

Rådgivende utvalg for  
finanspolitiske analyser

# UTTALELSE 2023



Foto: Colourbox

# Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser

## UTTALELSE 2023

Oslo, 6. februar 2023

*Steinar Holden*  
*Leder*

*Thomas von Brasch*

*Erika Färnstrand Damsgaard*

*Nina Larsson Midthjell*

*Linda Nøstbakken*

*Øystein Thøgersen*

*Ragnar Torvik*

---

*Sekretariat:*

Richard Aardal Gjertsen (sekretariatsleder)

Kjersti Lyngtun Hansen

Torje Hegna

Erling Motzfeldt Kravik (til 1. januar 2023)

Iver Berge Vikøren

## Uttalelse om langsiktig bærekraft i statsfinansene

### Hovedkonklusjoner

#### **Normalisering av oljepengebruken etter pandemien**

Norge har sterke statsfinanser, og høye petroleumsinntekter har gitt ytterligere tilskudd til Oljefondet. Men demografiske endringer og lavere petroleumsinntekter fremover gir trolig fortsatt et betydelig langsiktig inndekningsbehov, som drøftet i Perspektivmeldingen 2021. Etter omfattende støttetiltak under koronapandemien er det bra at regjeringen har tatt ned pengebruken, i tråd med det finanspolitiske rammeverket. Robusthet overfor et fall i fondsverdien, et stramt arbeidsmarked og et langsiktig inndekningsbehov tilsier en pengebruk klart under 3 prosent av verdien av Oljefondet. Samtidig kan ekstra utgifter ved en videre utvikling med høyere prisvekst enn forutsatt i budsjettet og fortsatt krig i Ukraina begrunne at pengebruken kommer noe nærmere 3 prosent.

#### **Avveiningen mellom langsiktig bærekraft og stabiliseringspolitikken**

Handlingsregelen for finanspolitikken bidrar til å motvirke medsyklisk politikk ved at petroleumsinntektene i sin helhet settes inn på Oljefondet, og ved at uttaket fra fondet tilpasses konjunkturutviklingen. I Nasjonalbudsjettet 2023 legges det stor vekt på at oljepengebruken reduseres for å dempe presset i norsk økonomi og for å dempe prisveksten. Oljepengebruken reduseres med 0,6 prosentenheter fra 2022 til 2023 målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Ifølge beregninger med de makroøkonomiske modellene KVARTS og NORA virker budsjettet om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten i 2023.

Ved et inflasjonsmål har pengepolitikken en sentral rolle i stabiliseringspolitikken. Finanspolitikken bidrar primært gjennom de automatiske stabilisatorene, og normalt er det også gunstig om den aktive finanspolitikken bidrar i konjunkturstyringen og dermed støtter opp under pengepolitikken. Vektleggingen av virkemiddelbruk bør imidlertid avhenge av hvilke sjokk økonomien er utsatt for, og avspeile flere hensyn enn det stabiliseringspolitiske.

Høy prisvekst blant annet på energi og mat fører til redusert kjøpekraft og strammere budsjetter for husholdninger og mange virksomheter. Hvis finanspolitikken er stram, vil det kunne forsterke belastningen for husholdninger og virksomheter.

Det stabiliseringspolitiske argumentet er ikke sterkt i den nåværende situasjonen. Generell finanspolitikk er lite effektivt for å oppnå lavere inflasjon, og virkningen blir dempet gjennom sentralbankens renterespons. Renteøkningene rammer husholdninger med høy gjeld, men renteøkningene synes så langt ikke å skape betydelige negative virkninger i økonomien. Samlet tilsier det makroøkonomiske bildet et nøytralt budsjett, og det er ikke noe stort behov for at finanspolitikken avlaster pengepolitikken.

## **Høyere prisvekst enn antatt i budsjettet**

Prisveksten i 2023 blir trolig betydelig høyere enn antatt i budsjettet. Det vil i så fall gi en større kostnadsøkning enn antatt for offentlige virksomheter og andre mottakere av midler over statsbudsjettet, og budsjettet vil virke mer innstrammende enn beregnet. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett bør regjeringen vurdere behovet for bevilgningsendringer som følge av høyere prisvekst enn lagt til grunn, som et ledd i en helhetlig gjennomgang av budsjettet og den økonomiske utviklingen.

## **Midlertidige innstramninger gir liten gevinst for bærekraften i statsfinansene**

Hovedhensikten med handlingsregelen er å fordele bruken av ressursinntektene over tid og mellom generasjoner. For å unngå for høy bruk de kommende årene, er det viktig å begrense økningen i offentlige utgifter, og sikre fremtidige skatteinntekter. En målsetting om robusthet ved et mulig fall i fondsverdien tilsier også at bruken i normale tider ligger under 3-prosentbanen. Men store innstramninger som høyprisbidrag og økt arbeidsgiveravgift for høye lønninger er midlertidige, og har dermed bare effekt mens innstramningene varer. Det gir ingen varig demping i pengebruken, og heller ingen robusthet dersom fondsverdien skulle falle. Det gir liten gevinst for bærekraften i statsfinansene. For langsiktige statsfinanser er det viktigere å begrense varige utgiftsøkninger og sikre et godt skattegrunnlag fremover, for eksempel ved økt bruk av grunnrenteskatter.

## **Utredning og mulig justering av handlingsregelen**

Høye petroleumsinntekter styrker statsfinansene, men de endrer ikke fremtidig sårbarhet ved at handlingsregelen knytter bruken av fondsmidler til forventet realavkastning av Oljefondet. Et kraftig og langvarig fall i fondsverdien vil gi en alvorlig belastning for finanspolitikken, som drøftet i fjorårets uttalelse fra utvalget. Det bør gjennomføres en grundig faglig utredning av hvordan handlingsregelen bør tilpasses en situasjon der uttak fra Oljefondet dekker nær 20 prosent av utgiftene på statsbudsjettet. Tilførsel til fondet fra høye petroleumsinntekter gjør det lettere å gjennomføre en mulig justering av handlingsregelen. Utredning og gjennomføring av en slik justering bør ikke drøye lenge.

## **Handlingsregelen forhindrer ikke økt støtte for å dempe konsekvenser av krigen i Ukraina**

Mange har argumentert for at Norge bør gi mer økonomisk støtte for å dempe konsekvenser av krigen i Ukraina, som støtte til Ukraina eller til de fattige i verden som taper på økte matvarepriser og høyere rente. Om myndighetene skulle ønske å gi mer støtte, er det rom innenfor 3-prosentbanen. Ved mer betydelig støtte grunnet ekstraordinære omstendigheter som krigen i Ukraina, kan det også forsvares om vi midlertidig bruker noe mer enn 3-prosentbanen. Derimot ville en mer omfattende deling og overføring av petroleumsinntekter være et brudd på handlingsregelen, som bare bør kunne skje ved et bredt politisk flertall i Stortinget.

## **Grunnrenteskatter bør brukes mer, og utformingen forbedres**

Grunnrenteskatter gir lavere samfunnsmessige kostnader ved beskatning enn andre skatteformer. Derfor bør de brukes mer, slik at mer vridende skatter kan brukes mindre. Utformingen av grunnrenteskattene kan imidlertid forbedres. I beskatningen for vann- og vindkraft er det innført høyprisbidrag. Det kan gi vridninger ved å redusere sparing av vann og svekke insentivene til investeringer i kraftverk med høy effekt dersom det gir forventninger om tilsvarende skatter i fremtidige høyprisperioder. Bestemmelsen om fritak for grunnrenteskatt for kraftanlegg med påstemplet merkeytelse under 10 000 kVA gir sterke insentiver til å installere i lavere effekt, og bestemmelsen bør endres i samsvar med Kraftskatteutvalgets og Skatteutvalgets anbefaling.

Forslaget om bunnfradrag i grunnrenteskatten for havbruk gir vridninger. Bunnfradraget bør utelates eller settes så lavt som mulig, og det kan kompenseres med noe lavere skattesats enn regjeringens forslag på 40 prosent dersom man ønsker at mer av grunnrenten skal bli igjen i næringen. Det er viktig at skattesatsen settes tilstrekkelig høyt for å realisere den samfunnsøkonomiske gevinsten ved at økt proveny fra grunnrenteskatt kan redusere bruken av andre og mer vridende skatter. En bør heller ikke sette en lav skatt i begynnelsen med tanke på at den kan justeres opp senere. En stabil skattesats over tid er avgjørende for at skatten skal virke nøytralt, og det gir forutsigbarhet for aktørene. Skatteprovenyet vil og bør derimot variere med lønnsomheten i næringen. Grunnrenteskatt på fiskeri bør utredes med sikte på å innføre en slik skatt snarest mulig.

## **Mer effektiv og transparent klimapolitikk**

Klimapolitikken i Norge vil innebære store kostnader. Det er verdt å bruke store ressurser for å redusere utslipp av klimagasser og for å tilpasse seg til de klimaendringer som vil inntreffe, men klimapolitikken bør bli mer effektiv, for å gi størst mulig effekt og begrense kostnadene for økonomien.

Karbonprising er et effektivt virkemiddel som bør brukes i enda større utstrekning enn i dag. Støtte til utvikling av grønn teknologi kan gi positive eksterne virkninger som kan fremme klimatiltak i hele verden. Det brukes en rekke slike virkemidler nå, og det er viktig at disse innrettes effektivt. Globalt vil det være for lite karbonprising og for lite av andre klimatiltak i lang tid fremover, og det øker behovet for utvikling av grønn teknologi som gjør det lønnsomt å erstatte fossile løsninger.

Offentlig støtte til utvikling av grønn teknologi er krevende. Støtten bør sikte mot god forventet klimaeffekt målt i forhold til kostnadene, men dette er vanskelig å vurdere. Risikoen for tilkarringsvirksomhet er stor. Transparens om mål og prioriteringer, synlig kostnadsfordeling mellom offentlige og private aktører, samt å legge til rette for bred konkurranse om støtte på tvers av sektorer og teknologier, kan gi mer effektive tiltak og begrense kostnadene for det offentlige. Offentlige midler bør prioritere teknologier med størst potensial for utslippsreduksjoner globalt. Myndighetene bør sørge for at det lages en

oppdatert oversikt og vurderinger over kostnader og virkninger av gjeldende politikk og aktuelle alternativer.

### **Økte klimatiltak bør sikte mot størst mulig global klimaeffekt**

Alvoret i de klimautfordringer vi står overfor, og det faktum at Norge er et rikt land der en stor del av inntektene kommer fra petroleumsutvinning, kan tilsa at Norge prioriterer å gi store bidrag til globale klimakutt. Da bør vi bidra på de måter som gir størst mulig global klimaeffekt.

Norge har forpliktet seg til å redusere klimagassutslippene innen 2030 med minst 55 prosent sammenlignet med 1990-nivået, og innen 2050 er målsettingen en reduksjon på 90–95 prosent. Dette er forpliktelser som Norge må oppfylle, i samarbeid med EU. Norges deltakelse i EUs klimavotesystem sikrer kostnadseffektive utslippskutt i berørte sektorer på tvers av næringer og land. Et velfungerende system for utveksling av utslippsreduksjoner med EU for ikke-kvotepliktig sektor vil også ha stor verdi både for Norge og EU-landene. Innenlandske utslippskutt som gir betydelig ekstra kostnader bør bare benyttes dersom de kan begrunnes ut fra den globale effekten.

Regjeringens planer for å møte klimamålene og sikre grønn omstilling har også som målsetting å levere på andre områder ved å skape nye jobber, øke aktiviteten i distriktene og øke norsk eksport. Slike målsettinger kan bidra til at det velges prosjekter som har liten eller usikker klimavirkning i global sammenheng. Det bør gjøres grundige vurderinger av kostnader og global klimaeffekt, og vi bør velge de tiltak som gir størst *global* klimaeffekt i forhold til kostnadene. Bidrag og finansiering til klimatiltak i fattige land er nødvendig for å få ned klimautslipp og håndtere konsekvenser av klimaendringene.

### **Økt eksport bør ikke være noe selvstendig mål for Norge nå**

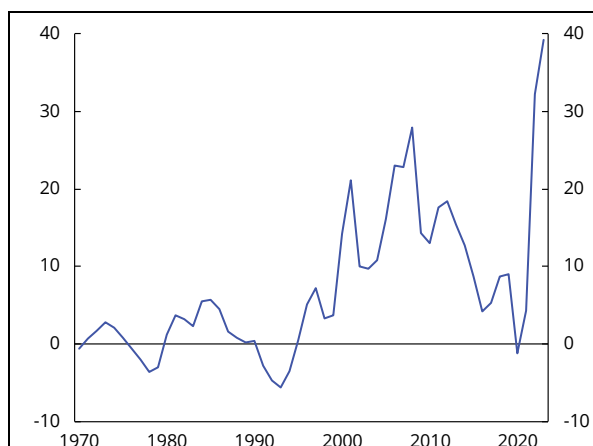
I senere tid har betydelig oppmerksomhet blitt rettet mot regjeringens målsetting om å øke eksporten utenom olje og gass med 50 prosent, og eksportsatsingen knyttes til et grønt industriløft med tilgang til billig og ren kraft som et konkurransefortrinn. Så lenge elektrisitet er høyt priset i det europeiske kraftmarkedet som Norge er del av, er det imidlertid andre faktorer slik som kompetanse som vil avgjøre Norges komparative fortrinn. Situasjonen i norsk økonomi med knapphet på arbeidskraft og liten bekymring for konkurranseevnen gjør det dessuten vanskelig å finne sterke argumenter for en offentlig eksportsatsing.

### **Høy sysselsetting er viktig for langsiktig bærekraft i statsfinansene**

Et høyt sysselsettingsnivå er en sentral forutsetning for å kunne videreføre et trygt velferds-samfunn og bærekraftige statsfinanser. En målsetting om et høyt sysselsettingsnivå og redusert utenforskap bør derfor tas med i vurderingen av politikkkutformingene på alle områder.

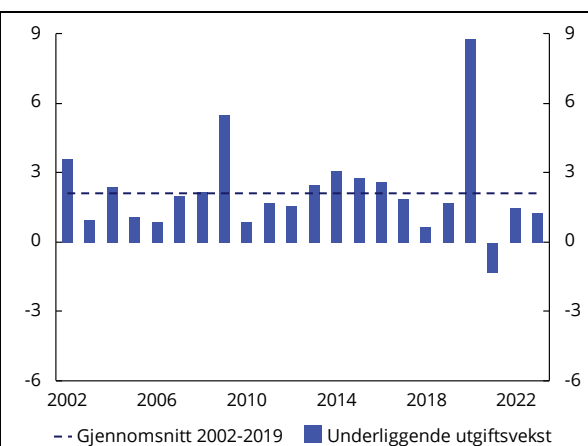
## 1. Innledning

2022 har vært preget av konsekvensene av krigen i Ukraina. For Norge har krigen innebåret et betydelig antall flyktninger, økt sikkerhetspolitisk risiko, og høy prisvekst særlig på energi og mat. Høye energipriser har gitt svært høye inntekter til statskassen, og et rekordhøyt samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond, jf. figur 1. Samtidig har arbeidsledigheten vært lav, etter sterk vekst i økonomien i etterkant av koronapandemien. Det motstridende bildet har gitt krevende avveininger.



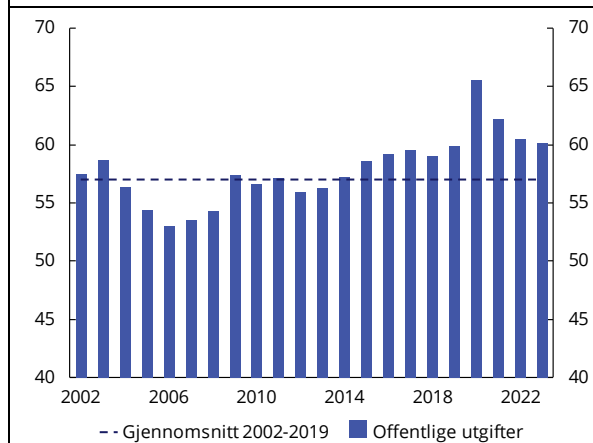
Figur 1 Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2023.



Figur 2 Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst. Prosentvis endring fra året før

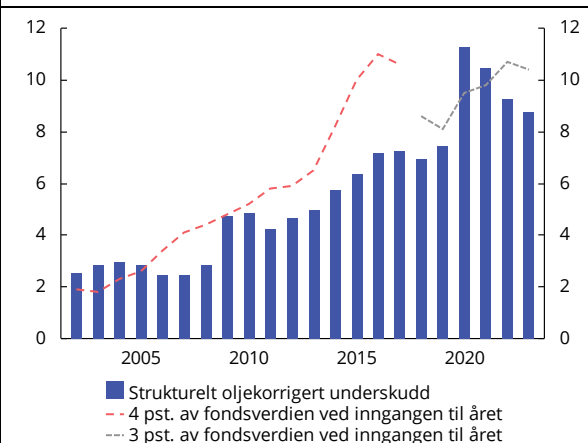
Kilde: Nasjonalbudsjettet 2023.



Figur 3 Utgifter i offentlig forvaltning. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

<sup>1</sup> Statsforvaltningen utgjør sammen med kommuneforvaltningen offentlig forvaltning.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2023.



Figur 4 Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

Regjeringen har lagt vekt på å redusere oljepengebruken for å dempe presset i økonomien og for å motvirke risikoen for å måtte stramme inn i finanspolitikken dersom fondsverdien skulle falle. Det ble også vist til at midlertidige krisetiltak ikke skal lede til varig økt

oljepengebruk. I tillegg til bortfall av koronastøtteordninger er det gjort omfattende innstramninger, særlig på skatte- og avgiftssiden. Hoveddelen gjelder økt skatt for kraftprodusenter, som i stor grad er i offentlig eie, men ekstra arbeidsgiveravgift på høye lønninger utgjør også et stort beløp. Det er også gjort en rekke tiltak på utgiftssiden av budsjettet, og den reelle underliggende utgiftsveksten i statsbudsjettet, anslått i Nasjonalbudsjettet 2023 til 1,3 prosent i 2023, er betydelig lavere enn gjennomsnittet for perioden 2002–2019, jf. figur 2. Siden prisveksten i 2023 trolig blir høyere enn antatt i budsjettet, tilsier det at den reelle underliggende utgiftsveksten i budsjettforslaget er lavere. Utgiftene i offentlig forvaltning forventes å gå noe ned som andel av BNP for Fastlands-Norge, men de er fortsatt betydelig over gjennomsnittlig nivå for perioden 2002–2019 (figur 3).

Under koronapandemien brukte myndighetene omfattende støttetiltak for å dempe belastningen på økonomien. Det er bra at regjeringen har gjort en betydelig innsats for å ta ned pengebruken, til tross for de rekordhøye petroleumsinntektene. Det er viktig at finanspolitikken er i tråd med det finanspolitiske rammeverket, med forventet realavkastning i Oljefondet som rettesnor for bruken av fondsmidler, jf. figur 4.

Resten av uttalelsen er organisert som følger. Avsnitt 2 drøfter handlingsregelen og langsiktig bærekraft i statsfinansene, mens avsnitt 3 omhandler finanspolitikken i 2023. Avsnitt 4 og 5 gir en mer omfattende drøfting av to utvalgte tema, grunnrenteskatter (avsnitt 4) og klima og statsfinanser (avsnitt 5). Avsnitt 6 inneholder en kort omtale av tiltak for et høyt sysselsettingsnivå.

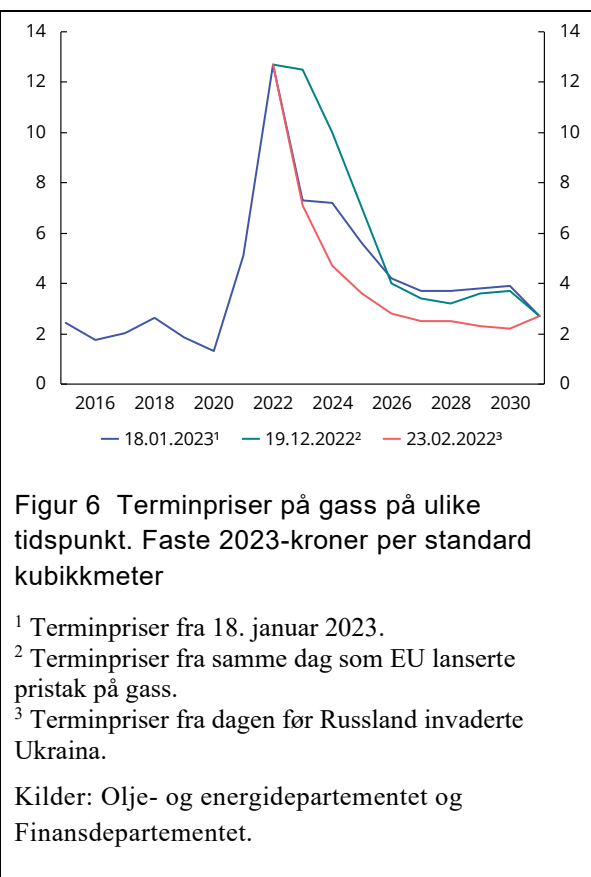
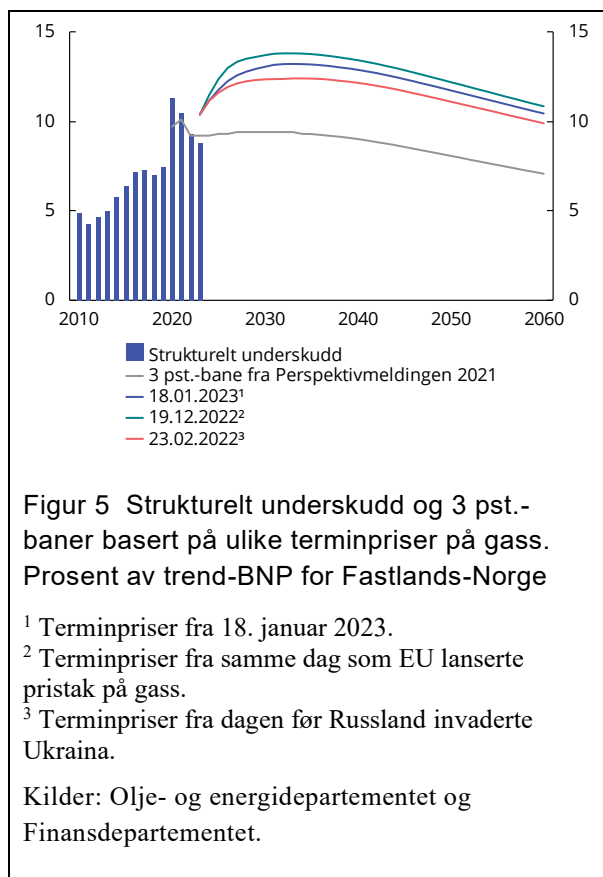
## 2. Handlingsregelen og langsiktig bærekraft i statsfinansene

Fremskrivninger i Perspektivmeldingen 2021 viste at demografiske endringer og lavere petroleumsinntekter ville gi et betydelig inndekningsbehov i offentlige finanser, beregnet til om lag 5,6 prosent av Fastlands-BNP frem til 2060. De høye petroleumsinntektene kan imidlertid endre dette bildet. Figur 5 viser utviklingen i strukturelt underskudd og 3-prosentbanen basert på terminpriser på gass fra ulike tidspunkt i 2022 og 2023. Øvrige forutsetninger, som blant annet oljepriser, valuta, inflasjon samt produksjon og kostnader, er tilsvarende som i Nasjonalbudsjettet 2023, se boks 3.5. Figuren viser også en tilsvarende bane fra Perspektivmeldingen 2021. Den er klart lavere, noe som delvis skyldes et vesentlig lavere nivå for fondsverdien enn i 2023 (tilsvarende 1,2 prosent av trend-BNP), hovedsakelig på grunn av sterk oppgang i fondsverdien de siste årene.

Hvis gassprisene fortsetter å være høye i noen år fremover, vil det kunne gi et betydelig tilskudd til Oljefondet, som igjen kan gi en betydelig reduksjon i det langsiktige inndekningsbehovet i statsfinansene. Som illustrert i figur 5 ligger banen med gasspriser i tråd med terminprisene 18. januar i år (illustrert ved blå linje i figur 5 og 6) klart over banen fra Perspektivmeldingen, tilsvarende drøyt 3 prosent av Fastlands-BNP i 2060, dvs. over halvparten av innstramningsbehovet på 5,6 prosent. Økningen skjer i all hovedsak frem mot 2030.



Det er stor usikkerhet om slike fremskrivninger. Utviklingen i gassprisen fremover er svært usikker, og avhenger blant annet av det videre forløpet av krigen i Ukraina, omfanget av tilførsel av russisk gass til Europa, hvor raskt produksjonskapasiteten for LNG i verden kan økes på kort sikt og hvor kaldt det blir denne og neste vinter i Europa. Også i løpet av det siste året har terminprisene på gass variert betydelig, se figur 6. De to siste månedene har gassprisen falt kraftig, og prisingen i terminmarkedet kan indikere at gassprisen i år kan ende godt under anslaget i Nasjonalbudsjettet 2023. I årene 2027–2030 ligger terminprisene på gass betydelig over anslag fra Nasjonalbudsjettet 2023 på langtidsgrensekostnaden ved levering av amerikansk gass til Europa.



Hvis høye petroleumsinntekter fører til at Oljefondet vokser ytterligere, vil det også innebære at 3-prosentbanen gir rom for betydelig økning i bruken av fondsmidler frem mot 2030, som illustrert i figur 5.

Det er stor usikkerhet om størrelsen på fremtidige petroleumsinntekter, og også om andre antakelser i beregningen av langsiktig inndekningsbehov. Men selv om inntektene skulle bli høye, er det flere grunner til at vi bør unngå en slik økning i pengebruken.

For det første vil en økning i tråd med 3-prosentbanen innebære at vi kommer opp på et høyere nivå for pengebruken, slik at det ekstra «rommet» vi får ved et større fond i stor grad blir brukt opp. Dermed vil det fortsatt være et betydelig inndekningsbehov fram til 2060, fordi bufferen ved et større fond er borte. Hensynet til å unngå å komme i en

situasjon med et langsiktig inndeckningsbehov taler for at bruken av fondsmidler ikke økes opp til 3-prosentbanen.

For det andre vil en økning i pengebruken opp til 3-prosentbanen forsterke sårbarheten i finanspolitikken knyttet til usikkerhet om fondsverdien. Selv om petroleumsinntektene kan være høye i noen år fremover, må vi fortsatt legge til grunn at inntektene vil falle på lengre sikt. Som drøftet i utvalgets uttalelse for 2022, vil finanspolitikken være svært sårbar overfor et fall i fondsverdien når vi ikke lenger kan regne med et betydelig påfyll av nye petroleumsinntekter.

I Perspektivmeldingen 2021 tok man høyde for usikkerheten om fondsverdien fremover ved å beregningsteknisk legge til grunn en lavere fondsverdi enn den faktiske, ved å bruke gjennomsnittsverdien for 2020. Dette ble videreført i Nasjonalbudsjettet 2022, og på side 66 begrunnes dette med at «En risikojustert beregning gir et bedre uttrykk for hvilket handlingsrom det bør planlegges med for finanspolitikken noen år frem i tid...».

I fjorårets uttalelse skrev utvalget at det er gode argumenter for å bruke klart mindre enn tre prosent av fondsverdien når fondet har økt kraftig i verdi og forventede fremtidige petroleumsinntekter vil falle over tid. Utvalget skrev imidlertid også at det «ikke er en varig løsning at en så sentral beslutning som å bruke mindre enn tre prosent av fondsverdien skal være et avvik fra den handlingsregelen som det er bred politisk oppslutning om.» og videre at «slike sentrale endringer [bør] besluttet separat, etter grundig vurdering, og ikke følge av den årlige budsjettbeslutningen.»

I Nasjonalbudsjettet 2023 er det ingen henvisning til en risikojustert beregning av fondsverdien, noe som kan henge sammen med at det ikke presenteres oppdaterte langsiktige beregninger. På side 51 står det «For å motvirke risikoen for å måtte stramme inn i finanspolitikken og dermed forsterke svingningene i økonomien ved en større nedgang i aksjekursene, bør bruken av fondsmidler i normale tider ligge godt under 3 pst.» I boks 3.6 på side 70 blir det forklart at «I nasjonalbudsjettene de siste årene er det vist til at uttaket i normalår, som vil være de fleste år, bør ligge godt under 3 pst. for at fondsuttaket over tid skal være 3 pst. Å bruke mindre enn forventet realavkastning i normale tider vil gi en ekstra sparing som kan tæres på ved store tilbakeslag i økonomien eller dersom fondet skulle falle i verdi.» Henvisningen til nasjonalbudsjettene de siste årene tyder ikke på noen endring i retningslinjen, som kan tolkes som at en risikojustering fortsatt gjelder.

I boks 3.1 i Nasjonalbudsjettet 2023 som beskriver det finanspolitiske rammeverket blir det slått fast at bruken av fondsmidler over tid skal følge den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond utland, uten noen henvisning om å bruke mindre enn 3 prosent.

Om bruken av fondsmidler over tid skal være 3 prosent eller noe under, er et viktig spørsmål der det er behov for en grundigere drøfting og presisering. Utvalget mener at når bruken av fondsmidler er basert på verdien av Oljefondet, og når vi ikke lenger kan regne med at fremtidige petroleumsinntekter kan kompensere for et kraftig fall i fondsverdien, bør man ha en sikkerhetsmargin i uttaket, for å minske belastningen dersom fondet skulle falle

kraftig i verdi. Men en eventuell retningslinje om å bruke noe under 3 prosent som en sikkerhetsmargin er en politisk beslutning som må bygge på en grundig faglig analyse.<sup>1</sup>

Utvalget vil også gjenta anbefalingen fra i fjor om at det gjennomføres en grundig faglig utredning av hvordan handlingsregelen bør tilpasses en situasjon der uttak fra Oljefondet dekker om lag 20 prosent av utgiftene på statsbudsjettet. Den eksisterende regelen der uttak av fondsmidler baseres på markedsverdien av fondet, vil innebære en stor belastning for finanspolitikken dersom fondsverdien skulle falle kraftig. Utredningen bør omfatte alternative måter dette kan gjøres på, herunder en kontantstrømregel. En justert handlingsregel der uttaket baseres på et bærekraftig nivå på kontantstrømmen til fondet vil ha gunstige egenskaper ved å gi mindre svingninger fra år til år, og være mindre sårbar for endringer i fondsverdien som skyldes endringer i investorers avkastningskrav.<sup>2</sup>

Boks 3.6 i Nasjonalbudsjettet 2023 presenterte ulike operasjonaliseringer av rettesnoren for bruk av fondsmidler, inkludert en alternativ metode for å beregne en bærekraftig kontantstrøm fra aksjeporteføljen ved å ta utgangspunkt i selskapenes overskudd. Det ble konkludert med at departementet vil «jobbe videre med å analysere egenskaper ved ulike utforminger av rettesnorer for bruk av fondsmidler, slik at man får et bredere og mer solid faglig grunnlag for å vurdere bærekraften i statsfinansene under handlingsregelen.»

Høye petroleumsinntekter innebærer at sårbarheten for et kraftig fall i fondsverdien blir mindre på kort sikt. Men petroleumsinntektene vil etter hvert falle, selv om vi ikke vet når. En overgang til en mer robust handlingsregel vil kunne innebære pengebruk under 3 prosent og det er gode argumenter for å benytte mulighetsrommet som høye petroleumsinntekter gir nå. Utvalgets forslag om justering av handlingsregelen er derfor like relevant som tidligere, selv om høye petroleumsinntekter i noe tid fremover vil kunne kompensere for et eventuelt fall i fondsverdien. Utredning og gjennomføring av en slik justering bør ikke drøye lenge.

## 2.1 [Handlingsregelen forhindrer ikke økt støtte for å dempe konsekvenser av krigen i Ukraina](#)

Både i utlandet og Norge har kritiske røster argumentert med at Norge tjener på krigen, og at de svært høye gassinntektene er skapt ved en felles innsats mot Russland etter invasjonen i Ukraina, og at inntektene derfor må deles. Om myndighetene skulle ønske å gi mer støtte for å dempe konsekvenser av krigen i Ukraina, som støtte til Ukraina eller til fattige i verden som taper på økte matvarepriser og høyere rente, er det rom innenfor 3-prosentbanen.

Ved mer betydelig støtte grunnet ekstraordinære omstendigheter som krigen i Ukraina, kan det også forsvares å midlertidig bruke noe mer enn 3-prosentbanen. Derimot ville en mer

---

<sup>1</sup> Se også Henriksen, Moen og Natvik (2021) som skriver at «Hvis den politiske konsensusen er at vi skal bruke 3 prosent i snitt, bør det ikke legges opp til en operasjonalisering som innebærer at det over tid i forventning blir brukt mindre enn 3 prosent.»

<sup>2</sup> Holden (2022) gir en videre drøfting av en mulig kontantstrømregel.

omfattende deling og overføring av petroleumsinntekter være et brudd på handlingsregelen. Et slikt brudd på det finanspolitiske rammeverket som det har vært bred enighet om i mer enn tjue år, bør bare kunne skje ved et bredt politisk flertall i Stortinget.

Utvalget vil også vise til omtalen i fjorårets uttalelse om at handlingsregelen innebærer en retningslinje for den finansielle sparingen for staten, der hensikten er å fordele bruken av petroleumsinntektene over tid og mellom generasjoner. Regelen gir dermed ikke rom for å justere den finansielle sparingen for mer varige endringer, og de må dermed ivaretas innenfor regelen. For eksempel må konsekvenser av aldring i befolkningen ivaretas gjennom pensjonssystemet og økt yrkesaktivitet blant seniorer og eldre.

Noen av de utfordringer verden står overfor kan få større betydning for den fremtidige velferden til Norges befolkning enn det størrelsen på Oljefondet vil ha. Hvor mye Norge vil bidra for å løse slike utfordringer, er et spørsmål om politisk prioritering. Økt prioritering av bidrag til utfordringer i verden kan gjøres innenfor en retningslinje om jevn bruk over tid. Dersom man skal bruke mer penger nå, bør det bygge på en grundig faglig analyse og vurderinger som viser at de finansielle behovene er større nå enn de vil være fremover, og at man derfor kan forsvare større bruk nå.

### 3. Finanspolitikken i 2023

#### 3.1 Avveining mellom langsiktig bærekraft og stabiliseringspolitikk

Den langsiktige rettesnoren er at fondsuttaket over tid skal være lik forventet realkastning av fondsverdien, fastsatt til 3 prosent. Det finanspolitiske rammeverket sier imidlertid også at det skal legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

Stabiliseringshensyn tillegges stor vekt i Nasjonalbudsjettet 2023. På side 8 heter det at «Oljepengebruken reduseres for å dempe presset i norsk økonomi» og «Finanspolitikken bør spille på lag med pengepolitikken». Særlig legges det vekt på å få ned inflasjonen, som på side 6, der det står «vår egen og andre lands erfaring viser at når prisstigningen er høy, er det viktig å reagere raskt for å få den ned. Om inflasjonen kommer ut av kontroll, vil det bli nødvendig å stramme inn så kraftig at det utløser et økonomisk tilbakeslag med stigende ledighet.» I budsjettforslaget reduseres oljepengebruken med 18 mrd. kroner fra 2022 til 2023, tilsvarende 0,6 prosentenheter målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Ifølge beregninger med de makroøkonomiske modellene KVARTS og NORA virker budsjettet om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten i 2023. Anslaget i budsjettet på veksten i konsumprisene i 2023 er relativt lavt, på 2,8 prosent.

Generelt er det fornuftig at finanspolitikken ikke stimulerer økonomien når arbeidsledigheten er lav og renten økes for å få ned inflasjonen. Men det stabiliseringspolitiske argumentet er ikke sterkt i den nåværende situasjonen.

Ved et inflasjonsmål har pengepolitikken en sentral rolle i stabiliseringspolitikken. Finanspolitikken yter et betydelig bidrag til å stabilisere økonomien gjennom de

automatiske stabilisatorene, særlig ved at skatte- og trygdesystemet bidrar til å dempe variasjon i privat disponibel inntekt. Normalt er det også gunstig om den diskresjonære finanspolitikken bidrar i konjunkturstyringen, og dermed støtter opp under pengepolitikken.

Valget mellom pengepolitikk og finanspolitikk bør avhenge av hvilke sjokk økonomien er utsatt for, og avspeile flere hensyn enn det stabiliseringspolitiske. Det må legges vekt på hvor effektivt hvert virkemiddel er for å oppnå de mål man har, og størrelsen på uheldige bivirkninger ved bruk av virkemidlet. Sammenlignet med finanspolitikken har pengepolitikken viktige fordeler i stabiliseringspolitikken. Styringsrenten kan endres raskt basert på løpende faglige vurderinger av konjunkturbildet. Aktørene i økonomien er også godt kjent med at renten kan endres for å stabilisere økonomien, og de kan tilpasse seg til det. Endringer i finanspolitikken, som endringer i skattesatser og offentlige utgifter, kan i større grad gi tilpasningskostnader, dårlig ressursbruk og gjøre planlegging vanskeligere, særlig hvis endringene er uventede. Samtidig inneholder finanspolitikken et mye bredere sett av virkemidler, som kan være egnet for spesifikke forhold, f.eks. strømstøtte, fordelingspolitikk eller arbeidsmarkedstiltak.

Behovet for en generell diskresjonær finanspolitikk oppstår først og fremst hvis pengepolitikken er begrenset slik at den ikke får stabilisert økonomien som ønsket, eller hvis renten må brukes så kraftig at det innebærer andre uønskede virkninger for økonomien. I mange land har renten blitt satt til null i kraftige lavkonjunkturer, og det har vært behov for ekspansiv finanspolitikk for å stimulere økonomien ytterligere. I en kraftig høykonjunktur kan det være behov for en høy rente for å motvirke overoppheting av økonomien, og den høye renten kan ha uønskede virkninger på grunn av sterk belastning på husholdninger og virksomheter med høy gjeld, eller fordi kronekursen styrkes. Da vil en stram finanspolitikk kunne avlaste pengepolitikken.

Etter utvalgets mening tillegges hensynet til at finanspolitikken skal bidra til å få ned inflasjonen for stor vekt i argumentasjonen.<sup>3</sup> Generell finanspolitikk er et lite effektivt virkemiddel for å oppnå lavere inflasjon. Beregninger med Finansdepartementets makromodeller NORA og KVARTS indikerer en inflasjonseffekt på 0,05–0,15 prosentenheter på 2–3 års sikt av en varig økt oljepengebruk på 10 mrd. kroner (se Finansministerens svar på skriftlig spørsmål 1662 fra Stortinget våren 2022). Disse beregningene tar ikke hensyn til at pengepolitikken ville reagere på høyere prisvekst og økt aktivitet. Ifølge beregninger utført i Statistisk sentralbyrå som tar hensyn til renteresponsen, vil økt oljepengebruk på 10 mrd. kroner i 2023 gi en økning i pengemarkedsrenten på 0,02–0,16 prosentenheter i 2023, mens inflasjonen målt med konsumprisindeksen reduseres med 0–0,1 prosentenheter (intervallet avspeiler om oljepengebruken er økt kommunal sysselsetting, statlige investeringer eller generell personskattelette, se Økonomiske analyser 3/2022, boks 2.1).

---

<sup>3</sup> Se også Steigum (2022), Harding og Mogstad (2022) og Hov og Holm (2023).

Det er betydelig usikkerhet i slike modellberegninger, og virkningen kan være større i en situasjon med lav arbeidsledighet og høy prisvekst som nå. Beregningene gir likevel en illustrasjon av at effekten neppe er stor.

Bidrag fra finanspolitikken til å få ned inflasjonen kan også være viktig dersom det kan oppstå usikkerhet om statsfinansene, men med rekordhøye inntekter og et stort oljefond fremstår dette som lite relevant.

Det er også av betydning at Norge er i en veldig uvanlig konjunktursituasjon, med en kombinasjon av tilbuds- og etterspørselssjokk. Arbeidsledigheten er lav, og det er betydelig mangel på arbeidskraft. Vanligvis vil dette være kombinert med god reallønnsvekst og kjøpekraftsutvikling for husholdningene, slik at de i større grad «tåler» en stram finanspolitikk. Denne gang gir høye energipriser svært høye inntekter for kraftselskapene, som i stor grad er offentlig eide, mens husholdningene og mange virksomheter i privat og offentlig sektor rammes av høyere priser. Reallønnen ser ut til å ha falt med i underkant av 2 prosent i fjor og ligger an til å falle litt i år også, ifølge SSBs konjunkturrapport og Norges Banks pengepolitiske rapport, begge fra desember 2022. Hvis finanspolitikken er stram, vil det kunne forsterke belastningen på husholdninger og virksomheter. I tillegg vil høyere prisvekst i 2023 enn antatt i budsjettet kunne gi en større kostnadsøkning enn antatt for offentlige virksomheter og andre mottakere av midler over statsbudsjettet, jf. omtale nedenfor. Budsjettet vil dermed virke mer innstrammende enn beregnet.

Etter utvalgets mening tilsier det makroøkonomiske bildet et nøytralt budsjett, og det er ikke noe stort behov for at finanspolitikken avlaster pengepolitikken. I dagens situasjon har renten blitt hevet betydelig, men fra et svært lavt nivå. Renteøkningene rammer husholdninger med høy gjeld, men renteøkningene synes så langt ikke å skape betydelige negative virkninger i økonomien. Kronekursen er svak i et historisk perspektiv, og det er ingen umiddelbar bekymring for konkurransevnen.

### 3.2 Lavt anslag på prisveksten gir lite synlig innstramming

Stortingets bevilgningsvedtak i statsbudsjettet fastsettes nominelt, dvs. i et gitt kronebeløp. Det tas hensyn til forventet pris- og lønnsvekst når budsjettet utarbeides, men det er ingen helhetlig og systematisk etterregulering i løpet av budsjettåret for endringer i anslått prisvekst. Høyere prisvekst enn forutsatt vil dermed reelt sett kunne medføre en innstramming for offentlige virksomheter og andre mottakere av midler over statsbudsjettet. Hvordan dette håndteres varierer mellom ulike poster på offentlige budsjetter, se boks 3.1.

### Boks 3.1 Justering for lønns- og prisvekst i offentlige budsjetter

Stortingets bevilgningsvedtak i statsbudsjettet fastsettes nominelt, dvs. i et gitt kronebeløp. For noen poster på budsjettet blir det likevel justeringer for den faktiske lønns- og prisutviklingen. Det innarbeides blant annet nye anslag for ytelser under folketrygden som reguleres basert på veksten i folketrygdens grunnbeløp (bl.a. alderspensjon, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger) gjennom trygdeoppgjøret. En del andre ytelser (som sykepenger og foreldrepenger mv.) beregnes på grunnlag av inntekt, slik at utbetalingene i stor grad vil følge den faktiske lønnsutviklingen i samfunnet.

For ordinære bruttobudsjetterte virksomheter (som departementer, direktorater m.m.) blir lønnsbevilgningene justert basert på det faktiske utfallet av lønnsoppgjøret i budsjettåret. For investeringer med kostnadsramme fastsatt av Stortinget vil denne justeres i tråd med faktisk prisvekst.

For nettobudsjetterte virksomheter som universiteter/høyskoler m.m. og helseforetakene og ulike tilskuddsposter er det ingen automatisk justering for uventet prisvekst, men overføringene vil kunne bli justert gjennom budsjettåret etter en konkret vurdering av bevilgningsbehovet. Det er heller ingen automatisk justering for kommunesektoren. Men kommunene har også inntekter i form av skatteinntekter fra innbyggerne, og kostnadsøkninger forbundet med økt lønnsvekst vil i mange tilfeller kunne motsvares av høyere nominell skatteinntang.

I Nasjonalbudsjettet 2023 ble prisveksten for de samlede utgiftene anslått til 3,5 prosent i 2023 (side 187, utgiftsdeflatoren). Dette anslaget var lavt, og for konsumprisanslaget ble dette forklart i budsjettet med at anslaget i tråd med vanlig budsjettpraksis ble laget i august (side 7 i Nasjonalbudsjettet). Til sammenligning la Statistisk sentralbyrå til grunn for beregninger publisert i Konjunkturtendensene 9. desember at prisveksten for de statlige utgiftene blir i overkant av 5 prosent i 2023. Differansen mellom prisanslaget i Nasjonalbudsjettet og det som ligger til grunn for Konjunkturtendensene utgjør drøye 1,5 prosentpoeng. Av totale statlige utgifter (utenom petroleumsvirksomheten) på drøye 1 700 mrd. kroner, utgjør dermed den uforutsette kostnadsøkningen for 2023 rundt 25 mrd. kroner.

Samlet kan ekstra kostnadsøkning grunnet høyere prisvekst i 2023 enn antatt i budsjettet gi en betydelig innstramning for offentlige virksomheter og andre mottakere av midler over statsbudsjettet, men omfang og betydning vil avhenge av hvor høy prisveksten blir og i hvilken grad det gis kompensasjon i løpet av budsjettåret.

Selv om prisveksten blir høyere enn forventet, er det ikke opplagt at det bør gis full kompensasjon. Kompensasjon innebærer høyere offentlige utgifter og det må vurderes opp mot budsjettet som helhet. Men i vurderingene av prioriteringer og samlet utgiftsnivå på statsbudsjettet er det viktig å ta hensyn til virkningene for de husholdninger og deler av

offentlig sektor som får innstramming på grunn av en ekstra kostnadsøkning grunnet høyere prisvekst enn anslått i budsjettet.

I Revidert nasjonalbudsjett bør det komme oppdaterte beregninger om den reelle utgiftsveksten på hovedområder i budsjettet, inklusiv omtale av virkningen for hovedområdene av at prisveksten i 2023 trolig blir høyere enn anslått. Da bør regjeringen vurdere behovet for bevilgningsendringer som følge av høyere prisvekst enn lagt til grunn, som et ledd i en helhetlig gjennomgang av budsjettet og den økonomiske utviklingen.

### 3.3 Det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet

Det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet brukes som mål på bruken av oljepenger, og det spiller dermed en sentral rolle i finanspolitikken. Det er sterke faglige grunner for at bruken av oljepenger måles ved en indikator som er korrigert for konjunktursvingninger og andre mer tilfeldige svingninger i enkelte inntekts- og utgiftsposter. Samtidig er det viktig at disse beregningene gjøres på en transparent og konsistent måte, og at beregningene som gjennomføres blir grundig forklart og begrunnet. Som beskrevet i boks 3.3 i Nasjonalbudsjettet 2023 innebærer høye strømpriser en utfordring i beregning av indikatoren, ved at det korrigeres for de høye skatteinntektene i beregning av inntektssiden, samtidig som utgiftene til strømstøtte i sin helhet kommer med på utgiftssiden. Det virker derfor fornuftig å legge inn en midlertidig korreksjon av statens ekstraordinære strømrelaterte inntekter i beregningen av indikatoren, som beskrevet i boks 3.3. En mer detaljert beskrivelse av beregningen bør offentliggjøres.

### 3.4 Vurderingen av kapasitetsutnyttningen

Et sentralt mål for den økonomiske politikken er høy og stabil produksjon og sysselsetting. Graden av kapasitetsutnyttning i økonomien er derfor viktig for å vurdere innrettingen av finanspolitikken og hvor ekspansiv den burde være. I nasjonalbudsjettet vises det til at både arbeidsledigheten og produksjonsgapet er mye brukte mål på presset i økonomien. Produksjonsgapet konstrueres ved å beregne forskjellen mellom faktisk produksjon målt i faste priser og den underliggende trenden. Tradisjonelt har nasjonalbudsjettet lagt frem beregninger av produksjonsgapet i fastlandsøkonomien, men disse beregningene var ikke fremlagt i Nasjonalbudsjettet 2023. Nasjonalbudsjettet bør presentere både produksjonsgapet og beregninger av trenden til BNP Fastlands-Norge i løpende og faste priser.

### 3.5 Strømstøtte - støttetiltak til husholdninger og næringsliv

Konflikt og krig i Ukraina har ført til knapphet og dermed høye priser på energi, og særlig høye priser på gass og strøm. Høye strømpriser i Sør-Norge har gitt svært høye inntekter til kraftselskapene, som i Norge i all hovedsak er i offentlig eie. Samtidig innebærer de høye strømprisene en økonomisk belastning for private husholdninger og mange virksomheter. Det kan være vanskelig å redusere strømforbruket betydelig, særlig på kort sikt, og for



husholdninger med høyt strømforbruk og lave inntekter, vil høye strømpriser kunne ramme hardt. Det er derfor gode argumenter for å ha en omfattende støtteordning for husholdninger. Samtidig er det viktig å bevare insentivene til å spare på strøm, både ved redusert forbruk på kort sikt og energisparetiltak på lengre sikt. Dersom støtten til husholdningene i større grad ble gitt uavhengig av strømforbruket, slik man har gjort i Danmark, ville man i større grad opprettholdt insentivene til å spare på strøm.

Høye strømpriser vil også være en økonomisk belastning for mange virksomheter i offentlig og privat sektor. Det er likevel flere prinsipielle grunner til ikke å gi økonomisk støtte til privat næringsliv i en slik situasjon. Private virksomheter får fortjenesten i gode tider, og bør dermed bære den økonomiske belastningen i dårlige tider. I en situasjon med knapphet på strøm er det også av betydning at prismekanismen får virke, ved at økte strømpriser slår ut i økte priser på varer og tjenester med høyt strømforbruk i produksjonen, slik at etterspørselen reduseres og strømforbruket dempes. Høyere strømpriser vil også gi bedriftene insentiv til energisparende tiltak.

For virksomheter med høyt strømforbruk og en sårbar økonomisk situasjon kan høye strømkostnader likevel få mer alvorlige konsekvenser i form av nedleggelse eller konkurs. Det vil være et samfunnsøkonomisk tap hvis virksomhetene ellers kunne vært levedyktige på lengre sikt. Samtidig er det grunn til å forvente at kraftprisene fremover kan bli høyere enn det vi er vant til historisk, slik at en viss omstilling er nødvendig. Samlet kan dette tale for å ha begrensede støtteordninger i en overgangsfase, i form av lån eller direkte støtte, gjerne knyttet til energisparende tiltak. Det er imidlertid vanskelig å lage en støtteordning som er tilstrekkelig treffsikker og ikke i for stor grad svekker insentivene til tiltak for å spare strøm.

Regjeringen har lagt til rette for fastprisavtaler for strøm, særlig for næringslivet. En fastprisavtale vil gi en sikkerhet mot svært høye strømpriser i kontraktperioden, men slike avtaler har også ulemper. Spotprisen kan falle mer enn forventet, og en fastprisavtale med et avtalt strømkvantum kan innebære en betydelig økonomisk forpliktelse. Omfattende bruk av fastprisavtaler vil også kunne gjøre strømforbruket mindre avhengig av strømprisen, noe som kan forsterke strømmangel i perioder med knapphet.

Utforming av strømstøtteordninger innebærer vanskelige avveininger mellom flere økonomiske, prinsipielle og praktiske hensyn. Problemstillingens omfang målt ved betydningen strømkostnader har for husholdninger og mange virksomheter, kostnaden strømstøtten innebærer for det offentlige, og betydningen av å legge til rette for et effektivt strømmarked fremover, taler for at det burde vært gjennomført en grundig teoretisk og empirisk analyse og vurdering av alternative strømstøtteordninger for husholdninger og for virksomheter. Statnett forventer at kraftprisene vil bevege seg mot en normalisering i årene fremover, men den kortsiktige markedsanalysen for 2022-27 viser også et stort utfallsrom (Statnett, 2022). Det tilsier at det er en risiko for perioder med svært høye priser også i årene fremover.

### 3.6 Skatteskjerpelser i 2023-budsjettet

Statsbudsjettet for 2023 innebar flere betydelige skatteskjerpelser og nye skatteformer, blant annet innføring av grunnrenteskatt på havbruk og vindkraft, økt grunnrenteskattesats på vannkraft, et høyprisbidrag på ekstraordinært høye inntekter fra kraftproduksjon og økt arbeidsgiveravgift på høye inntekter. Slike omfattende endringer og skjerpelser i samband med et statsbudsjett reiser flere problemstillinger.

Generelt er det gode argumenter for at skattesystemet skal være stabilt og forutsigbart, og at endringer bør skje etter grundige og åpne prosesser. Samtidig kan det også skje endringer i økonomien som gjør det nødvendig eller ønskelig å endre skattene raskere, slik at det ikke blir tid til en lengre prosess. Skatteendringer vil også kunne ha betydning for børsv verdier, og da må informasjon håndteres i henhold til de relevante regler. I noen tilfeller bør skatteendringer komme overraskende for å unngå tilpasninger som reduserer den ønskede virkningen av endringen i politikk. Et eksempel på dette i 2023-budsjettet er den umiddelbare fjerningen av den såkalte femårsregelen ved utflytting. Denne regelen medførte at verdier som var opptjent i Norge og som skulle beskattes i Norge, etter noe tid ikke ville bli beskattet i Norge ved utflytting. Dersom innføring av en slik regelendring ble varslet på forhånd, ville det forsterket incentivet til utflytting før regelendringen ble innført.

En av innstrammingene er en reduksjon i friinntektsskatten i de midlertidige petroleums-skattereglene med om lag 30 prosent fra 2023, begrunnet med at de høyere prisene gjør at det kan være grunnlag for at reglene strammes inn (side 106 i Nasjonalbudsjettet). De midlertidige skattelettelsene i petroleumsskattereglene ble kritisert, blant annet i utvalgets uttalelse i fjor, for å innebære at ulønnsomme prosjekter kan bli lønnsomme etter skatt. Skattereduksjonen ble innført i en situasjon med midlertidig svært lave priser, som raskt ble mye høyere. Utvalget mener at det er riktig at skattereduksjonen nå gjøres mindre.

### 3.7 Ekstra arbeidsgiveravgift på 5 prosent på lønnsinntekter over 750 000 kroner

Den ekstra arbeidsgiveravgiften beskrives som et «situasjonstilpasset tiltak som skal bidra til inndekning av ekstraordinært store utgifter i statsbudsjettet for 2023» (Prop. 1 LS, side 100). Det vises til at det er «høy temperatur i arbeidsmarkedet og antall ledige stillinger er på et rekordhøyt nivå. I den grad ekstra arbeidsgiveravgift demper etterspørselen etter arbeidskraft, kan det bidra til å dempe presset på arbeidsmarkedet.» Det vurderes likevel at siden «endringen gjelder for en avgrenset periode, legges det til grunn at virkningene på priser, lønn og sysselsetting er små.» (Prop. 1 LS, side 101).

I en studie av geografisk differensiert arbeidsgiveravgift i Norge finner Ku m.fl. (2020) at økt arbeidsgiveravgift i noen grad (omtrent halvparten) veltes over på arbeidstaker, som i dette tilfelle vil innebære lavere lønnsvekst for høytlønte. Lavere lønn kan gi redusert arbeidstilbud, men denne effekten vil trolig være mindre for høytlønte.

Økt arbeidsgiveravgift vil innebære høyere kostnader ved høytlønnet arbeidskraft. Det kan føre til mindre etterspørsel etter arbeidskraft, og det kan også gi en vridning av etterspørselen etter arbeidskraft i retning av lavtlønte. Høyere kostnader og potensielt

redusert sysselsetting kan gi redusert tilbud og høyere priser, som isolert sett er uheldig i en situasjon der sentralbanken hever renten for å dempe inflasjonen. Siden den økte arbeidsgiveravgiften er midlertidig, vil arbeidsgiverne trolig i mindre grad reagere med redusert sysselsetting, lavere lønn eller høyere priser.

Det kan stilles flere spørsmål ved hensiktsmessigheten i dette tiltaket. Et situasjonstilpasset tiltak vil ikke gi noen varig styrkning av offentlige budsjetter. En ekstraordinær avgift kan skape usikkerhet og administrative kostnader hos arbeidsgivere. I lys av det usikre konjunkturbildet fremover, kan det også vise seg uheldig med et tiltak som gir økte kostnader for bedriftene og redusert etterspørsel etter arbeidskraft gjennom hele 2023.

Et viktig moment ved økt arbeidsgiveravgift for høye lønninger, som også gjelder høyprisbidraget som omtales nedenfor, er at begge tiltakene er blitt omtalt som midlertidige. Økt arbeidsgiveravgift omtales som «situasjonstilpasset» og for en avgrenset periode, mens høyprisbidraget skal avvikles senest innen utgangen av 2024. Midlertidige innstramningstiltak gir innsparing så lenge tiltaket gjelder, men inntektene vil falle når tiltakene avvikles. Det blir dermed ingen varig positiv virkning på offentlige skatteinntekter. I tillegg vil midlertidige innstramninger i liten grad gi robusthet ved et fall i fondsverdien, igjen fordi skatteinntektene faller når tiltakene avvikles. Midlertidige innstramninger gir derfor tvilsom gevinst for langsiktig bærekraft i statsfinansene.

## 4. Grunnrenteskatter

Grunnrente er et godt skattegrunnlag. Det er mulig å utforme en tilnærmet nøytral skatt på grunnrente, slik at man henter inn en del av grunnrenten (renprofitten) uten at dette endrer selskapenes vurdering av om investeringer er lønnsomme eller ikke. En riktig utformet grunnrenteskatt kan skaffe nødvendige inntekter til det offentlige, uten de samme negative effektene på økonomien som mer vridende skatter, som for eksempel skatt på inntekt, formue eller forbruk. Dette betyr at den samlede verdiskapingen i økonomien kan økes om det offentlige henter inn mer av provenyet gjennom en nøytralt utformet grunnrenteskatt og mindre fra andre, vridende skatter.

For å sikre skattegrunnlaget fremover er det ønskelig med endringer i skattesystemet der bruken av grunnrenteskatter øker relativt til skatter som har større samfunnsøkonomiske kostnader. Likefullt er det flere elementer i eksisterende og foreslåtte grunnrenteskatter som er uheldige, og som bør endres. I de følgende avsnitt diskuteres forbedringer i grunnrenteskattene på vannkraft og havbruk, samt utvidelse av grunnrenteskatt til også å omfatte fiskeriene.

### 4.1 Grunnrenteskatt på vannkraft og høyprisbidraget

Høyprisbidraget som er innført innebærer en ekstra skatt på 23 prosent på inntekter fra kraftproduksjon som overstiger et visst innslagspunkt, fastsatt til 70 øre per kWh. Høyprisbidraget gjelder fra 28. september 2022 og videreføres i 2023. Forslaget er begrunnet med tunge provenyehensyn knyttet til innstramninger på budsjettet og at en

strammere økonomisk politikk er nødvendig for å dempe presstendensene i økonomien (Prop. 1 LS, side 107). Det vises også til at kraftselskapene får ekstraordinært høye inntekter ved utnyttelse av naturressurser som tilhører fellesskapet (Prop. 1 LS, side 112).

Høyprisbidraget vil gi betydelige inntekter til det offentlige, og i Gul bok anslås det bokførte provenyet for 2023 til knapt 24 mrd. kroner. Samtidig kan ordningen også ha uheldige virkninger for tilpasningen til kraftverkene. På kort sikt kan ordningen redusere insentivene til å spare vann i forventning om perioder med særlig høy pris, fordi inntektene i så fall vil bli ilagt høyprisbidraget. Redusert sparing av vann kan øke risikoen for knapphet på kraft. Dersom høyprisbidraget fører til forventninger om at et høyprisbidrag vil bli innført også i fremtidige perioder med svært høye kraftpriser, kan høyprisbidraget redusere insentivene til investeringer som øker effekten i kraftverk. Det er vanskelig å vurdere hvor sterk virkningen på investeringene vil være.

## 4.2 Grunnrenteskatt på havbruk

Gode klimatiske forhold for oppdrett av laks gir opphav til en betydelig grunnrente i næringen. Grunnrenten i 2021 ble anslått til om lag 12 mrd. kroner. Havbruksskatteutvalget utredet en grunnrenteskatt i 2019, og regjeringen fremmet i fjor høst et forslag med sikte på innføring fra og med 2023.

Forslaget om grunnrenteskatt på havbruk har møtt mye kritikk, både for utformingen og at skatten gjelder allerede for 2023, som er før ordningen er endelig bestemt. Isolert sett er det uheldig at skatten er innført før den er endelig fastlagt. Hovedtrekkene er likevel fastlagt, og for en grunnrenteskatt bør problemet uansett være mindre, siden en nøytralt utformet grunnrenteskatt i minimal grad skal påvirke aktørenes tilpasning. I tillegg kunne en lang innføringstid ført til at nye investeringer ble utsatt, fordi aktørene ønsket å komme inn under en skatteordning med umiddelbart fradrag for investeringene, slik det er ved en grunnrenteskatt basert på kontantstrømmer.

Det kan også argumenteres for at dette er en samfunnsøkonomisk riktig skatt som innføres når det er politisk mulig. Den politiske prosessen under og i etterkant av arbeidet med Havbruksskatteutvalgets rapport fra 2019 illustrerer dette. Et utvalg var satt ned for å utrede spørsmålet, men regjeringspartiene som satte ned utvalget konkluderte før utvalget hadde levert sin rapport. Det kan forstås som at aktører med betydelig økonomisk og politisk makt lyktes i å påvirke den politiske prosessen i en retning som fra et bedriftsøkonomisk synspunkt gavnet dem selv, men som sett fra samfunnets side hindret en fornuftig skatteomlegging.

Ved en grunnrenteskatt som er utformet som en kontantstrømskatt, er det særlig viktig at skattesatsen er konstant over tid for at skatten skal virke nøytralt. Dette må tas med i beslutningen om skattesats allerede ved innføring av skatten. Skattesatsen bør settes tilstrekkelig høyt for å realisere den samfunnsøkonomiske gevinsten ved at økt proveny fra grunnrenteskatt kan redusere bruken av andre og mer vridende skatter. Både Havbruksskatteutvalget og Skatteutvalget foreslo en grunnrenteskatt på havbruk med en skattesats på 40 prosent. En bør ikke sette en lav skatt i begynnelsen med tanke på at den

kan justeres opp senere. Da vil skatten påvirke investeringsbeslutningene, og nøytralitets-egenskapene ved skatten svekkes. En stabil skattesats gir også forutsigbarhet for aktørene. Skatteprovenyet vil variere med lønnsomheten i næringen, og det bør det gjøre i en skatt som reelt sett skal være en deling av den ekstra lønnsomheten som en naturressurs kan innebære.

Grunnrenteskatt på havbruk vil kunne gi verdifulle skatteinntekter i mange år fremover. For å få til størst mulig verdiskaping i samfunnet er det likevel viktig at en særskatt på havbruk i størst mulig grad utformes nøytralt. I regjeringens forslag til grunnrenteskatt på havbruk er det noen elementer som bryter med dette ved at de gir insentiver til å vri adferd og investeringer. Bunnfradraget regjeringen foreslår i grunnrenteskatten vil virke vridende på selskapsstruktur, mens forslaget om å bruke normpris bare for laks, samtidig som inntekt for regnbueørret (og ørret) skal fastsettes etter fakturert pris, kan vri selskapenes valg av oppdrettsart.

#### 4.2.1 Bunnfradrag skaper vridninger i selskapsstruktur

Regjeringen foreslår å gi et bunnfradrag i grunnrenteskatten. I høringsnotatet skriver departementet at i tillegg til at det gjør «at bare de største aktørene betaler grunnrenteskatt, kan det ses på som et sjablongfradrag for historiske kjøp av tillatelser.» I forslaget til grunnrenteskatt for havbruk foreslås bunnfradraget som gjennomsnittlig fortjeneste per kilo i perioden 2016–2020 for enten 4 000 tonn eller 5 000 tonn produsert fisk. Bunnfradraget kan trekkes fra den beregnede grunnrenteinntekten, og det skal gis ett bunnfradrag for selskaper i samme konsern og for nærstående.

Bunnfradraget innebærer at marginal skattesats for selskaper i grunnrenteposisjon vil være høyere enn for selskaper som ikke produserer nok til å betale grunnrenteskatt. Følgelig vil bunnfradraget kunne vri selskapsstrukturen, ved at de minste aktørene, alt annet likt, vil ha høyere betalingsvilje for tilleggskapasitet enn de andre selskapene. Dette gjelder både i auksjoner, som er viktige virkemidler for videre vekst i næringen, og i annenhåndsmarkedet for oppdrettstillatelser. Avhengig av utformingen, kan bunnfradrag også åpne for en situasjon hvor aktører kjøper opp tilleggskapasitet som drives gjennom allerede etablerte oppdrettselskaper (f.eks. ved samdrift). Slik kan en få en situasjon hvor organisering av eierskap og produksjon deles opp i den hensikt å unngå grunnrentebeskatning.

Konkurransvridningene som følge av bunnfradraget vil bidra til redusert effektivitet og lavere verdiskaping i næringen, enn om alle aktører hadde konkurrert på like vilkår. I tillegg er det mulig at endret selskapsstruktur i retning flere og mindre aktører, vil ha negative konsekvenser for biosikkerhet, og da særlig spredning av lakselus, men også andre agens. Oppdrettsproduksjon i åpne merdanlegg innebærer at det er betydelige eksterne effekter av tiltak for å redusere spredning av lakselus og risiko for smitteutbrudd. Regional konsolidering bidrar til å internalisere disse eksternalitetene, mens fragmentert eierskap har motsatt effekt.

Lavere verdiskaping som følge av vridninger i selskapsstruktur taler for at det ikke gis noe bunnfradrag, eller sekundært at det reduseres betydelig. Om man ønsker at mer av grunn-

renten skal forbli i næringen, vil det være mer effektivt å ha en noe lavere grunnrenteskattesats enn regjeringens forslag på 40 prosent. Uten bunnfradrag vil grunnrenteskattesatsen bli lik for alle typer aktører, slik at skatten ikke skaper vridninger i selskapsstrukturen.

#### 4.2.2 Normpris bare for én art skaper vridninger i valg av oppdrettsart

Det er gode argumenter for å fastsette inntekt basert på en normpris. En normpris reduserer risikoen for skattemotivert tilpasning, slik at ikke all grunnrenteinntekt underlegges særskatten på grunnrente. I høringsnotatet står det (s. 23): «En grunnrenteskatt på matfiskproduksjon vil gi selskapene insentiver til å overføre mest mulig av inntekten fra matfiskproduksjonen til nærstående selskap som yter tjenester som kun skattlegges med ordinær selskapskatt. Det kan da avtales lave priser på fisken ved slike interne salg eller høye priser på de tjenestene disse selskapene yter.»

Regjeringen foreslår at normprispunktet er etter slakting, ikke ved merdkanten når fisken tas ut av sjøen, siden fisken veies og kvalitetsvurderes for første gang ved slakting. Regjeringen foreslår videre å fastsette normpriser for laks med utgangspunkt i Nasdaq sin lakseindeks, som gir vektete gjennomsnittlige spotpriser per vektklasse for laks av kvalitet superior basert på data innrapportert fra norske lakseprodusenter og -eksportører.<sup>4</sup> For ørret og regnbueørret foreslår regjeringen å legge til grunn fakturerte salgspriser (ingen normpris).

Bruk av normpris i beregningen av grunnrenteskatten i havbruk er fornuftig. Det er likevel minst to utfordringer ved skatteforslaget som man bør vurdere å endre på ved innføringen:

- All laks selges ikke som superior: En andel av laksen blir nedklassifisert fra superior-kvalitet til ordinær eller produksjon, og den oppnår ikke samme pris. For å ta høyde for dette kan man for eksempel redusere normprisen med en faktor som reflekterer gjennomsnittlig prisreduksjon som følge av at en andel av fisken blir nedklassifisert.
- Normpris bare på laks kan skape vridninger: Selv om laks utgjør størsteparten av matfiskproduksjonen som omfattes av grunnrenteskatt (94,6 prosent i 2021), blir det også produsert en del regnbueørret (5,4 prosent i 2021). Når inntekten for regnbueørret i grunnrenteskattegrunnlaget er basert på fakturert pris, vil det være mulig å redusere inntekten som skattlegges med grunnrenteskattesats ved å sette en lavere fakturapris (særlig aktuelt ved interne salg). Det vil øke den relative attraktiviteten ved å produsere regnbueørret heller enn laks, og dermed kunne vri produksjonen bort fra det aktørene i utgangspunktet vurderer som mest effektive oppdrettsarter. Dette kan unngås ved å innføre normpris også for regnbueørret. Om departementet setter ned et normprisutvalg, bør det få i oppgave å fastsette normpris for alle aktuelle arter (laks og regnbueørret).

#### 4.3 Grunnrenteskatt på fiske. Strukturvoter.

Fiskeri er et annet område der private aktører kan tjene svært høye inntekter ved å utnytte norske naturressurser. Myndighetene har siden 1990-tallet allokert kvoterettigheter

---

<sup>4</sup> NASDAQ Salmon Index: <https://salmonprice.nasdaqomxtrader.com/public/report>

vederlagsfritt i fiskeriene. En stor del av kvoterettighetene er tidsbegrenset og bundet til fartøy (grunnkvoter), mens såkalte strukturkvoter er tillagt fartøy, men faller tilbake til staten for refordeling på et forhåndsbestemt tidspunkt (Skatteutvalget, pkt. 13.2.6). Fra utgangen av 2026 vil tidsbegrensningen for strukturkvotene begynne å utløpe (se Fiskeridirektoratet, 2022, for utløpsdatoer). Skatteutvalget mener at slike kvoter bør omfordes med vederlag til staten, for eksempel ved auksjon. Skatteutvalget mener videre at grunnrenteskatt på fiskeri bør utredes med sikte på å innføre en slik skatt snarest mulig. Det rådgivende utvalget for finanspolitiske analyser støtter dette forslaget og mener det snarest mulig bør gis et politisk signal om at en vil innføre dette, for å skape størst mulig forutsigbarhet om innføringen av skatten.

## 5. Klimapolitikk og statsfinanser<sup>5</sup>

Klimapolitikken i Norge innebærer store kostnader, både gjennom økte offentlige utgifter og private kostnader. Klimaendringene er en stor utfordring, og det er verdt å bruke store ressurser for å redusere utslipp av klimagasser og for å tilpasse seg til de klimaendringer som vil inntreffe. Men klimapolitikken bør bli mer effektiv, for å gi størst mulig effekt av de ressursene som brukes og begrense kostnadene for resten av økonomien.

Norge har ambisiøse klimamål. I Parisavtalen har Norge forpliktet seg til å redusere klimagassutslippene med minst 55 prosent sammenlignet med 1990-nivået innen 2030. Innen 2050 er målsettingen å kutte klimagassutslippene med 90–95 prosent. I 2021 lå de norske klimagassutslippene beskjedne 4,7 prosent under 1990-nivået, ikke medregnet klimaeffekten av skog og arealbruk.<sup>6</sup> Norge samarbeider tett med EU og Island om klimapolitikk for å nå sine ulike klimamål, særlig gjennom deltakelse i EUs kvotesystem. Dette samarbeidet innebærer at landene må fordele utslippsreduksjonen fra kvotesystemet seg imellom. Norge har i tillegg til Parismålet en forpliktende avtale med EU og Island der alle land får egne mål for reduksjoner av ikke-kvotepfiktige utslipp (innsatsfordelingsforordningen) og utslipp fra skog og arealbruk. Samarbeidet mellom Norge, EU og Island inneholder flere muligheter for at landene kan kjøpe og selge utslippskutt seg imellom, og slik nå sine respektive utslippsmål til en lavest mulig kostnad.

### 5.1 En effektiv klimapolitikk

Både klimagassutslipp og teknologiutvikling medfører eksterne effekter. Mens utslipp av klimagasser gir negative effekter for en hel verden på grunn av naturtap og -skader som følger av den globale oppvarmingen, fører typisk teknologiutvikling til positive effekter for samfunnet rundt i form av kunnskapsspredning. I begge tilfeller kan det være nødvendig med inngrep fra myndighetene for å sikre tilstrekkelig innsats for å redusere klimagassutslipp og utvikle ny teknologi.

---

<sup>5</sup> En bredere gjennomgang av norsk klimapolitikk og statsfinanser er gitt i en bakgrunnstekst til uttalelsen.

<sup>6</sup> Kilde: SSB, utslipp til luft: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft>

De fleste samfunnsøkonomer peker på karbonprising som den mest effektive måten å redusere klimagassutslippene. Karbonprising omfatter to ulike typer virkemidler – avgifter på klimagassutslipp og etablering av markeder for utslippskvoter. I Norge benyttes begge disse virkemidlene, og per i dag er om lag 85 prosent av norske utslipp ilagt enten klimaavgift, kvoteplikt som innebærer en karbonpris bestemt av markedet, eller begge deler (Skatteutvalget 2022). Gjennom karbonprising knyttes de eksterne kostnadene ved utslipp av klimagasser til utslippskildene gjennom en pris, slik at de ansvarlige for utslippene tar hensyn til disse effektene. I stedet for å direkte regulere hvem som skal kutte utslipp og hvordan, gir en karbonpris et økonomisk signal til markedsaktørene som selv bestemmer om, hvordan og hvor mye de vil redusere egne utslipp. Denne fleksibiliteten bidrar til effektivitet. For å sikre en kostnadseffektiv allokering av utslippsreduksjoner, bør alle aktører og sektorer stå ovenfor samme karbonpris (dvs. lik avgiftssats eller felles kvotemarked).

Karbonprising er et effektivt virkemiddel som bør brukes i enda større utstrekning enn i dag. I Norge gjelder dette særlig sektorer som i dag har lav eller ingen avgift. Karbonprising sikrer at overordnede utslippsmål oppnås på den mest fleksible og rimeligste måten for samfunnet, slik at vi for en gitt ressursbruk oppnår størst mulig klimaeffekt. Karbonprising vil også bidra til at markedet allokere ressurser til utvikling av ny grønn teknologi og grønn markedsinnovasjon, noe som er nødvendig for å få til en omstilling til et lavutslippssamfunn i tråd med Parisavtalen.

Selv med karbonprising som gir insentiver for utvikling av klimavennlig teknologi, er det gode argumenter for også å støtte utvikling av grønn teknologi direkte. Grønn teknologiutvikling innebærer positive indirekte virkninger ved at det produseres kunnskap som også kommer andre til gode. Dette taler for å bruke generelle virkemidler for å styrke FoU-innsatsen. Videre er det ingenting som tyder på at verden vil få på plass tilstrekkelig karbonprising tidsnok til at dette virkemiddelet alene sikrer stor nok ressursbruk på grønn teknologiutvikling i årene som kommer (Meckling m.fl., 2022). Acemoglu m.fl. (2016) viser dessuten i en modell hvor produksjon kan skje ved hjelp av grønn eller brun (forurensende) teknologi, at innovasjon i og omstilling til grønn teknologi vil kunne gå for sakte når brun teknologi er modnere. Dette taler for særlig støtte til grønn teknologi i årene som kommer.

Det norske virkemiddelapparatet inneholder en rekke støtteordninger knyttet til forskning og innovasjon, både generelle ordninger og ordninger for å støtte utvikling av grønn teknologi spesielt. Dessuten gir europeisk samarbeid norske aktører tilgang til en rekke ordninger i det europeiske virkemiddelapparatet. I tillegg har Stortinget bevilget støtte til flere større grønne prosjekter. Eksempelvis godkjente Stortinget ved behandling av statsbudsjettet for 2021 finansiering av fullskala CO<sub>2</sub>-håndteringsprosjektet Langskip, der staten skal dekke om lag to tredeler av kostnadene. I statsbudsjettet for 2023 bevilget Stortinget midler til fortsatt satsing på Langskip. Samlet er det ventet at staten sitt bidrag vil være på 17,9 mrd. 2022-kroner. Et annet eksempel er finansiering gjennom lån og garantier for å utvikle en norsk verdikjede for batterier. Dette er en del av regjeringens veikart for grønt industriløft lansert i 2022, og finansieringen kommer i form av garantier og lån fra



Eksportfinansiering Norge (Eksfin), som har fått utvidet sitt mandat til å kunne tilby finansiering til prosjekter relatert til satsingsområdene i Grønt industriløft.

Til tross for gode argumenter for å støtte utvikling av grønn teknologi, kan det være vanskelig å få dette til på en effektiv måte. Ideelt sett skal direkte offentlig støtte gå til prosjekter som har god forventet klimaeffekt målt i forhold til kostnadene, og der offentlige støtte er viktig for gjennomføringen. En utfordring ved å bruke offentlige midler til å investere i grønne prosjekter er risikoen for tilkarringsvirksomhet. Det finnes en rekke empiriske studier som dokumenterer «tapernes paradoks» – at offentlige tiltak i uforholdsmessig stor grad tilgodeser nedadgående (tapende) industrier. Som Baldwin og Robert-Nicoud (2007) viser, er en mulig forklaring asymmetrisk lobbyvirksomhet, dvs. at tapere driver mer omfattende lobbyvirksomhet enn vinnere.

For å sikre at de rette prosjektene får støtte er det viktig med transparens om mål og prioriteringer, at kostnadsfordelingen mellom private aktører og det offentlige er synlig, samt å legge til rette for bred konkurranse om støtte på tvers av sektorer og teknologier. Manglende transparens kan føre til høyere kostnader for det offentlige, som kan svekke statsfinansene, og det kan føre til valg av tiltak eller leverandører som er lite effektive i forhold til kostnadene. Avtaler som innebærer langsiktige utgiftsbindinger eller risiko som ikke umiddelbart belastes «over streken» i statsbudsjettet, som finansiering gjennom garantier og lån, kan bidra til skjult finansiell risiko for staten. For å sikre størst mulig klimaeffekt bør offentlige midler prioritere teknologier med størst potensial for utslippsreduksjoner globalt. I tillegg anbefaler Meckling m.fl. (2022) at det primært er i tidlige stadier av teknologiutvikling at man gir støtte til selskaper eller konsortier, for så å skifte mot støtte til teknologidistribusjon etter hvert som teknologiene modnes. Ved offentlig støtte bør mål og prioriteringer dessuten være tydelige. For å sikre en effektiv klimapolitikk, bør man unngå å stille krav om at klimatiltakene skal levere på andre områder enn klima. Generelt bør andre målsetninger søkes løst gjennom egne politikktiltak.

Effektiv klimapolitikk innebærer også at man må håndtere de klimaendringer som kommer på en hensiktsmessig måte. Klimarisikoutvalget (NOU 2018: 17) peker blant annet på at manglende kunnskapsgrunnlag og svakheter ved beslutningsprosesser kan føre til at klimarisiko får for liten oppmerksomhet.

## 5.2 Økte klimatiltak bør sikte mot størst mulig global klimaeffekt

Gjennom Parisavtalen og klimaavtalen med EU og Island har Norge tilgang på ulike former for handel av utslippsreduksjoner. Som følge av at Norge, Island og EU har ulike mål under Parisavtalen, men samarbeider om et felles kvotesystem, må utslippsreduksjonene fra kvotesystemet fordeles mellom landene til bruk i oppfyllelse av landenes klimamål. Klimatiltak i norske kvotepliktige virksomheter er generelt vesentlig dyrere enn gjennomsnittet i kvotesystemet. Norske virksomheter vil derfor trolig velge å kjøpe kvoter og finansiere utslippsreduksjoner i andre land, heller enn å gjennomføre ytterligere reduksjoner i egne utslipp. Oppgjøret med EU og Island er gjenstand for forhandlinger mellom landene, men det er naturlig at Norge vil få godskrevet en del av utslippskuttene

norske virksomheter har bidratt til gjennom kjøp av kvoter. Det forventes derfor at Norge vil få godskrevet vesentlig større utslippsreduksjoner fra kvotesystemet enn den reduksjonen av kvotepliktige utslipp som skjer i Norge. Norge vil også kunne handle utslippsreduksjoner med andre land som har mål under Parisavtalen.

Innsatsfordelingsforordningen stiller krav til utslippskutt i ikke-kvotepliktig sektor for de ulike landene i EUs klimasamarbeid, med strengere krav til rike enn fattige land. Norge står fritt til å bestemme tiltak for å nå kravene. Forordningen åpner også for ulike former for fleksible mekanismer, der land kan overføre utslippsreduksjoner seg imellom og, under visse betingelser, mellom kvotesystemet, innsatsfordelingsforordningen og arealbrukssektoren. Det å utnytte denne fleksibiliteten sikrer dermed at EU, Island og Norge sammen kan nå sine klimaforpliktelser til en lavere kostnad enn om hvert land skulle gjøre dette alene uten internasjonalt samarbeid.

I statsbudsjettet for 2023 foreslår regjeringen å øke klimaavgiftene i tråd med planen lansert av Solberg-regjeringen om at avgiftene skal økes gradvis til 2 000 2020-kroner per tonn CO<sub>2</sub> i 2030 (ikke-kvotepliktig sektor). Denne karbonprisen er betydelig høyere enn den antatte globale samfunnsøkonomiske kostnaden per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter med utslipp.<sup>7</sup> Samtidig tilsier beregninger gjort av Kaushal og Yonezawa (2022) at dette avgiftsnivået langt fra er høyt nok til å innfri Norges forpliktelser. De finner at en CO<sub>2</sub>-avgift på 2 000 2020-kroner i ikke-kvotepliktig sektor i 2030 bare vil redusere CO<sub>2</sub>-utslippene med omtrent 9 prosent, noe som er langt under utslippskuttene Norge har forpliktet seg til. I en tidligere SNoW-analyse fant Fæhn mfl. (2020) at en avgift på om lag 3 700 2020-kroner per tonn er nødvendig for å redusere utslippene i ikke-kvotepliktig sektor i 2030 med minst 50 prosent sammenlignet med 2005.<sup>8</sup> Det foreslåtte avgiftsnivået innebærer dermed at Norge enten må kunne kjøpe utslippsreduksjoner fra andre europeiske land der utslippsreduksjoner er billigere eller innføre andre klimapolitiske virkemidler for å levere på forpliktelsen med EU de neste årene.

Disse beregningene understreker viktigheten av samarbeid med Europa om utslippskutt også i ikke-kvotepliktig sektor, da de viser at utslippsreduksjoner i Norge vil koste langt mer enn 2 000 2020-kroner per tonn CO<sub>2</sub> om alle kutt skal tas hjemme. Det ville dermed bli svært kostbart for Norge å gjennomføre disse utslippsreduksjonene selv, noe som forsvarer at Norge betaler en høy pris til andre europeiske land for at utslippskutt heller tas der. Etablering av en velfungerende mekanisme for utveksling av utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor vil ha svært stor verdi både for Norge og andre europeiske land siden det er betydelige forskjeller i landenes kostnader ved å redusere utslipp. Slikt samarbeid for å få til en mest mulig kostnadseffektiv politikk, er dessuten en viktig motivasjon for det europeiske klimasamarbeidet.

Alvoret i de klimautfordringer vi står overfor, og det faktum at Norge er et rikt land der en stor del av inntektene kommer fra petroleumsutvinning, kan tilsa at Norge prioriterer å gi store bidrag til globale klimakutt. Da bør vi velge de tiltak som gir størst global klimaeffekt i

---

<sup>7</sup> Stern og Stiglitz (2021) antyder en global samfunnsøkonomisk kostnad («*social cost of carbon*») på rundt 100 2007-dollar per tonn CO<sub>2</sub>, som tilsvarer vel 150 2020-dollar eller om lag 1340 2020-kroner.

<sup>8</sup> Dersom nye tiltak for utslippskutt blir tilgjengelige, vil den nødvendige avgiften per tonn kunne reduseres.

forhold til kostnadene. Siden klimaproblemet er globalt, slik at det ikke betyr noe for klimaet hvor utslippene eller utslippsreduksjonene skjer, bør Norge bidra gjennom de tiltak som gir størst global klimaeffekt per krone, uavhengig av hvor utslippsreduksjonene skjer. Dersom det finnes klimatiltak internasjonalt som gir utslippsreduksjoner til en svært lav kostnad per redusert utslippsenhet, kan Norge ved å finansiere disse få til langt større samlede utslippsreduksjoner for samme ressursinnsats enn om man i stedet søker å få til ekstra utslippskutt innenlands (hvor de lavt-hengende fruktene allerede er tatt). I senere år har klimabistand utgjort vel 5 mrd. kroner av det norske bistandsbudsjettet, og en betydelig del av klimabistanden har gått til utslippsreduksjoner i ulike samarbeidsland. Bidrag og finansiering til klimatiltak i fattige land er nødvendig for å få ned klimautslipp, men også for å håndtere konsekvenser av klimaendringene.

For å kunne forsvare at ekstra klimatiltak gjennomføres i Norge heller enn ute, må disse ha en betydelig reell klimaeffekt – enten ved å bidra til å redusere globale klimagassutslipp på kort sikt eller til teknologiutvikling og læring med positive ringvirkninger over tid. Dette betyr at Norge bør unngå nasjonale CO<sub>2</sub>-avgifter på aktivitet som inngår i kvotepliktig sektor, dersom dette ikke kan godtgjøres ut fra mål om teknologiutvikling eller lignende som på sikt vil gi klimakutt både i denne og andre sektorer. Ekstra utslippskutt i kvotepliktig sektor vil nemlig ha liten eller ingen effekt på de samlede europeiske utslippskuttene, men heller flytte utslippskutt mellom aktører innenfor kvotemarkedet. Selv om EU har innført en markedsstabiliseringsmekanisme (MSR) der det under visse kriterier kan forekomme at overskuddskvoter blir slettet, er det kun 24 prosent av overskuddskvotene i systemet som vil bli satt inn i MSR, og det er usikkert hvor mange av disse kvotene som faktisk vil bli slettet heller enn å tilbakeføres til kvotesystemet. Av den grunn antas effekten av norske virkemidler rettet mot kvotepliktige utslipp å være svært liten, slik at kostnaden i kroner per tonn CO<sub>2</sub> blir svært høy.

### 5.3 Klimapolitikk og grønn omstilling i statsbudsjettet

Sammen med statsbudsjettet la regjeringen fram dokumentet klimastatus og -plan, som framover vil oppdateres årlig. I klimastatus og -plan for 2023 legger regjeringen vekt på at Norge skal oppfylle de internasjonale klimaforpliktelsene, samtidig som den presenterer ambisiøse planer for omstilling av norsk økonomi. Regjeringen skriver i Statsbudsjettet (gul bok) at den fortsetter arbeidet med et grønt industriløft «*som skal bidra til lønnsomme investeringer i nye grønne verdikjeder, utslippskutt og omstilling i eksisterende næringer og industri i hele landet*». Regjeringens veikart for grønt industriløft ble lansert i juni 2022 og presenterer nye ambisjoner, virkemidler og tiltak.<sup>9</sup> Grønt industriløft peker ut noen særlige innsatsområder som havvind, batteriteknologi, hydrogen og CO<sub>2</sub> (fangst, lagring og bruk).

Regjeringens planer for å møte klimamålene og sikre grønn omstilling har som mål å kutte klimagassutslippene og øke grønne investeringer, men også som målsetting å levere på andre områder ved å skape nye jobber, øke aktiviteten i distriktene («bidra til å ta hele

---

<sup>9</sup> Kilde: Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veikart-for-gront-industriloft/id2920286/>

landet i bruk og skape levende byer og bygder», iflg. grønt veikart) og øke norsk eksport. Dersom investeringsprosjektene skal tilfredsstillende mål knyttet til arbeidsplasser, distriktpolitikk og eksport, kan det bidra til at det velges prosjekter som har liten eller usikker klimavirkning i både global og nasjonal sammenheng.

Satsingene som presenteres i regjeringens veikart for grønt industriløft vil kreve betydelige ressurser i form av blant annet arbeidskraft og elektrisitet. Dette i en situasjon hvor det allerede er betydelig knapphet på arbeidskraft, samtidig som nye analyser viser at krafttilgang kan bli en viktig barriere for mange klimatiltak. Elektrifiseringen av samfunnet medfører betydelig økning i kraftforbruket, og i tillegg kommer store planer for utvikling av ny grønn industri. Statnetts kortsiktige markedsanalyse for 2022–2027 viser stor vekst i kraftforbruket i Norge de kommende årene, og særlig batteriproduksjon og elektrifisering av petroleumsproduksjon trekker opp forbruket. Statnett venter at forbruket mot 2027 vil øke fra 140 TWh til 164 TWh, mens norsk kraftproduksjon bare ventes å øke med 6 TWh. Samlet vil det innebære et kraftunderskudd i Norge fra 2027. Ellers i Norden er det planlagt stor økning i kraftproduksjonen.

En effektiv klimapolitikk innebærer å prioritere de tiltak som gir størst global klimaeffekt i forhold til ressursbruken. Slike tiltak kan like gjerne innebære utvikling av grønn teknologi med global nytteverdi som at man skaper nye industriarbeidsplasser og eksportnæringer i Distrikts-Norge. Det bør derfor gjøres grundige vurderinger av hvilke tiltak som har størst global klimaeffekt i forhold til ressursbruken. En aktiv næringspolitikk for å stimulere utvikling av nye grønne næringer på en rekke områder i kombinasjon med knapphet på viktige ressurser, innebærer betydelig risiko for statsfinansene. Denne risikoen kan øke dersom man i tillegg søker å oppnå flere ulike mål som i noen tilfeller kan bli motstridende.

Regjeringen har en målsetting om å øke eksporten utenom olje og gass med 50 prosent innen 2030. I mars 2022 lanserte regjeringen eksportreformen Hele Norge eksporterer "for å gjøre offensive eksportframstøyt i utlandet, samtidig som ein kopljar arbeidet med eksportfremje tett opp til arbeidet med grønt industriløft".<sup>10</sup> I Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser*, skriver regjeringen at en målsetting for energipolitikken er at tilgang til ren og rimelig kraft fortsatt skal være norsk industris fremste konkurransefortrinn. Det kan være gode argumenter for å stimulere økt eksport i noen tilfeller, for eksempel dersom man har høy arbeidsledighet i et land. Men i den situasjonen norsk økonomi i dag befinner seg, med knapphet på arbeidskraft og ingen umiddelbar bekymring for konkurransevnen, er det vanskelig å finne sterke argumenter for en egen offentlig satsing på økt eksport. Målsettingen om å knytte eksportsatsingen til et grønt industriløft med tilgang til billig og ren kraft som et viktig konkurransefortrinn, kan også gi uheldige tilpasninger. Så lenge elektrisitet er høyt priset i det europeiske kraftmarkedet som Norge er del av, er alternativkostnaden til kraft produsert i Norge høy, selv om produksjonskostnaden skulle være lav. Det er derfor andre faktorer som tilgang til kompetanse og andre innsatsfaktorer, som vil avgjøre på hvilke områder Norge har komparative fortrinn.

---

<sup>10</sup> Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/no-skal-heile-noreg-eksportere-meir/id2930415/>

I klimastatus og -plan for 2023 understreker regjeringen at klima- og miljø-konsekvenser skal være del av beslutningsgrunnlaget for utforming av klimapolitikken og andre viktige beslutninger med konsekvenser for klima og miljø. For å få dette til skisserer regjeringen et klimastyringssystem i klimastatus og -plan 2023. I tillegg til å tydeliggjøre hvordan klimapolitikken skal utformes, er dette systemet ment å spesifisere hvordan politikk skal følges opp og rapporteres på fra år til år. Dette er en god start på å sikre transparens og konsistens i mål, prioriteringer og virkemiddelbruk, samt å framskaffe et bedre kunnskapsgrunnlag om ulike tiltaks kostnader og effektivitet. Det er viktig at dette kunnskapsgrunnlaget bygges ut og omfatter alle aktuelle virkemidler og tiltak, også de som ikke prioriteres. Myndighetene bør sørge for at det lages oppdatert oversikt og vurderinger over kostnader og virkninger av gjeldende politikk og aktuelle alternativer.

## 6. Høy sysselsetting

Et høyt sysselsettingsnivå er en sentral forutsetning for å kunne videreføre et trygt velferdssamfunn og bærekraftige statsfinanser (se f.eks. Perspektivmeldingen 2021, Økonomisk utsyn over 2021 og Bakgrunnstekst 2 i utvalgets uttalelse i 2022). Målsettingen om et høyt sysselsettingsnivå bør derfor tas med i vurderingen av politikkuutformingen på alle områder. Målet bør være at alle som kan og vil jobbe også skal få muligheten til å gjøre dette. Samtidig er det knapphet på arbeidskraft på mange områder, slik at det er viktig med omstilling i arbeidsmarkedet, og at arbeidskraften ledes til produktive og gode jobber.

I de senere år er det gjennomført omfattende forskning og utredninger om hvordan sysselsettingen kan økes, bl.a. av Sysselsettingsutvalget (NOU 2021:2). I denne uttalelsen vil utvalget bare peke på noen aktuelle saker der sysselsettingsperspektivet er viktig. For en bredere gjennomgang vises til Sysselsettingsutvalgets innstilling og Perspektivmeldingen 2021.

Norge ligger på toppen i Europa når det gjelder mottak av helserelevante ytelser. Regjeringen har varslet oppfølging av Sysselsettingsutvalgets forslag om forsøk med arbeidsorientert uføretrygd for unge arbeidstakere. Det er bra. Det er viktig at en slik oppfølging ikke trekker ut i tid, og det bør også vurderes forsøk for andre aldersgrupper. Det bør også tas nye initiativ for å redusere langtidssykefraværet, for eksempel i tråd med forslaget fra et flertall i Sysselsettingsutvalget.

Pensjonsreformen gir sterke insentiver til å stå lenger i arbeid, men det er fortsatt regelverk som hemmer sysselsettingen for mange eldre arbeidstakere. Den varslede gjennomgangen av særaldersgrenser bør legge til rette for at arbeidstakere kan jobbe videre der dette er mulig. Eventuell kompensasjon må drøftes med partene. Det bør bli lettere å jobbe etter aldersgrensen for stillingsvern, og de hindringer som finnes i offentlig og privat sektor bør fjernes eller lempes på.

Sysselsettingsutviklingen er sterkt avhengig av konjunkturutviklingen og omfattende forskning viser at en nedgang i sysselsettingen kan ha langvarige negative virkninger på fremtidig sysselsetting. Den økonomiske politikken må bidra til at sysselsettingsraten blir så

høy som det er mulig å oppnå på varig basis, innenfor rammen av inflasjonsmålet og handlingsregelen.

Ved endringer i skatte- og trygdesystemet må sysselsettingsvirkninger tillegges stor vekt, som drøftet blant annet av Sysselsettingsutvalget og Skatteutvalget.

## 7. Referanser

Acemoglu, D., Akcigit, U., Hanley, D. og Kerr, W. (2016). Transition to clean technology. *Journal of Political Economy*, 124(1), 52-104.

Baldwin, R.E. og Robert-Nicoud, F. (2007). Entry and asymmetric lobbying: why governments pick losers. *Journal of the European Economic Association*, 5(5), 1064-1093.

Fiskeridirektoratet (2022). <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Fangst-og-kvoter/kvotefaktorer-strukturkvoter-og-strukturgevinst/Strukturkvoter-kvotefaktorer-utlopsdatoer>.

Harding, T. og M. Mogstad (2022). Fakta og fiksjon om statsbudsjettet 2023. *Samfunnsøkonomen* nr 5, 28-33.

Henriksen, E., E. R. Moen og G.J. Natvik (2021). Finanspolitikk i koronakrisens kjølvann – hva fremstår som særlig viktig? *Samfunnsøkonomen* nr 5, 13-19.

Holden, S. (2022). Justering av handlingsregelen – uttak fra Oljefondet basert på kontantstrømmer? *Samfunnsøkonomen* nr 4, 69-80.

Hov, M.G. og M.B. Holm (2023). Bør tallfeste sine avveininger. *Dagens næringsliv* 4.januar <https://www.dn.no/kronikk/okonomi/inflasjon/statsbudsjettet-2023/bor-tallfeste-sine-avveininger/2-1-1379859>

Kaushal, K.R. og H. Yonezawa (2022). [Increasing the CO2 tax towards 2030 Impacts on the Norwegian economy and CO2 emissions](#). Reports 43/2022, Statistics Norway.

Ku, Hyejin, Uta Schönberg og R. Schreiner. [Do Place-Based Tax Incentives Create Jobs?](#), *Journal of Public Economics*, 191: 104105, 2020.

Meckling, J., Aldy, J. E., Kotchen, M. J., Carley, S., Esty, D. C., Raymond, P. A., Tonkonogy, B, Harper, C., Sawyer, G. og Sweatman, J. (2022). Busting the myths around public investment in clean energy. *Nature Energy*, 7(7), 563-565.

Meld. St. 14 (2020-2021). Perspektivmeldingen 2021.

NOU 2021: 2. Kompetanse, aktivitet og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting (Sysselsettingsutvalget)

NOU 2022: 20. Et helhetlig skattesystem (Skatteutvalget).

Statnett (2022). *Kortsiktig Markedsanalyse 2022-27*. November 2022.

<https://www.statnett.no/om-statnett/nyheter-og-pressemeldinger/nyhetsarkiv-2022/kortsiktig-markedsanalyse-okende-forbruk-gir-kraftunderskudd-fra-2027/>

Steigum, E. (2022). Finanspolitikk, oljepenger og materiell velferd for folk flest. *Samfunnsøkonomen* nr 5, 11-15.

Stern, N. og Stiglitz, J.E. (2021). *The social cost of carbon, risk, distribution, market failures: An alternative approach*. Working paper 28472. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Økonomisk utsyn over 2021. <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/okonomiske-analyser/okonomiske-analyser-1-2022>