen (Prop. 1 LS (2020–2021)) står det «Selskapenes andel av investeringene etter skatt er om lag 10 pst. med de midlertidige endringene.» I forhold til et nøytralt skattesystem gir dette tapt skatteproveny lik om lag 16 milliarder kroner.

Petroleumsbeskatningen etter endringen har samme virkning som en investeringssubsidie lik 55 prosent av investeringsbeløpet og deretter en nøytral beskatning

($1 - 10/22 = 0,55$). I tillegg til proveny-tapet på 16 milliarder kroner risikerer vi derfor at det gjennomføres prosjekter som er klart ulønnsomme fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Dessuten kan prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme bli utformet og dimensjonert på måter som maksimerer selskapenes overskudd, og ikke samfunnets overskudd.

Det er liten tvil om at det fortsatt finnes mange samfunnsøkonomisk lønnsomme petroleumsinvesteringer. Men hvorfor risikere å bruke overskuddet fra disse til å subsidiere ulønnsomme investeringer?

Det er mange sektorer som har fått stor midlertidig støtte på grunn av koronapandemien. Men det er en stor forskjell fra petroleumssektoren. For flytransport, reiseliv, kultur etc er det helt klart at det store fallet i etterspørselen vil bli reversert i løpet av maksimalt et år eller to. Ikke nødvendigvis helt reversert, men det vil helt sikkert etterhvert bli en betydelig økning i flytransport og andre tjenester som er hardest rammet. Det samme kan ikke sies

om petroleumssektoren. Det er slett ikke sikkert at oljeprisen vil øke i årene fremover. Selv om det etterhvert blir økt etterspørsel etter transport, vil teknologiutvikling og fremtidig klimapolitikk kunne sette en demper for etterspørselen etter alle fossile brensler.

Endringen av petroleumsbeskatningen vil ha virkning for investeringer ut 2024. Og hva vil skje hvis oljeprisen i 2024 fremdeles ligger under 45 dollar per fat? Er det noen som tror at det ikke blir en voldsom lobby-virksomhet for å forlenge de (for selskapene) gunstige skattereglene?

KLIMAPOLITIKKEN

Norges klimapolitikk er utførlig beskrevet i avsnitt 3.7 i Nasjonalbudsjettet. Der og andre steder er det mange tall å forholde seg til når det gjelder de norske klimamålene. Norge har sluttet seg til Parisavtalen sammen med EU, og det mest konkrete og forpliktende målet Norge har er vår avtale med EU om våre utslipp. Omtrent halvparten av norske utslipp er omfattet av EUs kvotesystem, slik at disse ivaretas av EUs felles regler for kvotesystemet. Den andre halvparten av norske utslipp, dvs. de ikke-kvotepliktige utslippene, er de mest interessante når det gjelder norske mål og virkemidler. Ifølge avtalen Norge har med EU skal norske ikke-kvotepliktige utslipp reduseres med 40 prosent fra 2005 til 2030. Et mer ambisiøst og mindre forpliktende mål finnes i Granavoll-plattformen, der det står at Norges ikke-kvotepliktige utslipp skal reduseres med minst 45 prosent sammenlignet med 2005.

Målet om 40 prosent reduksjon fra 2005 til 2030 er krevende: Fra 2005 til 2019 sank ikke-kvotepliktige utslipp med 0,8 prosent per år. Fra 2019 til 2030 må den årlige reduksjonen være 3,6 prosent per år dersom målet skal nås. I nasjonalbudsjettets fremskrivning med uendret virkemiddelbruk er den årlige reduksjonen antatt å være 2,2 prosent. I dette anslaget antas det at elbilandelen av nye biler blir 90 prosent allerede i 2025. Elbilandelen har økt kraftig de siste ti årene, men det er ikke opplagt at det blir like lett å øke den fremover selv med de kraftige virkemidlene som er i bruk i dag. Det er lett å erstatte bil nummer to med elbil, og heller ikke spesielt tungvint å ha elbil som eneste bil dersom en har enkel tilgang på lademulighet hjemme. Men etterhvert vil det bli mange bilkjøpere som ikke tilhører disse kategoriene, og da er det ikke opplagt at elbilandelen vil fortsette å øke raskt.

For å oppnå utslippsmålet gitt ved Norges avtale med EU må altså virkemiddelbruken fremover skjerpes betraktelig.

Det står lite konkret om dette i Nasjonalbudsjettet. Ett av virkemidlene som brukes for ikke-kvotepliktige utslipp er CO₂-avgiften. Den er på 544 kroner per tonn i 2020, og foreslås økt til 591 kroner i 2021. Dette er i tråd med hva Regjeringen tidligere har vedtatt, nemlig at denne avgiften skal øke med 5 prosent utover generell prisstigning hvert år. Dette er vel og bra, men Regjeringen foreslår samtidig at veibruksavgiften settes ned tilsvarende økningen i CO₂-avgiften, noe som også ble gjort fra 2019 til 2020. Hva som er riktig veibruksavgift kan selvsagt diskuteres, men denne avgiften bør uansett settes utfra andre hensyn enn å motvirke CO₂-avgiften. Med den foreslåtte politikken blir summen av veibruksavgift og CO₂-avgift uendret; dette svekker klart virkemiddelbruken for veitrafikken, som i 2019 utgjorde 34 prosent av ikke-kvotepliktige utslipp.

Gitt Norges ambisiøse klimamål er CO₂-avgiften altfor lav, og må dermed suppleres med en rekke typer subsidier og direkte virkemidler. Hva som «riktig» avgift kan diskuteres, og vil bli avhenge av i hvilken grad Norge buker fleksibiliteten som EU-reglene muliggjør, blant annet kjøp av tilleggsrettigheter fra EU gjennom ESR-ordningen (ESR = Effort-Sharing Regulation). I Granavoll-plattformen står det: «Om strengt nødvendig kan fleksibiliteten i EUs rammeverk benyttes.» En naturlig tolkning av dette er at en vil foretrekke å redusere utslipp i Norge fremfor å kjøpe rettigheter fra EU selv om førstnevnte er noe dyrere. Samtidig er det rimelig å tro at det er grenser for hvor mye ekstra-kostnader myndighetene vil påta seg når samlede utslipp fra Norge og EU uansett blir de samme.

Styrken på virkemiddelbruken for å oppnå 40 prosent reduksjon i ikke-kvotepliktige utslipp er drøftet i avsnitt 3.7.5 i nasjonalbudsjettet. Det vises blant annet til Klimakur, hvor det anslås at det er mulig å redusere utslippene med 45–50 prosent fra 2005 til 2030 «til en tiltaks-kostnad inntil 1500 kroner per tonn». Det vises også til en studie fra SSB (Fæhn mfl., 2020) som antyder at prisen på utslipp må økes til om lag 4000 kroner per tonn dersom norske ikke-kvotepliktige utslipp skal halveres i 2030.

Nasjonalbudsjettet viser også til beregninger gjort av Europakommisjonen som viser at «prisen på ikke-kvotepliktige utslipp må økes til om lag 500 kroner per tonn dersom EU skal nå sitt mål om 40 prosent utslippsreduksjon». Prisen på utslippsrettigheter kjøpt fra EU via ESR er også belyst i en studie av Bye mfl. (2019), og prisen viser seg å avhenge sterkt av hva som forutsettes. Vista analyse (2020) har med utgangspunkt i denne studien antydnet at

prisen på utslippsrettigheter kjøpt fra EU neddiskontert til 2020 kan ligge mellom 550 og 1100 kroner per tonn CO₂.

Uansett de nøyaktige tallene: Det er grunn til å tro at det vil være svært kostbart for Norge helt å avstå fra å bruke EUs fleksible mekanismer. Kanskje er framskrivningen i Nasjonalbudsjettet (2,2 prosent reduksjon per år) et rimelig anslag på hva som vil skje, og at Norge fyller gapet med bruk av EUs fleksible mekanismer.

ELBIL-POLITIKKEN

Riktig elbil-politikk i er ifølge «economics 101» å avgiftsbelegge CO₂-utslipp og andre eksternaliteter knyttet til kjøring av ulike kjøretøy, og deretter overlate til markedet å bestemme hvor mange som velger elbiler. Norsk politikk er ganske langt fra dette: For det første er den generelle CO₂-avgiften langt lavere enn hva som må til for å oppnå de norske klimamålene. Dette er delvis kompensert for ved å ha andre avgifter på kjøp og eie av bil, som til dels avhenger av bilens CO₂-utslipp.

For det andre gis det omfattende subsidier til kjøp av elbil (spesielt momsfritak) samt andre fordeler ved bruk av elbil (lavere satser for bompenger, adgang i kollektivfelt mm). I avsnitt 3.7.5 står det: «Beregninger gjort av Finansdepartementet viser at avgiftsfordelene for elbiler samlet kan anslås til i overkant av 12 000 kroner per tonn spart CO₂». Det er litt uklart hvor drette tallet kommer fra. Fjorårets nasjonalbudsjett (avsnitt 3.7.4) omtaler flere studier som peker på en kostnad mellom 5000 til 15000 kroner per tonn CO₂, men som forventes å synke i årene som kommer. I de fleste slike studier er en viktig del av kostnaden elbilenes fritak for merverdiavgift og engangsavgift. Moms-fritaket er uten tvil en form for subsidie. Det samme kan imidlertid ikke uten videre sies om fritaket for engangsavgiften. Selv om Norge helt siden 1955 har hatt høy engangsavgift på kjøp av bil, er det ingenting i skatteteori som tilsier at dette er en opplagt avgiftsform. I dag kan engangsavgiften begrunnes med at CO₂-avgiften er for lav. I så fall blir det feil å bruke betegnelsen subsidie når elbiler fritas fra denne avgiften. Det er kanskje på høy tid å endre navnet fra engangsavgift til fossilbil-avgift eller lignende.

Uansett de nøyaktige tallene: Det er helt klart at virkemiddelbruken rettet mot elbilkjøp er langt kraftigere enn virkemiddelbruken på det meste av de øvrige ikke-kvotepliktige utslippene. En kostandeffektiv oppnåelse av målet

for ikke-kvotepliktige utslipp tilsier lik styrke i virkemiddelbruken på tvers av sektorer.

Nasjonalbudsjettet har et interessant avsnitt «4.6 Bærekraftige bilavgifter». Der vises det blant annet at eksternaliteter fra bilkjøring utover CO₂ (lokale utslipp, ulykker, støy, kø, veislitasje) i liten grad avhenger av biltypen. Disse eksternalitetene er i dag på en imperfekt måte ivarettatt gjennom veibruksavgiften. Men siden veibruksavgiften innkrevers gjennom salg av bensin og diesel, betales ikke denne ved kjøring av elbil.

I dette avsnittet står det videre at «...et bærekraftig bilavgiftssystem bør være etablert rundt 2025» og videre at «et bærekraftig bilavgiftssystem må prise de eksterne kostnadene som bruk av kjøretøy innebærer». Det er vanskelig å se annet enn at dette må bety en ganske kraftig økning i kostnaden ved kjøring av elbil.¹ Eller som det står i avsnittet: «For at de eksterne kostnadene skal prises på en mest mulig treffsikker måte, kan det derfor bli nødvendig å helt eller delvis erstatte dagens veibruksavgift på drivstoff med en annen type avgift, for eksempel en posisjonsbasert veibruksavgift».

Det er vanskelig å være uenig med disse prinsippene. Men det skal bli svært interessant å se hvordan de skal innføres mens en samtidig sikter mot at elbiler skal utgjøre 90 prosent av nybilsalget i 2025. Et forbud mot bensin- og diesellbiler er neppe aktuelt, men vi kan ikke se bort fra en kraftig økning av engangsavgiften for slike biler frem mot 2025. Dette vil i så fall være en reversering av de senere årenes politikk.

Det er liten tvil om at elbil-politikken virker, i den forstand at den har bidratt til å redusere utslippene fra norsk ikke-kvotepliktig sektor. Siden elbil-politikken har vært en sentral og kostbar del av norsk klimapolitikk, er det av interesse å se også på de globale virkinger av elbilpolitikken. Går verdens utslipp ned med like mye som de norske, eller mer, eller mindre?

En overgang fra fossile biler til elbiler vil redusere utslipp fra Norge. Siden Norge er knyttet nært til det europeiske kraftmarkedet, vil en betydelig del av kraftforbruket til elbilene komme fra økt produksjon i europeiske kraftverk. Enn så lenge vil en betydelig del av denne økte kraftproduksjonen komme fra kullkraftverk. (Jeg har en kollega

¹ Et forsiktig første skritt er tatt i årets forslag til statsbudsjett: Det foreslås at også elbiler skal betale trafikkforsikringsavgift, om enn med redusert sats.

i Tyskland som derfor bruker betegnelsen kull-biler om elbiler.) Dette skulle tilsi at til tross for at elbiler reduserer utslipp i Norge, øker de utslippene i resten av Europa. Den kombinerte energieffektiviteten av moderne kullkraftverk og elbiler er typisk høyere enn for bensin- og dieselmotorer. Det er derfor nærliggende å konkludere at den norske elbilpolitikken bidrar til at samlede europeisk utslipp går ned.

Hva med virkningene på utslipp i resten av verden? For å svare på dette, må vi se mer detaljert på markedene for olje og kull. Anta for et øyeblikk at verdens tilbud av olje er helt pris-uelastisk. I så fall ville den reduserte etterspørselen etter olje pga overgang til elbiler ikke ha noen virkning på samlet produksjon og bruk av olje; den eneste virkingen ville være lavere oljepris. CO₂-utslipp fra olje ville i så fall være upåvirket. Hvis samtidig tilbudet av kull var høyere jo høyere kullpris, ville den økte etterspørselen etter kull gi økte CO₂-utslipp fra kull. Nettovirkningen av overgang til elbiler ville dermed være at verdens CO₂-utslipp øker. I virkeligheten er selvsagt ikke verdens oljeproduksjon uavhengig av oljeprisen. Men konklusjonen over holder dersom tilbudselasticiteten for olje er tilstrekkelig liten i forhold til tilbudselasticiteten for kull.

Resonnementet over ser bort fra EUs kvotesystem. Kullkraft er inkludert i kvotesystemet, slik at økte utslipp fra kullkraftverk vil bli motsvart av reduserte utslipp andre steder innen kvotesystemet (nå eller i fremtiden). Olje til transport er derimot ikke inkludert i kvotesystemet, slik at redusert bruk av olje til personbiler vil gi lavere utslipp fra olje i Europa. Nettoeffekten av en overgang til elbiler er altså mindre samlede utslipp fra Europa. Dette resonnementet forutsetter at kvotesystemet er «tett», i den forstand at økte utslipp ett sted fullt ut motsvares av reduserte utslipp andre steder i kvotesystemet. En nylig vedtatt endring i reglene for tildeling av kvoter innebærer at kvotesystemet ikke er helt tett: Økte utslipp bidrar til lavere fremtidig akkumulert sparing av kvoter, som i neste omgang innebærer høyere tildeling av nye kvoter. Ifølge Perino (2018) er imidlertid denne effekten forholdsvis svak, og vil bare være til stede de nærmeste årene.

En siste viktig komplikasjon skyldes EUs direktiv om utslippskrav for nye biler. Som alle EU-regler er detaljene også her uoversiktlige og kompliserte. Kortversjonen er imidlertid som følger²: Gjennomsnittlig CO₂ per km for

alle nye biler solgt i EU/EØS må ligge under en fastsatt grense; for 2021 er denne grensen 95 gram CO₂ per km. Utslippsstandarden kan overføres mellom bilfabrikanter: Hvis en fabrikant selger biler som har utslipp under kravet, kan overskuddet selges til en fabrikant som har utslipp over kravet. Spesielt kan en fabrikant som lager elbiler overføre overskuddet til andre biler den selv produserer eller til andre fabrikanter. Dersom dette markedet virker perfekt, vil derfor kravet på 95 gram CO₂ per km bli bindende for gjennomsnittet av alle biler produsert.

Så lenge grensen for utslipp per km er bindende, vil ytterligere særavgifter, subsidier eller reguleringer ikke påvirke gjennomsnittlig utslipp for nye biler. En subsidie til nye elbiler vil bare gjøre det enklere for bilfabrikantene å holde seg innenfor det fastsatte utslippskravet. Antall elbiler kan gå opp, men de resterende bilene kan da ha høyere utslipp per km. Med en fastsatt utslippsgrense vil subsidiering av deler av bilflåten (dvs. elbilene) virke som en generell subsidie til *alle* biler, siden egenskapene til bilene (i snitt) er fastsatt gjennom reguleringen. Dette er resultatet er nært knyttet til en generell egenskap til såkalte fornybare porteføljestandarder (som grønne elsertifikater, innblandingskrav for biobrensel, o.l.), som påpekt av Greener mfl. (2014): En subsidie til fornybar energi når en har en bindende porteføljestandard er en subsidie til *all* energi, og øker dermed også bruken av «brun» energi. På samme måte kan dermed en subsidie til elbiler føre til økt salg av biler generelt, og dermed også til økte utslipp, siden utslipp per bil er regulert. Selv om sistnevnte effekt er svak, illustrerer den at virkningen på europeiske og globale utslipp av norske subsidier til elbiler på ingen måte er opplagt.

På bakgrunn av resonnementene over kunne det være fristende å konkludere at den norske elbilpolitikken ikke bidrar til reduserte globale utslipp. Men verden er for komplisert til at en slik bombastisk konklusjon kan trekkes. (Minst) to tilleggsmomenter gjør det vanskeligere å konkludere: Fremtidige utslippskrav til nye biler solgt i EU/EØS kan bli påvirket av hvor mange elbiler som selges i dag (selv om det enn så lenge er vedtatt at kravet i 2030 skal være 37,5 prosent strengere enn kravet for 2021). Dessuten kan økt salg av elbiler bidra til en teknologiutvikling som bringer elbilenes produksjonskostnad ned, og dermed bidra til økt andel elbiler både i Europa og ellers i verden.

² Detaljer er gitt i <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2018/jan/co2-utslippskrav-til-person--og-varebiler-revisjon/id2591287/#:~:text=Forordningen%20stiller%20krav%20om%20at,redusere%20sine%20utslipp%20med%2031%20%25.>

REFERANSER

- Bye, B., T. Fæhn og O. Rosnes (2019). Marginal abatement costs under EU's effort sharing regulation. A CGE Analysis. Rapport 2019/10, Statistisk sentralbyrå.
- Fæhn, T., K.R. Kaushal, H. Storrøsten, H. Yonezawa og B. Bye (2020). Abating greenhouse gasses in the Norwegian non-ETS sector by 50 per cent by 2030. Rapport 2020/22, Statistisk sentralbyrå.
- Greaker, M., M. Hoel og K.E. Rosendahl (2020). Does a Renewable Fuel Standard for Biofuels Reduce Climate Costs? *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* 1(3), 337–363.
- Perino, G. (2018). New EU ETS phase 4 rules temporarily puncture water-bed. *Nature Climate Change* 8, 262–264.
- Vista Analyse (2020). Kalkulasjonspris for CO₂ og utslipp av CO₂ i transportmodellene. Rapport 2020/03.



SAMFUNNSØKONOMENE

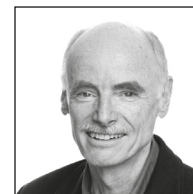
For raske oppdateringer og nyheter,
følg oss på facebook og twitter!



twitter.com/Samfunnsokonom



facebook.com/samfunnsokonomene



DIDERIK LUND
Professor emeritus
Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

Kraftig subsidiering av norsk petroleum¹

Stortinget vedtok i juni 2020 midlertidige subsidier til investeringer i norsk petroleumsvirksomhet. Bakgrunnen var den lave lønnsomheten som fulgte koronapandemien og en samtidig svekkelse av prissamarbeid. Hensikten skal være å redde aktivitet, særlig i leverandørnæringen. Subsidiene vil vare i flere år, typisk til slutten av 2020-tallet. De medfører at prosjekter som er klart ulønnsomme under null skatt, vil kunne bli lønnsomme for selskapene. Samlede subsidier har vært anslått til omkring 8 milliarder kroner i samlet nåverdi så lenge ordningen varer. Men dette dreier seg om prosjekter som ville ha vært gjennomført uansett. For de prosjektene som blir gjennomført som følge av ordningen, vil subsidiene kunne bli det mange-dobbelte. Noe anslag for dette har ikke vært forelagt Stortinget. Ordningen vil styrke Norges oljeavhengighet i en tid da den burde ha vært redusert. Den kan dessuten føre til en uheldig opphoping av prosjekter i tid.

INNLEDNING

Ved inngangen til 2020 var oljeprisen (Brent spot) over 68 USD/fat. Den falt under 20 USD/fat mot slutten av april. To av årsakene var koronapandemien og svekket samarbeid mellom viktige produsentland. Det er rimelig å anta at forventninger om framtidige priser også har falt, om ikke fullt så kraftig. Pandemien kan ha varige effekter. Dessuten, samarbeidet i og utenfor OPEC har periodevis hatt stor

effekt på prisene, og en svekkelse kan gjøre det vanskelig å gjenopprette nødvendig tillit.

Norske myndigheter reduserer eksport av olje for å bidra til høyere priser. Sammenliknet med selskapenes planer blir utvinningen redusert med 250 000 fat per dag i juni og 134 000 fat per dag i andre halvår ifølge NRK 29.04.20. Oljeselskap som ikke har ambisjoner om å påvirke prisene, vil naturligvis også reagere på prisetallet. Der utvinningen er i gang, vil de sjelden ønske å avbryte, for variable kostnader er lave. Men investering i, og planlegging av, nye felt blir utsatt. Prosjektene ser ikke lenger lønnsomme ut, verken for selskap, stat, eller samfunn. Dette får store konsekvenser for leverandørnæringen, som risikerer innskrenkninger

¹ Forfatteren var medlem av Petroleumsskatteutvalget 1999–2000, NOU (2000:18), men har ikke deltatt i Finansdepartementets arbeid med seinere skatteendringer. Forfatteren var medlem av det ikke-statlige Klimaomstillingsutvalget 2020. Takk til Katinka Holtmark og Knut Einar Rosendahl for nyttige kommentarer. Ansvar for gjenværende feil og mangler er forfatterens. Epost: diderik.lund@econ.uio.no.

og konkurser med påfølgende arbeidsledighet. På denne bakgrunnen vedtok Stortinget i juni 2020 en midlertidig skatteendring, som er temaet her.

Avsnitt 2 beskriver skattesystemet og endringen. Avsnitt 3 analyserer effektene av endringen på investeringsinsentivene teoretisk, og avsnitt 4 tallfester. Avsnitt 5 gir en antydning om hvor store subsidier kan være i kroner. Avsnitt 6 drøfter mulige konsekvenser av endringene og ser dem i sammenheng med norsk petroleumspolitikken fram til nå. Avsnitt 7 konkluderer.

NORSK PETROLEUMSSKATT FØR OG ETTER JUNI 2020
Petroleumsutvinning betaler 22 prosent selskapsskatt og 56 prosent særskatt. Satsene er ikke endret nå. Summen av dem, 78 prosent, har vært uendret siden 1992. Grunnlaget for selskapsskatt er definert som i andre næringer, men med seks års lineær avskrivning av investeringskostnader, som antas å være raskere enn faktisk verdifall av kapitalen. Driftskostnader og netto finanskostnader er fradragsberettiget umiddelbart. Det er også letekostnader, og for disse blir skatteverdien av fradraget (fradrag multiplisert med skattesats) refundert hvis selskapet ikke har andre inntekter å trekke fra mot samme år.

Grunnlaget for særskatt var før juni 2020² det samme som for selskapsskatt, bortsett fra et ekstra fradrag, friinntekt. Friinntekten var 5,2 prosent av investeringene per år i fire år, tilsammen 20,8 prosent, se Lund (2013a, 2014). I særskatten er det begrenset hvor mye selskapet kan trekke fra av gjeldsrenter, maksimalt renter for gjeld lik halvparten av skattemessig nedskrevet verdi av kapitalen. Jeg antar i likhet med Finansdepartementet³ at selskapene benyttet fradraget maksimalt. Da vil det være proporsjonalt med investeringene.

Særskatten begrunnes i at selskapene får lisenser uten noen betaling som kunne tilsvare hva lisensene er verdt, kalt grunnrente. Uten særskatt ville avkastningen, på grunn av grunnrente, typisk overstige minstekravet til avkastning. Mye av grunnrenten kan derfor tas inn til staten uten å ødelegge selskapenes villighet til å investere. Før juni 2020 var særskatten forsøkt utformet, riktignok med svakheter, som et nøytralt tillegg til selskapsskatt. Det vil si at prosjekter som er lønnsomme hvis de bare illegges selskapsskatt, også skal være lønnsomme under selskapsskatt pluss

særskatt. Omvendt, hvis ikke lønnsomme under selskapsskatt, skal de heller ikke være lønnsomme under særskatt.

De midlertidige endringene, jf. Innst. 351 L (2019–2020), gjelder alle investeringer 2020–2021. Deretter gjelder de prosjekter som får godkjent Plan for utbygging og drift (PUD) heretter, og som har levert PUD for godkjenning innen utgangen av 2022. Investeringer fram til utvinningsstart i slike prosjekter får nå rausere fradrag i særskatten, mens selskapsskatt beholdes uendret. I særskatt kan investeringer trekkes fra umiddelbart, ikke avskrives over seks år, og friinntekt gis umiddelbart med 24 prosent, ikke 20,8 prosent over fire år. Bortsett fra økningen fra 20,8 til 24 er dette en framskynding av fradrag, og dermed utsettelse av skatt. Flere politikere har valgt å se bort fra at selskapene regner nåverdi, og nekter å omtale en slik framskynding som skattelette. Nåverdi av disse to typene fradrag har imidlertid økt betydelig.⁴ Varigheten av ordningen kan bli i hvert fall til 2029, siden de siste prosjektene i ordningen får godkjent PUD mot slutten av 2023, starter investeringer i 2024 eller 2025, og typisk må investere fire-fem år før utvinning starter.

Endringene fører til et klart brudd med ideen om nøytralitet. Noe som er ulønnsomt under null skatt, og enda mer ulønnsomt under selskapsskatt, kan nå bli lønnsomt på grunn av særskatten. Det kan synes paradoksalt at en særskatt kan bidra til lønnsomhet. Dette skyldes store skattefradrag kombinert med ordninger som gjør at selskapene med sikkerhet vil nyte godt av fradragene. Et prosjekt kan dermed betale negativ skatt, det vil si motta subsidier, både i enkeltår og gjennom sin levetid. Slik har det også vært fram til nå, men vi skal se at fradragene er blitt større.

Fire ordninger sikrer fradragsverdiene: konsolidering, leterefusjon, underskuddsframføring med rente, og opphørsrefusjon.⁵ De fleste petroleumsskattesystemer har få eller ingen av de fire, og det er unikt at Norge har alle fire.

⁴ Begrensningen i rentefradrag betyr, derimot, i kombinasjon med umiddelbar utgiftsføring av investeringene, at gjeldsrenter ikke lenger kan trekkes fra i særskatt, siden skattemessig nedskrevet verdi av investeringene blir null fra første år.

⁵ Alle disse fire ordningene har vært på plass siden 2005. For petroleum gjelder de både særskatt og selskapsskatt. Konsolidering betyr at selskapene betaler skatt av inntekt fra alle sine norske petroleumssjekter under ett. I et år med skattemessig underskudd (konsolidert) kan dette framføres til fradrag neste år med tillegg av rente, slik at nåverdien blir uendret. Hvis det gjenstår underskudd til fradrag når virksomheten opphører, vil skatteverdien av dette bli refundert. For 2020 og 2021 er det nå innført en femte ordning med utbetaling av skatteverdien av alle underskudd, slik det tidligere bare var for letekostnader.

² «Før juni 2020» betyr før vedtaket i Stortinget i juni, men vedtaket gjelder investeringer fra januar 2020.

³ Se Prop. 150 LS (2012–2013) og Prop. 1 LS (2019–2020).

Hensikten er at staten gjennom skattefradrag skal dekke samme andel av en kostnad, regnet som nåverdi, uansett om selskapet går med overskudd eller underskudd. Denne fradragssikringen er nødvendig for å oppnå nøytralitet, og jeg har argumentert for ordningene (Lund 1992, 2000, 2012). Men når fradragene blir for store, er ordningene med på å sikre subsidiering.

INSENTIVEFFEKTER AV SKATT

En ren kontantstrømskatt er en proporsjonal skatt på ikke-finansiell kontantstrøm, der et år med negativ kontantstrøm gir umiddelbar refusjon, altså utbetaling av negativ skatt. Dette er et teoretisk ideal for en nøytral skatt. Den er nøytral også under usikkerhet når selskapene verdsetter usikre framtidige kontantstrømmer på en måte som har egenskapen verdiadditivitet (Fane 1987; Bond og Devereux 1995).

La $V_{0t}(X_t)$ betegner verdsettingen i dag (tid 0) av et krav på en usikker kontantstrøm X_t som vil bli mottatt på tidspunkt t .⁶ Jeg antar verdiadditivitet, det vil si

$$V_{0t}(aW_t + bZ_t) = aV_{0t}(W_t) + bV_{0t}(Z_t), \quad (1)$$

der W_t og Z_t er usikre kontantstrømelementer, og a og b er konstanter. Jeg antar videre at selskapet verdsetter framtidige sikre kontantstrømmer ved å neddiskontere dem med en konstant rente, r .⁷

En ren kontantstrømskatt med konstant sats τ er nøytral fordi nåverdien etter skatt er positiv hvis og bare hvis nåverdien før skatt er positiv:

$$\begin{aligned} \sum_{t=0}^T V_{0t}(X_t) > 0 &\iff \sum_{t=0}^T V_{0t}((1-\tau)X_t) \\ &= (1-\tau) \sum_{t=0}^T V_{0t}(X_t) > 0. \end{aligned} \quad (2)$$

Insentiveffekten av skatt finner vi ved å gruppere ulike deler av kontantstrømmen i to ut fra hvordan de behandles skattemessig. Investeringer har særegne skattefradrag, slik at marginalskatten (mer presist, marginalt skattefradrag) for investering, τ_I , kan være forskjellig fra 78 prosent. $\tau_I I_t$ er en verdsetting, altså en nåverdi, sett fra år t , av skatteverdien av

⁶ En mye brukt konkretisering av V -funksjonen er en risikojustert forventet nåverdi.

⁷ Dette er en nominell rente, og jeg antar heretter at generell prisstigning er kjent med sikkerhet. En fullgod behandling av tilfellet med usikker inflasjon er komplisert når fradrag i skattesystemet er fastsatt nominelt. Med så lav og stabil inflasjon som vi har nå, kan vi regne med at resultatene her holder med god tilnærming.

de fradragene som selskapet får ved å investere I_t . Den blir beregnet nedenfor. Alle andre inntekter og kostnader står overfor marginalskatt $\tau_Y = 0,78$.

Både før og etter juni 2020 er de to marginale skattesatsene konstante.⁸ Det fins for eksempel ikke faste fribeløp i kroner eller skattefrihet for et antall fat olje. For det andre, på grunn av sikringen av fradragssverdiene vil marginal skattesats ikke avhenge av om selskapet går med underskudd eller overskudd.

La nå Y_t betegne differansen mellom brutto driftsinntekt for et prosjekt i år t og kostnadene samme år utenom investeringskostnader. La I_t betegne investeringskostnader i år t . Anta prosjektet varer fra år 0 til år T .⁹ Om det ikke var noen skatt, ville prosjektet være lønnsomt hvis og bare hvis

$$\sum_{t=0}^T V_{0t}(Y_t - I_t) > 0 \iff \sum_{t=0}^T V_{0t}(Y_t) > \sum_{t=0}^T V_{0t}(I_t). \quad (3)$$

Jeg kaller venstre side i den siste ulikheten for NVY, og høyre side NVI. Kontantstrøm fra prosjektet etter skatt i år t kan skrives $(1 - \tau_Y)Y_t - (1 - \tau_I)I_t$. Etter skatt er prosjektet lønnsomt hvis og bare hvis

$$\sum_{t=0}^T V_{0t}((1 - \tau_Y)Y_t) > \sum_{t=0}^T V_{0t}((1 - \tau_I)I_t). \quad (4)$$

Siden skattesatsene er sikre og tidsuavhengige, kan de faktoreriseres ut. Prosjektet er altså lønnsomt hvis og bare hvis $(1 - \tau_Y)NVY > (1 - \tau_I)NVI$.

Dette kan relateres til nåverdibrøken for prosjektet, som er et kjent lønnsomhetsmål. Nåverdibrøken er definert som netto nåverdi dividert med investeringskostnad. Nåverdibrøken før skatt er altså $(NVY - NVI)/NVI$, men her er det mer praktisk å legge til 1 og se på bruttonåverdibrøken, NVY/NVI . Et prosjekt er lønnsomt før skatt hvis $NVY/NVI > 1$. Det er lønnsomt etter skatt hvis

$$\frac{NVY}{NVI} > \frac{1 - \tau_I}{1 - \tau_Y}. \quad (5)$$

⁸ I det som følger, antas det enten at selskapet har andre inntektskilder slik at det alltid nyter godt av fradrag umiddelbart, eller at det er indifferert mellom dette og framføring av underskudd med rente og opphørsrefusjon. Satsen τ_I er konstant for alle investeringer i et prosjekt innenfor hvert av skatteregimene, bortsett fra at den må beregnes med en kalkulasjonsrente. Det kan tenkes at den relevante renten endres i løpet av seks år, men det ser jeg bort fra her.

⁹ Analysen som følger, kan i prinsippet skje før det startes leting, eller etter leting, før feltutbygging. Av plasshensyn blir spesielle forhold omkring leting utelatt her.

Skattevridningsbrøken $(1 - \tau_l)/(1 - \tau_v)$ måler skattevridningen, det vil si, den avgjør avviket mellom lønnsomhetskriteriene før og etter skatt. For en ren kontantstrømskatt er den 1. Om brøken er større enn 1, går vridningen i retning mindre investering, og omvendt. I hovedalternativet nedenfor blir $\tau_l \approx 0,904$ etter juni 2020, slik at $(1 - \tau_l)/(1 - \tau_v) \approx 0,096/0,22 \approx 0,436$. Dette er en meget sterk subsidie-effekt, og svarer til $100 - 43,6 = 56,4$ prosent subsidiering før skatt av de minst lønnsomme prosjektene. Det innebærer at hvis $NVI = 100$, så vil alle prosjekter med NVY mellom 43,6 og 100 bli lønnsomme etter skatt, selv om de er et sted mellom håpløst og litt ulønnsomme før skatt. Siden τ_l må beregnes som en nåverdi i de fleste skatteforslagene (med fradrag spredt over tid), vil man ikke unngå diskusjonen om kalkulasjonsrenter. Men det er viktig å legge merke til at dette bare gjelder τ_l . Så snart skattevridningsbrøken er fastlagt, er graden av vridning i nåverdibrøken fastlagt, og dette gjelder uansett hva slags kalkulasjonsrente(r) man velger for å beregne NVY og NVI . Denne eller disse kan være andre enn den som brukes for å beregne τ_l . Denne påstanden er omdiskutert,¹⁰ men at det skjer en vridning i bruttonåverdibrøk, bestemt av høyre side i (5), burde være udiskutabelt.

Skattesatsen $\tau_v = 78$ prosent, som Norge har hatt siden 1992, har bidratt til å skaffe landet store inntekter fra virksomheten. Men det er klart at jo nærmere denne satsen kommer mot 100 prosent, jo større utslag vil en få hvis τ_l avviker fra τ_v .¹¹

TALLFESTING AV INSENTIVEFFEKTER

Forslaget fra Norsk Olje og Gass (omtalt i Prop. 113 L (2019–2020)) innebar at alle fradrag for investeringer skulle gis umiddelbart.¹² Det trengs derfor ikke noen nåverdiregning¹³ for å finne at forslaget innebar $\tau_l = 0,86$, bekreftet av Thorvaldsen (2020). Skattevridningsbrøken blir 0,636, som er kraftig subsidiering.

¹⁰ Se Osmundsen og Johnsen (2013a), Lund (2013a, 2013b), Osmundsen mfl. (2013b, 2015), Davis og Lund (2018). Tilsvarende diskusjoner har oppstått i kjølvannet av utredninger om grunnrenteskatt i NOU (2019:16) (vannkraft) og NOU (2019:18) (havbruk). At dette er omdiskutert, er i seg selv en grunn til å innføre en kontantstrømskatt. Andre fordeler og ulemper drøftes i Lund (2002a, 2013a) og Osmundsen (2018).

¹¹ Et annet problem med høye skattesatser er incentiver til inntektsflytting, se Osmundsen (1995) og Lund (2002b).

¹² En positiv side ved forslaget er dermed at man unngår debatten om kalkulasjonsrenter. Men kontantstrømskatt pluss friinntekt betyr subsidiering, så det er dyrt, og det oppstår andre debatter.

¹³ En annen sak er at størrelsen på de foreslåtte fradragene baserte seg på en nåverdiregning, men dette vil jeg ikke gå nærmere inn på her.

Tre andre regimer vil bli tallfestet her: det som gjaldt i 2019, forslaget fra regjeringen (Prop. 113 L (2019–2020)) og Stortingets vedtak (Innst. 351 L (2019–2020)). I disse tre regimene er fradragene for investeringer i selskapsskatt spredt ut i tid, og i 2019-regimet også i særskatt. Dermed avhenger τ_l av nominell kalkulasjonsrente, og jeg vil vise $1 - \tau_l$ som funksjon av denne.

For beregningene antas det at alle kontantstrømmer skjer i slutten av året. Dette er faktisk, gjennomsnittlig tidspunkt for betaling av petroleumsskatt, men ikke realistisk for de øvrige kontantstrømmene. Siden hovedpoenget med disse beregningene er å sammenlikne τ_l og τ_v , og siden blant andre beregningene i Prop. 113 L (2019–2020) ser ut til å basere seg på kontantstrømmer i slutten av året, velger jeg denne antakelsen.

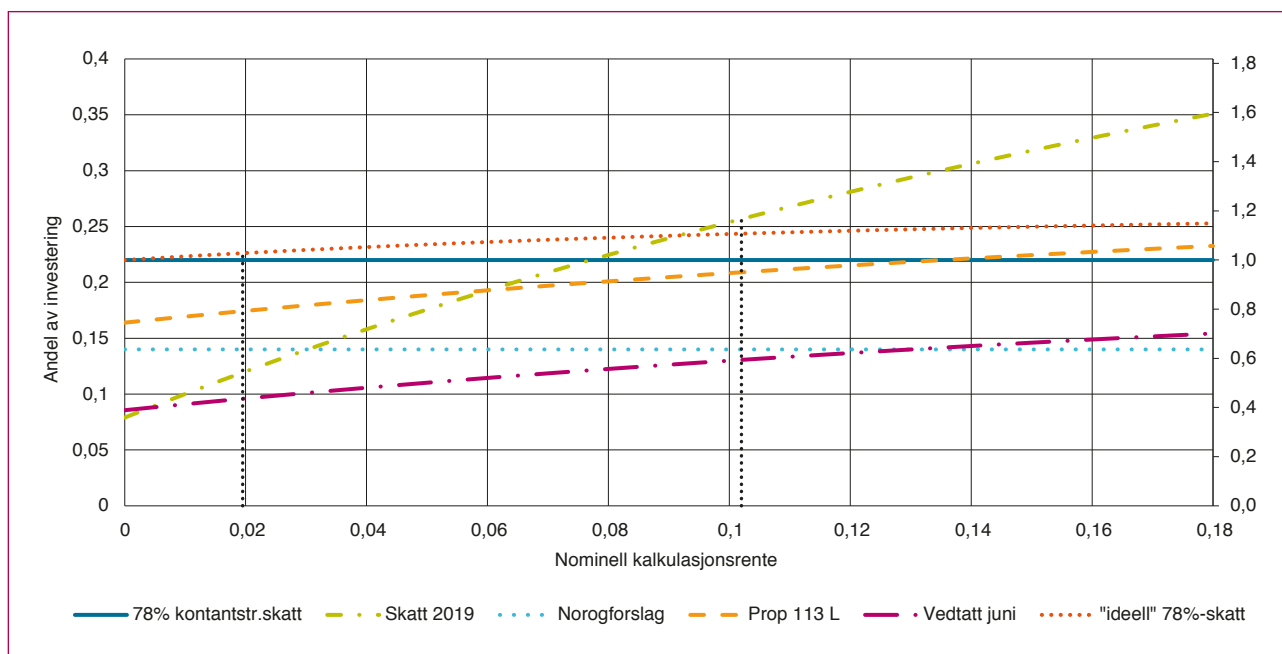
For å beregne verdien av skattefradrag i det regimet som gjaldt i 2019, følger jeg vanlig praksis¹⁴ og tar med det begrensede fradraget for gjeldsrenter i særskatt, men ikke fradraget for gjeldsrenter i selskapsskatt. Begrunnelsen fra selskapenes synspunkt er at de allerede har tatt hensyn til fradraget i selskapsskatt i avkastningskravet sitt. Det er standard i lærebøker i finans at øvrige fordeler ved finansiering skal medtas særskilt. Gjeldsrenten settes til 3,5 prosent per år som i Prop. 113 L (2019–2020), tabell 3.1.

Figur 1 viser den delen av en investering som selskapet bærer selv, $1 - \tau_l$, som funksjon av nominell kalkulasjonsrente. For å vurdere hva som kan være riktig kalkulasjonsrente, er det viktig å være klar over at den bare skal brukes til neddiskontering av skattefradrag. Dette er kjernepunktet i den diskusjonen som er henvist til i fotnote 10. I figur 1 har jeg vist resultater for et intervall av kalkulasjonsrenter for at ikke videre drøfting skal være basert utelukkende på ett valg av kalkulasjonsrente for disse skattefradragene.¹⁵

Ifølge Prop. 113 L (2019–2020) er framtidige fradrag sikre, og de skal derfor neddiskonteres med en risikofri rente, nominelt 1,95 prosent. Men proposisjonen inneholder også alternative beregninger med 10,2 prosent nominell rente. Departementet opplyser at dette er en typisk,

¹⁴ Se f.eks. Finansdepartementet 2020, tabell 3.1), Osmundsen mfl. (2015, tabell 4), Lund (2018, fotnote 19).

¹⁵ Jeg brukte samme metode i Lund (2018), men flere (bl.a. Misund m.fl. (2019, s. 24)) gjengir konklusjonene feil. Når jeg viser at det er incentiv til overinvestering hvis kalkulasjonsrenten er under et visst nivå, har jeg samtidig tydelig skrevet (Lund 2018, s. 14) at dette dreier seg om kalkulasjonsrente for skattefradrag, ikke kalkulasjonsrente for netto kontantstrøm. Men konklusjonen er blitt utlagt som om jeg omtaler det siste.



Figur 1: Andel av nåverdi investeringer som bæres av selskap; 6 ulike skatteregimer.

Høyre akse viser skattevridningsbrøken, dvs. divisjon med $(1 - 0,78)$.

risikojustert rente som oljeselskapene bruker for neddiskontering, og at selskapene hevder de bruker denne også til neddiskontering av skattefradrag. De to alternative rentene er vist som vertikale, prikkete linjer.

Det første alternativet er en ren 78 prosent kontantstrømskatt, vist som en heltrukken vannrett linje med verdi $1 - 0,78 = 0,22$. Når marginalsatt på inntekt er 78 prosent, vil dette alternativet være nøytralt i forhold til null skatt, mens alle kurver som ligger lavere, indikerer incentiv for overinvestering. Det neste alternativet er 2019-systemet, der $1 - \tau_i$ er en brattere funksjon av kalkulasjonsrenten enn for noe annet alternativ. Det skyldes at fradragene er mer spredt ut i tid. Det tredje er Norogs forslag, alle fradrag umiddelbart, med $1 - \tau_i = 0,14$ uavhengig av rente, altså en vannrett linje. Det fjerde er proposisjonen, som ga lavere skatteverdi av fradrag (og derfor høyere $1 - \tau_i$) enn 2019-systemet for lave kalkulasjonsrenter, helt opp til om lag 6 prosent kalkulasjonsrente, men høyere skatteverdi av fradrag for de kalkulasjonsrentene som selskapene typisk har hevdet er relevante. Det er derfor mulig å betrakte dette som et forslag til forbedring for begge parter.

Skattevridningsbrøken fra likning (5) er vist på høyre akse. Siden marginalsatt på inntekt er konstant lik 0,78,

framkommer denne overalt ved divisjon med $1 - 0,78$. At petroleumsskatt har gitt incentiv til overinvestering, har vært hevdet før av Finansdepartementet (2013) og Prop. 113 L (2019–2020), basert på lave kalkulasjonsrenter. Men når oljeselskapene sier de beregner $1 - \tau_i$ med samme kalkulasjonsrente som de bruker på netto kontantstrøm, kan departementet ha hatt håp om at overinvestering har vært unngått. Et slikt håp forsvinner under regimet fra juni 2020, det femte alternativet, som har $1 - \tau_i$ langt under 0,22 for alle kalkulasjonsrenter vist i figuren. At dette regimet innebærer subsidiering, blir likevel benektet av Norsk Olje og Gass (Hauglie, 2020).

Finansdepartementet (2013) (og seinere) har framholdt at idealet ikke er at hele skattesystemet skal være nøytralt i forhold til null skatt. Dette ville bli oppnådd ved å bytte ut dagens kombinasjon av selskapsskatt og særskatt med ren kontantstrømskatt med sats for eksempel 78 prosent, uten friinntekt. I stedet har idealet vært at særskatten skal være et nøytralt tillegg til selskapsskatten, slik at den vridningen selskapsskatten representerer i forhold til null skatt, skal beholdes. Siden den nevnte vridningen skyldes avskrivninger, er den avhengig av kalkulasjonsrente. Departementet har dessuten framholdt at idealet bygger på økonomisk korrekte avskrivninger i selskapsskatt, og har antatt at dette er 12 år lineært. Når $\tau_y = 0,78$, vil dette

innebære at $1 - \tau_i$ er som i den sjette kurven i figur 1.¹⁶ Sammenliknet med dette kan bare 2019-regimet gi insentiv til underinvestering for de kalkulasjonsrentene som er vist i figuren, nemlig når renten overstiger 9,2 prosent.

Til og med departementets eget forslag ga dermed insentiv til overinvestering sammenliknet med det som har vært sammenlikningsgrunnlaget deres, for alle kalkulasjonsrenter vist i figuren.

SUBSIDIER MÅLT I KRONER

Kjennskap til skattesystem og kalkulasjonsrente er nok for å måle vriddninger som vist foran. Men i offentlig debatt er det oppmerksomhet omkring subsidier målt i kroner, eller provenyendringen for staten basert på skatteendringen. Dette er relevant blant annet for å vurdere effekten av å bruke statens penger annerledes, for eksempel til ulike typer omstillingstiltak.

Hvor stort provenytap som blir utfallet, er naturligvis usikkert. Hvis olje- og gassprisene blir høye, kan både staten og selskapene komme godt ut, og mye bedre enn om de blir lave. For å vurdere om vedtaket i juni 2020 var fornuftig, må en likevel basere seg på det man visste da, og de usikre utsiktene framover. Det vil si å bruke den verdsettelsesfunksjonen som var definert foran, en risikojustert forventet nåverdi, for enkelthets skyld kalt nåverdi.

Det er forholdsvis enkelt å regne ut hvor mye subsidiene beløper seg til i nåverdi for prosjekter som uansett ville ha vært startet, uavhengig av vedtaket. For disse er økt τ_i en overføring fra staten til selskapene, som skyldes en endring og/eller tidsforskyving av skattefradrag. Det trengs investeringsbeløp og en kalkulasjonsrente for å beregne subsidiebeløp. I Revidert nasjonalbudsjett 2020 (Meld. St. 2, 2019–2020, s. 27) «anslås petroleumsinvesteringene å falle med om lag 9 pst.» (trolig reelt) i 2020 og 2021, fra et nivå i 2019 på 178,4 milliarder kroner. Med 2 prosent generell inflasjon svarer dette til 165,6 milliarder i 2020 og 153,7 milliarder i 2021, nominelt. Subsidiene på grunn av skatteendringen skyldes at τ_i vil øke med 2,34 prosentenheter som følge av vedtaket, fra 88,1 til 90,4 prosent, når det brukes 1,95 prosent nominell kalkulasjonsrente. Nominelt gir dette 3,88 milliarder i 2020 og 3,60 milliarder i 2021. Samlet nåverdi i 2020 blir 7,40 milliarder kroner.

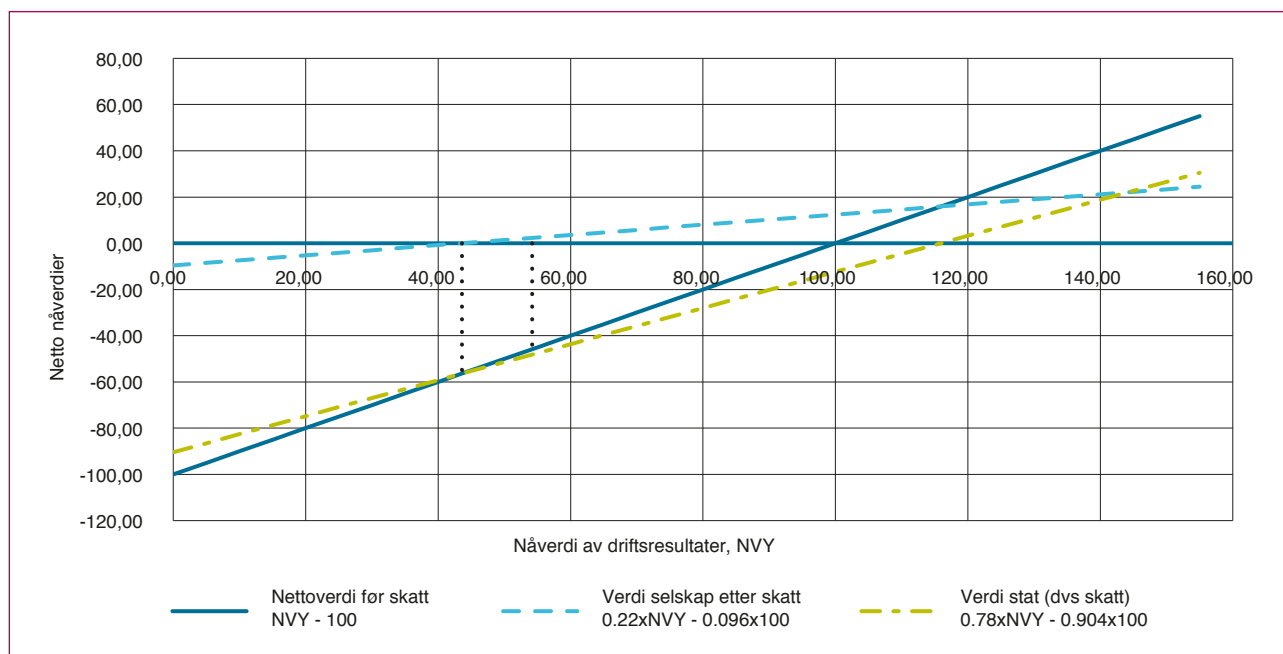
¹⁶ Dette «ideelle» systemet ligger til grunn for de årlige beregningene av skatteutgifter, se vedlegg 1 i Prop. 1 LS (2019–2020). Systemet er nærmere forklart i Lund (2018).

Om vi gjør den alternative beregningen med 10,2 prosent kalkulasjonsrente, vil τ_i øke med 12,6 prosentenheter som følge av vedtaket, fra 74,3 til 86,9 prosent. Da øker anslaget til 38,4 milliarder i nåverdi, nå med den høyere kalkulasjonsrenten. Den store forskjellen er påpekt av Alstadheim (2020). Den skyldes at høyere kalkulasjonsrente gir høyere verdi av å framskynde fradrag.

Anslaget fra Finansdepartementet (2020, tabell 1) på provenytapet var basert nettopp på 1,95 prosent kalkulasjonsrente, og på samme måte som ovenfor tas det ikke «hensyn til eventuelle atferdsvirkninger av skatteendringene» (s. 3). Jeg vil vise nedenfor at fraværet av atferdsendringer trolig innebærer en betydelig underestimert av samlet provenytap. Tabellen inneholder beregninger for både 20,8 og 26,8 prosent friinntekt. I det alternativet der ordningen strekker seg lengst ut i tid, vil en interpolasjon for 24 prosent friinntekt, som ble vedtatt, gi 7,9 milliarder kroner som nåverdi. Selv om dette tallet likner mye på 7,40 milliarder (se ovenfor), ser det ut til å være en forskjell i antakelsene.

Beregningene fra departementet inkluderer investeringer i 2022–2026 for prosjekter som får godkjent PUD mellom juni 2020 og utgangen av 2023. Investeringsanslag for disse er ikke offentliggjort. Som det framgår av sitatet foran, er disse prosjektene inkludert, men ikke som følge av en antatt atferdsendring. Når de er inkludert, er det antatt at de ville ha vært startet uavhengig av vedtaket. Selv når en ser bort fra atferdsendringer, er det vanskelig for utenforstående å gi noe velbegrunnet alternativ til departementets tall.

Som påpekt av Holtsmark (2020a, b) er det grunn til å tro at noen prosjekter blir startet på grunn av skatteendringene. Dette er den uttalte hensikten med endringene. Det må dreie seg om betydelige investeringsbeløp hvis endringene skal ha noen hensikt for samfunnet, siden det ellers ville ha vært et provenytap som ikke kunne bli oppveid av fordelene ved aktivitetssøkning. Holtsmark antar at omtrent halvparten av det anslåtte investeringsbeløpet i 2020 og 2021 (se ovenfor), vil bli gjennomført (eventuelt ikke avlyst) på grunn av skatteendringene, om lag 75 milliarder kroner per år. Et mer forsiktig anslag kan være 50 milliarder. Nedenfor viser jeg at det kan være grunn til å regne med at investeringer som blir gjennomført på grunn av skatteendringene, blir subsidiert med mellom 20 og 50 prosent. Et forsiktig anslag på subsidier er dermed mellom 10 og 25 milliarder kroner per år. Fra 2022 og utover vil det årlige beløpet trolig avta gradvis. Tilsammen, i nåverdi,



Figur 2: Deling nåverdi mellom selskap og stat; skatt juni 2020.

er det grunn til å tro at det dreier seg om flere titalls milliarder kroner.

I resten av dette avsnittet setter jeg opp en enkel modell for å illustrere noen viktige faktorer som avgjør størrelsen på forventede subsidier, sett fra juni 2020. Myndighetene har ikke offentliggjort anslag for investeringer som vil bli gjort på grunn av skatteendringene. Det er dermed ikke mulig å gi noe mer presist anslag for samlet subsidiebeløp. Modellen er inspirert av Holtmark, men har noen avvik i forutsetningene og derfor også i resultatene.

I likhet med Holtmark vil jeg anta at de prosjektene som blir startet (eventuelt ikke avlyst) på grunn av skatteendringene, ikke ville ha vært lønnsomme uten endringene. Det virker som en rimelig antakelse når det gjelder utsiktene til lønnsomhet sett fra juni 2020. Hvis ikke den forventede lønnsomheten var avhengig av subsidier, ville det ikke trenge subsidier. Det kan tenkes mer kompliserte forklaringsmodeller som åpner for andre resultater, men dette blir ikke drøftet nærmere her.

Betraktet fra tidspunktet for en investering antar jeg først som departementet at skattefradrag er sikre så snart investeringsbeløpet er fastlagt.¹⁷ Dermed kan skattefradrag ned-

¹⁷ Under regimet fra juni 2020 er bare ett av fradragene spredt over tid, nemlig avskrivningene i selskapsskatt. Refusjonsordningen er dessuten bedre enn i tidligere regimer.

diskonteres med 1,95 prosent nominelt til tidspunktet for investering, slik at $\tau_i = 0,904$ etter juni 2020.

Basert på dette viser figur 2 hvordan nåverdier av et investeringsprosjekt, sett fra tidspunktet for investeringsstart, deles mellom selskap og stat under skatteregimet fra juni 2020, som funksjon av bruttonåverdibrøk før skatt. For enkelhets skyld settes NVI til 100, og NVY varierer langs vannrett akse. Den heltrukne, første linjen er nettoverdi før skatt. Denne er summen av verdi til selskap og verdi til stat, som er vist som linje to og tre.

En loddrett, prikket linje ved NVY=43,6 viser nedre grense for lønnsomhet for selskapene under juni-2020-regimet. Figuren viser at verdi-til-selskap-funksjonen skjærer den vannrette aksene for denne NVY-verdien. Alle prosjekter som har bruttonåverdibrøk mellom 0,436 og 1 blir lønnsomme etter skatt, selv om de ville være ulønnsomme i fravær av skatt. Den høyeste graden av subsidiering er $(100 - 43,6)$ prosent = 56,4 prosent av investeringen, og skjer ved nedre grense.

Den høyre loddrette linjen viser de prosjektene som er akkurat på grensen til å være ulønnsomme for selskapene under 2019-regimet, som for øvrig ikke er illustrert i figuren. I 2019-regimet er skattevridningsbrøken ved denne lønnsomhetsgrensen 0,542, basert på 1,95 prosent diskontering som medfører $\tau_i = 0,881$. Subsidieringen under

juni-2020-regimet for et prosjekt med $NVY=54,2$, blir $(90,4 - 0,78 \times 54,2)$ prosent = 48,1 prosent av NVI.

De prikkete loddrette linjestykkene avgrensar dermed et intervall av (u)lønnsomhet i de prosjektene som startes bare under juni-2020-regimet, $NVY/NVI \in (0,436, 0,542)$. Dette bygger på en atferdsantakelse, at selskapene vil betrakte noen prosjekter som lønnsomme på grunn av en økning fra $\tau_i = 0,881$ til $\tau_i = 0,904$. Om man i likhet med Finansdepartementet (2020) som en illustrasjon alternativt vil beregne τ_i med nominell kalkulasjonsrente 10,2 prosent, så blir τ_i henholdsvis 0,743 og 0,869 før og etter juni 2020. Intervallet for bruttonåverdibrøker som gir lønnsomhet etter vedtaket, men ikke før, blir (0,594, 1,167), ikke vist i figuren. Nær øvre ende av dette intervallet vil staten ha et positivt proveny fra oppstart av nye prosjekter etter skatteendringen, men i det meste av intervallet vil det være et provenytap. Hvis selskapene oppfører seg ut fra slike vurderinger av τ_i , blir intervallet altså betydelig bredere, så det vil dreie seg om flere prosjekter som starter på grunn av skatteendringene. Men graden av subsidiering blir mindre som andel av investert beløp.

Jeg forutsetter nå, i mangel av bedre informasjon, i likhet med Holtmark (2020a, b), at potensielle prosjekter er uniformt fordelt langs horisontal akse. Jeg vil som eksempel anta at det eksisterer potensielle prosjekter med investeringsbeløp 10 milliarder kroner for hvert intervall av bruttonåverdibrøker med bredde 0,1. Antakelsen bidrar til å konkretisere beregningene, men konklusjonene mine om samlede investeringer er allerede nevnt foran, og bygger ikke på eksempelet.

At fordelingen er uniform vil bestemme effekten av at det ene intervallet er 5,4 ganger så bredt som det andre. Det skjer 5,4 ganger så mye investering hvis det bredeste intervallet gjøres lønnsomt av skatteendringen, som hvis det smaleste gjøres lønnsomt. Kombinasjonen av uniform fordeling og en lineær skattefunksjon gjør dessuten at provenytap som andel av investering kan regnes ut for en bruttonåverdibrøk midt i intervallet, henholdsvis 0,489 i det første intervallet og 0,881 i det andre.

Bredden av det første intervallet av bruttonåverdibrøker er $0,542 - 0,436 = 0,106$. Antakelsen om fordeling betyr dermed at 10,6 milliarder i investeringer utløses av skatteendringen dersom atferden bygger på at τ_i øker fra 88,1 prosent til 90,4 prosent. Tilsvarende for det bredeste intervallet utløses 57,3 milliarder.

Prosentvis subsidiering under juni-2020-regimet, sett fra tidspunktet for investering, avhenger av τ_i , og dermed av kalkulasjonsrenten. Siden Finansdepartementet betrakter disse fradragene som sikre, vil provenytapet sett fra statens side bli beregnet med $\tau_i = 0,904$, uansett hvilken av de to atferdsantakelsene som blir lagt til grunn. Subsidiering er dermed beskrevet av verdi-til-stat-funksjonen i Figur 2, og utgjør i absoluttverdi $(90,4 - 78 \cdot 0,489)$ prosent = 52,3 prosent av investeringen midt i det smale intervallet og $(90,4 - 78 \cdot 0,881)$ prosent = 21,7 prosent midt i det brede. Når disse tallene multipliseres med henholdsvis 10,6 milliarder og 57,3 milliarder, får vi 5,54 milliarder kroner for det smale intervallet og 12,43 milliarder kroner for det brede.

Så langt er modellen presentert uten å si noe om disse nye investeringene vil gjentas i flere år. Typisk vil en beslutning om et nytt prosjekt innebære investeringer gjennom en periode på fire til ti år. Siden årlige investeringer i sektoren for hvert av årene 2019, 2020 og 2021 var anslått til over 150 milliarder kroner (se foran), er det ikke utenkelig at skatteendringen i juni 2020 kan føre til mellom 5 og 50 milliarder kroner investert årlig i begynnelsen, men avtakende gjennom en tiårsperiode fra 2020.

En sikker konklusjon er at Stortinget burde ha fått presentert et anslag for provenyeffekten av at prosjekter vil bli startet (eventuelt ikke avlyst) på grunn av skatteendringen. Det er grunn til å tro at denne effekten er langt større enn provenyeffekten for de investeringene som vil skje uansett.

MULIGE KONSEKVENSER¹⁸

Norsk petroleumspolitik har bygd på at selskapene skal treffe beslutninger ut fra hvordan de ser lønnsomhetsutsikter, og at et tilnærmet nøytralt skattesystem skal sørge for at dette også tjener samfunnet. Selskapene vil nyte godt av prisoppgang og lide under prisnedgang. Men staten tar omtrent sin del av utslagene begge veier, siden et nøytralt skattesystem likner mye på statsdeltakelse.

Selskapene har etter tidligere prisfall, særlig 1999–2003 og 2013–2015, argumentert for skattereduksjoner. Dette har ikke hatt gjennomslag, bortsett fra at endringene tidlig på 2000-tallet gjorde det lettere for nykommere. Et stabilt system som ikke påvirkes av lobbyvirksomhet, og som er tilnærmet nøytralt, vil sørge for at selskapene forholder seg

¹⁸ Noen av momentene som følger, fins i avisdebatten, Mohn (2020) og Asheim mfl. (2020).

til lønnsomhet slik den ser ut før skatt. Disse ideene har allerede vært truet av at 2019-systemet ikke er nøytralt, selv om det er omstridt hvor mye skattefradragene i systemet er verdt. Men nå er det innført et system som åpenbart gir insentiver til overinvestering, både hele prosjekter og dimensjonering av prosjektene. Dessuten er stabiliteten og upåvirkeligheten klart svekket.

Det er også et påfallende misforhold mellom omfanget av skatteendringen og omfanget av den «grønne» tiltakspakken som ble presentert samtidig.

Det er ikke slik, som enkelte har hevdet, at de prosjektene som nå kommer i gang, allerede er vurdert som lønnsomme, og derfor må betraktes som det. Hvis de var lønnsomme ved 60 USD/fat oljepris, vil mange være ulønnsomme ved 40 USD/fat. Det er ingen garanti for at prisene tar seg opp raskt. Hvis det var det, ville få eller ingen ønske å utvinne olje nå. Jo mer man tror på at prisene vil hente seg inn igjen, jo større grunn er det til å utsette prosjekter, også de som ser lønnsomme ut ved 40 USD/fat. Dette gjelder fra samfunnets perspektiv, og det ville gjelde fra selskapenes perspektiv dersom skattesystemet var stabilt og nøytralt (Lund 2011).

Effektene av en midlertidig kraftig subsidiering vil ha en motsatt effekt. Nå vil det haste for selskapene å legge fram PUD før fristen i desember 2022. Det vil trolig bli krevd at disse innebærer investeringsstart i løpet av kort tid, siden det midlertidige skattesystemet er begrunnet som et stimulerings tiltak. Dette vil kunne gi en opphoping av investeringer i 2022–2026. Hastverket kan medføre dårlig planlagte prosjekter med påfølgende kostnadsoverskridelser. Et framtidig fall i årlige investeringer kan bli brattere enn det ville ha blitt uten vedtaket i juni 2020.

Ved siden av tapet som kommer av ulønnsomme investeringer, vil norsk økonomi rammes av at den blir enda mer oljeavhengig. Dette er det motsatte av den utviklingen som myndighetene har hatt som mål, og som de fleste økonomer har anbefalt. Situasjonen våren 2020 har illustrert hvor uheldig oljeavhengigheten er. Alt for stor andel av norske arbeidsplasser er bundet opp til denne virksomheten. Det er rasjonelt å gjøre tiltak for å redusere oljeavhengighet når lønnsomheten, og utsiktene til framtidig lønnsomhet, er svekket.

Når Norge samtidig begrenser utvinningen på kort sikt og subsidierer utvinning på lengre sikt, gir det blandede

signaler til oljemarkedet. Begrensningen nå er neppe noe Norge tjener på isolert sett, men må begrunnes med en ide om å styrke samholdet blant produsentlandene. I så fall vil subsidiene svekke denne hensikten.

Hvorvidt Norge skal begrense tilbudet av olje og gass av klimapolitiske grunner (se Asheim mfl. (2019)), er omstridt. De internasjonale klimaavtalene (Kyoto, Paris) tar i stedet sikte på å redusere etterspørselen etter fossile brenslers. Norge har, i samarbeid med EU, en målsetting om at globale utslipp skal halveres innen 2030 og gå til (netto) null i 2050. For å få dette til fra etterspørselssiden må prisene til produsent reduseres betydelig, enten gradvis eller brått, bortsett fra eventuelt hvis det som utvinnes, går via karbonfangst eller på annen måte ikke fører til utslipp. En konsistent politikk vil kreve at Norge ikke motvirker disse ønskelige fallene i produsentprisene når de skjer, men det er nå berettiget tvil om hva en kan vente seg. Dessuten vil klimapolitikk via etterspørselssiden ha som mål at de fleste av de prosjektene som nå starter opp, vil stå overfor lavere priser i løpet av sin levetid. Subsidier er lite økonomisk rasjonelt.

Det fins mange måter å stimulere økonomien på. Plassen tillater ikke noen diskusjon her. Både IEA (2020) og Engström mfl. (2020) gir bred drøfting av tiltak som både er klimavennlige og tar sikte på å stimulere under koronakrisen. Subsidier til petroleum er ikke et slikt tiltak. Et påfallende fenomen i Norge er påstandene om at det ikke fins klimavennlige prosjekter som kan igangsettes raskt nok. Med tanke på framtidige oljeprisfall burde en kreve, gjerne som betingelse for støtte nå, at leverandørnæringen begynner å forberede flere slike prosjekter for å kunne starte dem når det blir oppdragstørke.

KONKLUSJON

Som respons på fallende olje- og gasspriser har Stortinget vedtatt en kraftig, udiskutabel, midlertidig subsidiering av petroleumsvirksomheten for investeringer fra 2020 til omkring 2029. Dette er et klart brudd med tidligere politikk, som har motstått lobbyvirksomhet ved prisfall rundt 1998 og 2015. Dette oppmuntrer framtidig lobbyvirksomhet. Selskapene får nå insentiver til å levere flest mulig planer for utbygging og drift før utgangen av 2022 for å komme innenfor subsidieordningen. Dette vil trolig gi en uheldig opphoping av prosjekter. Det kan ventes titalls milliarder i proveny tap. Dette er penger staten kunne ha brukt på nyttigere tiltak.

REFERANSER

- Alstadheim, K.B. (2020). De ga oljenæringen 39 milliarder. *Aftenposten*, 9.06.20, s. 12.
- Asheim, G., V. Christiansen, M. Hoel, K. Nyborg, D. Lund, H. Mehlum, K. Storesletten og K.H. Ulltveit-Moe (2020). Subsidier til oljenæringen gir ikke omstilling. *Aftenposten*, 4.06.20, s. 34f.
- Asheim, G., T. Fæhn, K. Nyborg, M. Greaker, C. Hagem, B. Hørstad, M.O. Hoel, D. Lund, K.E. Rosendahl (2019). The case for a supply-side climate treaty. *Science* 365 (6451), 325–327.
- Bond, S.R. og M.P. Devereux (1995). On the design of a neutral business tax under uncertainty. *Journal of Public Economics* 58, 57–71.
- Davis, G.A. og D. Lund (2018). Taxation and investment decisions in petroleum. *Energy Journal* 39(6), 189–208.
- Engström, G., J. Gars, N. Jaakkola, T. Lindahl, D. Spiro og A.A. van Benthem (2020). What policies address both the coronavirus crisis and the climate crisis? *Environmental and Resource Economics* 76, 789–810.
- Fane, G. (1987). Neutral taxation under uncertainty. *Journal of Public Economics* 33, 95–105.
- Finansdepartementet (2013). Riktige beregninger fra Finansdepartementet. Internett-dokument, 21. juni, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fin/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2013/riktige-beregninger-fra-finansdepartemen/id731437/>, nedlastet 20.06.20.
- Finansdepartementet (2020). Svar på spørsmål nr. 1785 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Mudassar Kapur, 4. juni. Tilgjengelig i Stortingets dokumentserie, nr. 15 (2019–2020).
- Hauglie, A. (2020). En løsning for fremtiden. Replik, *NRK Ytring*, 20. august, nedlastet 23.08.20, <https://www.nrk.no/ytring/en-losning-for-fremtiden-1.15129101>
- Holtmark, K. (2020a). Oljesubsidiene kan koste minst 20 mrd. i året. *Dagens Næringsliv*, 11. juni, s. 31.
- Holtmark, K. (2020b). Subsidier til oljeselskaper gjennom friinntekt. Upublisert notat, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo, juni, nedlastet 20.06.20, <https://www.sv.uio.no/econ/english/people/aca/katinkah/provenyeffekter-utvidet.pdf>
- IEA (2020). *Sustainable Recovery*, IEA, Paris, juni, <https://www.iea.org/reports/sustainable-recovery>
- Innst. 351 L (2019–2020). Midlertidige endringer i petroleumsskatteloven. Finanskomiteen, Stortinget, Oslo, 10. juni.
- Lund, D. (1992). Petroleum taxation under uncertainty – Contingent claims analysis with an application to Norway. *Energy Economics* 14, 23–31.
- Lund, D. (2000). Nøytralitet i petroleumsskattleggingen. Vedlegg til NOU (2000:18), s. 185–226.
- Lund, D. (2001). Petroleumsskatt – flere uavklarte spørsmål. Økonomisk Forum 55 (9), 34–40.
- Lund, D. (2002a). Petroleum tax reform proposals in Norway and Denmark. *Energy Journal* 23 (4), 37–56.
- Lund, D. (2002b). Rent taxation when cost monitoring is imperfect. *Resource and Energy Economics* 24, 211–228.
- Lund, D. (2011). Neutrality of the Resource Super Profits Tax. *Australian Economic Review* 44, 233–238.
- Lund, D. (2012). Er petroleumsvirksomheten subsidiert? *Samfunnsøkonomen* 126 (4), 22–31.
- Lund, D. (2013a). Kalkulasjonsrente og skatt i petroleumsvirksomhet. *Samfunnsøkonomen* 127 (6), 12–23.
- Lund, D. (2013b). Bedre omtrent riktig enn nøyaktig galt. *Samfunnsøkonomen* 127 (9), 14–18.
- Lund, D. (2014). State participation and taxation in Norwegian petroleum: Lessons for others? *Energy Strategy Reviews* 3, 49–54.
- Lund, D. (2018). Increasing resource rent taxation when the corporate income tax is reduced? Memorandum 03/18 fra Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Meld. St. 1 (2019–2020). Nasjonalbudsjettet 2020. Finansdepartementet, Oslo, 27. september.
- Meld. St. 2 (2019–2020). Revidert nasjonalbudsjett 2020. Finansdepartementet, Oslo, 12. mai.
- Misund, B., P. Osmundsen, R. Tveterås, B. Folkvord, R. Nystøyl og K.H. Rolland (2019). Grunnrenteskatt i havbruk – Et kunnskapsgrunnlag, delrapport 1, rapport 83, Universitetet i Stavanger, september.
- Mohn, K. (2020). Rør ikke oljeskatten! *Stavanger Aftenblad*, 4.05.20 s. 5.
- NOU (2000:18). *Skattlegging av petroleumsvirksomhet*. Finansdepartementet, Oslo.
- NOU (2019:16). *Skattlegging av vannkraftverk*. Finansdepartementet, Oslo.
- NOU (2019:18). *Skattlegging av havbruksvirksomhet*. Finansdepartementet, Oslo.
- Osmundsen, P. (1995). Taxation of petroleum companies possessing private information. *Resource and Energy Economics* 17, 357–377.
- Osmundsen, P. og T. Johnsen (2013a). Petroleumskattning. Teori og virkelighet. *Samfunnsøkonomen* 127 (5), 13–21.
- Osmundsen, P., T. Johnsen og M. Emhjellen (OJE) (2013b). Mens vi venter på Godot: Petroleumsskatt – Proveny eller opplæring? *Samfunnsøkonomen* 127 (8), 32–43.
- Osmundsen, P. (2018). På høy tid med kontantstrømskatt. *Skatterett* 38 (2), 105–121.
- Prop. 150 LS (2012–2013). *Endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga*. Finansdepartementet, Oslo, 7. mai.
- Prop. 1 LS (2019–2020). *Skatter, avgifter og toll 2020*. Finansdepartementet, Oslo, 27. september.
- Prop. 113 L (2019–2020). *Midlertidige endringer i petroleumsskatteloven*. Finansdepartementet, Oslo, 12. mai.
- Thorvaldsen, K. (2020). Vi foreslår utsatt oljeskatt – ikke skattelette. *Dagens Næringsliv*, 28.04.20, s. 30.

LINDA NØSTBAKKEN
SNF og Statistisk sentralbyrå

SIMON FLATEBØ SELLE
SNF og Institutt for foretaksøkonomi ved NHH



Vil grunnrenteskatt i havbruk hindre videre vekst i næringen?¹

Spørsmålet om grunnrenteskatt på havbruksvirksomhet skapte engasjement også før Havbruksskatteutvalget leverte sin rapport i 2019. Et argument for særskatten som mange samfunnsøkonomer har brukt, er at grunnrente kan beskattes uten å påvirke vekst i næringen. Motstanderne av særskatten argumenterer derimot for at den vil hindre vekst, hemme utvikling av bærekraftig teknologi og flytte produksjon og arbeidsplasser utenlands. Essensen i denne diskusjonen er hvorvidt den forslåtte skatten er nøytral slik at den ikke påvirker næringsaktørenes adferd. Vi tar utgangspunkt i relevante investeringsprosjekter for havbruk og analyserer dette. Vi viser hva som kreves for at særskatten skal være nøytral, og argumenterer for at dette vil holde i havbruksnæringen. Vi studerer også implikasjonene dersom systemet likevel ikke er nøytralt.

INTRODUKSJON

Norge har en lang tradisjon for at avkastning på fellesskapets naturressurser skal komme alle til gode. Felles eierinteresser i ressursene ivaretas ofte gjennom skattesystemet og særbeskatningsordninger, som for eksempel innen petroleum og vannkraft hvor renprofitt beskattes langt høyere enn ordinær selskapsskattesats. Norsk havbruksnæring har modnet betraktelig de siste ti-femten årene og

genererer nå betydelig grunnrente.² Som en konsekvens av den høye avkastningen i havbruk i senere år, har det blitt reist spørsmål ved hvorvidt fellesskapets interesser ivaretas godt nok i denne næringen. Et offentlig utvalg ble i 2018 nedsatt for å adressere spørsmålet og overleverte sin rapport til finansministeren i november 2019, med en klar flertallsanmodning om å innføre en nøytral overskuddsbasert

¹ Forfatterne ønsker å takke redaksjonen, Diderik Lund og Jarle Møen for nyttige kommentarer og konstruktive innspill til tidligere versjoner. Ansvar for eventuelle gjenværende feil og mangler er vårt eget.

² Greaker og Lindholt (2019) finner at det har blitt generert betydelig grunnrente i den norske havbruksnæringen siden 2000, og at den har vært særlig høy etter 2015 med en årlig grunnrente på rundt NOK 20 mrd. (2018-kroner).

periodisert grunnrenteskatt etter modell fra kraftnæringen (NOU 2019:16).³

Forslaget har skapt betydelig engasjement i næringen der eksisterende aksjonærer risikerer en vesentlig og umiddelbar formuesreduksjon som følge av et skjerpet skatteregime.⁴ Et hovedargument fra næringen mot særskatten er at den foreslåtte modellen vil hindre gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter og dermed hemme videre vekst. Dette argumentet støtter seg hovedsakelig på en rapport av Misund mfl. (2019). Spesielt hevdes det at særskattemodellen vil diskriminere mot mer kapitalintensive og bærekraftige oppdrettsløsninger. Prinsipielt sett bygger argumentasjonen til Misund mfl. (2019) på en slutning om at beskatningsmodellen ikke er utformet i henhold til ønskelige idealer om nøytralitet i skatteøkonomisk teori. Målet med vår artikkel er å analysere nøytralitetsegenskapene til en overskuddsbasert periodisert grunnrenteskatt i havbruksnæringen, samt kvantifisere hvor store avvikene blir om vi, på samme måte som Misund mfl. (2019), antar at beslutningstakerne i denne næringen ikke opptrer fullt ut rasjonelt.

Nøytralt utformede skatter innehar den egenskapen at de ikke medfører tilpasninger hos private aktører i beslutningssammenheng. I praksis innebærer dette at relativ avkastning på investert kapital må være den samme før og etter skatt ved lønnsomhetsvurdering av prosjekter. Potensielle investeringer som vurderes lønnsomme før skatt vil dermed også være lønnsomme etter skatt og tilsvarende for ulønnsomme prosjekter. På den måten sikrer skattesystemet at investeringsbeslutninger forankres i realøkonomiske betraktninger fremfor skattemotiver (Sandmo, 1989). Det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet vil for et gitt skatteproveny minimeres om man erstatter vridende skatter med nøytrale skatter. Det vil imidlertid alltid være negative inntektseffekter assosiert med høyere skattebelastning uavhengig av hvorvidt skatten er nøytral eller ikke; økt beskatning vil, alt annet likt, begrense aktørenes evne til å akkumulere interne midler til reinvesteringsformål. Følgelig bygger konklusjonen om at nøytrale skatter ikke reduserer økonomisk vekst på en antagelse om velfungerende kapitalmarkeder med rasjonelle aktører.

Norge trenger skatteinntekter for å opprettholde velferdsstaten. I tråd med innsikt fra økonomisk teori har

myndighetene økt den relative betydningen av nøytrale skatter i senere år. Dette er gjort for å begrense tap av økonomisk vekst- og konkurranseevne i en stadig mer åpen norsk økonomi. Et sentralt virkemiddel har vært å redusere selskapsskattesatsen samtidig som skatten på stedbunden renprofitt er holdt tilnærmet konstant. Konkret har man senket selskapsskattesatsen fra 28 prosent i 2012 til 22 prosent i 2020, og økt særskattesatsen i petroleum og vannkraft fra hhv. 50 og 30 prosent i 2012 til 56 og 37 prosent i 2020.

I en åpen økonomi vil man bare klare å utforme nøytrale skatter for renprofitt som er immobil, og renprofitt fra naturens stedbundne bidrag i havbruksnæringen er derfor et attraktivt skatteobjekt, selv om næringen selv ikke er enig i dette (Sjømat Norge, 2019). Renprofitten i havbruksnæringen stammer primært fra fellesskapets ressurser og reguleringssystemet. Førstnevnte dreier seg blant annet om en beskyttet kystlinje med gode strømforhold og fordelaktig temperert oksygenrikt vann, som alle er stedbundne kvaliteter og muliggjør bruk av relativt rimelig produksjonsteknologi. Sistnevnte dreier seg om et strengt myndighetsbegrenset antall produksjonstillatelser som gir innehaver en tidsbegrenset rett til næringsutøvelse basert på førstnevnte. Brorparten av utestående konsesjoner er utstedt gratis (80 prosent) eller solgt til rabatterte fastpriser (17 prosent), mens tre prosent er solgt til markedspris (NOU 2019:18). Samlet verdi av oppdrettskonsesjonene ble i 2019 estimert til rundt 200 milliarder norske kroner (NOU 2019:18). Konsesjonene kontrolleres i dag hovedsakelig av private aktører, hvorav 36 prosent eies direkte og indirekte av utenlandske investorer (Nøstbakken og Selle, 2020). En grunnrenteskatt er derfor ikke bare ønskelig ut ifra samfunnsøkonomiske effektivitetshensyn, men er også legitim fra et fordelingsperspektiv ettersom enkeltaktører oppnår ekstraordinær avkastning på investert kapital som følge av eksklusiv tilgang til å benytte fellesskapets ressurser.

Det er ikke rom for å ta opp alle sider ved den skisserte havbruksskatten og tilhørende kritikk i denne artikkelen. Vi begrenser oss til å analysere særskattens nøytralitetsegenskaper, for på den måten å øke kunnskapen om hvordan skatten vil påvirke realiseringen av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Metodisk gjennomfører vi kontantstrømsbaserte investeringsanalyser av fire aktuelle prosjekter med utgangspunkt i realistiske investeringskostnader og forutsetninger. Basert på dette kan vi så vurdere hvordan og i hvilken grad en særskatt påvirker bedriftsøkonomisk lønnsomhet og investeringer i havbruksnæringen.

³ En av forfatterne, Nøstbakken, var medlem av dette utvalget.

⁴ «Spillet om laksemilliardene: Slik ble oppdrettsskatten stoppet, lenge før omstridt rapport var klar,» Dagens Næringsliv 7.11.2019.

Resten av artikkelen er organisert som følger. Først redegjør vi for vårt metodevalg samt tilhørende modellforutsetninger, blant annet prosjektspesifikke investeringsbudsjetter. Vi presenterer deretter våre resultater, etterfulgt av sensitivitetsanalyser av sentrale elementer. Derne st diskuterer vi implikasjonene hvis næringsaktørene ikke hensyntar nye rammebetingelser i sine lønnsomhetsbergenginer av potensielle investeringer. Vi konkluderer i siste kapittel.

METODE OG MODELLFORUTSETNINGER

Korrekte verdivurderinger og lønnsomhetsrangeringer av prosjekter er essensielt for å maksimere verdiskapningen i en virkelighet hvor næringsaktører står overfor reelle kapitalbegrensninger. Selv om det norske kapitalmarkedet fremstår som generelt velfungerende (NOU 2018:5), noe som innebærer at lønnsomme prosjekter i all hovedsak lar seg finansiere, vil det kunne være tilfeller hvor lønnsomme og marginale prosjekter ikke gjennomføres i praksis. Dette kan for eksempel være som følge av usikkerhet knyttet til økonomiske fremtidsutsikter og mangel på internfinansiering (Hjelseth mfl., 2017). Alt annet likt vil det være i samfunnets og næringens interesser å maksimere avkastning for hver tilgjengelige kapitalenhet. Som et resultat vil rasjonelle aktører basere sine kapitalallokeringsbeslutninger på beregninger av allokeringens bidrag til økt egenkapitalverdi og prioritere prosjekter etter nåverdibruk.⁵

I denne delen vil vi presentere de viktigste metodene som benyttes for denne typen beregninger, vårt valg av metode, samt øvrige modellforutsetninger for vår investeringsanalyse. Før vi går nærmere inn på de ulike metodene, vil vi starte med å presentere noen viktige implikasjoner av en overskuddsbasert periodisert grunnrenteskatt for denne type analyser. Dette for å tydeliggjøre hvorfor forutsetninger knyttet til diskontering av ulike kontantstrømmer står sentralt i nøytralitetsdiskusjonen.

Havbruksskatteutvalgets anbefaling er å innføre en overskuddsbasert periodisert grunnrenteskatt etter modell fra kraftnæringen. Modellens overskuddsinnetning innebærer at den er nettoutformet og avhenger således av lønnsomheten i den underliggende virksomheten.

⁵ Her er det verdt å påpeke at dersom det er kapitalbegrensninger i markedet vil en løpende grunnrenteskatt være mer effektiv enn for eksempel auksjon for å innhente grunnrente. Dette følger av at næringen i tilfeller med grunnrenteskatt årlig betaler inn en andel av den realiserede grunnrenten, mens man i auksjoner må finansiere den forventede nåverdien av all fremtidig grunnrente på auksjonstidspunktet.

Periodiseringsbetingelsen innebærer at investeringskostnader ikke er fradragberettiget når de påløper, men at fradragene periodiseres over tid i form av avskrivninger som motregnes mot fremtidig skattbar inntekt. Som en konsekvens av at skattefradrag for investeringskostnader kommer etter at kostnadene er påløpt, må selskapene kompenseres for å vente. Denne kompensasjonen er utformet som en skattefri inntekt, friinntekten, og skal sikre at nåverdien av skattefradragene tilsvarer en andel lik særskattesatsen av investeringskostnaden. Man kan i denne sammenheng tenke på staten som en passiv medinvestor i prosjektet som dekker sin del av investeringskostnaden over tid. Størrelsen på friinntekten er avgjørende for investeringsadferden til næringsaktørene. Settes den for høyt kompenseres selskapene for mye og vi får overinvestering. Settes den for lavt kompenseres selskapene for lite og vi får underinvestering. Vi beregner friinntekten med utgangspunkt i inngående skattemessig verdi av driftsmidler i inntektsåret, friinntektsgrunnlaget, multiplisert med en normrente (friinntektsrente) som fastsettes årlig i forskrift.

For å sikre næringsaktørene full verdi av investeringsfradragene, dvs. avskrivninger og friinntekt, åpner havbruksskatteutvalget, etter etablerte prinsipper for petroleum- og vannkraftskatt i Norge, for fremføring av negativ grunnrenteinntekt (underskudd) med rente, konsernsamordning og utbetaling av akkumulert negativ grunnrenteinntekt ved opphør av næringsvirksomheten. Implisitt står dermed den norske stat som garantist for full utnyttelse av alle fradrag. I forlengelsen av dette vil avskrivninger og friinntekt være å betrakte som tilnærmet risikofrie kontantstrømelementer, mens øvrige deler av kontantstrømmen må behandles med adekvat risikopremie (Fane, 1987; Bond og Devereux, 1995). Det kan likevel argumenteres for at skattesystemet i sin helhet bærer en latent risiko for fremtidige systemendringer som fordrer en eksplisitt risikopremie over den risikofrie renten i friinntekten (Emhjellen og Osmundsen, 2011; Lund, 2013b). For eksempel har man gjort flere justeringer av petroleumsskattesystemet, herunder endringer i friinntekten (Stortingsmelding nr. 2, 2003–2004 og 2013–2014). Merk likevel at da friinntektssatsen i petroleumsskattesystemet ble redusert i mai 2013 fra 7,5 til 5,5 prosent, gjaldt dette bare investeringer som skjedde etter denne endringen. Dette eksempelet som illustrerer ønsket om å tilby forutsigbare rammevilkår, kombinert med en solid norsk stat som garantist for fremtidige fradrag, taler likevel for at denne risikoen er liten. I vår analyse baserer vi oss derfor på risikofri rente når vi diskonterer fremtidige skattefradrag.

En kontantstrømskatt presenteres gjerne som et svar på utfordringen med å fastsette riktig avkastningskrav for fremtidige skattefradrag. Argumentet er at selskapene gjennom en slik skatt får fullt fradrag for investeringer på investeringstidspunktet og dermed ikke må kompenseres for fradragsforsinkelse ved bruk av en friinntekt. En utfordring med en kontantstrømskatt er imidlertid at investorene må legge til grunn en konstant skattesats over investeringenes skattemessige levetid for at skatten skal virke nøytralt. Kontantstrømskatt drøftes av både Petroleumsstatteutvalget, Kraftskatteutvalget og Havbruksstatteutvalget, men ingen av utvalgene anbefaler å implementere et kontantstrømbasert system blant annet som følge av frykt for å skape et negativt press på skattesatsene i høstingsfasen (NOU 2000:8; NOU 2019:16; NOU 2019:18). I tillegg kan vi stille spørsmål ved hvorvidt man gjennom en slik skatt faktisk vil eliminere behovet for diskontering, siden skatteoppgjør typisk skjer årlig, ikke kontinuerlig. Vi vurderer ikke en kontantstrømskatt nærmere i denne artikkelen.

Økonomisk litteratur bidrar til beslutningstakernes kunnskapsgrunnlag med et stort mangfold av modeller og rammeverk for verdivurdering. En gjennomgående fellesnevner i teorien er at verdianslaget fremkommer som en funksjon av kontantstrømmer, risiko og periodisering. Som diskutert i Lund (2013b), presenterer lærebøker i finansiell økonomi typisk tre verdsettelsesmetoder med utgangspunkt i kontantstrømmer: (i) justert nåverdi-metoden, (ii) totalkapitalmetoden og (iii) egenkapitalmetoden. Det bærende prinsipp i alle tre metodene er at verdierestimer fremkommer ved diskontering av fremtidige kontantstrømmer med en diskonteringsrate som hensyntar kontantstrømmenes risikoprofil. Videre presenterer også lærebøkene mer avanserte modeller med utgangspunkt i realopsjonsteori hvor blant annet verdi av tilleggsinformasjon på ulike tidspunkt står sentralt.

Misund mfl. (2019) legger til grunn totalkapitalmetoden i sine beregninger og diskonterer fremtidige kontantstrømmer med en uniform kalkulasjonsrente. Ved bruk av denne metoden skal den uniforme renten etter skatt representere et vektet gjennomsnittlig avkastningskrav for alle assosierte kontantstrømmer og samtidig ta høyde for skattefradrag for gjeldsrenter. Metoden har et sterkt kommersielt fotfeste i mange næringer, trolig som en konsekvens av sin enkelhet (Luehrman, 1997; Osmundsen mfl. 2015). Når det er sagt vil en korrekt beregning av en uniform diskonteringsrate kompliseres når beslutningstaker står

ovenfor skattemessige effekter ut over fradrag for gjeldsrenter (Lund, 2014; Brealey mfl., 2017).

Havbruksstatteutvalget baserer seg, i likhet med kraftskatt- og petroleumsstatteutvalget, på justert nåverdimetoden (NOU 2000:18; NOU 2019:16; NOU 2019:18). Denne metoden splitter opp og isolerer ulike kontantstrømmer som igjen diskonteres med sine respektive avkastningskrav, heller enn å legge til grunn en uniform diskonteringsrente. Prinsippet om verdiadditivitet sikrer at totalverdien holdes uendret uavhengig av hvor mange delkontantstrømmer man velger å analysere eksplisitt, gitt at avkastningskravene korrekt gjenspeiler underliggende risiko i hver delkontantstrøm. Denne metoden vil gi akkurat samme resultat som totalkapitalmetoden gitt korrekt vektet avkastningskrav (kalkulasjonsrente).

For å enklest mulig ta høyde for ulik risiko i kontantstrømmene velger vi å basere våre analyser på justert nåverdimetode. Valg av verdsettelsesmetode spiller ingen rolle for verdierestimatet, siden dette som nevnt er uavhengig av det metodiske rammeverket ved konsistent bruk (Berk og DeMarzo, 2017).

Videre følger vår analyse langt på vei Misund mfl. (2019) og konsentreres rundt fire ulike produksjonsteknologier: (i) konvensjonell, (ii) lukkede merder i sjø, (iii) offshore og (iv) flyttbare offshoreinstallasjoner. Førstnevnte representerer dagens etablerte produksjonsform med flytende åpne merder i et skjermet fjordmiljø, mens de øvrige representerer innovasjonsprosjekter aktualisert av ordningen med utviklingskonsesjoner – en midlertidig ordning mellom 2015 og 2017 som åpnet for å gi særtillatelser for innovative oppdrettsprosjekter med mulighet for konvertering til ordinære tillatelser etter endt prosjektperiode (Fiskeridirektoratet, 2020b).

I likhet med Misund mfl. (2019), tar vår analyse utgangspunkt i en ny og selvstendig lokalitet med fem tillatelser på totalt 3 900 tonn maksimalt tillatt biomasse (MTB). Videre antar vi at aktørene årlig klarer å produsere femti prosent mer enn MTB gjennom produksjons- og slakteoptimering. Uavhengig av produksjonsteknologi (i-iv) legger vi til grunn at det også investeres i tomt og kaianlegg, lager/verksted/kontor, båt(er) og diverse driftsløsøre. For investeringer i (i) og (ii) antar vi at det også investeres i landstrømanlegg. Alle investeringer saldoavskrives tilsvarende skattemessige avskrivningskategorier i skatteloven, i tråd med NOU 2019:18. Hvilke avskrivningssatser vi konkret legger til grunn for ulike aktivaklasser påvirker ikke

Tabell 1: Avskrivningssatser og teknologibaserte investeringskostnader.

Kostnad	Avskrivningssats (%)	Investeringskostnader (millioner kroner)			
		Konvensjonell	Lukkede sjømerder	Offshore	Flyttbare offshoreinst.
		(i)	(ii)	(iii)	(iv)
Tomt og kaiområde	4	20,40	20,40	20,40	20,40
Bygninger	2	15,30	15,30	15,30	15,30
Driftsløsøre	20	1,63	1,63	1,63	1,63
Båter	15	3,52	3,52	3,52	3,52
Sjøanlegg	20	47,09	304,45	487,45	564,35
Strømanlegg	5	20,40	20,40	-	-
Totalt		108,34	365,70	528,30	605,20

Noter: Investeringskostnader er utledet fra Misund mfl. (2019) ved å korrigere verdiene i Tabell 13.5 side 114 for konsesjonsinvesteringer pålydende 353,5 millioner kroner (5 konsesjoner à 70,7 millioner kroner). Tallgrunnlaget i Misund mfl. (2019) er i stor grad basert på Bjørndal og Tusvik (2018) samt opplysninger fra søknadsbrev tilknyttet utviklingskonsesjonsordningen (Fiskeridirektoratet, 2020a). Verdiene i tabellen representerer 2018 kroner.

særskattens nøytralitetsegenskaper isolert sett (Boadway og Bruce, 1983), men vil være av betydning når vi ser særskatt og ordinær selskapsskatt under ett. Avskrivningssatser og prosjektspesifikke investeringskostnader rapporteres i tabell 1.

Vi legger til grunn en analyseperiode og prosjektlevetid på tjue år (2019–2038), og eiendelenes restverdi avskrives i sin helhet siste driftsår. I praksis vil næringsaktørene måtte gjøre flere oppfølgingsinvesteringer underveis, for eksempel i notposer ved bruk av konvensjonell teknologi, som har kortere levetid enn tjue år. I slike situasjoner vil investeringsbeløpet i fremtiden være å betrakte som en usikker kontantstrøm, men som samtidig utløser sikre skattefradrag når investeringen først er kjent. Som et resultat vil nåverdien av fremtidige investeringskostnader på tidspunkt null representere en netto investeringskostnad hvor investeringen i seg selv er usikker, men korrigeres for den sikre komponenten (Bond og Devereux, 1995; Lund, 2013b).

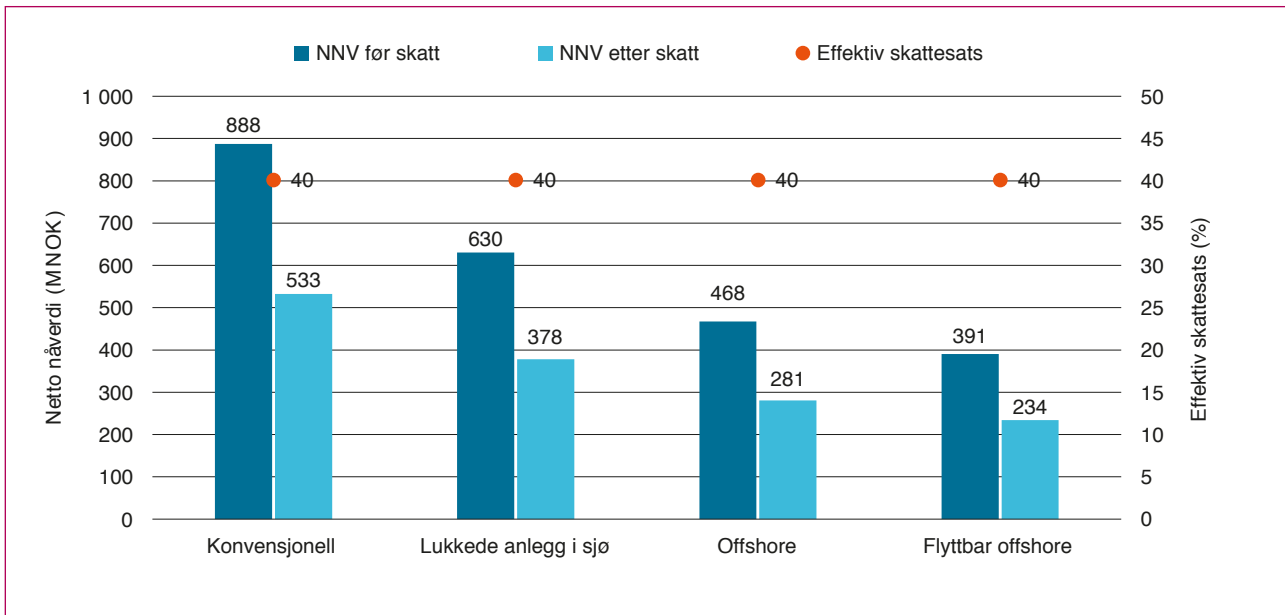
Våre forutsetninger for løpende kostander og inntekter følger også Misund mfl. (2019). Vi legger til grunn en flat teknologiavhengig produksjonskostnad på 37,3 kroner pr kilo reelt (2019-kroner), som vi utleder fra rapporten ved å korrigere for rente- og avskrivningskostnader. Lakseprisestimatet vi legger til grunn følger direkte fra rapporten og fastsettes til 58,5 kroner per kilo reelt (2019-kroner). Videre antar vi en inflasjon på to prosent per år, risikofri rente på to prosent (tilsvarende

friinntektsrenten/normrenten), et risikojustert avkastningskrav på ti prosent og en særskatt på 40 prosent. Vi gjennomfører hovedtyngden av analysen uten å ta med ordinær selskapsskatt for å unngå assosierte vriddningseffekter (NOU 2014:13), men avslutningsvis ser vi også på implikasjonene av å ta med både særskatt og ordinær selskapsskatt i analysen.

Vi antar at alle kontantstrømmer kommer i slutten av året og beregner nåverdier per utgangen av 2018. Kostnader begynner å påløpe fra første driftsår (2019), mens inntekter kommer først i andre driftsår (2020) som følge av biologiske flaskehalser i produksjonen. Vi ser bort fra produksjonsbegrensninger ut over MTB, som for eksempel brakklegging. Avslutningsvis legger vi til grunn rasjonelle, profittmaksimerende aktører med motivasjon og kompetanse til å verdsette kontantstrømmer på en fullstendig og korrekt måte under de til enhver tid gjeldende rammebetingelsene. Kapitalmarkedene antas følgelig å være velfungerende, og sist, men ikke minst, forutsetter vi at det ikke foreligger noen reell risiko for mislighold av statens forpliktelser vedrørende investeringsfradragene.

RESULTATER

Med forankring i det presenterte metodiske rammeverket rapporterer vi nå våre resultater. Vi starter med å legge frem resultater for spesialtilfellet der det ikke er nødvendig å investere i produksjonstillatelser som del av prosjektet. Dette tilfellet vil være nyttig i den videre analysen, noe vi



Figur 1: Netto nåverdi før og etter særskatt av aktuelle investeringsprosjekter.

kommer tilbake til når vi analyserer hvordan en særskatt vil påvirke verdien av konsesjoner senere i kapitlet.⁶

Figur 1 viser netto nåverdi før og etter særskatt for de fire ulike produksjonsteknologiene eksklusiv produksjonstilatelser, samt effektiv skattesats. Sistnevnte definerer vi på samme måte som Misund mfl. (2019), som forskjell i netto nåverdi før og etter særskatt relativt til netto nåverdi før særskatt.⁷ Figuren viser at samtlige prosjekter fremstår som både samfunns- og bedriftsøkonomisk lønnsomme med positiv netto nåverdi både før og etter skatt. Videre ser vi at effektiv skattesats tilsvarende særskattesatsen (40 prosent) på tvers av alle prosjektene. Sistnevnte vil alltid holde så lenge netto nåverdi av et gitt prosjekt er forskjellig fra null. Her er det imidlertid viktig å påpeke at tolkningen av skattesatsen vil avhenge av netto nåverdiens fortegn. Dersom netto nåverdien er positiv vil en effektiv skattesats på 40 prosent innebære at staten gjør krav på 40 prosent av overskuddet. Hvis netto nåverdien derimot er negativ, vil en effektiv skattesats på 40 prosent innebære at staten dekker 40 prosent av underskuddet, dvs. at tapet for private

aktører reduseres tilsvarende skattesatsen. Det er på sin plass å påpeke at rasjonelle beslutningstakere ikke realiserer prosjekter med negativ forventet netto nåverdi, men at usikkerhet tilsier at realisert nåverdi kan bli negativ og at staten vil bære sin del av den negative verdien tilsvarende særskattesatsen.

Som følge av at effektiv skattesats aldri avviker fra særskattesatsen vil alltid prosjekter som er lønnsomme før skatt også være lønnsomme etter skatt, og tilsvarende for ulønnsomme prosjekter. Denne konklusjonen endres følgelig ikke for marginale prosjekter som vil ha en uendret netto nåverdi lik null både før og etter særskatt.

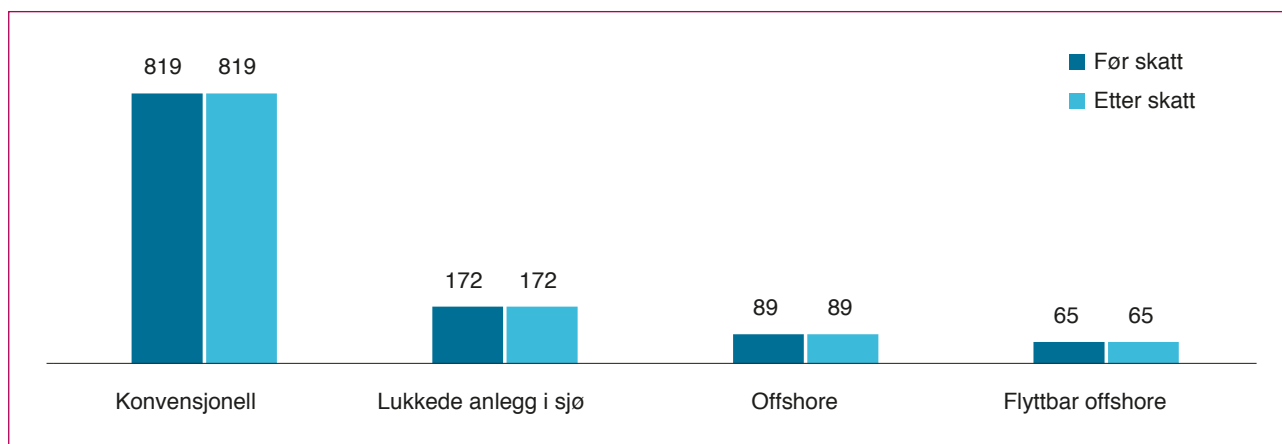
Som tidligere nevnt vil skattemessig nøytralitet avhenge av at relativ avkastning på investert kapital ikke endres som følge av skatten. Vår beregning av den relative prosjektlønnsomheten før og etter skatt vises i figur 2. Relativ meravkastning før skatt defineres som netto nåverdi relativt til investeringskostnad før skattefradrag,⁸ mens relativ meravkastning etter skatt defineres som netto nåverdi relativt til investeringskostnad fratrasket nåverdien av investeringsfradrag.⁹ Som det fremkommer i figuren opprettholdes avkastningen sett fra private beslutningstakers øyne etter

⁶ Alle modellforutsetninger, beregninger og resultater er tilgjengelige i et regneark som utleveres på forespørsel.

⁷ Denne definisjonen er kjent som effektiv gjennomsnittlig skattesats (EATR) i litteraturen og må ikke forveksles med effektiv marginal skattesats (EMTR). Sistnevnte defineres som forskjell i avkastningsraten, eksempelvis internrenten, før og etter skatt relativt til avkastningsraten før skatt. Med en nøytralt utformet skatt på renprofit vil avkastningsraten før skatt være den samme som etter skatt, og EMTR vil være null selv om EATR er høy.

⁸ Investeringskostnader før skattefradrag følger direkte av tabell 1.

⁹ Det vi kaller relativ meravkastning refereres ofte til som «nåverdibrøk» i litteraturen.



Figur 2: Relativ meravkastning før og etter særskatt (%).

skatt.¹⁰ Rent teknisk er dette et uttrykk for at skatten er utformet symmetrisk gjennom likebehandling av kostnader og inntekter, slik at teller og nevner justeres proporsjonalt. Staten inntretr som en passiv medinvestor og dekker en andel lik særskattesatsen (40 prosent) av investeringskostnadene gjennom skattefradrag, samtidig som den gjør krav på en andel lik særskattesatsen av overskuddet eller dekker en tilsvarende andel av eventuelle underskudd. Sistnevnte kan som kjent fremføres med rente, konsernsamordnes eller utbetales ved opphør av næringsvirksomheten for å sikre næringsaktørene full utnyttelse av alle fradrag uavhengig av lønnsomhet.

Så langt har vi vist at grunnrenteskatten, slik den er foreslått for havbruksnæringen, vil være nøytral. Den vil således ikke påvirke rasjonelle aktører i beslutningssammenheng. Til nå har vi ikke medregnet investeringer i produksjonstillatelser. Grunnen er at vi ønsker å belyse den isolerte effekten av særskatt på investeringer i ulike produksjonsteknologier med ulik kapitalintensitet. Hvorvidt vi da inkluderer konsesjoner eller ikke, vil ikke ha innvirkning på skattens nøytralitetsegenskaper. Når det er sagt, vil krav om å også investere i tillatelser kunne øke initialinvesteringen nok til å gjøre enkelte prosjekter ulønnsomme. Det som vil være førende for hvilke prosjekter som realiseres i et regime med særskatt på havbruk er derfor ikke særskattesatsen i seg selv, men hvordan særskatten påvirker konsesjonsverdier.

Betalingsviljen for konsesjoner vil, i fravær av spesielle myndighetskrav eller andre begrensninger, være den forventede absolutte meravkastningen til det mest

lønnsomme tilgjengelige investeringsalternativet. Basert på våre modellforutsetninger vil derfor verdien av en konsesjon bestemmes av konvensjonell teknologi som er den mest effektive. Dette forutsetter at det fremdeles er rom for ytterligere vekst innenfor konvensjonelt oppdrett langs kysten. Dette følger av at dersom konsesjoner ikke differensieres etter type produksjonsteknologi man må benytte, vil man velge den mest lønnsomme produksjonsteknologien når man gjør investeringer for å kunne produsere med en ekstra konsesjon. Basert på en forutsetning om at all renprofitt i vårt eksempel er grunnrente, kan vi på denne basis beregne verdien per konsesjon ved å dele netto nåverdi fra konvensjonelt oppdrett på antall konsesjoner.

Dette gir en konsesjonsverdi på om lag 178 millioner kroner i tilfellet uten særskatt, mot 107 millioner kroner med særskatt (en verdireduksjon lik særskattesatsen). Om man i stedet legger til grunn gjennomsnittsprisen per tonn ny kapasitet (MTB) fra myndighetenes auksjon sommeren 2018, så innebærer det en kostnad på 152,1 millioner kroner per konsesjon. Det gir en samlet ekstrainvestering på 760,5 millioner kroner for de fem konsesjonene hvert prosjekt krever (uten særskatt).¹¹ Denne konsesjonsverdien overstiger netto nåverdi før skatt per konsesjon for ikke-konvensjonelle teknologiformer, dvs. lukkede anlegg i sjø og offshoreanlegg, og investeringer i disse prosjektene vil ikke lengre fremstå som hverken samfunns- eller bedriftsøkonomisk lønnsomme. Dette innebærer at næringen utelukkende vil investere i konvensjonelle prosjekter, uavhengig av en særskatt.

¹⁰ Selv om vi her ser på relativ meravkastning vil dette være et generelt resultat som også vil holde for andre relative lønnsomhetsmål, som for eksempel internrente.

¹¹ Ifølge NOU 2019:18 varierte prisen per tonn i denne auksjonen mellom 132 000 og 252 000 kroner avhengig av produksjonsområde, med en gjennomsnittspris for hele landet på 195 000 kroner.

Dette betyr likevel ikke at de aktørene som i dag benytter alternativ teknologi opptrer irrasjonelt. Tvert imot er disse prosjektene resultat av en midlertidig ordning hvor prosjekter som innebar «*betydelig innovasjon og betydelige investeringer*» kunne søke om særtillatelser på gunstige vilkår til utviklingsformål (Fiskeridirektoratet, 2020b). Tillatelsene ble tildelt gratis med en iboende konverteringsopsjon fra utviklingskonsesjon til ordinær konsesjon mot et vederlag på 10 millioner kroner ved prosjektperiodens utløp (2015-kroner). Dette ga sterke insentiver til å delta i søknadsprosessen da selv svært kapitalintensive prosjekter fremsto bedriftsøkonomisk lønnsomme som følge av opsjonsverdien. Havbruksskatteutvalget (NOU 2019:18) anslo med utgangspunkt i gjennomsnittlig auksjonspris for oppdrettstillatelser i 2018, at verdien av de tildelte utviklingstillatelsene var 11,3 milliarder kroner. Tiden vil vise hvorvidt disse subsidiene vil bli samfunnsøkonomisk lønnsomme ved å ha bidratt til økt kunnskap, ringvirkninger og potensielle smitteeffekter i tråd med hensikten.

Hva som skjer med betalingsviljen for oppdrettskonsesjoner som følge av innføring av særskatt beror på hvorvidt en slik investering inkluderes i friinntektsgrunnlaget. Havbruksskatteutvalget foreslår at konsesjoner skal holdes utenfor friinntektsgrunnlaget med den konsekvens at verdien av tillatelsene vil falle tilsvarende særskattesatsen i et særskatteregime. Dette kan illustreres ved forskjellen på mørkeblå og lyseblå søyle for konvensjonell teknologi i Figur 1. Næringsaktørene må i dette tilfellet gi fra seg 40 prosent av renprofitten i form av særskatt, og betalingsviljen for konsesjoner vil reduseres tilsvarende. I praksis betyr dette at de som eier konsesjoner ved innføring av en slik særskatt får markedsverdien av disse konsesjonene redusert, mens aktører som investerer i vekst i næringen i fortsettelsen vil kompensere seg selv for særskatten gjennom å betale 40 prosent mindre for konsesjoner i auksjoner av nye rettigheter eller i andrehåndsmarkedet.

Dersom myndighetene derimot hadde tillatt konsesjonsinvesteringer i friinntektsgrunnlaget, ville beslutningstaker fått skattefradrag tilsvarende særskattesatsen, og betalingsviljen ville vært uendret (lik mørkeblå søyle for «Konvensjonell» i Figur 1).¹² Dette så vi et eksempel på i auksjonene av ny produksjonskapasitet i 2018, der Finansdepartementet i forkant av auksjonsrundene eksplisitt uttalte at auksjonsbeløpet ville inngå i friinntektsgrunnlaget ved innføring av en eventuell grunnrenteskatt, i den hensikt å redusere

risiko for budgiver.¹³ Implikasjonene av departementets uttalelse var at realiserte auksjonspriser tilsynelatende ikke ble påvirket som følge av at budgiverne på denne måten ble garantert å være skjermet for en eventuell grunnrenteskatt.

Alt tatt i betraktning synes den forslåtte særskattemodellen å oppfylle tilsiktede nøytralitetsidealer og vil i så måte ikke påvirke utfallet av private investeringsbeslutninger. Skattemodellen vil heller ikke diskriminere mot mer kapitalintensive produksjonsformer, eller «bærekraftige» produksjonsformer som Misund mfl. (2019) omtaler disse som. Her er det uansett viktig å skille mellom eventuelle incentiver for å stimulere til bærekraftig innovasjon og et særskattesystem for å innhente deler av grunnrenten.

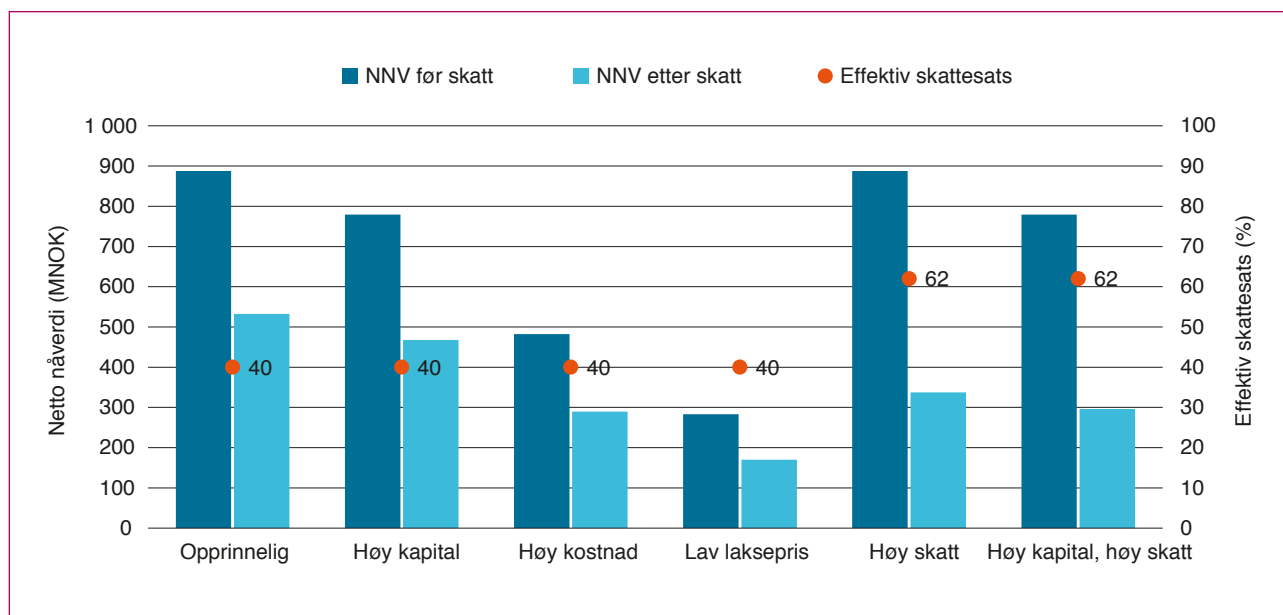
Et annet forhold som kan påvirke resultatene er kapitalrasjonering. Under kapitalrasjonering vil næringsaktørene prioritere det relativt sett mest lønnsomme tilgjengelige investeringsalternativet.¹⁴ En særskatt på havbruk vil ikke endre rangeringen av de ulike prosjektene vi har inkludert i analysen siden de alle vil bli ilagt samme skatt. En særskatt kan derimot påvirke rangeringen av prosjekter i tilfeller der man vurderer prosjekter som omfattes av særskatt opp mot prosjekter som ikke omfattes av særskatt. Et relevant eksempel her er landbasert oppdrett. Siden slik aktivitet ikke begrenses av knappe oppdrettskonsesjoner vil omfanget av landbasert oppdrett påvirke lønnsomheten i konvensjonelt oppdrett og dermed konsesjonsverdiene. Et økt tilbud av laks fra landbasert oppdrett vil, alt annet likt, presse lakseprisene nedover og dermed redusere verdiene av oppdrettskonsesjonene. Men siden en særskatt tar en gitt andel av netto nåverdi fra konvensjonelt oppdrett, vil slike prosjekter forbli lønnsomme også med særskatt, så lenge det realiseres grunnrente. Så lenge det fremdeles er grunnrente i oppdrettsvirksomheten som særbeskattes, vil derfor ikke kapitalrasjonering gjøre at investorer foretrekker landbasert oppdrett fremfor det å anskaffe nye oppdrettstillatelser gjennom auksjon. Dette vil derimot kunne redusere auksjonsprisen, ettersom aktørene vil kompensere seg selv for en særskatt i budgivingen.

I fravær av nye subsidieordninger, myndighetskrav eller -begrensninger, er det derfor rimelig å anta at den norske havbruksnæringen vil fortsette å prioritere konvensjonell teknologi også i fremtiden, uavhengig av en eventuell særskatt. Denne teknologien er relativt billig, og det er også her Norges naturgitte fortrinn særlig kommer til sin rett.

¹² Vi merker oss at Misund mfl. (2019) inkluderer konsesjoner i friinntektsgrunnlaget samtidig som de forutsetter at verdien av en konsesjon reduseres fra 152 til 70,7 millioner kroner.

¹³ «Regjeringen vil utrede og eventuelt foreslå en grunnrenteskatt på havbruk», 27.04.2018, Finansdepartementet.

¹⁴ Prioriteringen vil dikteres av lønnsomhetsmålet «relativ meravkastning» i våre analyser.



Figur 3: Sensitivitetsanalyse av konvensjonell teknologi: Kapital, kostnader, pris og særskattesats.

Noter: Vi presiserer at modellen er utformet symmetrisk og er like sensitiv for endringer i laksepris som produksjonskostnader. Årsaken til at lakseprisen ser ut til å ha en større effekt er at endringen på +/- 20 prosent baserer seg på et høyere absolutt utgangspunkt (laksepris NOK/kg 58,5 mot produksjonskostnad NOK/kg 37,3).

SENTITIVITETSANALYSE

I denne delen evaluerer vi robustheten til modellen ved å re-kalkulere projektverdier under alternative antakelser for sentrale parametere. Av plasshensyn velger vi å fokusere utelukkende på konvensjonell teknologi i denne delen, da effektene vil være de samme uavhengig av valgt prosjekt-teknologi. Hovedformålet er å styrke validiteten til vår endelige konklusjon. Først tester vi modellens egenskaper ved å endre kontantstrømskomponenter samt underliggende kapitalintensitet. Sistnevnte har vi på mange måter allerede analysert ovenfor, siden prosjektene har ulik kapitalintensitet og alle genererer like risikable kontantstrømmer, men vi inkluderer dette scenarioet også i denne analysen for å synliggjøre effekten ytterligere. Dernest gjennomfører vi en separat analyse for endringer i diskonteringsrenten.

KONTANTSTRØMSELEMENTER

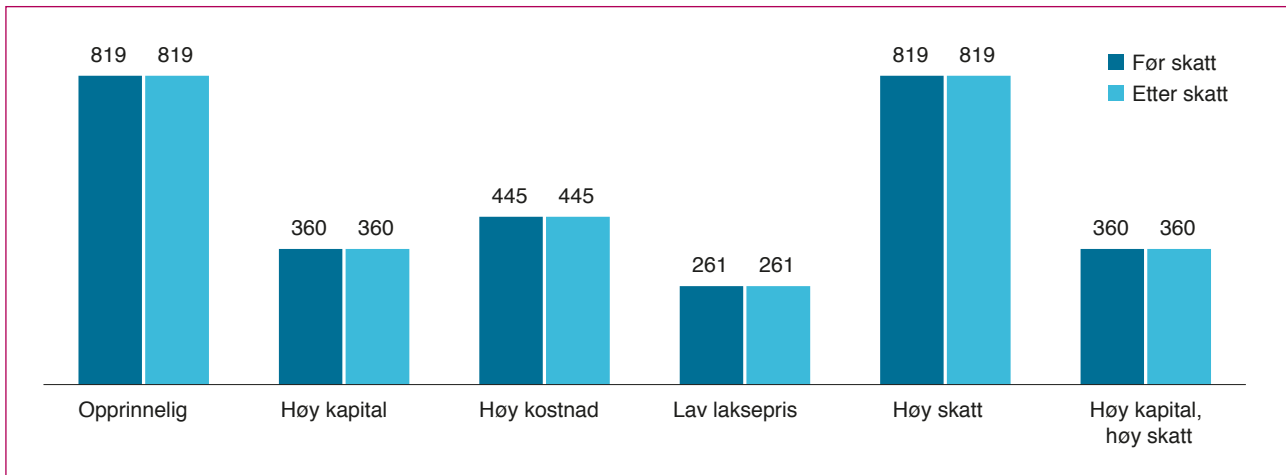
For å analysere modellens sensitivitet mot endringer i kontantstrømskomponenter og kapitalintensitet, legger vi til grunn følgende fem scenarier som alle må sees i forhold til de opprinnelige prosjektforutsetningene for konvensjonell teknologi:

- 1) Høy kapital – doubler investeringskostnaden (fra 108,3 til 216,6 millioner kroner)

- 2) Høy kostnad – øker produksjonskostnaden per kilo med 20 prosent (fra NOK/kg 37,3 til 44,8)
- 3) Lav laksepris – reduserer lakseprisen per kilo med 20 prosent (fra NOK/kg 58,5 til 46,8)
- 4) Høy skatt – øker særskattesatsen med 22 prosentpoeng fra 40 prosent til 62 prosent.
- 5) Høy kapital, høy skatt – kombinerer 1) og 4).

Resultatene presenteres i figur 3 og viser tydelig at effektiv skattesats til enhver tid tilsvarer særskattesatsen. Videre følger det av figur 4 at den relative avkastningen aldri påvirkes av særskatten. Totalt sett innebærer dette at hverken kontantstrømskomponenter, som laksepris og produksjonskostnad, eller kapitalintensitet påvirker modellens nøytralitet. Dette illustrerer nok en gang modellens symmetriske nettoutforming med likebehandling av inntekter og kostnader, hvor staten dekker 40 prosent av investeringskostnadene gjennom skattefradrag, samt gjør krav på 40 prosent av overskudd (evt. dekker tilsvarende andel ved underskudd).

Vedvarende høye laksepriser med tilhørende renprofitt, stimulerer til økt innovasjons- og investeringstakt for å utvikle alternative produksjonsformer, for eksempel landbaserte løsninger som kan lokaliseres i umiddelbar nærhet til sluttmarkedet. Alt annet likt vil høyere volumer fra nye



Figur 4: Sensitivitetsanalyse: Relativ meravkastning før og etter særskatt (%).

produksjonsformer drive ned prisene og gjøre bransjelønnsomheten lavere i fremtiden. En overskuddsbasert innretning av skattesystemet, som også skjermer normalavkastningen på kapitalen, vil derfor være essensielt for å unngå eventuelle skadelige vridninger på sikt.

Normalavkastningen på kapital skjermes fra særskatt ved at staten dekker en andel lik særskattesatsen av investeringskostnadene gjennom skattefradrag, og samtidig gjør krav på en tilsvarende andel av driftsresultatet. Det vil si at investors andel av prosjektet nedskaleres med særskattesatsen. Siden andelen nedskaleres proporsjonalt i alle ledd, oppnår investor samme relative avkastning på sin del av investeringen både før og etter særskatt. Samtidig kommer staten på denne måten inn som passiv medeier i prosjektet med en eierandel gitt av særskattesatsen. Følgelig får investor hele sin rettmessige avkastning på investert kapital, det vil si på samlet investeringskostnad minus investeringsfradrag, uavhengig av om det innføres særskatt eller ikke.¹⁵

Dersom man i stedet skulle velge å innføre en bruttobasert beskatningsmodell, for eksempel en produksjonsavgift, som er kjent for å vri beslutningstakernes adferd, ville man

¹⁵ Når investor velger å iverksette et prosjekt oppstår det en ubetinget forpliktelse fra statens side om å bidra til investeringskostnadene i form av skattefradrag over tid. Skattefradragene er risikofrie, derfor vil alternativkostnaden av å binde kapital i fradragene være lik den risikofrie renten. Friinntektsrenten, som tilsvarende den risikofrie renten, skjermer følgelig kapitalens normalavkastning for særskatt ved å sikre at den skattemessige verdien av fradragene utgjør en andel lik særskatten av investeringskostnadene. Her er det imidlertid viktig å påpeke at normalavkastningen ikke er fritatt fra alminnelig selskapsskatt. Som i næringslivet for øvrig, vil hele normalavkastningen beskattes med ordinær selskapsskattesats, men vil være skjermet i særskattegrunnlaget som beskattes ytterligere med grunnrenteskattesatsen.

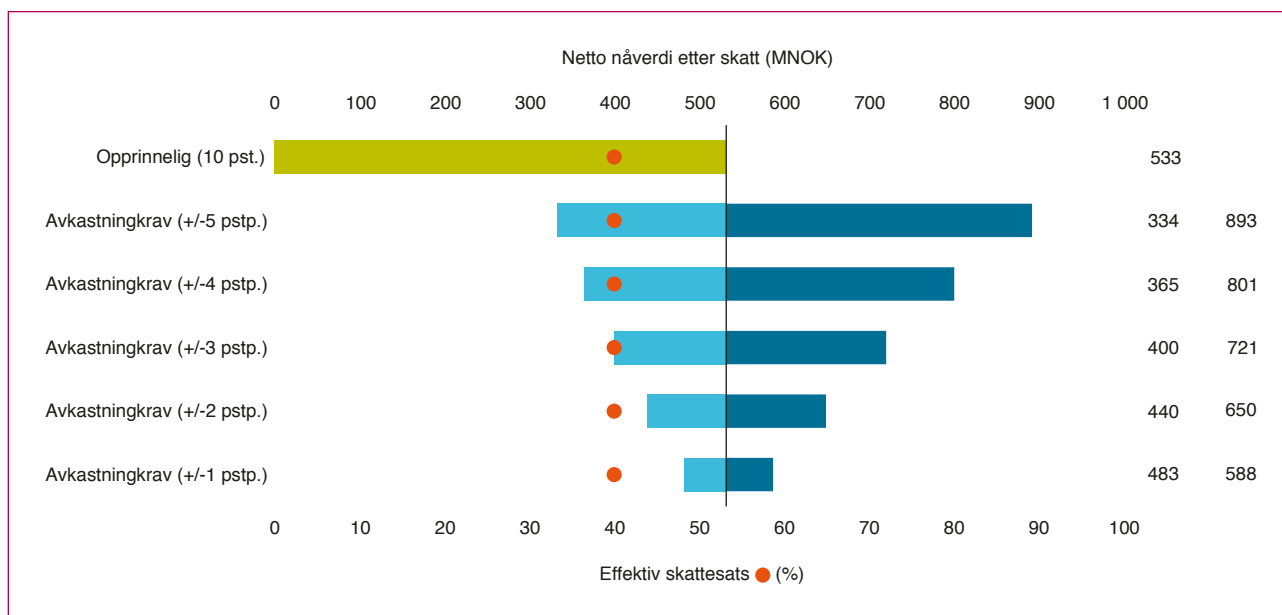
risikere å svekke konkurransekraften til norsk laksenæring. Etter hvert som nye produksjonsformer kommersialiseres, vil det i større grad være avgjørende at skattesystemet er lønnsomhetsbasert og nøytralt utformet.

Våre funn viser at den foreslåtte særskattmodellen for havbruksnæringen er robust mot endringer i både kontantstrømselementer og kapitalintensiteten i prosjektene. Dette indikerer at nøytralitetshensynet tilfredsstilles uavhengig av eventuelle eksogene sjokk, slik at økonomisk vekst- og konkurranseevne opprettholdes. Dette er som ventet og i tråd med økonomisk teori; selv om kontantstrømsanalysen kompliseres av at vi legger til grunn mer realistiske eksempler, analyserer vi tross alt de samme effektene som i mer stiliserte eksempler.

AVKASTNINGSKRAV

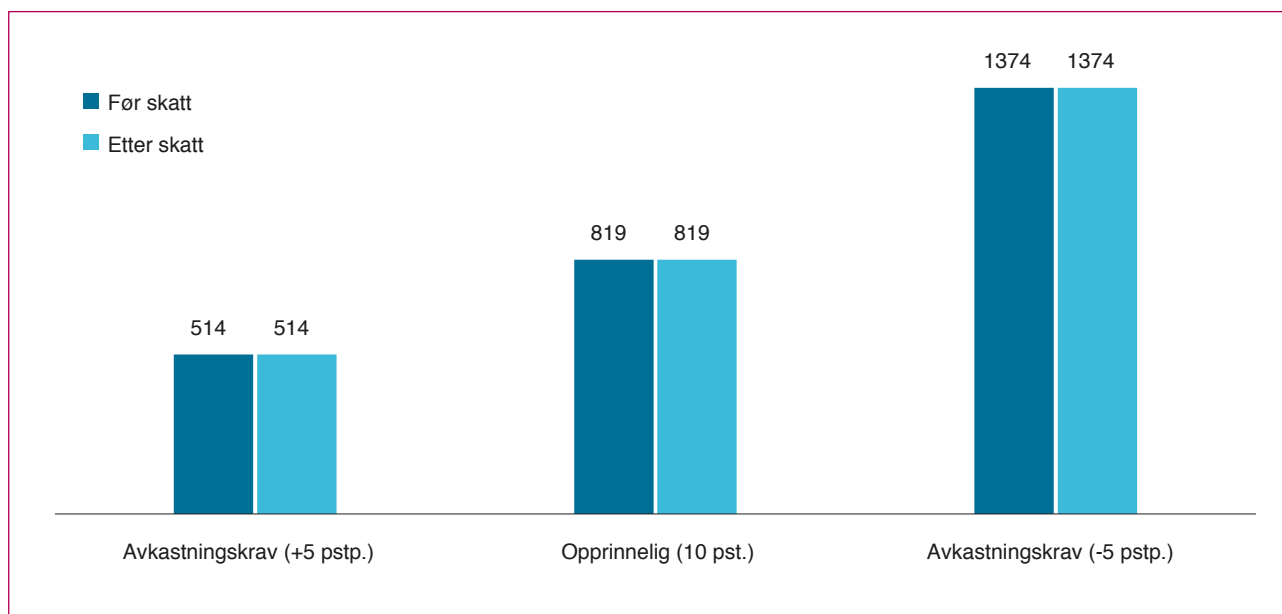
For å analysere modellens sensitivitet for endringer i avkastningskravet for risikable kontantstrømmer, tar vi utgangspunkt i de opprinnelige beregningene av netto nåverdi etter skatt for konvensjonell teknologi. Dette estimatet baserer seg på en diskonteringsrente på ti prosent. Med forankring i det opprinnelige kravet stresstester vi med inntil fem prosentpoeng på opp- og nedsiden, dvs. vi ønsker å få frem effekten av både økt og redusert kapitalkostnad. Resultatene fra denne analysen gjengis i figur 5.

Naturlig nok vil avkastningskravet ha en avgjørende betydning for den absolutte prosjektverdien. Øker vi kravet med fem prosentpoeng fra opprinnelig krav på ti prosent, faller netto nåverdien etter skatt fra 533 til 334 millioner norske kroner. Senker vi kravet med fem prosentpoeng fra



Figur 5: Sensitivitetsanalyse av konvensjonell teknologi: Avkastningskrav (usikre kapitalstrømmer).

Noter: Figuren viser den isolerte effekten av endringer i avkastningskravet for risikable kontantstrømmer med utgangspunkt i opprinnelig scenario. Søylene representerer netto nåverdi etter skatt i millioner norske kroner og måles på øvre x-akse. Orange prikker viser effektiv skattesats i prosent og måles på nedre x-akse. Opprinnelig scenario har en netto nåverdi etter skatt på 533 millioner kroner og en effektiv skattesats på 40 prosent. Når det gjelder de ulike scenarioene viser figuren for eksempel at hvis vi øker (senker) avkastningskravet fra opprinnelige 10 prosent med 5 prosentpoeng faller (øker) projektverdien til 334 (893) millioner kroner, mens effektiv skattesats forblir uendret og lik særskattesatsen (40 prosent).



Figur 6: Sensitivitetsanalyse av avkastningskravet: Relativ meravkastning (%).

opprinnelig krav på ti prosent, øker netto nåverdien etter skatt fra 533 til 893 millioner norske kroner. I tråd med hensikten bak denne analysen, er ikke verdiendringen i seg selv av betydning. Det som derimot er av stor betydning er om og eventuelt hvordan endringer i avkastningskravet påvirker relasjonen mellom før og etter skatt. Som følge av en konstant effektiv skattesats lik særskattesatsen (40 prosent) på tvers av alle avkastningskravene, vil prosjekter som er lønnsomme før skatt også være lønnsomme etter skatt og tilsvarende for ulønnsomme prosjekter. Derfor vil også den relative avkastningen være uendret på tvers av alle krav, se Figur 6. Følgelig påvirkes ikke modellens nøytralitet av diskonteringsrenten man legger til grunn for risikable kontantstrømmer.

Dette resultatet er en viktig premissgiver for den norske forvaltningsmodellen og muliggjør at vi kan skille tydelig mellom næring og forvaltning. En grunnsten i denne modellen er vår tiltro til private aktørers evner og kompetanse til å ta riktige beslutninger. Kombineres dette med hensiktsmessige reguleringer, kan vi harmonisere felleskapets- og næringslivets interesser og på den måten sikre effektiv ressursutnyttelse. Følgelig er det avgjørende at vi har et system som muliggjør at næringsaktørene selv, med sin innsikt i underliggende virksomhet og markedsforhold, kan vurdere hva som er korrekt risikoprofil for risikable kontantstrømmer uten å rokke ved modellens nøytralitetsegenskaper.

FEILAKTIG DISKONTERING

Så langt har vi evaluert skattesystemet under forutsetning om rasjonelle aktører med motivasjon og kompetanse til å ta riktige beslutninger under de til enhver tid gjeldende rammebetingelser. Våre resultater bekrefter at skattesystemet da innehar de tilsiktede nøytrale egenskapene uavhengig av prosjektforsutsetninger. Dersom vår grunnleggende tro på markedet og private aktørers kompetanse skulle vise seg å være uberettiget, er det likevel mulig at særskatten kan gi vridningseffekter i investeringsadferden med tilhørende samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

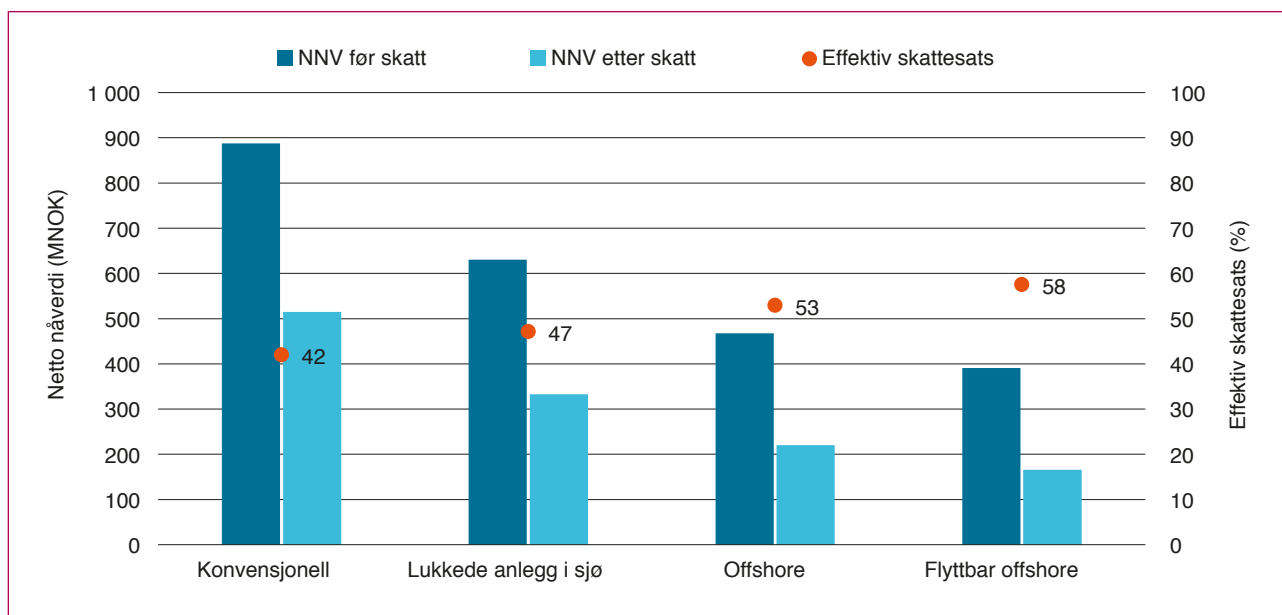
En potensiell feilkilde som har blitt pekt på i denne sammenheng er at næringsaktørene ikke anser skattefradragene, herunder avskrivninger og friinntekt, som risikofrie og diskonterer med risikojustert avkastningskrav (Johnsen og Osmundsen, 2013; Osmundsen mfl., 2013; Lund, 2013b; Lund, 2013a; Lund og Davis, 2018; Misund mfl., 2019). Det vil da oppstå vridninger som følge av at skattefradragene diskonteres med en diskonteringsrente som

overdriver den reelle risikoprofilen, for eksempel gjennom totalkapitalmodeller med ukorrekt vektet uniform rente. Konsekvensene blir at skattefradragene fremstår mindre verdifulle enn de i realiteten er. Vi analyserer implikasjonene av dette i fortsettelsen.

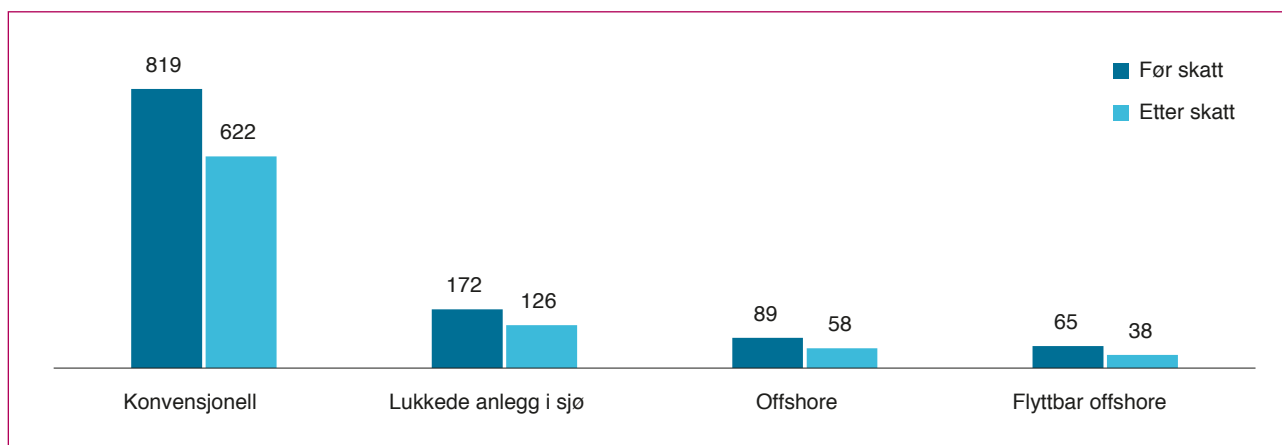
I denne delen gjennomfører vi en tilsvarende analyse som ovenfor, men der vi diskonterer skattefradragene med (feilaktig) risikojustert avkastningskrav, noe som innebærer at beslutningstaker undervurderer statens bidrag som passiv medeier i prosjektet. Vi presenterer resultatene fra lønnsomhetsanalysen av ulike prosjekter (teknologier) med og uten særskatt i figur 7.

Til forskjell fra modellen med korrekt diskontering, ser vi nå at effektiv skattesats avviker fra særskattesatsen og korrelerer negativt med netto nåverdien før skatt. Dette skyldes at modellen ikke lenger behandler kostnader og inntekter symmetrisk. Fratrukk i kostnader tilsvarer ikke nåverdien av kostnaden, mens beskatning av inntektene opprettholdes lik særskattesatsen. Følgelig vil investor i dette tilfelle konkludere at staten ikke dekker sin rettmessige andel (særskattesatsen) av investeringskostnaden gjennom investeringsfradrag, samtidig som staten krever en andel lik særskattesatsen av overskuddet. Konsekvensene av dette gjenspeiles tydelig i den relative meravkastningen som faller fra før til etter skatt, som vist i figur 8. Som illustrert tidligere vil teller (netto nåverdi) og nevner (netto investeringskostnad) reduseres proporsjonalt ved korrekt diskontering, og resultatet av beregningen vil dermed være uendret. Dette er ikke tilfellet om vi forutsetter at beslutningstager feildiskonterer. Da reduseres teller mer enn nevner, slik at den relative meravkastningen blir lavere etter skatt. For at særskatten skal være nøytral i modellen med feildiskontering, må friinntektsrenten tilsvare det risikable avkastningskravet slik at symmetrien gjenoppstår.

Alt annet likt vil særskattemodellen i dette tilfellet diskriminere mot mer kapitalintensive prosjekter som følge av at vridningseffektene tiltar med fallende netto nåverdi før skatt. Effektiv skattesats vil kunne overstige hundre prosent, og prosjekter som er lønnsomme før skatt vil kunne bli ulønnsomme etter skatt. Om investorene faktisk gjør slike diskonteringsfeil, så vil dette gå på bekostning av ressursutnyttelsen i samfunnet og medføre et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Når det er sagt, vil det også i denne situasjonen være slik at hvilke prosjekter som realiseres bestemmes av det relativt sett mest lønnsomme tilgjengelige alternativet, og aktørene vil fremdeles kunne kompensere seg selv for høyere skatt gjennom redusert



Figur 7: Netto nåverdi før og etter særskatt av aktuelle investeringsprosjekter, feilaktig diskontering.



Figur 8: Relativ meravkastning (%), feilaktig diskontering.

betalingsvilje for ny kapasitet. Den umiddelbare forskjellen er imidlertid at kompensasjonen vil være større enn om aktørene hadde beregnet sin betalingsvilje med korrekt diskontering.

Her ligger også et viktig argument for at vi vurderer det som lite trolig at feildiskontering vil være særlig utbredt i denne næringen der produksjonen begrenses av konsesjoner som omsettes i et marked. Så lenge det finnes investorer som evner å beregne riktig verdi av fremtidige kontantstrømmer, så vil disse utkonkurrere de andre aktørene i konsesjonsmarkedet gitt at dagens praksis med

kapasitetsauksjoner videreføres. Alt annet likt vil nemlig investorer som baserer seg på korrekt avkastningskrav verdsette konsesjoner høyere enn de som baserer seg på feil avkastningskrav. Incentivene til å beregne riktig prosjektverdi vil derfor stimulere til fremvekst av effektive selskaper som diskonterer kontantstrømmene korrekt på bekostning av ineffektive aktører i markedet.

Misund mfl. (2019) legger på sin side til grunn at feildiskontering og samfunnsøkonomisk effektivitetstap er uunngåelig blant de aktuelle beslutningstakerne, også i det lange løp. Deres analyse ser bort fra markedsdynamikken

i markedet for oppdrettskonsesjoner. Uavhengig av dette tegner forfatterne også et dystre bilde av særskattens vridende egenskaper enn det som følger av våre resultater (figur 7), til tross for at våre analyser i stor grad bygger på samme tallgrunnlag. Eksempelvis beregner Misund mfl. (2019) en effektiv skattesats for konvensjonell teknologi på 83 prosent mot våre 42 prosent, og øvrige teknologiformer oppnår en skattesats på over hundre prosent. I neste kapittel, vil vi analysere hvorfor de får andre og mer vridende resultater enn oss.

MER OM STØRRELSEN PÅ VRIDNINGSEFFEKTENE

Det er flere faktorer som bidrar til at våre resultater avviker fra resultatene presentert av Misund mfl. (2019), og vi velger å konsentrere oss om tre sentrale punkter: Sammenlignet med vår analyse, forutsetter de høyere kapitalintensitet, større differanse mellom normrenten og risikabelt avkastningskrav, samt høyere særskattesats i sin analyse. Om vi kombinerer dette med deres grunnleggende antagelse om at næringsaktørene diskonterer risikofrie kontantstrømmer med for høy diskonteringsrente, så vil hvert av disse tre punktene bidra til å forsterke den vridende effekten av en særskatt.

Høyere kapitalintensitet: Misund mfl. (2019) baserer sin analyse på at man på tidspunkt null investerer i fem konsesjoner à 70,7 millioner kroner for samtlige prosjekter.¹⁶ Denne verdien har de utledet fra en markedsverdi på 780-tonns konsesjoner før særskatt på 152 millioner kroner i 2018 (Misund m.fl. 2019, s. 38). Som drøftet tidligere er det tvilsomt om de tre ukonvensjonelle prosjektene med høyere kostnader enn konvensjonelt oppdrett, vil være lønnsomme om man også må investere i fem konsesjoner til markedspris – uavhengig av en eventuell særskatt. Når Misund mfl. (2019) likevel legger til grunn at investor betaler «konvensjonell pris» for nye produksjonstilatelser i ukonvensjonelle teknologier, så oppjusterer de kapitalintensiteten i prosjektene. I tillegg ignorerer de eventuelle prisendringer på konsesjoner i markedet. Gitt at de også forutsetter at særskatten er vridende, så vil en høyere initialinvestering, alt annet likt, forsterke disse vridningseffektene.

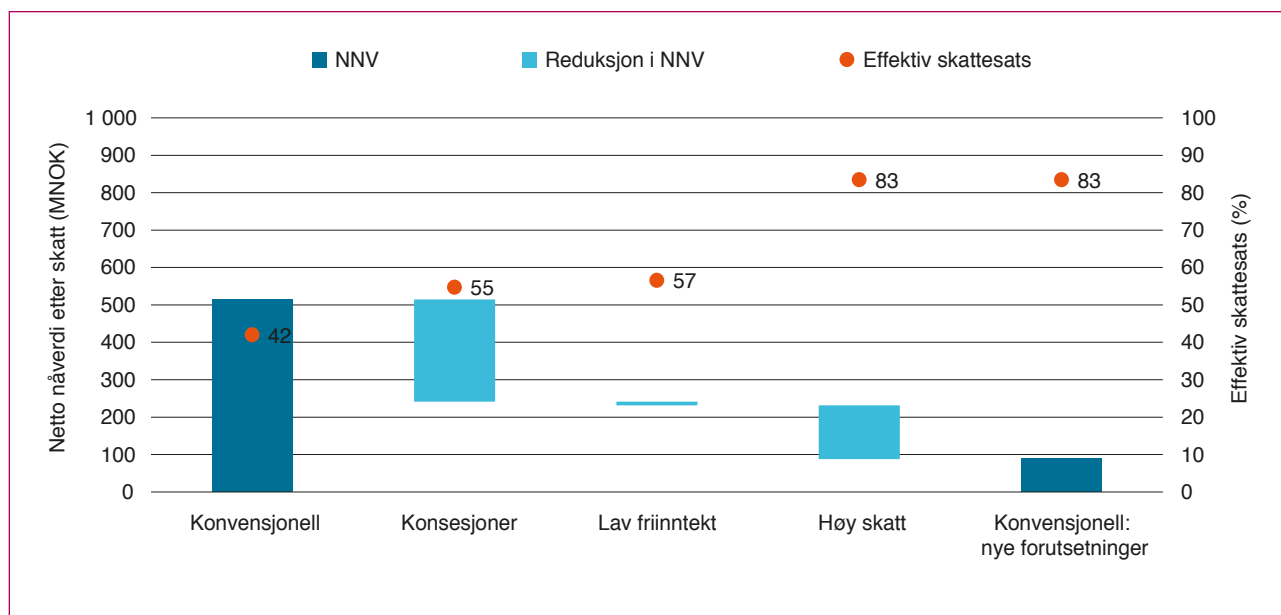
¹⁶ Antagelsen om at man baserer seg på prosjekter med kapasitet tilsvarende fem konsesjoner à 780 tonn bidrar også til å øke kapitalintensiteten sammenlignet med hva som er vanlig i næringen i dag. Som de selv skriver i rapporten «består nok [i dag] en gjennomsnittlig lokalitet av 3–4 konsesjoner, men trenden går mot større lokaliteter.» Særlig for konvensjonelle prosjekter utgjør konsesjonsverdien en betydelig andel av investeringen.

Større differanse mellom normrente og risikojustert avkastningskrav: Misund mfl. (2019) legger til grunn en lavere friinntektsrente enn i vår analyse. Konkret bruker forfatterne den observerte tolv månedersrenten for norske statskassaveksler i januar 2019 på 1,01 prosent mot to prosent i våre beregninger. Vårt utgangspunkt er som nevnt antagelsene i NOU 2019:18, men i dagens situasjon kan det argumenteres for at risikofri rente er noe lavere enn dette. Økt differanse mellom normrenten og avkastningskravet vil forsterke eventuelle vridninger, en effekt som vil tilta med friinntektsgrunnlaget (kapitalintensiteten). Her er det imidlertid viktig å være klar over at vi holder det risikojusterte avkastningskravet konstant lik ti prosent selv om friinntekten nedjusteres med 0,99 prosentpoeng.

Høyere særskattesats: Misund mfl. (2019) legger til grunn den marginale skattesatsen i vannkraftnæringen på 59 prosent i sine beregninger «med skatt», dvs. at de setter særskattesatsen lik summen av ordinær selskapsskatt (22 prosent) og særskattesatsen i vannkraft (37 prosent). Dette forutsetter de til tross for at de i sitt notat sier at de utelater selskapsskatten fra beregningene.¹⁷ Naturlig nok blir effekten av en særskatt større om man sammenligner en situasjon med særskatt på hele 59 prosent med en situasjon helt uten skatt. Når de i tillegg legger til grunn at særskattsystemet er vridende på grunn av feildiskontering, vil en høyere skattesats forsterke disse vridningene. En høyere skattesats vil da øke asymmetrien mellom justering i teller og nevner, slik at også effektiv skattesats vil øke.

I fortsettelsen vil vi analysere hvor mye hver av disse tre faktorene bidrar til de samlede vridningene av en særskatt presentert i Misund mfl. (2019). Vi tar utgangspunkt i de vridende beregningene for konvensjonell teknologi presentert i figur 7, og gjør nødvendige justeringer for å samkjøre våre forutsetninger med Misund mfl. (2019). Resultatene vises i figur 9. Som figuren viser øker effektiv skattesats med 13 prosentpoeng fra 42 til 55 prosent, når vi øker den samlede investeringen i prosjektet på tidspunkt null tilsvarende en samlet investering i konsesjoner på 353,5 millioner kroner. Misund mfl. (2019) legger til grunn at konsesjoner inngår i friinntektsgrunnlaget og avskrives lineært over 20 år. Forfatterne opplyser ikke om eventuell restverdi på konsesjonene, og vi antar derfor at de avskrives til null over perioden. Årlig saldoekvivalent til lineære avskrivninger over 20 år er sirka åtte prosent

¹⁷ Misund mfl. (2019, s. 40): «Normalt vil en grunnrenteskatt komme i tillegg til en ordinær selskapsskatt på 22%. Det er imidlertid godt dokumentert at selskapsskatten er vridende. For å holde denne effekten utenfor vår analyse utelater vi selskapsskatten fra beregningene.»



Figur 9: Hvordan ulike faktorer bidrar til den samlede vridningseffekten: Endring i netto nåverdi etter skatt og effektiv skattesats knyttet til hver faktor.

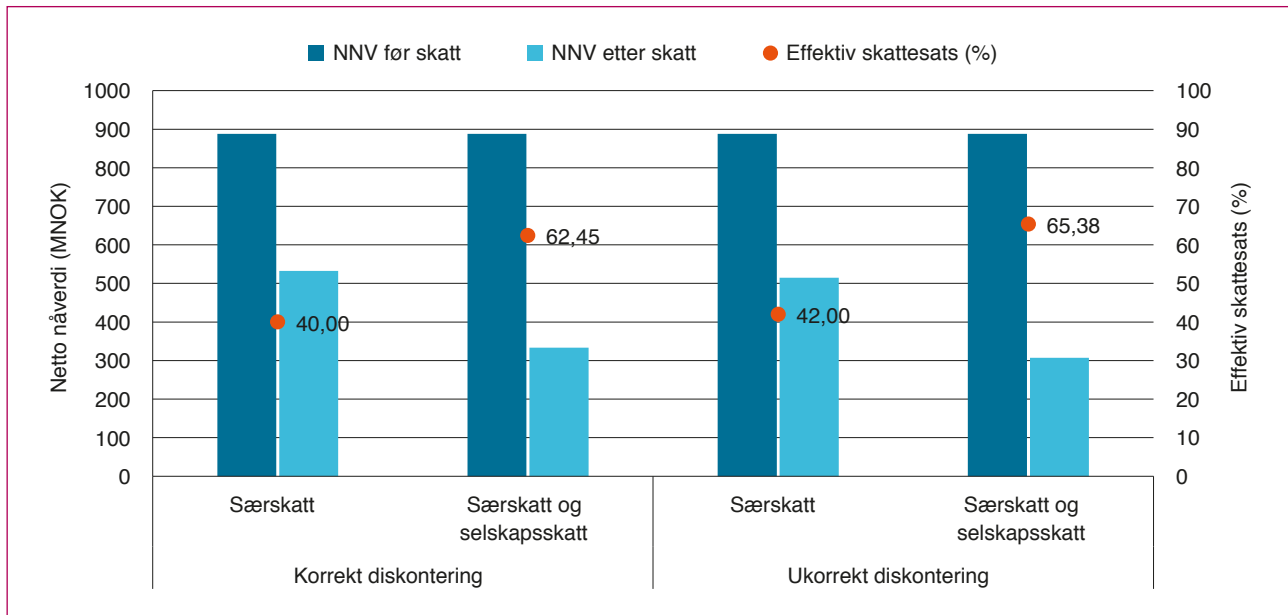
med en diskonteringsrente på ti prosent (NOU2014:13). Vi legger derfor til grunn en saldoavskrivningssats for konsesjoner på åtte prosent i disse beregningene.

Den effektive skattesatsen øker med ytterligere to prosentpoeng ved å redusere friinntektsrenten med 0,99 prosentpoeng (fra 2,00 til 1,01 prosent). Til slutt ser vi at den effektive skattesatsen øker med 26 prosentpoeng fra 57 til 83 prosent, ved å la den ordinære selskapsskattesatsen også inngå i særskattesatsen (her, ved å øke særskattesatsen med 19 prosentpoeng fra 40 til 59 prosent). Som tidligere nevnt vil disse effektene forsterkes i takt med prosjektenes kapitalintensitet, alt annet likt, så effektene vil bli større for prosjekter der det investeres i dyrere teknologi enn i konvensjonelt oppdrett.

Det er viktig å understreke at i en korrekt diskontert modell vil effektiv skattesats påvirkes bare i scenarioet «høy skatt» (jf. figur 3), og i dette tilfellet vil endringen nøyaktig tilsvare endringen i særskattesatsen. Et annet viktig poeng er at selv i en situasjon der samtlige investorer legger til grunn en for lav verdi av slike prosjekter (feil diskontering), så vil markedet sørge for fortsatt vekst i næringen dersom myndighetene åpner opp for dette. I auksjoner av ny kapasitet vil næringsaktørene kompensere seg selv for ekstrakostnaden en særskatt medfører gjennom redusert betalingsvilje for nye konsesjoner. Dette reduserer auksjonsprisen på kapasitet (konsesjoner), men vil sikre at disse prosjektene

likevel fremstår bedriftsøkonomisk lønnsomme gitt at de er lønnsomme uten særskatt. Dette sentrale momentet som følger av dynamikken i konsesjonsmarkedet, ser Misund mfl. (2019) bort fra når de konkluderer at særskatten vil redusere investeringer og videre vekst i næringen.

Generelt vil effektene av en ellers vridende skatt bli mindre i en næring organisert som den norske oppdrettsnæringen, der samlet produksjon er regulert gjennom konsesjoner, og prisen på både ny og gammel kapasitet er markedsbestemt. For at produksjonen eller veksten skal avta som følge av en grunnrenteskatt (underinvesteringer), må særskatten redusere betalingsviljen for konsesjoner til null for de mest effektive aktørene. Først da risikerer vi at ingen ønsker å benytte seg av nye konsesjoner eller overta tidligere tildelte konsesjoner om noen av dagens oppdrettsinvestorer faktisk skulle velge å flytte utenlands for å unnsnippe norsk grunnrenteskatt. Gitt at den effektive skattesatsen ikke overstiger hundre prosent, vil ikke dette skje før ytterligere vekst i næringen verdsettes til null også i fravær av en grunnrenteskatt. Selv om vi legger til grunn antagelsen om at aktørene systematisk feildiskonterer, samt ellers realistiske modellforutsetninger, viser vår analyse at det skal svært mye til før den effektive skattesatsen overstiger hundre prosent. Vi ser det derfor som lite trolig at en grunnrenteskatt skal bremse veksten i denne næringen, selv om vi skulle ta feil når vi legger til grunn at beslutningstakerne vil klare å korrekt diskontere fremtidige kontantstrømmer i sine investeringsanalyser.



Figur 10: Nåverdi og effektiv skattesats for konvensjonell teknologi med særskatt og ordinær selskapsskatt.

I vår argumentasjon legger vi til grunn at private aktører tilpasser seg skattesystemet. Misund mfl. (2019) legger på sin side til grunn det motsatte, og argumenterer for at bedriftenes faktisk beslutningsmodeller, slik bedriftene selv velger å presentere dem, må legges til grunn for utformingen av skattesystemet. I likhet med Lund (2013b) mener vi at dette vil være et tvilsomt prinsipp for utformingen av et skattesystem, som bør baseres på skatteøkonomisk teori. Alt annet vil gi uheldige insitamenter. Det er også uklart nøyaktig hvilken irrasjonell adferd skattesystemet eventuelt skulle baseres på.

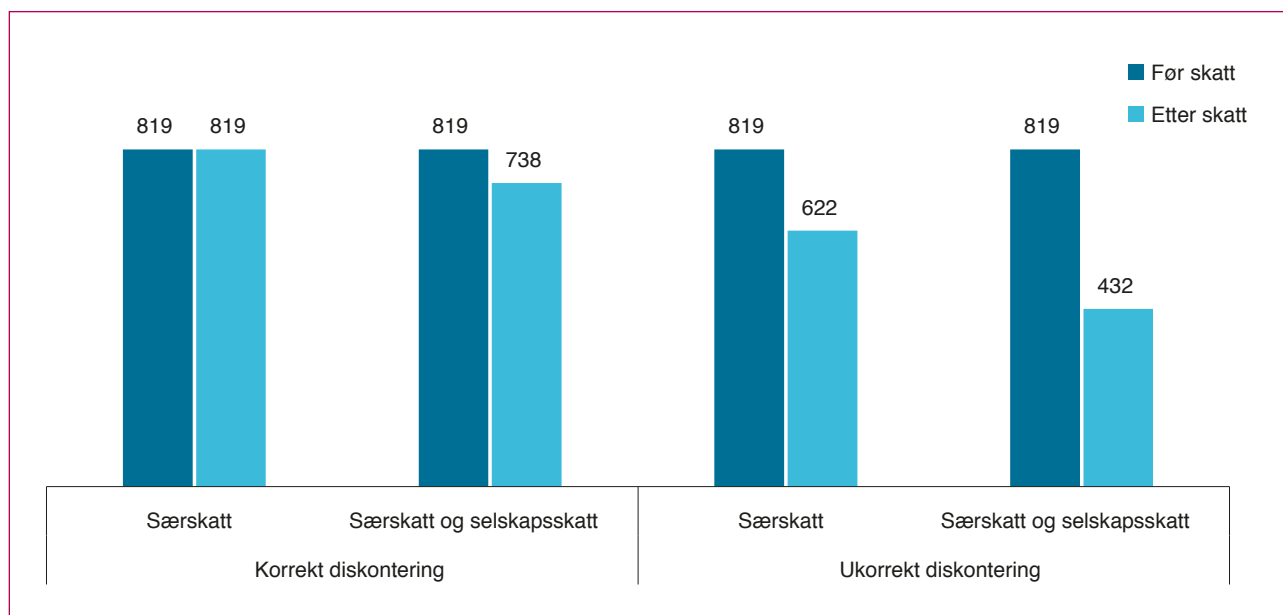
SÆRSKATT I KOMBINASJON MED ORDINÆR SELSKAPSSKATT

Til nå har vi analysert særskattens nøytralitetsegenskaper uten å se på selskapsskatten. I denne delen inkluderer vi også ordinær selskapsskatt i våre beregninger for å analysere hvordan det samlede skattesystemet vil påvirke prosjektlønnsomheten for konvensjonell teknologi. Vi setter ordinær selskapsskattesats lik dagens skattenivå på 22 prosent og opprettholder særskattesatsen lik 40 prosent. Samlet gir dette en marginal skattesats på 62 prosent.

Figur 10 viser netto nåverdi før og etter skatt samt effektiv skattesats for konvensjonell teknologi med korrekt og feilaktig diskontering, og figur 11 viser den relative meravkastningen. Hvis vi først ser på tilfellene med «korrekt

diskontering» ser vi at særskatt alene ikke er vridende, som kjent fra over, men kombinert med ordinær selskapsskatt vil den effektive skattesatsen overgå marginalsattesatsen på 62 prosent. Dette materialiserer seg naturligvis også i et tydelig fall i den relative meravkastningen etter skatt i forhold til før skatt. Isolert sett vil et skattesystem bestående av særskatt og ordinær selskapsskatt være vridende, men ikke som følge av særskatten. Konkret oppstår vridningene som følge av at både friinntekten og ordinære avskrivninger går til fradrag mot særskatten, mens bare de ordinære avskrivningene går til fradrag mot marginalsattesatsen som også inkluderer selskapsskatten. Som en konsekvens, oppstår det et tilsvarende asymmetriforhold mellom skattefradrag og proveny som vi kjenner fra analysen av feilaktig diskontering ovenfor; staten vil dekke en mindre andel av investeringskostnadene gjennom fradrag enn andelen den gjør krav på av den øvrige kontantstrømmen. Alt annet likt vil vridningseffekten i denne situasjonen tilta med fallende avskrivningssatser som følge av fradragssperiodiseringen, samt den underliggende kapitalintensiteten.

Legger vi til grunn særskatt og selskapsskatt kombinert med feilaktig diskontering, ser vi tydelig at vridningseffekten intensiveres. Den effektive skattesatsen overgår den marginale skattesatsen med 3,4 prosentpoeng samtidig som den relative lønnsomheten tilnærmet halveres (redukeres med 47,3 prosent). I dette scenarioet vil avskrivningssatsene (periodisering) forsterke de negative vridningene



Figur 11: Relativ meravkastning for konvensjonell teknologi med særskatt og ordinær selskapsskatt.

både gjennom ordinær selskapsskatt og friinntekt. Videre vil økt kapitalintensitet og større avvik mellom normrenten og det risikjusterte avkastningskravet forsterke vridningene ytterligere. Med et slikt skattesystem vil feilaktig diskontering redusere proveny fra konsesjonssalg i auksjoner betydelig siden effektiv skattesats raskere går mot hundre prosent.

Oppsummert vil ikke et skattesystem bestående av særskatt og ordinær selskapsskatt med korrekt diskontering av de risikofrie skattefradragene medføre andre vridningseffekter enn de som følger av ordinær selskapsskatt. Implisitt vil ikke et korrekt utformet særskattesystem hemme det økonomiske vekstpotensialet, gitt at betingelsene vi har diskutert ovenfor holder. I tilfeller hvor skattefradragene vurderes som risikable, vil både særskatten og ordinær selskapsskatt være vridende.

KONKLUSJON

I denne artikkelen har vi analysert hvordan den foreslåtte særskatten på havbruksvirksomhet i Norge vil påvirke lønnsomheten i ulike prosjekter, med særlig fokus på skattemessig nøytralitet. Hensikten er å øke kunnskapen om hvordan havbruksskatteutvalgets flertallsforslag vil påvirke realiseringen av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter og dermed den videre veksten i næringen. Under standardforutsetningen om profitmaksimerende og rasjonelle aktører med motivasjon og kompetanse til

å fatte korrekte beslutninger, gjennomfører vi kontantstrømsbaserte investeringsanalyser av realistiske og aktuelle prosjekter i næringen.

Analysen viser, i tråd med tidligere resultater, at særskattesystemet slik det presenteres i Havbruksskatteutvalgets rapport (NOU 2019:18), vil virke nøytralt på private investeringsbeslutninger. Denne konklusjonen er robust mot endringer i underliggende prosjektforutsetninger. De praktiske implikasjonene vil være at særskatten hverken vil diskriminere eller favorisere mer eller mindre kapitalintensive produksjonsformer. En slik skatt vil dermed heller ikke påvirke den teknologiske utviklingen i næringen.

Vi har også sammenlignet våre resultater med resultatene presentert i rapporten til Misund mfl. (2019) – en rapport som har blitt flittig brukt av havbruksnæringen som støtte for at en grunnrenteskatt på havbruk vil være vridende, hindre videre vekst i næringen og gå på bekostning av arbeidsplasser langs kysten. Vi problematiserer hovedresultatene i denne rapporten av to grunner. For det første forutsetter Misund mfl. (2019) at en overskuddsbasert grunnrenteskatt vil være vridende gjennom å anta at næringsaktørene legger til grunn feil diskonteringsrate for risikofrie deler av kontantstrømmen. For det andre, baserer de seg på et sett antagelser som alle bidrar til at vridningseffektene blir større, gitt at man i utgangspunktet bygger videre på et skeivt fundament. Vi argumenterer mot at vridninger grunnet irrasjonell adferd (feildiskontering)

vil være et problem i næringen som kan vedvare over tid, da dette baserer seg på antagelsen om en næring bestående av aktører uten motivasjon eller kompetanse til å ta riktige beslutninger. Med tro både på velfungerende markeder og kompetente investorer, ser vi det som lite trolig at næringen systematisk og over tid vil feilberegne verdiene av fremtidige kontantstrømmer. Til det er de potensielle økonomiske gevinstene ved å beregne riktig for store. Om vi likevel legger til grunn samme vridning i skattesystemet som Misund mfl. (2019), viser våre resultater at vridningseffektene av dette blir relativt små og langt mindre dramatiske enn det de konkluderer med i sin rapport. En av de viktigste forklaringsfaktorene for dette er at vi legger til grunn dynamisk konsesjonsprising, hvor investorene tilpasser sin betalingsvillighet for nye konsesjoner etter det mest lønnsomme tilgjengelige investeringsalternativet.

Vi konkluderer derfor i tråd med generelle anbefalinger fra skatteøkonomisk teori, med at havbruksskatteutvalgets forslag til skattesystem vil kunne bidra til å redusere det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet i økonomien. Gjennom å øke beskatning av stedbunden renprofitt uten at videre vekst i næringen hindres, vil man kunne senke nivået av vridende skatter for næringslivet for øvrig. På denne måten bidrar man til å sikre at norsk næringsliv forblir konkurransedyktig, samtidig som man finansierer den norske velferdsstaten.

REFERANSER

- Berk, J. og P. Demarzo (2017). *Corporate finance*. Pearson Education, Harlow.
- Bjørndal, T. og A. Tusvik (2018). Økonomisk analyse av alternative produksjonsformer innan oppdrett. Rapport 07/18, Samfunns- og næringslivsforskning.
- Boadway R. og N. Bruce (1984). A general proposition on the design of a neutral business tax. *Journal of Public Economics* 24, 231–239.
- Bond, S. R. og M. P. Devereux (1995). On the design of a neutral business tax under uncertainty. *Journal of Public Economics* 58, 57–71.
- Brealey, R. A., S.C. Myers og F. Allen (2017). *Principles of corporate finance*, McGraw-Hill Education, New York.
- Fane, G. (1987). Neutral taxation under uncertainty. *Journal of Public Economics* 33, 95–105.
- Fiskeridirektoratet (2020a). Brev og vedtak [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelse/Saertillatelse/Utviklingstillatelse/Brev-og-vedtak> [Hentet: 05. mars 2020].
- Fiskeridirektoratet (2020b). Utviklingstillatelse [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelse/Saertillatelse/Utviklingstillatelse> [Hentet: 05. mars 2020].
- Hjelseth, I. N., M. S. Meyer og M. A. Walle (2017). Hva påvirker bedriftenes investeringsbeslutning? Aktuell kommentar NR. 10/2017. Norges Bank.
- Johnsen, T. og P. Osmundsen (2013). Petroleumsbeskatning. Teori og virkelighet. *Samfunnsøkonomen* 27, 13–21.
- Luehrman, T. A. (1997). Using APV: A Better Tool for Valuing Operations. *Harvard Business Review* (May/June), 145–154.
- Lund, D. (2013a). Bedre omtrent riktig enn nøyaktig galt. *Samfunnsøkonomen* 127(9), 14–18.
- Lund, D. (2013b). Kalkulasjonsrente og skatt i petroleumsvirksomhet. *Samfunnsøkonomen* 127(6), 12–23.
- Lund, D. (2014). How Taxes on Firms Reduce the Risk of After-Tax Cash Flows. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis* 70, 567–598.
- Lund, D. og G. A. Davis (2018). Taxation and Investment Decisions in Petroleum. *The Energy Journal* 6, 189–208.
- Meld. St. 2 (2012–2013). Revidert nasjonalbudsjett 2013. Finansdepartementet, Oslo.
- Misund, B., P. Osmundsen, R. Tveterås og B. Folkvord (2019). Framtidens skatteregime for havbruksnæringen. Arbeidsnotat av 8. mars 2019, Universitetet i Stavanger.
- NOU 2000:18 (2000). Skattlegging av petroleumsvirksomhet. Finansdepartementet, Oslo.
- NOU 2014:13 (2014). Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi. Finansdepartementet, Oslo.
- NOU 2018:5 (2018). Kapital i omstillingens tid – Næringslivets tilgang til kapital. Finansdepartementet, Oslo.
- NOU 2019:16 (2019). Skattlegging av vannkraftverk. Finansdepartementet, Oslo.
- NOU 2019:18 (2019). Skattlegging av havbruksvirksomhet. Finansdepartementet, Oslo.
- Nøstbakken, L. og S. F. Selle (2020). Eierskaps- og kapitalflytanalyse av norsk oppdrettsnæring. Arbeidsnotat A02/20. Samfunns- og næringslivsforskning.
- Emhjellen, M. og P. Osmundsen (2011). Separate cash flow valuation – Applications to investment decisions and tax design. *International Journal of Global Energy Issues* 35, 43–63.
- Osmundsen, P., T. Johnsen og M. Emhjellen (2013). Mens vi venter på Godot: Petroleumsskatt – Proveny eller opplæring? *Samfunnsøkonomen* 127(8), 32–43.
- Osmundsen, P., M. Emhjellen, T. Johnsen, A. Kemp og C. Riis (2015). Petroleum Taxation Contingent on Counter-factual Investment Behaviour. *The Energy Journal* 36, 195–214.
- Sandmo, A. (1989). Om nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen. Vedlegg 1 til Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform NOU1989:14. Finansdepartementet, Oslo.
- Sjømat Norge (2019). Høringssvar – NOU 2019:18 Skattlegging av havbruk. Sjømat Norge, Oslo.
- St.meld. nr. 2 (2003–2004). Revidert nasjonalbudsjett 2004. Finansdepartementet, Oslo.

DAG MORTEN DALEN

Professor

Institutt for samfunnsøkonomi, Handelshøyskolen BI



Med forhandlingsmakt skal legemiddelprisene fastsettes¹

Det kommer stadig nye legemidler på markedet som gjør det mulig å forbedre behandlingen av pasienter med alvorlige sykdommer, men disse kommer ofte med en prislapp som vekker oppsikt. Før slike legemidler kommer inn i det offentlig finansierte behandlingstilbudet, må staten og legemiddelfirmaene enes om prisen. Hva kan vi si om utfallet av slike prisforhandlinger, og hvordan bør staten best innrette seg som forhandler? Et naturlig sted å lete etter svar er i Nash-forhandlingsmodellen. I denne artikkelen bringer jeg litt helse inn i den, og drøfter så forhold som påvirker forhandlingsresultatet.

INNLEDNING

I 2018 ble det omsatt legemidler for nesten 30 mrd. kroner i Norge.² Over 20 mrd. kroner ble finansiert av staten, med en fordeling på omlag 11 milliarder over blåreseptordning og 10 milliarder over helseforetakenes budsjetter. De resterende milliardene ble betalt av pasientene selv, enten i form av full betaling for legemidler på hvit resept eller som egenandel for legemidler på blå resept. Med et slikt utgiftsnivå har markedsreguleringen stor samfunnsmessig betydning, ikke minst fordi det stadig utvikles nye legemidler som blir vurdert om skal inngå i det offentlig finansierte helsetilbudet.

De økonomiske reguleringene av legemiddelmarkedet er omfattende. Alle reseptpliktige legemidler som skal markedsføres i Norge må få fastsatt en maksimalpris av staten. Det skjer ved at Statens legemiddelverk setter et tak på apotekenes innkjøpspris og avansen som kan legges til i apotekleddet. Fastsettelsen av apotekenes maksimale innkjøpspris er i hovedsak regelbasert, og settes lik gjennomsnittet av de tre laveste prisene som legemidlet selges for i et utvalg europeiske land.³ Denne formen for internasjonal referanseprising anvendes i et økende antall land. Rémuzat m.fl. (2015) fant 21 europeiske land som hadde implementert et regelbasert referanseprissystem. I et slikt system gjennomføres det ikke separate forhandlinger om de enkelte legemiddelprisene. Staten gir isteden det enkelte

¹ Takk til Steinar Strøm og Åke Elden som har bidratt med nyttige kommentarer til tidligere utkast. Takk også til tidsskriftets redaktør Rune Jansen Hagen og en anonym konsulent for gode kommentarer. Det foreligger ingen kommersielle egeninteresser eller andre interessekonflikter knyttet til denne artikkelen.

² <https://www.apotek.no/statistikk>

³ Disse landene er Sverige, Finland, Danmark, Tyskland, Storbritannia, Nederland, Østerrike, Belgia og Irland.

legemiddelfirma et «take-it-or-leave-it»-tilbud, basert på firmaets prissetting i andre land.⁴

For en stadig større andel av omsetningen fastsettes nå prisene i bilaterale forhandlinger eller anbudskonkurranser. Den faktiske prisen som betales kan dermed bli lavere enn den mer mekanisk fastsatte maksimalprisen. Selv om det nå også er eksempler på forhandlinger med industrien om refusjonsprisene i blåreseptordningen, er erfaringene med forhandlinger og anbud langt mer omfattende innenfor spesialisthelsetjenesten. Helseforetakene har fått et større finansieringsansvar for legemidler, noe som igjen kan forklares med følgende forhold: Det kommer flere spesialiserte og kostbare legemidler som sykehusene kan ta i bruk i behandlingen av pasienter med alvorlige diagnoser. I tillegg overføres flere legemidler fra blåreseptordningen til helseforetakenes budsjetter. Stortingets begrunnelse for å flytte finansieringen over til helseforetakene er at selv om legemiddelbehandlingen skjer utenfor sykehusene, ved at pasientene selv henter ut legemidlene i apotekene, er det legene i spesialisthelsetjenesten som initierer, følger opp og avslutter behandlingen. Siden helseforetakene dermed er ansvarlige for behandlingen, har Stortinget bestemt at disse også skal ha finansieringsansvaret.

Som en konsekvens av denne endringen i finansieringsansvaret har utgiftene til blåreseptordningen stabilisert seg de siste årene, mens helseforetakenes reseptutgifter har økt fra 1,1 mrd. kroner i 2010 til 4,8 mrd. kroner i 2018.⁵ En slik utvikling har konsekvenser for prisdannelsen i det norske legemiddelmarkedet, med større vekt på forhandlingsbasert prissetting av legemidler. De regionale helseforetakene har koordinert seg med et felles innkjøpsorgan, Sykehusinnkjøp, som gjennomfører forhandlingene med legemiddelfirmaene, eller, der det er mulig, organiserer anbudskonkurranse om leverandøravtaler med helseforetakene.

Hva kan vi si om utfallet av slike forhandlinger med legemiddelfirmaene? Et naturlig sted å starte for å finne svar, er vår kjære Nash-forhandlingsmodell. Leseren skal ikke forvente seg teoretisk nybrottsarbeid, men ved å bringe litt

helse inn i forhandlingsmodellen er ambisjonen å etablere et godt utgangspunkt for å drøfte forhold som påvirker forhandlingsresultatet.

På bakgrunn av oppmerksomheten en del av disse forhandlingene har fått, er det helt klart en krevende oppgave som helseforetakene har fått et større ansvar for. Det tegnes ofte et bilde av en uetisk legemiddelindustri som kynisk utnytter sin markedsrett, tuftet på patenterte legemidler, til å presse frem høye priser for behandling av pasienter med alvorlige diagnoser. Som vi skal se er dette et syn som også statens forhandlere formidler i «kampens hete». En ikke uvanlig påstand er at prisene på disse legemidlene blir urimelig høye, og bidrar til at profitten i legemiddelindustrien blir høy. Hvis påstanden er riktig, må staten være en svak forhandlingsmotpart, og vi bør i så fall forsøke å forstå hvorfor.

REGULERING OG FORHANDLINGER

Det er forsket mye på økonomisk regulering og konkurranse i legemiddelmarkedet. Blant de mest undersøkte problemstillingene er hva som skjer med prisene når patenttiden utløper og andre produsenter kan etablere seg i markeder med kopier, dvs. generikalegемidler. Med generikakonkurranse svekkes industriens forhandlingsmakt, og effektiv priskonkurranse kan i beste fall presse prisene ned mot marginalkostnadene. Selv om vi forventer at prisene faller ved patentutløp, har det i praksis vist seg krevende å utløse sterk priskonkurranse. Det krevde flere år med erfaringer og justeringer av markedsreguleringene i Norge før generisk konkurranse ga omfattende priskutt.⁶

Mer relevant for problemstillingen i denne artikkelen, er forskningen som belyser sammenheng mellom prisregulering og industriens beslutning om å gå inn i et marked. I hvilken grad vil land som innfører en «streng» prisregulering straffes i form av forsinket tilgang til nye legemidler? Et relativt ferskt tilskudd til denne litteraturen er Cockburn m.fl. (2016). De analyserte hvordan tidspunktet for lansering av 642 nye medisiner i 76 land i løpet av perioden 1983–2002 påvirkes av prisreguleringen. Utgangspunktet for analysen var store variasjoner i hvor raskt et nytt legemiddel tas i bruk i ulike land. Forskjellen

⁴ Legemiddelfirmaene kan ta initiativ til en prisjustering dersom det foreligger endringer i markedssituasjonen. Det kan selvsagt ikke utelukkes at håndteringen av slike initiativ har islett av forhandlingsadferd, men hovedregelen er at prisene justeres på grunnlag av endret prisbilde i utlandet og valutakursendringer. Et økende problem med referanseprising er at prisopplysningene som myndighetene innhenter fra andre land er såkalte «listepriser», som ofte kan ligge langt over de faktiske prisene som avtales mellom partene.

⁵ Kilde: Apotekforeningen.

⁶ Det er en stor empirisk litteratur som studerer konkurranseeffekten av patentutløp. Se f.eks. Scott Morton (2007), Grabowski og Kyle (2007) og Berndt og Dubois (2016) for amerikanske og andre internasjonale studier. Norske erfaringer med generisk konkurranse er studert av bl.a. se Brekke m.fl. (2013), Dalen, Haabeth og Strøm (2006), Dalen og Strøm (2006) og Dalen m.fl. (2011).

i lanseringstidspunkt mellom land kan for mange legemidler være mer enn 10 år. I slike studier blir selvsagt kategoriseringen av prisreguleringen svært grovmasket: ingen regulering, noe regulering og streng prisregulering. I denne grupperingen klassifiseres vår maksimalprisfastsettelse som streng, og vil i henhold til disse resultatene mer enn fordoble tiden det tar før 25 pst. av de nye legemidlene har kommet inn (forlengelse med opp mot 5 år).

Når stadig flere land går bort fra offentlige publiserte og regulerte priser, som våre maksimalpriser, til mer bruk av bilaterale forhandlinger med hemmelige forhandlingsresultater, blir denne typen kategorisering av nasjonale reguleringsmodeller mindre treffsikre. Like fullt viser forskningen at legemiddelfirmaer holder seg ute av delmarkeder som ikke gir en tilstrekkelig god lønnsomhet. Slik tålmodighet er avgjørende for forhandlingsposisjonen.⁷

FORHANDLINGSMODELLEN

Her skal vi avgrense oss til prisfastsettelsen for nye legemidler som ikke bare er patentbeskyttet, men som har en behandlingseffekt for utvalgte pasientgrupper som er klart bedre enn eksisterende alternativer. Det betyr at generisk konkurranse er fraværende, og at grunnlaget for terapeutisk konkurranse er svakt. Vi antar å være i følgende situasjon: Et nytt legemiddel er godkjent med tilstrekkelig bevis for effekt, og legemiddelfirmaet søker godkjenning for bruk i spesialisthelsetjenesten. Legemiddelfirmaets forhandlingsmotpart kaller vi heretter staten, og denne forhandler på vegne av samfunnet. Det eksisterer allerede et eldre legemiddel for den aktuelle pasientgruppen. Patentbeskyttelsen av dette er utløpt, og vi antar at det omsettes i et marked med effektiv generikakonkurranse, til en pris lik den marginale produksjonskostnaden, normalisert til 0.

Behandlingseffekten vil ofte være både usikker og sammensatt, som forlenget levetid, redusert risiko for fremtidig sykdom, økt livskvalitet både for pasienten selv og familien, men også negative, som plagsomme bivirkninger. Det er unødvendig å dra med seg hele denne kompleksiteten inn i forhandlingsmodellen. Vi kommer langt med å anta en svært forenklet effekt av behandling. Diagnosen antas med sikkerhet å være dødelig dersom den ikke behandles. Behandling gir en positiv sannsynlighet for å overleve.

⁷ Grennan og Swanson (2020) formulerer en forhandlingsmodell med tålmodighet som den sentrale forhandlingsparameteren når de skal forklare variasjoner i legemiddelprisene som amerikanske sykehus betaler.

Alle pasientene er like, og dersom de behandles med det gamle legemidlet er overlevelsessannsynlighet q_G . De kliniske studiene til det nye legemidlet viser at overlevelsessannsynligheten med denne behandlingen, q_B , er høyere, slik at $q_B > q_G$.

Siden vi forenkler fremstillingen ved å anta at pasientene har samme forventede behandlingsutfall av en gitt behandling, blir statens oppgave å ta stilling til om det nye legemidlet skal tas i bruk eller ikke. Dersom konklusjonen blir at det skal tas i bruk, overtar det nye legemidlet hele markedet. Staten går inn i forhandlingene med et mål om å maksimere det samfunnsøkonomiske overskuddet, W .

Når staten utreder faktagrunnlaget for forhandlingene, er det vanlig praksis å anslå de budsjettmessige konsekvensene av å gå over til ny behandling. Med begrensede helsebudsjetter vil alternativkostnaden for et nytt behandlingstilbud bestå av fortregningen av annet behandlingstilbud. Denne budsjettsskranken påvirker forhandlingene gjennom statens preferanser, eller målfunksjon. Vi antar et fast helsebudsjettet R , som kan brukes på den aktuelle pasientgruppen eller på behandling rettet mot andre pasientgrupper.

Vi lar variabelen H representere samlet helseproduksjon i den øvrige helsetjenesten. Jo mer «helse» som skal produseres i den øvrige helsetjenesten, desto større må budsjettene for disse pasientgruppene være. Den kostnadsfunksjonen lar vi være gitt ved $C = c(H)$. Prioriteringskriteriene staten styrer etter gjør det naturlig å anta at denne funksjonen er stigende og konveks, dvs. $c'(H) > 0$, $c''(H) > 0$. Større helseproduksjon krever høyere budsjetter, og etter hvert som flere pasientgrupper prioriteres blir det mer og mer kostnadskrevende å få helseeffekt av ytterligere ressursbruk.

Budsjettbetingelsen som staten tar med seg inn i forhandlingene er dermed gitt ved

$$R = p_i n + c(H)$$

n er antall pasienter som kan behandles med enten det gamle eller det nye legemidlet, og p_i er prisen på legemiddel i . $i=G, B$. Antall behandlede pasienter innfor en nærmere angitt pasientgruppe bestemmes av antall pasienter som faktisk får stilt diagnosen, og ikke av budsjettmessige

skranker.⁸ Antall behandlede pasienter (n) er altså ingen optimeringsvariabel for staten.⁹ Den behandles her som en eksogen variabel, som påvirker de budsjettmessige konsekvensene, og dermed helseproduksjonen for øvrig, av eventuelt å velge det nye legemidlet.

Dersom det nye legemidlet velges, er samlet overskudd for staten gitt ved

$$W_B = v q_B n + H - R = v q_B n + h(R - p_B n) - R$$

Her angir v statens verdsetting av et «vunnet» liv for den spesifikke pasientgruppen som kan behandles med det nye legemidlet. h -funksjonen er den inverse av c -funksjonen, altså funksjonssammenhengen mellom budjettnivå og helseproduksjon i den øvrige helsetjenesten. $h'(\cdot) > 0$, $h''(\cdot) < 0$.

Dersom staten velger å fortsette med det eldre legemidlet, blir det samfunnsøkonomiske overskuddet:

$$W_G = v q_G n + h(R) - R$$

Siden det eldre legemidlet allerede er i bruk, og omsettes i et marked med effektiv priskonkurranse, kan staten innkassere overskuddet W_G dersom enighet ikke oppnås med produsenten av det nye legemidlet. I Nash-forhandlingene vil derfor W_G representere «status quo» for staten.

Det nye legemidlet blir tatt i bruk dersom $W_B \geq W_G$, dvs. $v \Delta q n \geq h(R) - h(R - p_B n)$. Statens reservasjonspris for det nye legemidlet, $p_B^{\max}$, er gitt ved $v \Delta q n = h(R) - h(R - p_B^{\max} n)$. Implisitt derivasjon av denne ligningen viser at statens reservasjonspris er stigende i kvalitetsforbedringen (Δq) og helsebudsjettet (R):

⁸ Til forskjell fra andre behandlingstilbud er legemiddelbehandling ikke begrenset av behandlingsskapasitet. Behandlingskø og ventetid eksisterer derfor ikke. Beslutningene om blåreseptrefusjon eller godkjenning av et legemiddel som behandlingsvalg i sykehusene begrenses av behandlingsskriterier, basert på indikasjoner. Budsjettskranken kan påvirke hvilke legemidler som besluttes tatt opp i behandlingstilbudet for ulike indikasjoner, med ikke direkte hvor mange pasienter med en gitt indikasjon som skal få legemidlet som godkjennes. I praksis er kriteriene som definerer en pasientgruppe flerdimensjonale, basert på alder og ulike biomarkører, som gjør det mulig å snevre inn antall pasienter i den populasjonen som tilbys behandling. Disse skal imidlertid fremstå som godt medisinsk begrunnede innsnevring.

⁹ Så lenge pasientene er like, ved at de har same forventede behandling utfall, er dette en uskyldig forutsetning. I praksis vil pasientene ha en rekke ulike kjennetegn som påvirker forventet behandling utfall og som kan avdekkes før behandlingsbeslutning gjennom diagnostisk testing. I slike tilfeller kan antall behandlede pasienter påvirkes gjennom valg av terskelverdiene for diagnostiske tester.

$$\frac{dp_B^{\max}}{d\Delta q} = \frac{v}{h'(R - p_B^{\max} n)} > 0$$

$$\frac{dp_B^{\max}}{dR} = \frac{h'(R - p_B^{\max} n) - h'(R)}{h'(R - p_B^{\max} n)n} > 0$$

Siden h -funksjonen er stigende og konkav, er telleren i uttrykket for $\frac{dp_B^{\max}}{dR}$ positiv.

Sammenhengen mellom markedsstørrelse (antall pasienter) og reservasjonsprisen er mer sammensatt. Implisitt derivasjon av reservasjonsprisen med hensyn på antall pasienter gir oss:

$$\frac{dp_B^{\max}}{dn} = \frac{v \Delta q - h'(R - p_B^{\max} n) p_B^{\max}}{h'(R - p_B^{\max} n)n}$$

For en gitt pris, vil flere pasienter øke samlet verdi av å gå over til det nye legemidlet. Isolert sett tilsier det at behandlingsområdet blir viktigere sammenlignet med de marginale behandlingsområdene i helsetjenesten for øvrig. Det trekker statens reservasjonspris opp. Med et gitt helsebudsjett, vil imidlertid fortregningseffekten for andre pasientgrupper også bli større når pasientgruppen øker. Det trekker reservasjonsprisen ned. Siden antall behandlede pasienter innenfor den aktuelle diagnosegruppen er eksogen, vil den marginale fortregningseffekten kunne være større eller mindre enn gevinsten ved å behandle flere pasienter med et bedre legemiddel.

Legemiddelfirmaet ønsker å maksimere profitten, og i vårt enkle oppsett tilsier det en så høy pris som mulig, gitt at staten velger legemidlet som det foretrukne behandlingsalternativet. Profitten er gitt ved

$$\pi = p_B n$$

Marginalkostnaden for produksjon av det nye legemidlet, som også er legemiddelfirmaets reservasjonspris, er normert til null. «Status quo»-overskuddet i det norske markedet for produsenten av det nye legemidlet er lik 0.

Det er med disse preferansene staten og legemiddelfirmaet forhandler frem en pris på det nye legemidlet. Den fremforhandlede prisen antar vi kan karakteriseres ved Nash-forhandlingsløsning, som maksimerer det såkalte Nash-forhandlingsproduktet:

$$p_B = \operatorname{argmax} \{ (v \Delta q n + h(R - p_B n) - h(R)) p_B n \}$$

Siden det koster like mye å produsere de to alternativene (det nye og det gamle), vil det være en samlet positiv gevinst for staten og legemiddelfirmaet ved å ta i bruk det nye legemidlet. Her antas et symmetrisk forhandlingsprodukt. Fremfor å skyve forhandlingsstyrken frem og tilbake mellom de to partene med en eksogen styrkeparameter, diskuterer jeg nedenfor hva som kan påvirke forhandlingsstyrken, utover de respektive «status quo»-nivåene.

Forhandlingsresultatet som deler det samlede overskuddet er nå gitt ved følgende ligning:

$$h'(R - p_B n) = \frac{v \Delta q n + h(R - p_B n) - h(R)}{p_B n}$$

Forhandlingsresultatet er kjennetegnet ved at den marginale alternativkostnaden (endret helsegevinst i den øvrige helsetjenesten) er lik forholdet mellom de to partenes overskudd. Implisitt derivasjon av denne betingelsen gir oss følgende resultater:

Resultat 1 (Verdibasert prising). Økt kvalitet, enten i form av økt overlevelsessannsynlighet (Δq) eller økt verdi-settning av liv (v), øker verdien av brøken på høyre side av likhetstegnet. Dermed må $h'(R - p_B n)$ også øke. Implisitt derivasjon av betingelsen, gir

$$\frac{dp_B}{dv} = \frac{\Delta q n}{-h''(R - p_B n) p_B n^2 + 2h'(R - p_B n)n} > 0$$

Resultat 2 (Budsjettlekasje). Hvis det bevilges mer penger til helseforetakene (økt R), vil en andel av dette gå til å betale enda høyere pris på det nye legemidlet.

Fra Nash-forhandlingsløsningen følger det at

$$\frac{dp_B}{dR} = \frac{-h''(R - p_B n) p_B n + [h'(R - p_B n) - h'(R)]}{-h''(R - p_B n) p_B n^2 + 2h'(R - p_B n)n} > 0$$

Sammenhengen mellom antall pasienter og den fremforhandlede prisen er som allerede nevnt mer sammensatt, og av den grunn ubestemt.

$$\frac{dp_B}{dn} = \frac{v \Delta q + h''(R - p_B n) p_B^2 n - h'(R - p_B n) 2p_B}{-h''(R - p_B n) p_B n^2 + 2h'(R - p_B n)n}$$

Det følger altså ikke nødvendigvis en volumrabatt med et større marked (n), og det skyldes nøyaktig de samme to motstridende effektene på statens reservasjonspris av økt n som ble kommentert ovenfor.

Et raskt blikk på erfaringene med nye legemidler viser at svært kostbare legemidler ofte kan ha svært små pasientgrupper. Holder vi oss innenfor denne

forhandlingsmodellen, betyr det at effekten som kommer inn via alternativkostnaden i helsetjenesten dominerer; med få pasienter blir de budsjettmessige konsekvensene for andre deler av helsetjenesten mindre, og det trekker forhandlingsprisen opp.

Tillater vi oss å ta et lite skritt ut av modellen, finner vi en annen grunn til at legemidler med lavt pasientgrunnlag kan bli dyre. Ikke alle pasienter med samme diagnose responderer like godt på behandlingen. Bedre diagnostiske tester og presisjonsmedisin gjør det mulig å identifisere pasienter som vil ha god effekt. Høyere treffsikkerhet i behandlingen vil i vår modell fanges opp med økt kvalitet (Δq øker). Utviklingen innenfor brystkreftsbehandling kan illustrere dette. Mange brystkreftpasienter som behandles med cellegift etter operasjon, har liten effekt av den behandlingen. Resultatet blir overbehandling og senskader av cellegift som kunne vært unngått. Prosigna er en ny test som gjør det enklere å identifisere pasientene i lav-risikogruppen for tilbakefall, og som dermed ikke trenger cellegift etter operasjon. Helseforetakene besluttet nylig å ta i bruk denne gentesten,¹⁰ med det resultat at antall pasienter går ned og forventet effekt av behandlingen går opp, hvilket også tilsier at forhandlingene resulterer i høyere pris.

STATENS FORHANDLINGSSSTYRKE

Som nevnt innledningsvis beskrives ofte legemiddelindustrien som kynisk i måten de presser frem det som oppfattes som urimelige høye priser på. Da legemiddelfirmaet Biogen i 2017 forsøkte å bli enige med Beslutningsforum for Nye Metoder om prisen på Spinraza, ble konfliktnivået høyt. Spinraza hadde vist gode behandlingsresultater for pasienter med den sjeldne og svært alvorlige diagnosen spinal muskelatrofi (SMA). På forhandlingstidspunktet var det i overkant av 50 personer som hadde denne diagnosen i Norge. Statens forhandlere var ikke nådige i sin omtale av forhandlingsmotparten Biogen. I møteprotokollen fra møtet 23. oktober 2017 kom de med følgende uttalelse:

«Pristilbudet for legemiddelet er klart uakseptabelt og oppfattes som uetisk. Dette gjelder både vurdert mot effekt og leverandørens behov for inntjening og fortjenestemargin.»

Beslutningsforum for nye metoder oppfordrer leverandøren snarest mulig om å vurdere etikken som ligger til grunn for pristilbudet og redusere prisen vesentlig.»

¹⁰ <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2019/10/21/sykehusene-far-ta-i-bruk-ny-brystkreft-test/>

De kom til enighet til slutt, etter fire runder i Beslutningsforum. Utgangstilbudet skal ha ligget på ca. 1 mill. kroner per dose, noe som ville gitt en årlig behandlingsskostnad på mellom 3 og 6 millioner kroner per pasient. Den avtalte prisen er hemmelig, så kun staten og Biogen kjenner hvor langt under dette de endte. Det hevdtes imidlertid at prisen kom ned til ca 600 000 kroner per dose.¹¹

På lederplass kommenterte Aftenposten enigheten som til slutt ble oppnådd slik:¹²

«Jo mer som brukes på ett legemiddel, jo mindre er det igjen til andre typer pasientbehandling. Spinraza er bare én av mange og dyre, nye medisiner. Forhandlingsstyrken reduseres, dersom Beslutningsforum ender med å si ja hver gang.»

Hva er det som påvirker styrken i slike forhandlinger? Hvorfor, og eventuelt når, ender forhandlingene med en pris som ligger langt over produksjonskostnadene?

Deler av svaret kan leses ut av Nash-forhandlingsløsningen ovenfor. Det er preferansene til partene, som vi antar er representert ved det samfunnsøkonomiske overskuddet for staten og profitt for legemiddelfirmaet. Det avgjørende er hva disse overskuddene blir, med og uten enighet. Jo bedre behandlingseffekt det gamle legemidlet har, desto høyere er det samfunnsøkonomiske overskuddet uten enighet. Det styrker statens forhandlingsposisjon.

Anbud fremfor forhandlinger

I noen tilfeller blir kvalitetsforskjellen mellom det gamle og det nye legemidlet så liten at statens forhandlere definerer de ulike legemidlene som såkalt terapeutisk likeverdige. Da forvitrer forhandlingsstyrken til legemiddelfirmaet selv om patentet er aldri så vanntett. Forhandlingene erstattes med priskonkurranse mellom legemidlene som staten velger å kategorisere som likeverdige. Det er flere eksempler på at helseforetakene på denne måten definerer legemidler som tilstrekkelig like til å la produsentene konkurrere om markedet med pris som eneste tildelingskriterium. De biologiske legemidlene for behandling av blant annet reumatiske lidelser er et slikt tilfelle. Her kommer det fra tid til annen inn nye patenterte legemidler, men istedenfor å møte disse i bilaterale forhandlinger, inviteres disse inn i en priskonkurranse sammen med andre terapeutiske

alternativer. Det er innkjøpers suverene rett å gruppere legemidler for å utløse priskonkurranse. Prisen blir lavere enn Nash-forhandlingsprisen ovenfor, og den gevinsten må veies opp mot eventuelle ulemper ved at det er en positiv sannsynlighet for at tilbyderer med lavest pris ikke nødvendigvis har det beste legemidlet.

Hvis det gjøres innenfor den enkle modellen ovenfor, ville prisen bli presset ned til marginalkostnaden (som er satt lik 0) og dermed lik prisen på det eldre legemidlet med generikaproduksjon. Med lik budpris, vil de enten få hele markedet, med sannsynlighet $\frac{1}{2}$ hver, eller dele markedet likt seg imellom. Det gir et samfunnsøkonomisk overskudd lik $v \frac{(q_B + q_G)}{2} + h(R)$. Hvorvidt dette er en riktig innkjøpsstrategi, avhenger av overskuddet som oppnås ved forhandlinger, der det nye legemidlet tas i bruk med sikkerhet, men da til en høyere pris. La p_B^* være Nash-forhandlingsløsningen. Da vil undertrykkelse av kvalitetsforskjellene mellom nytt og gammelt legemiddel være å foretrekke dersom

$$v \left[q_B - \frac{q_B + q_G}{2} \right] n \leq h(R) - h(R - p_B^* n)$$

Gevinsten ved terapeutisk konkurranse er større budsjetter til den øvrige helsetjenesten, og helseeffekten av det må sammenlignes med redusert forventet behandlingseffekt for pasientene som det nye legemidlet retter seg mot. Konkurranseseffekten for legemidlet kan være kraftig, noe som taler for at kvalitetsforskjellene bør være vesentlige dersom staten skal avstå fra bruk av anbud og terapeutisk konkurranse. Hva «vesentlig» er i denne sammenheng, er selvsagt krevende å ta stilling til i praksis.

Romslige budsjetter

Som vi allerede har sett, vil romsligere budsjetter svekke statens forhandlingsstyrke. Det følger direkte fra «budsjettelkasse»-resultatet ovenfor. Med romsligere budsjetter blir den marginale alternativkostnaden av økt legemiddelpris lavere, og det fører til en høyere pris i Nash-forhandlingene. Det at rike land betaler høyere legemiddelpriser enn fattige land, tolkes ofte som at legemiddelfirmaene praktiserer tredjegrads prisdiskriminering. Forhandlingsmodellen predikerer det samme mønster, uten å gi industrien en slik prissettingsmakt.

Forhandlingsspillet

Grunnlaget for Nash-forhandlingsløsningen er aksiomatisk, i den forstand at løsningen oppfyller et sett rimelige aksiomer (Nash, 1950). Maksimering av Nash-forhandlingsproduktet ovenfor gir en forhandlingsløsning som oppfyller disse aksiomene. En slik utledning av

¹¹ <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/hoie-forsvarer-hemmelige-medisinavtaler-1.1187455>

¹² <https://www.aftenposten.no/meninger/leder/i/EoanVj/aftenposten-mener-et-nei-er-noen-ganger-en-noedvendig-medisin>

forhandlingsløsning sier imidlertid ingenting om hvordan forhandlingene faktisk forløper. Binmore m.fl. (1986) viste hvordan den aksiomatiske Nash-forhandlingsløsningen også fungerer som en tilnærming til likevekten i dynamiske forhandlingsspill, der partene kommer med vekslende tilbud og mot-tilbud helt til enighet oppnås.

Når selve forhandlingsspillet modelleres, utvides listen over faktorer som kan vises å påvirke forhandlingsutfallet. Ifølge Binmore m.fl. (1986) kan vi spore asymmetri mellom forhandlingspartene i fire ulike faktorer: Partenes preferanser over forhandlingsutfall, «status quo» under uenighet, partenes subjektive vurdering av forhandlingsspillet og selve forhandlingsprosedyrene. De to første faktorene fanges direkte i Nash-forhandlingsløsningen ovenfor. Annerledes er det med to andre, som vurdering av forhandlingsspillet og prosedyrene. Nedenfor ser vi nærmere på noen slike forhold.

Tålmodighet og konfliktkostnader

Så lenge $v\Delta q > 0$, ønsker begge en løsning som innebærer at legemidlet tas i bruk. Det gjør også partene utålmodige i forhandlingene. De ønsker å få på plass en avtale så raskt som mulig for å høste sine respektive gevinster. Uenighet medfører ugjenkallelig tapt nytte i konfliktperioden, og nytten ved eventuell enighet skyves ut i tid. Partenes diskontering av fremtidig nytte påvirker dermed kostnadene ved utsatt enighet. Diskonteringsfaktoren kan være ulik for staten og legemiddelfirmaet. Generelt vil ensidig høyere diskonteringsfaktor svekke forhandlingsstyrken.

I legemiddelprisforhandlinger finner vi en særegen kilde til utålmodighet. Statens forhandlingsaktører forhandler ikke på vegne av seg selv, men på vegne av pasientgruppen som venter på et bedre legemiddel, skattebetalerne som finansierer helsebudsjettene og indirekte på vegne av pasienter i andre deler av helsetjenesten. Blant disse vil særlig pasientgruppen som legemidlet er tiltenkt ofte være lett å identifisere. Pasientenes lidelser er håndgripelige på en helt annen måte enn tapt konsumentoverskudd, økte skatter eller redusert helsetilbud for en ennå ikke identifisert pasientgruppe andre steder i helsevesenet.

Under forhandlingene om prisen på Spinraza ble pasienter med sykdommen hentet inn i NRKs TV-studio for å utfordre lederen av Beslutningsforum på direkten. Pasienten som nettopp hadde fått nei på grunn av sin alder sto ansikt til ansikt med statens forhandler. En slik mulighet for å synliggjøre lidelsen skapt av manglende fremdrift i forhandlingene, kan øke statens utålmodighet. Høyere

diskonteringsfaktor på statens side, trekker statens forhandlingsstyrke ned og legemiddelprisen opp.

Spinraza er ikke et enestående eksempel. I debatten som kom i etterkant av regjeringens beslutning høsten 2019 om ikke å godkjenne et nytt migrenelegemiddel for refusjon, var det statsråden selv som forklarte seg i NRK-studioet. Uenigheten sto ikke om legemidlets effekt for migrenepasienter, men om prisen. Statsråden uttalte i Dagsnytt Atten at legemidlet nok kommer på refusjonslisten, prisen må bare presses mer ned først.

Dette er et dilemma som det er vanskelig å manøvrere seg ut av. Uten at staten som innkjøper er villig til å la pasientgrupper lide i korte, eller lengre perioder, vil prisene bli høye. Sagt på en annen måte, hvis kynismen ikke er likt fordelt mellom industrien og staten, blir det svært kostbart for skattebetalerne.

Kilden til denne utfordringen for statens forhandlere er at de forhandler på en delegert fullmakt fra politikerne, og indirekte fra pasienter og potensielle pasienter. Et interessant spørsmål er da hvem som bør ta rolle som statens forhandler. De som er satt til å lede forhandlingene kan ha ulike personlige egenskaper, med varierende evne til å takle konfrontasjoner med pasientgrupper som ikke får tilgang til ny behandling (se f.eks. Cai, 2000). I tillegg kan også organiseringen av selve forhandlingsprosessen fra statens side påvirke forhandlingskostanden: Jo åpnere prosessen er, desto høyere kan konfrontasjonskostnaden være.

Også legemiddelfirmaene kan påvirke statens kostnad ved uenighet. Gjennom markedskommunikasjon, formidling av pasienthistorier og støtte til pasientforeninger, kan ubehaget ved konfrontasjoner i media og forsinkelser økes.¹³ En måte å fange opp effekten av denne forhandlingskostnaden på er gjennom «status-quo»-alternativet ved uenighet eller forhandlingsbrudd. Ovenfor antok vi at status-quo for staten er lik overskuddet ved fortsatt bruk av det eldre legemidlet. En effekt av konfliktkostnadene er at dette alternativet blir dårligere, med et fratrekk lik z . Overskuddet uten avtale med produsenten av det nye legemidlet blir lavere enn overskuddet før det nye legemidlet eksisterte. Det eldre legemidlet kan fremstå som dårlige, bare fordi pasienter og helsepersonell vet at det eksisterer et bedre alternativ, i tråd med prospekteteorien antakelse

¹³ Grepperud og Pedersen (2020) har en interessant analyse av hvordan myndighetene og industrien, gjennom påvirkningsarbeid, kan påvirke opinionens vurdering av verdien av legemidlet det forhandles om.

om at referansepunktet får betydning for vurderingen av «konsumet» (Kahneman og Tversky, 1979).

Nash-løsningen er i dette tilfellet gitt ved følgende ligning.

$$h'(R - p_B) = \frac{v\Delta qn + h(R - p_B n) - h(R) - z}{p_B^n}$$

En slik reduksjon i verdien av «status quo» øker legemiddelprisen.

Innsyn i forhandlingene

Offentlighetsprinsippet gir innbyggerne en grunnleggende rett til innsyn i forvaltningens beslutninger og vurderinger. Åpenhet om prosessen og fremdriften i slike forhandlinger kan i imidlertid komme i konflikt med ønsket om lavest mulig pris. Det er særlig to parametere som staten må vurdere graden av åpenhet om, hvis vi holder oss ensidig til ønsket om størst mulig samfunnsøkonomisk overskudd; prisen, både fremsatte tilbud og avtalt pris, og verdsettingen av gode leveår.

Forhandlingsmodellen vår viser hvordan verdsetting av gode leveår (v) slår direkte ut i prisen. Det kunne derfor vært fristende for staten å annonsere en lav betalingsvilje. Hvis det kan være store forskjeller i marginal produksjonskostnad mellom de ulike legemidlene, kan en slik strategi straffe seg dersom legemidler med høy kvalitet også er mer kostbare å produsere. Siden marginalkostnaden for allerede utviklede legemidler vil være relativt lave, fremstår imidlertid denne risikoen som lav.

Forsøk på å annonsere en lav verdsetting av helse, vil imidlertid møte kraftig motstand siden verdsetting av liv i helseøkonomiske vurderinger er gjenstand for faglige vurderinger både nasjonalt og internasjonalt. Det gjør det vanskelig å etablere en troverdig, «fiktiv» verdsetting, i et forsøk på å overbevise forhandlingsmotparten om å gi et lavere pristilbud. Staten kan derfor vanskelig unngå å kommunisere på hvilket nivå verdsettingen av gode leveår faktisk ligger, og dermed hva som er statens reservasjonspris.

Hvis staten tilbys en pris som ligger høyere enn reservasjonsprisen, kan staten utad forsvare brudd i forhandlingene med at pristilbudet er for høyt og at det derfor måtte avvises. Langt mer krevende vil det være for staten å forklare pasientene at de ikke vil inngå avtale til tross for at prisen ikke overstiger reservasjonsprisen. Hvis pristilbudene holdes hemmelige, kan staten lettere forsvare forhandlingsbrudd og forsinket av introduksjon av legemidlet.

Her er det altså staten som er tjent med å holde prisinformasjon skjult. Med en kjent statlig reservasjonspris, ville legemiddelprodusenten kunne annonsert offentlig et pristilbud lik denne, og gjort det vanskelig for staten å si nei.

AVSLUTTENDE KOMMENTARER

I denne artikkelen har jeg diskutert forhold som påvirker legemiddelprisene når disse fastsettes i bilaterale forhandlinger mellom statens forhandler og legemiddelfirmaer. Prisfastsettelsen har i stor grad vært regelbasert, gjennom internasjonal referanseprising eller regelbaserte priskutt når konkurransen melder seg etter patentutløp. Nå ser vi imidlertid i økende grad at legemidler omsettes til priser som er fremforhandlet med legemiddelfirmaene. I denne artikkelen har jeg anvendt Nash-forhandlingsmodellen for å analysere hva som påvirker utfallet av slike forhandlinger.

I noen situasjoner vil valget kunne stå mellom å gjennomføre slike bilaterale forhandlinger eller organisere anbudskonkurranser. Vi så ovenfor hvordan anbudskonkurranse kan være å foretrekke dersom kvalitetsforskjellene mellom det nye og det eldre legemidlet ikke er for store. Jeg antok da at staten valgte mellom forhandlinger eller anbud med pris som eneste tildelingskriterium. Når det foreligger flere terapeutiske alternativer, som i vårt tilfelle med G og B alternativene, som ikke er identiske, kan anbud også anvendes med kvalitet (behandlingseffekt, bivirkninger, måten pasienten tar medisinen på, mm) som et av flere selvstendig tildelingskriterier i tillegg til pris. Generelt vil det øke gevinsten av anbud sammenlignet med forhandlinger, men det krever at kvalitetsaspektene kan transformeres til en skala som kan veies opp mot legemiddelkostnaden.

Med anbud velges et foretrukket legemiddel basert på pris, og eventuelt andre kriterier. Det gir en konkurranse om markedet. En annen konkurranseform som er benyttet av refusjonsordninger i en del land, er såkalt terapeutisk referanseprising (se Brekke m.fl., 2007). Her plasseres legemidler i terapeutisk likeverdige grupper, og innenfor disse må firmaene konkurrere på pris i markedet. Konkurransen kommer inn via en referansepris som beregnes på grunnlag av de lavest observerte prisene, og som blir utgangspunkt for refusjon av pasientenes legemiddelkostnader. Velger pasienten, eller pasientens lege, et legemiddel med høyere pris enn referanseprisen, må pasienten selv betale prisdifferansen. Tanken her er at desentraliserte kjøpsbeslutninger hos den enkelte pasient og fastlege skal utløse konkurranse i markedet.

For blåreseptordningen kan terapeutisk referanseprising være et alternativ til både anbud og forhandlinger. For legemiddelbruk i sykehus derimot står valget mellom forhandlinger eller anbudskonkurranse om markedet. Pasienter betaler ikke egenandeler for behandling i sykehusene, og diagnosene som behandles vil ofte være av en mer alvorlig karakter. Desentralisert konkurranse i markedet, som bygger på prisfølsomhet hos den enkelte pasient og lege, fremstår derfor som lite aktuelt.

REFERANSER

- Berndt, E. R og P. Dubois (2016). Impacts of patent expiry of pharmaceutical treatments in eight OECD countries, 2004–2010. *International Journal of Economics and Business* 23 (2), 125–147.
- Binmore, K., A. Rubinstein og A. Wolinsky (1986). The Nash Bargaining Solution in Economic Modelling. *RAND Journal of Economics* 17 (2), 176–188.
- Blume-Kohout, M. E. og N. Sood (2013). Market size and innovation: Effects of Medicare Part D on pharmaceutical research and development. *Journal of Public Economics* 97 (Jan), 327–336.
- Brekke, K. R., I. Königbauer og O. R. Straume (2007). Reference pricing of pharmaceuticals. *Journal of Health Economics* 26, 613–642.
- Brekke, K. R., Holmås, T. H. og Straume, OR (2013). Margins and market shares: pharmacy incentives for generic substitution. *European Economic Review* 61, 116–131.
- Cai, H. (2000). Bargaining on Behalf of a Constituency. *Journal of Economic Theory* 92, 234–273.
- Cockburn, I. M., J. O. Lanjouw, and M. Schankerman. (2016). Patents and the Global Diffusion of New Drugs. *American Economic Review* 106 (1), 136–64.
- Dalen, D. M., K. Furu, M. Locatelli og S. Strøm (2011). Generic substitution: micro evidence from register data in Norway. *The European Journal of Health Economics* 12 (1), 49–59.
- Dalen, D. M. og S. Strøm (2006). The pharmaceutical market in Norway. In *Competition and Welfare – the Norwegian Experience* av L. Sørgard (red.). Konkurransetilsynet.
- Dalen, D. M., S. Strøm og T. Haabeth (2006). Price regulation and generic competition in the pharmaceutical market. *The European Journal of Health Economics* 7 (3), 204–211.
- Grabowski, H. og M. Kyle (2007). Generic competition and market exclusivity periods in pharmaceuticals. *Managerial and Decision Economics* 28 (4–5), 491–502.
- Grennan, M. og A. Swanson (2020). Transparency and Negotiated Prices: The Value of Information in Hospital-Supplier Bargaining. *Journal of Political Economy* 128 (4), 1234–1268.
- Grepperud, S. og P. A. Pedersen (2020). Positioning and negotiations: The case of pharmaceutical pricing. *European Journal of Political Economy* 62 (C).
- Kahneman, D. og A. Tversky (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica* 47 (2), 263–291.
- Kjønniksen, I., M. Lindbæk og A. G. Granås (2006). Patients' attitudes towards and experiences of generic drug substitution in Norway. *Pharmacy World and Science* 28, 284–289.
- Nash, J. F. (1950). The bargaining problem. *Econometrica* 18 (2), 155–162.
- Rémuzat, C., D. Urbinati, O. Mzoughi, E. El Hammi, W. Belgaied og M. Toumi (2015). Overview of external reference pricing systems in Europe. *Journal of market access & health policy* 3.
- Scott Morton, F. M. (2000). Barriers to entry, brand advertising, and generic entry in the US pharmaceutical industry. *International Journal of Industrial Organization* 18 (7), 1085–1104.



SIGVE TJØTTA
Professor i samfunnsøkonomi
Universitetet i Bergen

Akademisk vasking av grønn politikk

BAKGRUNN

Min kommentarartikkel *Nei til politisering av norske universiteter* publisert i Samfunnsøkonomen nr. 3, 2020, tok utgangspunkt i at det skjer en politisering av norske universiteter. Som eksempler på politiseringen av universitetene nevnte jeg hvordan universitetene både i undervisning og forskning skal bidra til å nå FNs bærekraftsmål, at i NFR-søknader pålegges eller oppfordres søkerne til å beskrive hvordan forskningen kan påvirke bærekraftsmålene og at i forslaget til ny universitetslov skal en målsetting for universitetene være å bidra til en miljømessig, sosial og økonomisk bærekraftig utvikling. Et annet eksempel var opprettelse av sentra som CICERO Senter for klimaforskning som har som målsetting å «fremskaffe kunnskap som kan bidra til å redusere klimaproblem».

Det er legitimt at politikere styrer academia i en retning som støtter opp mot en bestemt politisk agenda. Men styringen kommer med en kostnad. Den leder til selvsensur,

stigmatisering og utfrysing av akademikere som utfordrer den politiske agenda. Noe som igjen innskrenker rommet for innovative tenking som er nødvendig for et produktivt academia som har som formål å søke sannhet og kunnskap.

Forsker Asbjørn Aaheim fra CICERO kommenterte i Samfunnsøkonomen nr. 4, 2020 mitt opprinnelig innlegg. Han deler langt på vei min bekymring for politisering av academia, men har innvendinger.

DEN SYNLIGE HÅND

Aaheims bekymring er relatert til føringer knyttet til finansiering av sentra som CICERO. Hans bekymring går spesielt på at forskningen skal være brukerrettet og at brukerne skal ha aktive roller i forskningsprosjekter.

Så lenge CICERO har en politisk agenda som et mål er det rimelig å forvente at de som betaler CICERO forventer at forskningen nettopp skal gjøre det. På samme måte som

bakeren naturligvis må ta innover seg hvilke brød kundene ønsker seg, vil en forskningsorganisasjon som har som formål å løse et spesifikt samfunnsproblem, måtte forvente at oppdragsgiverne vil ha en hånd på rattet i forslag til løsning av problemet.

Men jeg kan skjønne Aaheims bekymringer. Forskere som er flasket opp med at forskningens mål er å søke sannhet og kunnskap, kan bli bekymret, og kanskje også frustrert, når de møter oppdragsgivere som tror de vet best hvordan dette spesifikke samfunnsproblemet skal løses. I sine egne øyne er naturligvis forskerne med sin fagkompetanse eksperter i å løse dette spesifikke samfunnsproblemet; det var jo nettopp i sine roller som eksperter at de ble tildelt oppdraget i første omgang.

DEN USYNLIGE HÅND

Jeg forstår Aaheim slik at han *ikke* bekymrer seg for at CICEROs politiske agenda *i seg selv* skal gå utover søken etter sannhet og kunnskap.

Jeg er uenig; det er det som er bekymringen min.

Mitt argument er at akademiske organisasjoner med en politisk agenda som mål vil, via en usynlig hånd, gå utover søken etter sannhet og kunnskap. Dette skjer selv om det ikke er intensjonen til forskerne som arbeider der.

Argumentasjonen min bygger på Adam Smiths moralteori som er en teori om *hvordan* vi moralsk dømmer hverandre og oss selv (Smith 1759). Siden moralsk bedømmelse er bedømmelse av oppførsel og disse påvirkes av moralsk bedømmelse, er det ikke noe skarpt skille mellom en teori om moralsk bedømmelse og en teori om oppførsel.

Det grunnleggende premiss i Smiths moralteori er at vi bryr oss om hva andre tenker om oss. Vi søker derfor sosial harmoni med de rundt oss og streber etter å unngå disharmoni. Ut av prosessene med moralsk fordømmelse eller moralsk aksept på vår oppførsel dannes og utvikles det moralske regler. Her bruker jeg ordene «moraliske regler» bredt: oppførselsregler, verdier, normer, ytringskultur, akademisk etos, etc.

Moraliske regler variere over tid, mellom samfunn og mellom organisasjoner. I organisasjoner utvikles det moralske regler som støtter opp om målet til organisasjonen. I et sykehus med mål å helbrede og lindre syke utvikles det moralske regler som støtter opp om å nå det målet. I et akademia med mål om å søke sannhet og kunnskap vokser det frem moralske regler som støtter opp om det. I politiske partier og organisasjoner med politiske agenda vokser det frem moralske regler som støtter opp om å realisere politiske mål.

I forskningsorganisasjoner med en politisk agenda som mål, vil det utvikles moralske regler som likner på dem vi ser i politiske partier. Som det å slutte rekkene når en beslutning er fattet, eksklusjon, stigmatisering av dem som går i utakt og selvsensur. Dette går utover søken etter sannhet og kunnskap.

Et tegn på at CICERO har beveget seg mot en politisk organisasjon er begrunnelsen for å ansette Kristin Halvorsen som direktør. Hun har en lang politisk erfaring som partileder, stortingsrepresentant og som statsråd. Ifølge daværende styreleder ønsket styret en direktør som kunne «skape engasjement rundt instituttets samfunnsoppdrag ... og siden Halvorsen (har) et *troverdig* engasjement i miljø- og klimaspørsmål» ble hun ansatt (Dagbladet, 28 mars 2014, min kursiv).

Ønsket om troverdig grønt engasjement er forståelig i en organisasjon som har som formål å bidra til å føre samfunnet i en grønn retning. Men det virker fremmed i en akademisk organisasjon med mål om å søke sannhet og kunnskap.

Hva er et troverdig engasjement? Hva er et ikke-troverdig engasjement? Er det et «troverdig» engasjement og argumenter og konkludere med at den norske subsidiepolitikk av elektriske biler og vindkraftmøller er en god klimapolitikk? Hvis ja, er det «ikke troverdig» å argumentere og konkludere med den beste klimapolitikken er å avskaffe slike subsidier? Konsekvensen av å trekke inn troverdighet eller mangel på troverdighet inn i klimaforskningen er at det i praksis kommer til å innskrenke ytringsrommet og dermed søken etter sannhet og kunnskap (for mer utfyllende argumentasjon se Tjøtta, 2020, side 9–11).

Politisering av akademia kan også skje i forskermiljø med lite mangfold i politiske synspunkter. I forskningsfelt med lite politisk mangfold vil forskere lettere samle seg om det som bekrefter deres felles forståelse og ignorere spørsmål og forskning som ikke støtter opp om den felles forståelsen (Lukianoff og Haidt 2018, side 108–114). Manglende mangfold i politiske holdninger kan føre til at motargumenter som skjerper egne argumentasjon ikke kommer frem.

I en forskerorganisasjon som CICERO med en grønn politisk agenda, kan det bli slik at det bare er forskere med det «rette» grønne engasjementet som ansettes. Forskere med «feil» engasjement eller som ikke ser klimaproblemet som noe stort problem, vil verken søke eller bli ansatt. Resultatet blir lite mangfold i grunnleggende holdninger som er nødvendig for produktiv sannhetssøkende forskning.

Aaheim mener at det er bra at forskere fra flere fag samles om å arbeide med den samme problemstilling. Jeg er enig i at en flerfaglig tilnærming kan bidra til at forskere forstår hverandre bedre og derfor opplyse det hele. Men en flerfaglig tilnærming i et forskningsinstitutt med en politisk agenda kan bidra til å kamuflere det hele gjennom en ytterlig begrensing i søken etter sannhet og kunnskap. Dette fordi variasjon i ulike fagkulturer bidrar til at kulturen knyttet til den felles politiske agendaen blir den samlende.

Internasjonal klimaforskning er blitt politisert. Klimapanelet er politisk; målet er å søke enighet og konsensus. I et politisk parti kan enighet være en effektiv måte å oppnå sine politiske mål. Noenlunde felles ideer er utgangspunktet for medlemmene til å samles i ett parti. Men den type

konsensus er uvanlig i et akademia som har sannhet og kunnskap som mål. Tvert imot der dyrkes og kultiveres uenighet.

ARBEIDSDELING OG SPESIALISERING

Aaheim leser mitt opprinnelige innlegg som at jeg vil legge ned sentra som CICERO. Jeg vurderte ikke det.

Jeg argumenter for å skifte dress fra den akademiske til den grønne. Med andre ord for arbeidsdeling og spesialisering i markedet for ideer. Universiteters mål bør være å søke sannhet og kunnskap. Forskningsorganisasjoner som CICERO med en politisk agenda bør plasseres i den politiske sfære. En slik arbeidsdeling og spesialisering fremmer produktiviteten i samfunnet, Smith (1776).

Adam Smith argumenterte også for at arbeidsdeling og spesialisering vil fungere som en «sjekk og balanse» mekanisme (Griswold 1999, side 304–305). Ifølge Smith har eksperter en naturlig tendens til å overvurdere sine egne evner og overse kompleksiteten i samfunnet; eksperter besitter en «høyeste grad av arroganse» og «har uten tvil i egne øyne en kolossal overlegen vurderingsevne» som medborgerne plikter å underkaste seg (Smith 1759, IV.ii.2.17–18, side 233–234). Arbeidsdeling, spesialisering og konkurranse i markeder for ideer bidrar til å bringe disse tendensene ned på et nivå som medborgerne «kan gå med på». Arbeidsdeling mellom politisk klimaforskning og sannhetsdrevet klimaforskning vil derfor gjøre markedene for ideer mer transparente og mer velfungerende.

REFERANSER

- Aaheim, A. (2020). Sigve Tjøttas skepsis mot politisering av universitetene. Aktuell kommentar, *Samfunnsøkonomen*, 134(4), side 21–23.
- Griswold jr., C. L. (1999). *Adam Smith and the Virtues of Enlightenment*. Cambridge University Press, New York, USA.
- Lukianoff, G. og J. Haidt (2018). *The Coddling of the American Mind. How Good Intentions and Bad Ideas Are Setting Up a Generation of Failure*. Penguin Random House, UK.
- Smith, A. (1759/1976). *The Theory of Moral Sentiments*. The Glasgow Edition, Liberty Fund, Indiana, USA.
- Smith, A. (1776/1976). *An Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations*. The Glasgow Edition, Liberty Fund, Indiana, USA.
- Tjøtta, S. (2020). Nei til politisering av norske universiteter. Aktuell kommentar. *Samfunnsøkonomen*, 134 (3), side 6–12.

ABONNEMENT

HUSK!

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

www.samfunnsokonomene.no

Veiledning for bidragsytere

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

Bidrag til *Samfunnsøkonomen* inndeles i ulike kategorier:

a. Artikkel

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

b. Aktuell analyse

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

c. Aktuell kommentar

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

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

d. Debattinnlegg

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

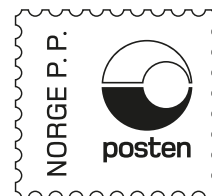
Omfang: Maksimalt 2000 ord. Indikativ behandlingstid: 1 måned.

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:

- Manuskript sendes i elektronisk format til tidsskrift@samfunnsokonomene.no.
- Artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maksimalt 200–300 ord. Ingressen skal oppsummere artikkelens problemstilling og hovedresultat.
- Disposisjonen skal ha maksimalt to nivå – uten indeksering. Overskrift nivå 1: BLOKKBOKSTAV. Overskrift nivå 2: *Kursiv*.
- Alle figurer og tabeller skal ha figurnummer og tittel. Figurer og tabeller må legges ved i originalformat. Unngå forkortelser (Fig.) ved referering i teksten.
- Bruk 'prosent' (ikke '%') i prosatekst.
- 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)...».
- 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. Rapporter 2002/7, Statistisk sentralbyrå.
- Alle bidrag til *Samfunnsøkonomen* skal være ferdig korrekturlest.
- Forfattere av artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer må sende inn et høyoppløselig elektronisk portrett-fotografi. Forfatterne presenteres med tittel og hovedtilknytning. Andre tilknytninger (og eventuelle kontakt-detaljer) oppgis eventuelt i fotnote på artikkeltittel på side 1.



Returadresse:
Samfunnsøkonomene,
Kristian Augusts gate 9,
0164 Oslo



Prop. 1 S (2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

FOR BUDSJETTÅRET 2015
Statsbudsjettet