

Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser

UTTALELSE 2024



Foto: Colourbox

Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser

UTTALELSE 2024

Oslo, 6. februar 2024

Ragnar Torvik
Leder

Thomas von Brasch

Erika Färnstrand Damsgaard

Ola Kvaløy

Gisle James Natvik

Linda Nøstbakken

Ragnhild C. Schreiner

Sekretariat:

Richard Aardal Gjertsen (sekretariatsleder)

Frid Fjose Berg

Eivind Breidlid

Torje Hegna

Kirsti Mellbye

Uttalelse om langsiktig bærekraft i statsfinansene

1 Innledning og hovedkonklusjoner

Det følger av mandatet at Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser skal gi faglige vurderinger og råd om langsiktig bærekraft i statsfinansene og om finanspolitikken er forenelig med slike hensyn, samt gi en årlig, kort uttalelse om disse vurderingene.

I årets uttalelse kommenterer utvalget finanspolitikken og budsjettet for 2024. Videre ser utvalget på klima-, nærings- og energipolitikk i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Utvalget ser også på samspillet mellom skattesystemet og inntektssystemet for kommunene og mulighetene for effektivitetsfremmende skattevekslinger. Deretter ser utvalget nærmere på tiltak i arbeidsmarkeds- og sysselsettingspolitikken, herunder arbeidsmarkedstilknytningen til ukrainske fordrevne. Til slutt ser vi på oppfølgingen av enkelte forslag og anbefalinger fra utvalgets tidligere uttalelser.

Utvalgets hovedkonklusjoner:

- ✓ Budsjettet er godt tilpasset konjunktursituasjonen og de økonomiske utsiktene på kort sikt.
- ✓ De langsiktige konsekvensene av løpende politikk bør tillegges større vekt i de årlige budsjettene.
- ✓ Å bruke ubenyttede tapsavsetninger i Eksfin som inndekning i budsjettforhandlingene fremstår som en selektiv anslagsendring som strider mot intensjonen bak handlingsregelen og god budsjettpraksis.
- ✓ Avveiningen mellom offentlige utgifter og skatteendringer bør tydeliggjøres og konsekvenser av valgene belyses i budsjettfremleggene.
- ✓ Det bør skilles klarere mellom klima-, nærings- og energipolitikk. Omfanget av kostbare og til dels ineffektive tiltak, samt overlappende og til dels motstridende virkemiddelbruk, bør reduseres.
- ✓ Økt eksport bør ikke være et mål i seg selv. Det bør heller ikke være en selvstendig målsetting for energipolitikken at tilgang til rimelig kraft skal være et konkurransefortrinn for norsk industri.
- ✓ CO₂-kompensasjonsordningen for industrien bør avvikles. Den medfører store offentlige utgifter og har en rekke svakheter.
- ✓ Provenyfordelingen mellom stat og kommuner, samt skatteutjevningen mellom kommunene, må ikke være til hinder for at inntektene fra grunnrenteskatter benyttes til å holde nivået på mer vridende skatter nede.
- ✓ Ingen av Sysselsettingsutvalgets anbefalinger om endringer i de helserelaterte ytelsene har blitt fulgt opp. Det bør de bli.
- ✓ Det er positivt at regjeringen foreslår en forsøksordning med arbeidsfradrag for å få flere i jobb. Forsøksordninger gir økt kunnskap som bidrar til en mer effektiv arbeidsmarkedspolitik.
- ✓ Den ekstra arbeidsgiveravgiften på høyere lønninger bør fjernes snarest.
- ✓ Det er fortsatt behov for utredning av en mulig justering av handlingsregelen, i tråd med utvalgets tidligere uttalelser.

2 Om finanspolitikken og budsjettet for 2024

2.1 Kort vurdering av overordnede trekk ved 2024-budsjettet

Norge har et godt utgangspunkt sammenlignet med de fleste andre land, med en velfungerende økonomi og sterke statsfinanser. Med formuen i Statens pensjonsfond utland har Norge muligheter som er få andre forunt. Samtidig står Norge overfor store utfordringer på sikt, som krever riktige politiske prioriteringer i dag. Det er ventet at andelen yrkesaktive i befolkningen vil falle, noe som også vil gi svakere vekst i skatteinntekten. Petroleumsinntektene vil etter hvert avta. En økende andel eldre vil innebære økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg. Som andre land står Norge også overfor utfordringer i klima- og energipolitikken, og krig og endrede geopolitiske forhold vil ha konsekvenser for sikkerhets- og beredskapsområdet.

I tråd med det finanspolitiske rammeverket og handlingsregelen skal fondsmidlene brukes på en måte som gir en god fordeling mellom generasjonene, samtidig som finanspolitikken skal bidra til en stabil økonomisk utvikling på både kort og lang sikt.

Om 2024-budsjettet

I sitt forslag til statsbudsjett for 2024 anslo regjeringen at bruken av fondsmidler i 2024 ville utgjøre 410 mrd. kroner, tilsvarende over 10 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge og 2,7 pst. av anslått verdi av Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Dette innebar en økning i bruken av fondsmidler som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge med 0,4 prosentenheter fra 2023 til 2024 («budsjettimpulsen»). Videre viste regjeringen til de kortsiktige effektene av budsjettet på økonomien, med henvisning til beregninger med de makroøkonomiske modellene KVARTS og NORA som viste at budsjettforslaget for 2024 isolert vil virke om lag nøytralt på aktivitetsnivået i fastlandsøkonomien i 2024, jf. boks 3.3 i Nasjonalbudsjettet 2024.

I redegjørelsene for finanspolitikken la regjeringen vekt på at budsjettet må holdes innenfor ansvarlige økonomiske rammer, for å unngå å forsterke presset på renten. Regjeringen oppga at målet er å bevare det gode utgangspunktet i norsk økonomi, å holde arbeidsledigheten lav og sysselsettingen høy, samtidig som prisveksten dempes. Videre understreket regjeringen at det er pengepolitikken som har hovedansvaret for å få ned inflasjonen, men påpekte at hvis ikke finanspolitikken og lønnsdannelsen bidrar i den nødvendige stabiliseringen, vil renten måtte økes mer og bli liggende høyt lenger. I budsjettforelegget ble det i denne forbindelse tatt inn en nærmere redegjørelse for hva som legges i at finans- og pengepolitikken bør spille på lag, jf. boks 3.2 i Nasjonalbudsjettet 2024.

I Stortingets vedtatte budsjett for 2024 ble det innarbeidet en rekke utgiftsøkninger til prioriterte formål utover regjeringens forslag. Samtidig ble det som inndekning blant annet besluttet å tilbakeføre ubenyttede tapsavsetninger fra Eksfin¹, slik at vedtaket om overføring fra Statens pensjonsfond utland var i tråd med regjeringens opprinnelige forslag.

Utvalgets vurderinger

Både regjeringens budsjettforelegg og mottakelsen i offentligheten bærer preg av at utviklingen på kort sikt tillegges betydelig vekt. Samlet sett er utvalget av den oppfatning at budsjettet er godt tilpasset konjunktursituasjonen og de økonomiske utsiktene på kort sikt. Men utvalget mener samtidig at langsiktige hensyn bør gis mer oppmerksomhet. Det er viktig

¹ Eksfin (Eksportfinansiering Norge) er en etat under Nærings- og fiskeridepartementet som ble opprettet 1. juli 2021 etter en sammenslåing av Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og Eksportkreditt Norge AS.

at det i utformingen av *dagens* politikk legges tilstrekkelig vekt på de langsiktige utfordringene for statsfinansene og norsk økonomi. Disse kan ikke frikobles fra de politiske vurderingene og konkrete forslag i de løpende budsjettene. Et for kortsiktig perspektiv kan i verste fall medføre at enkeltforslag i budsjettet – begrunnet av kortsiktige hensyn – kan undergrave langsiktige hensyn ved å svekke veksten i produktivitet og sysselsetting.²

Utvalget viser til at utvalgte finanspolitiske nøkkeltall og indikatorer – som endringen i det strukturelle underskuddet som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, ulike budsjett-effektsberegninger og uttaksprosenten i det enkelte år – er gitt en sentral rolle i budsjett-fremlegget. Dette er viktige indikatorer, men sier blant annet lite om hvorvidt finanspolitikken bidrar til å oppnå politiske mål effektivt. Utvalget mener det i redegjørelsene for finans-politikken bør legges større vekt på budsjettets bidrag til langsiktig bærekraft i stats-finansene, samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk og hvordan årlige budsjetter følger opp politiske mål. Videre bør redegjørelsene i større grad enn i dag omfatte nærmere drøfting av avveiningene mellom utgiftsøkninger til prioriterte formål på den ene siden og skatte- og avgiftsendringer på den andre. Det ville også vært en fordel med tydeligere redegjørelser for hvilke deler av budsjettendringene fra år til år som skyldes forhold som demografisk utvikling mv. og hvilke som skyldes mer diskresjonære politiske beslutninger.

Under omtalen i Nasjonalbudsjettet 2024 av budsjettpolitikken fremover, vises det til at det presenteres analyser av bærekraften i finanspolitikken i perspektivmeldingene, som publiseres om lag hvert fjerde år. Neste perspektivmelding skal etter planen legges frem våren 2024. Utvalget mener det er viktig at det jevnlig gjennomføres slike analyser, som går ut over hva det vil være naturlig at legges frem som del av de årlige budsjettene, og ser frem til fremleggelsen av perspektivmeldingen. At det jevnlig legges frem slike stortingsmeldinger som omhandler de økonomiske utsiktene i et langsiktig perspektiv, er imidlertid ikke til hinder for at langsiktige hensyn gis mer oppmerksomhet også i de årlige budsjettfremleggene. Det er tvert imot av vesentlig betydning at det redegjøres godt for hvordan de politiske vurderingene og konkrete forslag i de løpende budsjettene påvirker utviklingen på lang sikt.

Utvalget ser positivt på at regjeringen i budsjettet foreslår å fjerne høyprisbidraget i beskatningen av vann- og vindkraft. Men i budsjettet foreslås det kun en *delvis* utfasing av den ekstra arbeidsgiveravgiften på høyere lønninger. Dette er en ordning med flere uheldige og vridende effekter, som utvalget mener burde blitt utfaset i sin helhet. Både høypris-bidraget og den ekstra arbeidsgiveravgiften ble drøftet også i fjorårets uttalelse, jf. omtale i kapittel 6 i denne uttalelsen.

Utvalget er positivt innstilt til forslaget om å utrede mulighetene for en forsøksordning med arbeidsfradrag for unge. Etter utvalgets syn er det også positivt at regjeringen foreslo å iverksette et forsøk med arbeidsorientert uføretrygd for unge. Den foreslåtte bevilgningen til forsøk med arbeidsorientert uføretrygd ble imidlertid ikke vedtatt av Stortinget. Dette mener utvalget er uheldig, ettersom slike forsøksordninger vil kunne danne et viktig kunnskaps-grunnlag, og bidra til en effektiv og treffsikker arbeidsmarkedspolitikk. Se kapittel 5 i uttalelsen for mer om dette.

For å skape rom for satsinger og andre økte utgifter, ble det i regjeringens budsjettfremlegg foreslått flere omprioriteringer og inndekninger. Blant de vesentligste var et forslag om å øke kvoteprisgulvet i CO₂-kompensasjonsordningen for industrien, som begrenset økningen i bevilgningsbehovet til ordningen noe. Utvalget mener CO₂-kompensasjonsordningen for industrien bør avvikles, se nærmere omtale i kapittel 3 i uttalelsen.

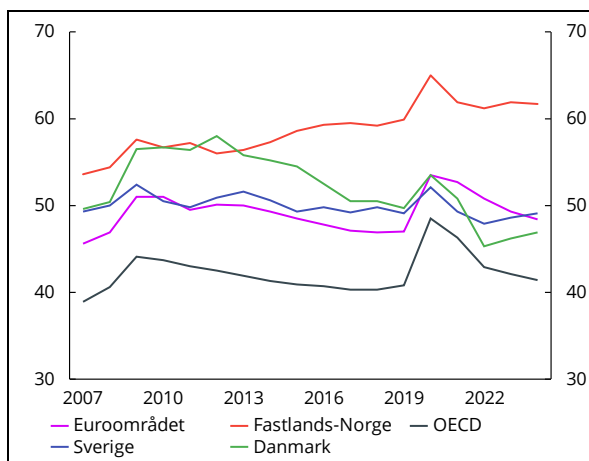
² Se også Moum og Schreiner (2023).

Budsjettavtalen mellom Ap, SP og SV inneholdt en rekke satsinger utover regjeringens opprinnelige forslag. For å unngå å øke bruken av fondsmidler i budsjettavtalen, ble det blant annet innarbeidet en tilbakeføring av ubenyttede tapsavsetninger i Eksfin som inndekning for utgiftsøkningene. Etter utvalgets vurdering fremstår det å benytte denne tilbakeføringen som inndekning i budsjettforhandlingene som en selektiv anslagsendring som strider mot intensjonen bak handlingsregelen og god budsjettpraksis. Tilbakeføringen av de ubrukte midlene innebar at det ble innarbeidet et oppdatert anslag på ett område – behovet for tapsavsetninger under Eksfin – uten at det samtidig ble gjort en helhetlig vurdering av nye behov på andre områder, som kunne trukket i motsatt retning. Videre vil tilbakeføringen bare kunne gjøres én gang. I kombinasjon med at det ble innarbeidet utgiftsøkninger med betydelig større budsjetteffekt i 2025-budsjettet enn i 2024-budsjettet, vil bortfallet av en slik tilbakeføring i senere år også bidra til at utgangspunktet for utformingen av 2025-budsjettet blir mer krevende.

2.2 Valget mellom skatt og utgifter påvirker den langsiktige bærekraften i statsfinansene

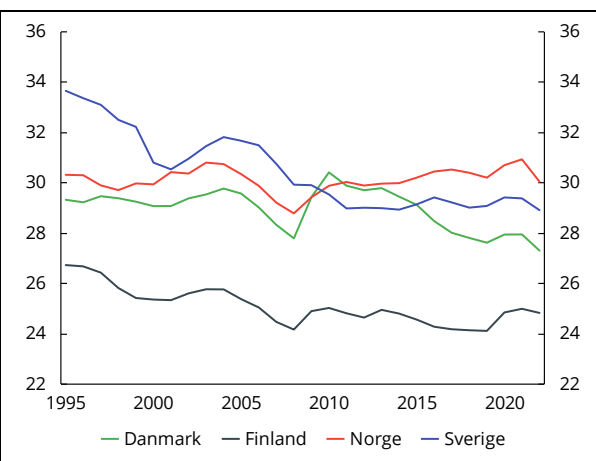
Nivået på utgiftene i offentlig forvaltning – det vil si statsforvaltningen og kommuneforvaltningen sett under ett – har økt vesentlig over tid og tilsvarer nå godt over 60 pst. av BNP for Fastlands-Norge, se figur 1.1. Dette er høyt også i internasjonal sammenheng. Økningen har skjedd samtidig som andelen sysselsatte i offentlig forvaltning har holdt seg stabil på rundt 30 prosent, se figur 1.2. De offentlige utgiftene har blant annet økt som følge av høyere offentlige bruttoinvesteringer i realkapital, dvs. utgifter til å bygge veier, jernbane mv., og økt offentlig kjøp av varer og tjenester fra private. I likhet med andre land økte norske offentlige utgifter som andel av verdiskapingen under koronapandemien. Etter de innledende fasene av pandemien avtok denne utgiftsandelen noe, før den nå igjen har økt. Samtidig er det forventninger om fortsatt økte bevilgninger på de fleste områder. Videre har Norge, til tross for at en betydelig del av de offentlige utgiftene finansieres gjennom bruk av fondsmidler, et skatte- og avgiftsnivå som er høyere enn gjennomsnittet i OECD-landene, og om lag på linje med Sverige og Danmark, målt som andel av landets BNP, se figur 1.3.

Nivået på offentlige utgifter, med tilhørende finansiering gjennom skatter, avgifter og eventuelle andre offentlige inntekter, har konsekvenser for økonomiens struktur og effektivitet over tid. I Norge har offentlige inntekter fra petroleumsvirksomhet og forvaltningen av disse bidratt til å finansiere en betydelig andel av de offentlige utgiftene. I perioden med innfasing av fondsmidler i budsjettene har økte offentlige utgifter blitt høyere prioritert enn skatte- og avgiftslettelser. Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst fra året før har i gjennomsnitt vært over 2 pst. siden innføringen av handlingsregelen, og den har vært negativ kun én gang, som figur 1.4 illustrerer.



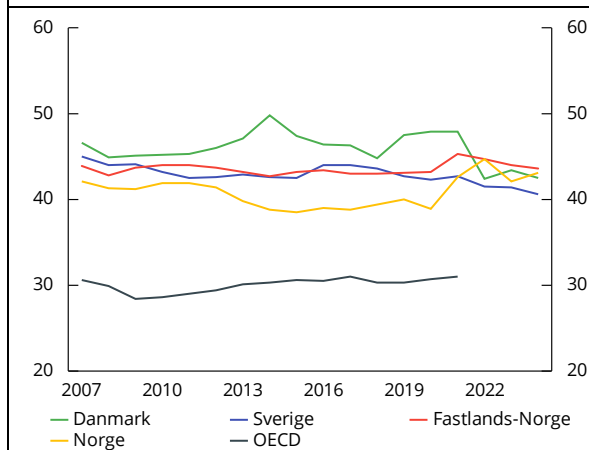
Figur 1.1 Utgifter i offentlig forvaltning. Prosent av BNP.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2024.



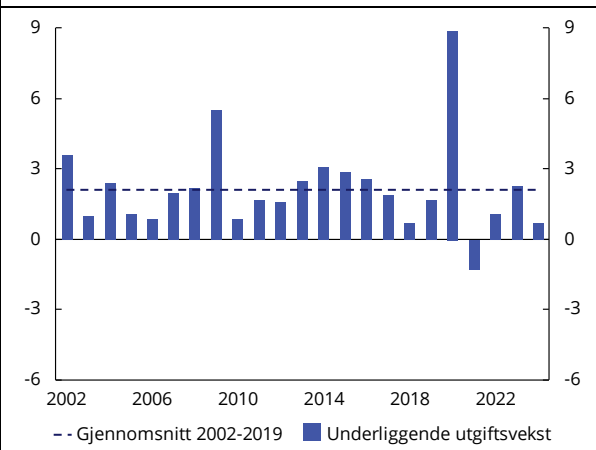
Figur 1.2 Sysselsatte i offentlig forvaltning som pst. av total sysselsetting. 1995-2022

Kilde: OECD, SSB og Eurostat.



Figur 1.3 Offentlige skatte- og avgiftsinntekter. Prosent av BNP.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2024.



Figur 1.4 Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst. Prosentvis endring fra året før.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2024.

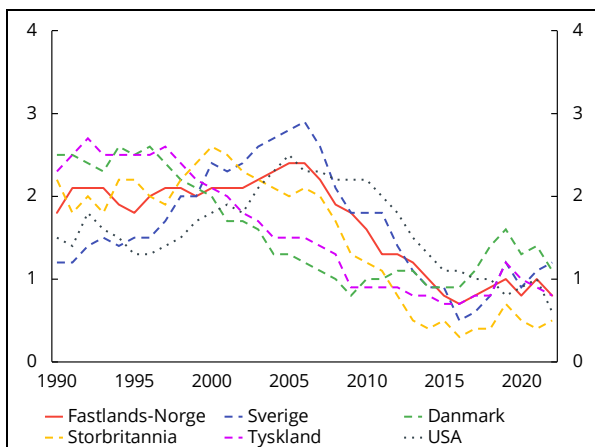
Inntektene fra petroleumsvirksomheten og økte fondsmidler er et eksempel på en ekstraordinær stor ressursgevinst for et land. Hvordan en vil fordele en slik gevinst på ulike grupper i samfunnet er en politisk vurdering. Men selve fordelingen bør uansett innrettes på en mest mulig effektiv måte, slik at samlet nytte i samfunnet blir størst mulig. I praksis har mesteparten av gevinsten i Norge blitt fordelt i form av offentlige utgifter. Det innebærer en større offentlig sektor, men også økte overføringer til private (som trygdeytelser og diverse tilskudds- og støtteordninger til både husholdninger og næringsliv) og offentlig sektors kjøp av varer og tjenester fra privat sektor. Samtidig indikerer utviklingen i skatte- og avgiftsnivået etter 2001 at bare en mindre del av ressursgevinsten har gått til skatte- og avgiftslettelse i denne perioden.

Det er bred politisk enighet om at offentlig sektor skal spille en viktig rolle i Norge. Samtidig er ikke det høye nivået på offentlig forvaltnings utgifter uproblematisk, blant annet som følge av at en stor del av dagens utgifter må finansieres av vridende skatter.

Flere utviklingstrekk og politiske prioriteringer kan dessuten bidra til å øke utgiftene ytterligere fremover. På sikt er det demografiske endringer som har størst betydning for finanspolitikkenes bærekraft. SSBs befolkningsfremskrivninger tilsier at veksten i antall

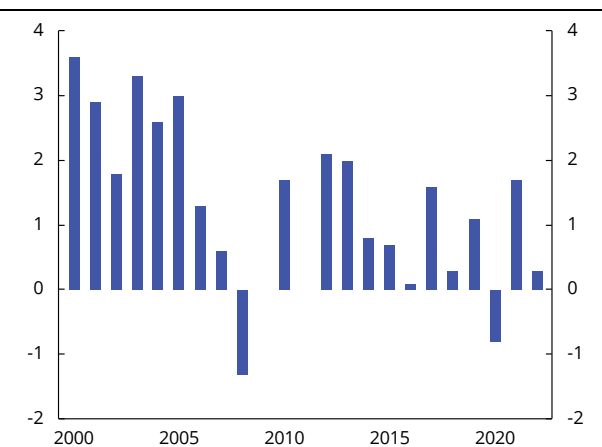
personer i yrkesaktiv alder vil stoppe opp, noe som vil gi svakere vekst i skatteinngangen. Samtidig ventes det en kraftig økning i antall eldre, særlig over 80 år, hvilket vil innebære økte utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Videre vil krig og endrede geopolitiske forhold også ha konsekvenser for ressursbruken fremover. Det skorter heller ikke på andre politiske mål og ambisjoner for fremtiden med betydelige økonomiske konsekvenser, og noen av dem kommer vi tilbake til senere i uttalelsen. I en slik situasjon vil det være desto viktigere å prioritere formål opp mot hverandre og at det legges tilstrekkelig vekt på effektiv virkemiddelbruk og samfunnsøkonomisk effektivitet, for å unngå økte vridende skatter i fremtiden.

Grunnlaget for høy økonomisk aktivitet og vekst er tilgang på og god forvaltning av arbeidskraft, kapital og naturressurser. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og fremover må det gjennomføres ytterligere tiltak for å inkludere flere i arbeidsmarkedet og øke sysselsettingen. Produktiviteten i økonomien viser hvor mye verdiskaping vi får ut av ressursinnsatsen. Siden 2006 har produktivitetsveksten vært betydelig lavere enn tidligere, både i Norge og i verden for øvrig, se figur 1.5 og 1.6. Produktivitetsvekst er avgjørende for å oppnå økt velstand og levestandard over tid. Derfor vil det være viktig å identifisere og prioritere tiltak som vil bidra til produktivitetsvekst, både i offentlig og privat sektor.



Figur 1.5 Produktivitetsutvikling 1970–2022 for en rekke land. BNP per utførte timeverk. 10 år flytende gjennomsnittlig vekst i prosent.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2024.



Figur 1.6 Produktivitetsutvikling Fastlands-Norge 2000–2022. BNP per utførte timeverk. Vekst i prosent.

Kilde: SSB

Et viktig formål med skatte- og avgiftssystemet er omfordeling av inntekt og formue.³ Det er likevel ikke slik at fordelingshensyn alltid tilsier at økte offentlige utgifter bør prioriteres fremfor skatte- og avgiftslettelser. Ikke alle økte offentlige utgifter bidrar til bedre fordeling, som for eksempel næringsstøtte som vi kommer tilbake til i kapittel 3. Videre må ikke skatte- og avgiftslettelser nødvendigvis innebære svekket omfordeling – det vil også kunne gjennomføres regelverksendringer i skatte- og avgiftssystemet med gunstige fordelings-effekter. Skatte- og avgiftslettelser kan også ha gode incentiveeffekter som blant annet kan bidra til økt sysselsetting. Samtidig må økte offentlige utgifter finansieres, og de fleste skatter og avgifter vil gjennom å påvirke atferd og ressursbruk føre til at det oppstår samfunnsøkonomiske effektivitetstap.

³ Som påpekt i uttalelsens kapittel 4, blir skatte- og avgiftssystemet gjerne tillagt tre hovedoppgaver; å finansiere offentlige utgifter, å omfordele inntekt og formue og å korrigere for markedssvikt.

Skatteutvalget⁴ pekte på muligheten til å effektivisere skattesystemet blant annet ved å stimulere arbeidstilbudet med lavere skatt på arbeid, som ble finansiert med økte grunnrenteskatter, skatt på bolig, flat merverdiavgiftssats mv. På samme måte kan det tenkes at fordelingen mellom tiltak på utgifts- og inntektssiden kan endres, for å realisere politiske målsettinger og samtidig oppnå den politisk ønskede fordelingen av verdier og goder på en mer effektiv måte.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at det fremover vil være enda viktigere å legge vekt på finanspolitikken langsiktige bærekraft. Høy utgiftsvekst vil øke behovet for vridende skatter i fremtiden. Dette vil ha konsekvenser for samfunnsøkonomisk effektivitet og veksten i økonomien, som bør belyses i budsjettforeleggene.

Det bør kontinuerlig arbeides med effektivisering av både budsjettets utgiftsside og av skatte- og avgiftssystemet. I denne forbindelse bør det også legges vekt på å identifisere ulike måter å realisere politiske målsettinger på, hvor en både vurderer virkemidler på utgiftssiden og virkemidler innenfor skatte- og avgiftssystemet.

Utvalget viser til at økte offentlige utgifter har blitt høyere prioritert enn skatte- og avgiftslettelse i perioden med innføring av fondsmidler i budsjettene. De fleste skatter og avgifter medfører samfunnsøkonomiske effektivitetstap. Isolert sett kan dette trekke i retning av å benytte deler av fondsmidlene til skatte- og avgiftslettelse. Utvalget mener at det fremover bør redegjøres tydeligere for hvordan fondsmidlene blir benyttet, herunder også for avveiningene mellom utgiftsøkninger til prioriterte formål på den ene siden og skatte- og avgiftsendringer på den andre. I slike avveininger bør det ses hen til at demografien etter hvert vil gi økte utgifter. Utformingen av skatte- og stønadssystemet bør bidra til at vi lettere kan møte disse utgiftsøkningene. Det vil kreve justeringer som bidrar til økt arbeidstilbud. Som ledd i slike justeringer kan det også være ønskelig å holde nede skattenivået.

3 Målkonflikter i klima-, nærings- og energipolitikken

Klimapolitikken i Norge består av mange mål og mange virkemidler. Norge har internasjonalt forpliktende mål under Parisavtalen, og en rekke mål og ambisjoner for nasjonale utslipp, enkeltsektorer eller utslippssegmenter. Energipolitikken har også betydning for måloppnåelsen i klimapolitikken. I dag brukes det omtrent like mye fossil som fornybar energi i Norge. Særlig på norsk sokkel er den fossile andelen høy, men også innen fastlandsindustrien, transport og husholdningene brukes det en betydelig andel fossil energi. Kraftbehovet fremover er usikkert, særlig siden det eksisterer forventninger om mye og billig kraft. Samtidig er det en del næringspolitiske satsinger som har som mål å bidra til klimoomstilling i norsk økonomi. Samlet sett er det mange kostbare og til dels ineffektive tiltak, samt overlappende og til dels motstridende virkemiddelbruk. Skillet mellom klima-, nærings- og energipolitikk har begynt å bli uklart.

Det er mange grunner til at offentlige myndigheter griper inn i en økonomi. Et viktig resultat i økonomifaget er at fullkomne markeder kan gi effektiv allokering av samfunnets ressurser. Arbeidskraft, kapital og naturressurser vil da flytte dit de gir høyest avkastning, det vil si høyest nytte. Ufullkomne markeder og markedssvikt kan imidlertid gi grunnlag for at offentlige myndigheter griper inn for å forbedre eller korrigere markedene. Samtidig vil

⁴ NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem*.

offentlige inngrep i velfungerende markeder eller svakt utformede tiltak kunne gi samfunnsøkonomiske tap.⁵

Forurensning, klimagassutslipp og nedbygging av naturområder er eksempler på markeds- svikt ved at en aktivitet påfører samfunnet kostnader uten at de som er ansvarlige for aktiviteten har økonomisk insentiv til å ta hensyn til dette i sine beslutninger. Dette er grundig beskrevet i både samfunnsøkonomisk faglitteratur og en rekke tidligere offentlige utredninger (NOU 1996: 9, NOU 2003: 9, NOU 2007: 8, NOU 2015: 15, NOU 2018: 17, NOU 2022: 20, NOU 25:2023).

I *klimapolitikken* er karbonprising et effektivt virkemiddel som bør brukes i enda større utstrekning enn i dag, som påpekt i fjorårets uttalelse. Sammenlignet med andre land prises en stor andel av utslippene i Norge. De siste årene har prisingen økt og blitt likere for ulike kilder. Men det er fortsatt forskjeller i prisnivået for ulike utslippskilder. 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 klimavennlig teknologi og grønn markeds- innovasjon. Riktig karbonprising globalt ville redusert behovet for andre virkemidler, som subsidier. Men det er fremdeles mange land med lav eller ingen prising av utslipp.

Utvalget pekte i fjor på at det i klimapolitikken er verdt å bruke offentlige midler på å redusere utslipp av klimagasser og for å tilpasse seg til de klimaendringer som vil inntreffe, men at klimapolitikken bør bli mer effektiv, for å gi størst mulig effekt og begrense kostnadene for økonomien.

Det vil utover karbonprising kunne være faglige grunner for offentlig støtte til forskning og utvikling (FoU) og teknologiutvikling og -implementering. Dette følger særlig av at mange land ikke priser sine utslipp tilstrekkelig, at FoU innebærer positive eksterne virkninger og at utviklingsforløp for mye teknologi potensielt både er lange og kostbare. Det vil ofte være for få og for svake bedriftsøkonomiske insentiver for gjennomføring. Offentlig støtte til teknologi- utvikling og -implementering er imidlertid krevende og risikoen for tilkarringsvirksomhet er stor, noe som er grundig beskrevet i faglitteratur og flere tidligere offentlige utredninger. Slik støtte bør sikte mot god forventet global klimaeffekt målt i forhold til kostnadene. 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.

Effektiv *næringspolitikk* vil særlig være gode, generelle rammebetingelser (for eksempel knyttet til infrastruktur, skatter og avgifter og konkurranse) og at det legges til rette for utvikling av kunnskap og kompetanse. Gode generelle rammebetingelser vil ha verdi for alle næringer, mens mer tilpasset politikk vil kunne gi særlige fordeler for enkelte næringer. Muligheten for tilpasset politikk reguleres i utgangspunktet gjennom regelverk for statsstøtte. Det er ikke et absolutt forbud mot statsstøtte, og reglene inneholder mange unntak, for eksempel knyttet til miljøvern, regional støtte og forskning, innovasjon og utvikling. Men støtte til næringer hvor markedene i utgangspunktet er velfungerende, vil gi samfunns- økonomiske tap. Se boks 3.1 for grunner til å være varsom med aktiv næringspolitikk.

De siste årene har det vært en utvikling i retning av mer aktiv næringspolitikk, både i Norge og internasjonalt.⁶ Under koronapandemien fikk privat sektor omfattende statsstøtte i mange

⁵ Denne balansen har blitt debattert i norsk media den siste tiden, se for eksempel «Særinteressene trenger motvekt, ikke støtte» av Karen Helene Ulltveit-Moe, Dagens Næringsliv 12. januar 2024.

⁶ *Updated Descriptive Statistics for "The Who, What, When and How of Industrial Policy: A Text-Based Approach"*, Juhász m.fl., 2022 og *The New Economics of Industrial Policy*, Juhász m.fl., 2023.

land, og det kan synes som om forventningene til hva staten skal betale for eller «kompensere» har kommet på et høyere nivå. Mange steder har det i større grad blitt aksept for en mer aktiv næringspolitikk. Den mer aktive næringspolitikken, gjerne begrunnet med behovet for avkarbonisering eller sikkerhetspolitiske hensyn, vil også kunne medføre et kappløp internasjonalt, hvor ulike land og regioner responderer på hverandres tiltak.

Den omfattende internasjonale satsingen på utvikling av klimavennlig teknologi og energi-produksjon vil kunne gi gevinster også for Norge, i form av bedre tilgang på teknologi og innsatsfaktorer som vil kunne bidra til at vår egen omstilling blir enklere. At noe subsidieres i utlandet, er imidlertid ikke et samfunnsøkonomisk godt argument for at formålet også bør få støtte i Norge. Det kan snarere argumenteres for at andre lands støtte til spesifikke næringer eller teknologier, tilsier at norske ressurser heller bør benyttes til andre formål.

I *energipolitikken* gjøres det avveininger mellom kraftmengde, priser, ressursbruk og naturinngrep. Energi kan komme fra ulike ikke-fornybare og fornybare energikilder. Avkarbonisering av norsk økonomi innebærer at det må produseres mer fornybar kraft, og det er stor variasjon i ulike anslag på kraftetterspørselen fremover. Det er først og fremst planer om etablering av ny industri som kan gi stor økning i etterspørselen.⁷ Prognoser som viser økt etterspørsel er ofte basert på en forutsetning om at kraften vil være billig. I ulike prognoser varierer forutsetningene, og som følge av dette også kraftbruken.⁸

Det har vist seg politisk vanskelig å produsere mer fornybar energi i Norge, og utviklingen går sakte. Det er dessuten stor forskjell på anslåtte kostnader for eksisterende og ny kraftproduksjon, og mellom ulike produksjonsmetoder. I Energikommisjonens mandat lå det et mål om at Norge fortsatt skal ha overskuddsproduksjon av kraft samt at rikelig tilgang på fornybar kraft fortsatt skal være et konkurransefortrinn for norsk industri. Energikommisjonen⁸ foreslo et mål om å bygge ut 40 TWh innen 2030 for å legge til rette for utslippskutt og etablering av ny industri. Klimautvalget pekte senere på at kraftproduksjon ikke kommer uten kostnader for samfunnet og naturen, og at kraft er en knapp ressurs. Klimautvalget⁷ skrev videre at det er krevende å begrense energibruk dersom prisene er kunstig lave. Siden kjernen i både klima- og naturkrisen er verdens overforbruk av ressurser, vil det å gjøre lave kraftpriser til et hovedmål i energipolitikken ikke være et godt svar.

Utvalgets vurderinger

Det eksisterer i dag flere ordninger i klima-, nærings- og energipolitikken som fremstår som lite effektive for å nå målene under de ulike politikkområdene. Siden tiltak ofte skal bidra til å nå mål innen flere av politikkområdene samtidig, er det også betydelig fare for målkonflikter. Det kan være uklart hva som er den primære begrunnelsen for tiltaket. Selv om det er lite fornuftig om tiltak trekker i ulike retninger og dermed motvirker hverandre, er det uheldig om det benyttes vekslende argumenter knyttet til for eksempel klima, sysselsetting eller selv-forsyning for å opprettholde lite effektive politikktiltak. De senere årene er preget av en større vektlegging av sikkerhets- og beredskapshensyn og strategisk autonomi i internasjonal økonomisk politikk. Det vil være uheldig om slike hensyn resulterer i et subsidiekappløp mellom allierte.

Utvalget mener at det bør skilles klarere mellom klima-, nærings- og energipolitikk, hvor omfanget av kostbare og til dels ineffektive tiltak, samt overlappende og til dels motstridende virkemiddelbruk reduseres. Vi bør unngå at næringsstøtte fordekt som klimapolitikk fortrenger mer effektiv klimapolitikk. Vi bør også unngå overinvesteringer i samfunnsøkonomisk ulønnsomme prestisjeprosjekter. Som i fjor mener utvalget også at økt eksport

⁷ NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp - Veivalg for klimapolitikken mot 2050*.

⁸ NOU 2023: 3 *Mer av alt - raskere (Energikommisjonens rapport)*.

ikke bør være et mål i seg selv. Det bør heller ikke være en selvstendig målsetting for energi-politikken at tilgang til rimelig kraft skal være et konkurransefortrinn for norsk industri.

Regjeringens mål om å øke eksporten utenom olje og gass med 50 pst. innen 2030 vil kunne medføre at en økt eksportnæring legger beslag på arbeidskraft og andre knappe ressurser som det er behov for i andre deler av økonomien. Eksportmålet kan i neste omgang brukes som argument for at det er nødvendig med næringsstøtte, for eksempel CO₂-kompensasjonsordningen for industrien, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.2.

Fremover må det skje en omstilling fra fossil til fornybar energi for at Norge skal nå sine klimamål. Da er det viktig at kraftprisene reflekterer at kraft er en knapp ressurs for å gi insentiver til å begrense bruken av kraft. En samfunnsøkonomisk effektiv politikk kan derfor ikke ha som mål at energiprisene skal være kunstig lave. Videre er det uklart om Norge i fremtiden vil ha et komparativt fortrinn i produksjon av ny fornybar energi. Det er dermed ikke opplagt at en satsing på utstrakt videreutbygging av fornybar energi er fornuftig politikk.

Boks 3.1 Aktiv næringspolitikk – 10 grunner til varsomhet

- Staten har begrenset kompetanse til å evaluere konkrete prosjekter
- Fortrenging av gode ideer som ikke får hjelp fra staten
- Mer tilkarringsvirksomhet
- Fordel til etablerte bedrifter som kan utnytte sine nettverk
- Mer byråkrati og økt maktkonsentrasjon
- Myke budsjettbetingelser og stadige krav om økt støtte
- Politiske utskiftninger gir kortsiktighet og hastverk
- Insentivproblemer under statlig eierskap
- Effektiv klimapolitikk utsettes i tid
- Undervurdering av alternativkostnader

3.1 CO₂-kompensasjonsordningen for industrien bør avvikles

Norges deltagelse i EUs kvotemarked (EU ETS) er et sentralt virkemiddel i klimapolitikken. Samtidig vil kostnaden ved å være del av et kvotemarked i en del bransjer kunne medføre risiko for såkalt «karbonlekkasje», dvs. at produksjon som gir utslipp av klimagasser, flyttes fra land som inngår i EUs kvotemarked til land uten regulering eller prising av klimagass-utslipp. For å motvirke risikoen for karbonlekkasje deles det ut gratiskvoter til disse bransjene. For å ivareta insentivet til å redusere utslipp er gratiskvotene omsettelige. I tillegg til gratiskvoter er det åpnet for at land som deltar i EUs kvotemarked, kan gi støtte til kraftkrevende industri i form av CO₂-kompensasjon.

Mens systemet med gratiskvoter er ment å redusere relevante bedrifters konkurranseulempe ved å måtte anskaffe kvoter for sine utslipp, er CO₂-kompensasjonsordningen for industrien ment å kompensere strømintensive og konkurranseutsatte bedrifter for *økningen i strømprisene* som følge av at utslipp fra produksjon av strøm i Europa er underlagt kvoteplikt. Industriens kompensasjon er basert på forbruk av kraft, og ordningen er dermed en av få produksjonssubsidier som eksisterer utenfor landbrukssektoren. Norge har hatt en

kompensasjonsordning siden 2013. Kostnadene til ordningen har økt betydelig sammenlignet med forrige kompensasjonsperiode (2013–2020). Utgiftsveksten skyldes i stor grad økte kvotepriser i EUs kvotemarked.

I statsbudsjettet for 2024 er bevilgningen til CO₂-kompensasjonsordningen for industrien på 6,4 mrd. kroner. I tråd med regjeringens forslag er kvoteprisgulvet i ordningen økt fra 200 kroner til 375 kroner. Uten en økning i kvoteprisgulvet ville bevilgningsbehovet i 2024 vært 8,8 mrd. kroner. Betydningen av kvoteprisgulvet blir særlig tydelig når en ser på effekten over tid. Uten begrensninger i form av kvoteprisgulv eller lignende, ville ordningen kostet 116 mrd. kroner over perioden 2021–2030. Med et kvoteprisgulv på 200 kroner reduseres kostnads-estimatet over perioden til 94 mrd. kroner, mens et kvoteprisgulv på 375 kroner reduserer anslaget til 76 milliarder kroner over perioden.⁹

Som del av behandlingen av 2024-budsjettet har Stortinget bedt regjeringen om snarest å «fortsette dialogen med industrien for å finne en langsiktig og forutsigbar løsning for CO₂-kompensasjonsordningen som er økonomisk bærekraftig, sikrer forutsigbarhet og som bidrar med utslippsreduksjoner og energieffektivisering i tråd med omstillingsmålet, og komme tilbake til Stortinget med forslag til dette senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2025». Stortingsflertallet har også uttrykt enighet om å styrke CO₂-kompensasjonsordningen med 500 mill. kroner i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2024, forutsatt enighet med partene om innretning på ordningen.

Det vil uansett være viktig at ordningen fremover også vurderes i lys av EUs arbeid med innføring av karbontoll. EU har våren 2023 besluttet at det skal innføres en grensejusteringsmekanisme for CO₂ (CBAM), hvor også hensikten er å demme opp for karbonlekkasje. Ordningen innebærer å legge en pris på karboninnholdet i importerte varer, hvor prisen skal utgjøre differansen mellom prisen på CO₂-utslipp i produksjonslandet og prisen på kvoter i EUs kvotemarked (EU ETS). Mekanismen skal først og fremst gi likere rammevilkår for produsenter i EU-land og i land utenfor EU ETS, men også oppmuntre til lavere utslipp i land utenfor EU (tredjeland).

Innføringen av CBAM og justeringer av relaterte ordninger vil skje trinnvis.¹⁰ Europeiske virksomheter som produserer CBAM-varer¹¹ vil gradvis miste tildelingen av nye gratiskvoter.¹² CBAM omfatter ikke utslipp fra produksjon av elektrisitet (indirekte utslipp) som brukes til produksjon av varer som i EU produseres av virksomheter som kan motta CO₂-kompensasjon. CO₂-kompensasjonsordningen kan dermed videreføres, men EU-kommisjonen skal innen utløpet av 2025 levere en rapport om muligheten for å utvide CBAM til disse indirekte utslippene. Om CBAM utvides på denne måten, vil CO₂-kompensasjonsordningen sannsynligvis måtte avvikles.

Det er foreløpig ikke avklart om CBAM vil bli innført i Norge. Regjeringen har uttalt at Norges posisjon¹³ er at forordningen faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, og at den dermed ikke er EØS-relevant i den forstand at vi er *forpliktet* til å innlemme forordningen i

⁹ Se regjeringens pressemelding ifm. budsjettforemlegget: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/oker-co2-kompensasjonsordningen-med-17-milliarder-kroner/id2998949/>.

¹⁰ CBAM trådte i kraft 1. oktober 2023. Frem til og med 2025 vil det være en prøveperiode med forenklede rapporteringskrav og uten krav til kjøp eller levering av sertifikater. Fra 2026 skal forordningen gjelde fullt ut.

¹¹ CBAM omfatter varer av sement, aluminium, jern og stål, elektrisitet, gjødsel og hydrogen. EU vil vurdere å fase inn flere produkter i 2027, med mål om at CBAM skal omfatte alle varer som lages av kvotepliktige virksomheter i 2030.

¹² Utfasingen av gratiskvoter starter i 2026 og skal være sluttført i 2034.

¹³ Se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norske-posisjoner-til-cbam/id2999772>.

EØS-avtalen. Samtidig pågår det sonderinger med EU om muligheten for å innføre CBAM som et *frivillig* samarbeid.

Utfasingen av gratiskvoter reguleres i EUs kvotedirektiv, og vil gjelde for norske virksomheter uavhengig av om CBAM innføres i Norge. Anledningen til å videreføre CO₂-kompensasjonsordningen innenfor EUs regelverk i fremtiden vil som påpekt avhenge av kommende avklaringer i EU.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener CO₂-kompensasjonsordningen for industrien bør avvikles. Den medfører store offentlige utgifter, selv med det vedtatte kvoteprisgulvet, og har en rekke svakheter.

Ordningen kan gi overinvesteringer i det som ellers ville vært ulønnsom produksjon. Slike støttetiltak vil kunne motvirke nødvendige omstillinger, og dermed føre til samfunnsøkonomiske effektivitetstap og lavere økonomisk vekstevne. SSB¹⁴ har påpekt at det er særlig uheldig at ordningen reduserer bedriftenes kostnader ved bruk av elektrisitet, ettersom dette gjør energieffektiviseringstiltak i bedrifter mindre lønnsomme. Selv om ordningen har energieffektiviseringsstandarder, kan den samlede effekten være at ordningen motvirker modernisering av teknologi og produksjonsprosesser.

Ordningen gir insentiver til økt strømforbruk. Å subsidiere bedrifters strømforbruk vil gi bedriftene insentiv til å bruke mer strøm enn de ellers ville gjort. Tilgang på elektrisk kraft er avgjørende for å redusere utslipp utenfor kvotesystemet. Når strøm til kvotepliktige virksomheter subsidieres, binder det opp ressurser som i stedet kunne blitt brukt til å redusere utslipp i andre deler av økonomien. CO₂-kompensasjonsordningen vil dermed kunne gjøre det vanskeligere å innfri Norges mål under Parisavtalen.

Ordningens betydning for karbonlekkasje er usikker. Enkeltbedrifters lokaliserings- og produksjonsbeslutninger vil påvirkes av mange faktorer, som eksempelvis tilgang på naturressurser og kompetanse, transport- og transaksjonskostnader, lover og reguleringer og politisk stabilitet. Eventuell CO₂-kompensasjon vil kun være ett element i vurderingen. I en bedrifts samlede vurdering er det ikke gitt at eventuelle gevinster ved å lokalisere seg i land som i dag har svake klimareguleringer, vil vurderes som viktigere enn ellers gunstige forhold langs andre dimensjoner.

Ordningen fremstår som rausere i Norge enn i andre land. Utover betingelsene i EU-kommisjonens retningslinjer stilles det ingen særegne krav i Norge for å motta kompensasjon. Flere andre land stiller imidlertid ytterligere krav om utslippsreduksjoner og energieffektivisering i sine godkjente nasjonale forskrifter, for eksempel Finland og Nederland. Mange EU-land har valgt å ikke tilby sine bedrifter støtte i form av CO₂-kompensasjon, deriblant Sverige og Danmark.

Ordningen gir norsk industri en prinsipielt uheldig konkurransefordel sammenlignet med EU-land som har valgt å ikke motvirke effektene av at kvotesystemet setter en pris på CO₂-utslipp. Økte priser for kraft, også for industrien, er en forutsigbar og ønsket konsekvens av at kvotesystemet setter en pris på utslipp. Denne prisingen gjør både at utslippsfri kraft blir mer konkurransedyktig og at forbruket av kraft blir lavere. Videre vil CO₂-kompensasjonsordningen også *begrense mulighetene tredjeland har til å innføre CO₂-prising* innen kraft-

¹⁴ SSBs høringssvar til ny forskrift om CO₂-kompensasjon for industrien (2021). Hentet fra: <https://hoering.miljodirektoratet.no/Hoering/LastNedSp%C3%B8rsm%C3%A5UttalelseVedlegg/4e5b921a-af8a-4f42-b85b-11af71a92ae8>.

produksjon og fortsatt være konkurransedyktige, hvilket prinsipielt sett er uheldig i et globalt perspektiv.

Utvalget har merket seg at det er om lag 50 bedrifter som får kompensasjon gjennom ordningen, hvorav åtte bedrifter mottar rundt 90 pst. av ordningens utbetalinger.¹⁵ Det er således et begrenset antall bedrifter som mottar svært betydelig støtte.

Både næringsinteresser, arbeidslivsorganisasjoner og politiske partier arbeider for at ordningen ikke skal svekkes eller avvikles, men at mottakerne fremover heller skal stilles overfor økte krav til klima-, energi- og omstillingstiltak. Å stille økte krav innenfor denne ordningen fremstår ikke som et effektivt virkemiddel for å oppnå mål om energieffektivisering og utslippskutt. Det vil også kunne bli administrativt krevende, og oppfølging vil trolig kreve mye av både bedriftene og staten. Støttemottakerne er ikke ensartede, verken med tanke på omfanget av utslipp eller uutnyttet energieffektiviseringspotensiale. En vil trolig stå overfor omfattende informasjonsasymmetri, blant annet knyttet til innretningen av ulike bedrifters langsiktige strømkontrakter.

Hvis det politiske ønsket er å gjøre industrien mer energieffektiv, samt redusere utslippene, er det mest effektive virkemiddelet å la selskapene betale en større andel av den reelle kostnaden fra sitt energiforbruk ved å nedskalere støtten. Det kan i tillegg vurderes å utvide eksisterende støtteordninger som har som formål å løse slike utfordringer, blant annet under Enova. Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at mange av bedriftene som mottar tilskudd gjennom CO₂-kompensasjonsordningen, samtidig har fått støtte til slike prosjekter fra Enova. Det er også verdt å merke seg at det som del av Stortingets behandling av 2024-budsjettet ble tatt inn en bevilgning på 1,5 mrd. kroner til punktutslippsprogrammet under Enova som er rettet mot utslippskutt i industrien.

4 Inntekter fra grunnrenteskatter bør brukes til å redusere mer vridende skatter

Skatte- og avgiftssystemet blir gjerne tillagt tre hovedoppgaver; å finansiere offentlige utgifter, å omfordele inntekt og formue og å korrigere for markedssvikt. De fleste skatter og avgifter påfører et samfunnsøkonomisk tap. Kostnaden ved skattesystemet kan holdes nede ved å først og fremst benytte skatter og avgifter som bidrar til en bedre ressursbruk, for eksempel ved å korrigere for negative eksterne virkninger. Eksempler på dette er klima- og miljøavgifter som sikrer at forurenser betaler for den kostnaden utslipp innebærer. Deretter benyttes skatter som i liten grad påvirker produsenters og forbrukeres økonomiske valg, og dermed har små effektivitetstap. Eksempler på dette er godt utformede skatter på lite mobile skattegrunnlag, som stedbundne ressurser og bolig. Så til slutt kan en bruke vridende skatter for å oppnå ønsket nivå på offentlige inntekter eller omfordeling. Et bredt skatte- og avgiftsgrunnlag vil bidra til å sikre fremtidige skatteinntekter, og gir mulighet for å holde relativt lave satser. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattlegging øker vanligvis mer enn proporsjonalt med økte skattesatser.

Flere utvalg som har vurdert hele, eller deler av, skattesystemet de senere år, har anbefalt å legge mer vekt på skattegrunnlag som er lite mobile, herunder stedbundne naturressurser, og mindre vekt på mer vridende skatter som selskapsskatt og skatt på arbeid. Det finnes mange måter å skattlegge naturressurser på, herunder eiendomsskatter, produksjonsavgifter, auksjoner og overskuddsbaserte grunnrenteskatter. Siden næringer som utnytter

¹⁵ Basert på tall for utbetalt CO₂-kompensasjon for støtteåret 2022. Selskapene dette gjelder er Norsk Hydro, Elkem, Alcoa, Norske Skog, Eramet, Wacker Chemicals, Boliden Odda og Finnfjord.

naturressurser er nettopp stedbundne, vil et relativt høyt skattetrykk i mindre grad enn for andre næringer føre til utflytting og redusert aktivitet. Slike skatter har dessuten ofte vært utformet som overskuddsbaserte grunnrenteskatter, som i mindre grad enn en del andre skatteformer påvirker investeringsinsentivene. Bruttoskatter som eiendomsskatt og produksjonsavgifter vil ikke variere med lønnsomhet, og vil derfor virke som en ekstra-kostnad som svekker investeringsinsentivene.

En stor andel av de særskilte skatteinntektene fra naturressurser tilfaller vertskommunene. Det gjelder også for de nye naturressursskattene på havbruk og landbasert vind, som er innført fra hhv. 2023 og 2024. I motsetning til skatt på inntekt og formue, samt naturressursskatten fra vannkraft, utjevnes ikke inntektene fra havbruk, vindkraft og konsesjonskraft mv. mellom kommunene. Når en stor del av de særskilte naturressursinntektene holdes utenfor skatteutjevningen i inntektssystemet, kan det føre til at rammetilskuddene til kommunesektoren må øke for å løfte kommunene med lavest samlede inntekter. Videre vil rommet for effektive skattevekslinger begrenses. Derfor har denne egenskapen ved kommunenes inntektssystem også konsekvenser for bærekraften i offentlige finanser.

Naturressursinntektene til kommunene

Størstedelen av de kommunale skatteinntektene (skatt på alminnelig inntekt for personer, formuesskatt og naturressursskatt for vannkraft) omfordeles gjennom inntektsutjevningen, mens rammetilskuddet blant annet korrigerer for forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene (utgiftsutjevningen). Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør kommunenes *frie inntekter*, som er inntekter kommunene kan disponere fritt.¹⁶

Inntekter som holdes utenfor inntektsutjevningen er eiendomsskatt, konsesjonskraft, inntekter fra Havbruksfondet og produksjonsavgift for landbasert vindkraft. Kommunene kan i tillegg få inntekter fra konsesjonsavgift og utbytte og eieruttak, som heller ikke er en del av inntektsutjevningen.¹⁷

Tabell 4.1 viser tall og anslag for inntekter hovedsakelig fra naturressurser som tilfaller kommunene samlet sett.

Inntektssystemutvalget (NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*) understrekte at inntektssystemet skal ivareta flere og til dels motstridende hensyn. Et viktig hensyn er at inntektssystemet skal bidra til å sette kommunene i stand til å kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. De økonomiske forutsetningene for å kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud er ulike mellom kommunene. Det tilsier at det er behov for å utjevne noen av disse forskjellene.

Inntektssystemutvalget viser til at det i utformingen av inntektssystemet også er lagt vekt på lokal forankring av kommunenes inntekter, blant annet gjennom en viss lokal beskatningsfrihet og at kommunene skal få beholde deler av sine egne skatteinntekter. Kommunene står fritt til å velge om de skal ha eiendomsskatt, og hva som skal skattlegges (innenfor noen gitte kategorier). Kommunene har også noen frihetsgrader når det gjelder å sette skattesatser både på formue og alminnelig inntekt for personer. Samtlige kommuner benytter maksimal-

¹⁶ Kommunesektorens frie inntekter er anslått til om lag 506 mrd. kroner i 2024. Skatteandelen utgjør om lag 40 pst. av sektorens inntekter.

¹⁷ Konsesjonsavgiften skal avsettes særskilt for hver vertskommune til et fond, som fortrinnsvis anvendes til utvikling av næringslivet i distriktet. Utbytteinntekter er inntekter som eierkommunene mottar gjennom sitt eierskap. Det er vanskelig å skille mellom utbytteinntekter og for eksempel inntekter som andre tidligere eierkommuner har etter å ha solgt seg ut og dermed forvalter, det vil si inntekter som kommunene kan skaffe til veie på lik linje med private aktører. Slike inntekter er ikke en del av inntektsutjevningen.

satsen for inntekt, og kun to kommuner har en lavere kommunal skattesats på formue. I inntektsutjevningen i inntektssystemet for kommunene er det nå lagt til grunn maksimalsats for kommuner som velger en lavere sats. Dermed vil slike kommuner komme dårligere ut i inntektsutjevningen.

Tabell 4.1 Særskilte naturressursinntekter som ikke utjevnes til kommuner og fylkeskommuner

	Mrd. kroner
Eiendomsskatt (<i>næringseiendom, kraftforetak og petroleumsanlegg mv.</i>) ¹	8
Konsesjonskraft, kraftrettigheter, annen kraft for videresalg ²	1,2–2,5
Konsesjonsavgift	0,7
Utbytte og eieruttak ³	4,8–6,7
Produksjonsavgift på havbruk ⁴	1,2
Produksjonsavgift på landbasert vindkraft ⁵	0,4

¹ Ifølge KOSTRA (kommune-stat-rapportering) utgjorde samlet eiendomsskatt i 2022 om lag 16 mrd. kroner. Rundt halvparten var eiendomsskatt på annen eiendom enn boliger og fritidsboliger (herunder næringseiendom, kraftanlegg, eller petroleumsanlegg). Det foreligger ikke detaljert statistikk som gir grunnlag for ytterligere oppsplitting.

² Samlet netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg utgjorde i 2022 5,4 mrd. kroner, ifølge KOSTRA. *Verdien* av konsesjonskraften målt etter spotmarkedspriser antas å være høyere. Anslagsvis nær 200 kommuner og fylkeskommuner mottok slike inntekter i 2022. Disse inntektene var som følge av høye elektrisitetspriser i de sørlige prisområdene særlig høye i 2022. I perioden 2017–2021 varierte de mellom 1,2 og 2,5 mrd. kroner.

³ Store deler av utbytteinntektene stammer fra kraftsektoren. Kommunesektorens inntekter fra utbytte og eieruttak utgjorde 9,4 mrd. kroner i 2022, da elektrisitetsprisene i de sørlige prisområdene var særlig høye. I perioden 2017 til 2021 lå disse inntektene mellom 4,8 mrd. kroner og 6,7 mrd. kroner årlig.

⁴ Anslag for påløpt avgift for 2023 (sats 90 øre/kg i 2023). Inntektene fra produksjonsavgiften fordeles til Havbruksfondet i 2024. I tillegg får kommuner og fylkeskommuner gjennom Havbruksfondet 55 pst. av inntektene fra salg av ny tillatelseskapasitet. Det er ikke utarbeidet anslag på hvor store inntektene fra en eventuell tildeling i 2024 blir. Dette avhenger av hvor mye kapasitet som vil tilbys, hvor mye av dette som etterspørres og hvilke priser som oppnås.

⁵ Anslag for påløpt avgift for 2024 (sats 2,3 øre/kWh). Inntektene fordeles til vertskommunene i 2025.

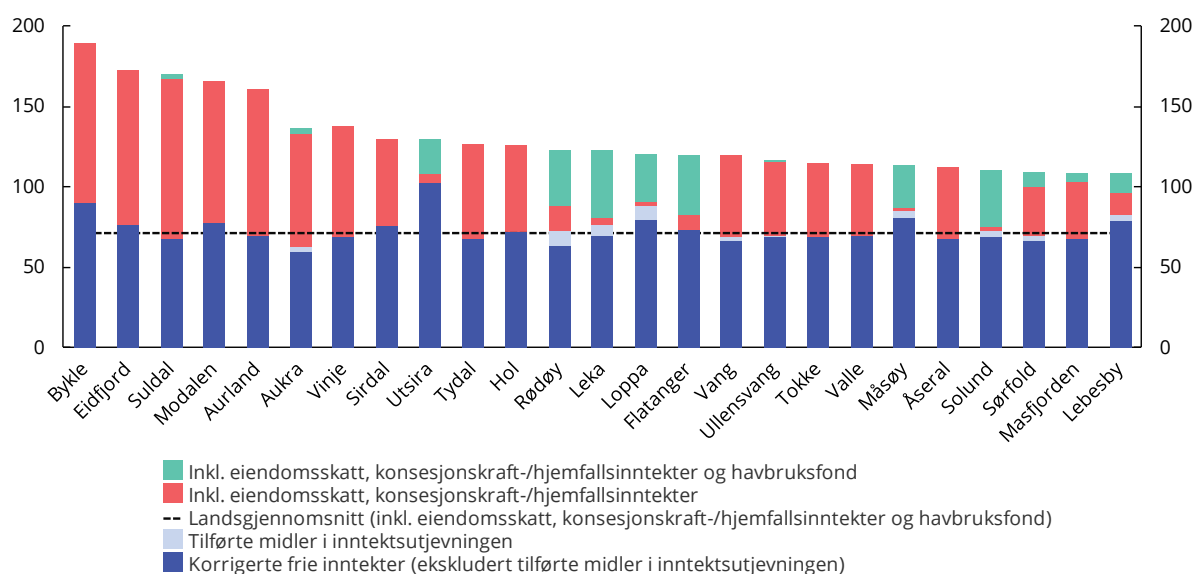
Det har også blitt lagt vekt på at kommunene skal få noe igjen for å stille areal og naturressurser til disposisjon. Dette er en del av begrunnelsen for at en stor del av naturressursinntektene tilfaller vertskommunen, og at flere av kommunenes inntekter ikke inkluderes i inntektsutjevningen. Særlig for kraftinntektene har dette en historisk begrunnelse.

Konsesjonskraft har vært lovregulert siden 1909 og konsesjonsavgift siden 1911.

Konsesjonsavgift ble innført for å gi kommunene og staten en kompensasjon for generelle skader og ulemper som følge av utbygging av vassdrag, som ikke ble kompensert på annen måte, samt en rett til en andel av verdiskapingen som fant sted. Konsesjonskraftens hensikt har vært å sikre de berørte utbyggingskommunene kraft til alminnelig forsyning til en rimelig pris som da var kostnadsbasert. Da grunnrenteskatt ble innført i 1997, ble det samtidig innført en naturressursskatt som skulle trekkes fra fastsatt fellesskatt til staten, og hvor inntektene skulle gå til vertskommunen. Fra og med 2019 inngår som hovedregel ikke produksjonsutstyr og -installasjoner i eiendomsskattegrunnlaget. Eiendomsskatt for vannkraftverk, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg med særskatt ble likevel videreført som tidligere i en egen bestemmelse.

De særskilte naturressursinntektene er svært skjevt fordelt mellom kommuner. Figur 4.1 viser inntekter for de 25 kommunene med høyest frie inntekter per innbygger for inntektsåret 2022. Inntektene er etter utjevning og korrigert for forskjeller i utgiftsbehov, slik at det skal være sammenlignbart på tvers av kommuner. Hvis kommunene skulle hatt samme mulighet til å tilby et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, skulle alle ligget på den svarte linjen. Figuren viser at disse 25 kommunene har betydelig høyere korrigerede frie inntekter enn landsgjennomsnittet. Inntekter som *ikke* er gjenstand for utjevning (rød og turkis del av søylene), står for det aller meste av inntektene som overstiger landsgjennomsnittet. Av dette er det særlig inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskraft mv. som bidrar til høye inntekter for disse kommunene. Fremover ventes kommunenes inntekter fra både vindkraft og havbruk å øke, på grunn av økte produksjonsavgifter og fordi andelen av inntektene fra salg av ny tillatelseskapasitet som går til Havbruksfondet er økt fra 40 til 55 pst. I motsetning til naturressurskatten på vannkraft, som inngår i inntektsutjevningen, går produksjonsavgiftene, i likhet med eiendomsskatten, uavkortet til kommunene. Eiendomsskatten kan trekkes fra i grunnlaget for grunnrenteskatt, mens produksjonsavgiften kan trekkes fra krone for krone i fastsatt grunnrenteskatt. Dermed reduseres inntektene til staten, mens vertskommunene sitter igjen med store inntekter som holdes utenfor inntektsutjevningen.

Av de 25 kommunene med de høyest korrigerede frie inntekter per innbygger, er de fleste relativt små. Per 1. januar 2022 var gjennomsnittlig innbyggertall for disse kommunene 1974 (medianen var 1169).



Figur 4.1 Korrigerede frie inntekter inkludert eiendomsskatt, konsesjonskraft mv. og havbruksfond for de 25 kommunene med høyest inntekt per innbygger. Tusen kroner per innbygger.

Kilde: Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Av de 25 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter i 2022 som er illustrert i figur 4.1, fikk 10 tilført midler gjennom inntektsutjevningen (illustrert av de lyseblå feltene i søylene i figuren). Det betyr at de fremstår som skattesvake etter definisjonene i inntektssystemet, til tross for at de har til dels svært høye samlede inntekter (relativt til utgiftsbehov) sammenlignet med landsgjennomsnittet. I 2022 utgjorde de tilførte midlene for disse kommunene i underkant av 1 300 kroner per innbygger. Samlet var det 149 kommuner med korrigerede frie inntekter over landsgjennomsnittet som fikk tilført midler gjennom inntektsutjevning i 2022. Disse kommunene fikk totalt tilført om lag 3,2 mrd. kroner (fra kommuner som har høyere inntekter innenfor inntektssystemet enn gjennomsnittet). Av kommunene med inntekter fra

konsesjonskraft eller Havbruksfondet, fikk 133 kommuner tilført 2,9 mrd. i inntektsutjevning i 2022, samtidig som korrigerede frie inntekter var høyere enn landsgjennomsnittet.

Utvalgets vurderinger

I utvalgets uttalelse i fjor anbefalte vi økt bruk av overskuddsbaserte grunnrenteskatter, og støttet innføring av nye grunnrenteskatter på havbruk og landbasert vind. Regjeringen har imidlertid ikke benyttet provenyet til å redusere andre skatter. Tvert imot har det også kommet midlertidige skatter for å dekke økte utgifter i budsjettet. Høyprisbidraget er nå fjernet, men den ekstra arbeidsgiveravgiften er bare beskjedent nedtrappet i budsjettet for 2024. Det kan være flere grunner til at inntektene fra grunnrenteskatter ikke benyttes til å redusere andre vridende skatter. Utvalget mener det er relevant å peke på at store deler av inntektene fra skatter på havbruk og landbasert vind, samt vannkraftverk, tilfaller kommunene, og å reise spørsmålet om dette kan hindre at inntekter fra grunnrenteskatt benyttes til å redusere andre skatter.

Naturressurskommuner har til dels betydelig høyere inntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet. I de nye grunnrenteskattene på havbruk og landbasert vindkraft skal en betydelig del fordeles til vertskommunene. Forslagene har blitt fulgt av betydelig press både fra næringene og vertskommuner om å legge mer vekt på produksjonsavgifter og andre bruttoskatter som i sin helhet går til vertskommunene. Utvalget vil peke på at det begrenser mulighetene til å gjennomføre gode skattevekslinger samtidig som man innfører nye grunnrenteskatter.

I utgangspunktet kunne de aktuelle kommunene redusert noen av sine lokale skatter, blant annet for å tiltrekke seg arbeidskraft og stimulere aktivitet. Kommuner kan imidlertid komme dårligere ut gjennom inntektssystemet dersom de velger en lavere sats for formues- og inntektskatt. Utvalget mener det også er riktig at kommunene selv bærer en eventuell kostnad av lavere skattesatser. Det kan tenkes at kommuner som har store naturressursinntekter, er mindre avhengig av eiendomsskatt på bolig enn andre kommuner. Skatt på bolig er imidlertid relativt sett mindre vridende enn mange andre skatter.

Kommunenes interesse for å stille naturressurser og areal til disposisjon kan avhenge av hvor stor del av naturressursinntektene de får beholde. Særlig for vindkraft på land har det vært stor lokal motstand mot utbygging. Utvalget ser at det kan være nødvendig at en del av inntektene legges igjen lokalt, dersom det er ønskelig med mer slik kraftutbygging. Utvalget vil likevel stille spørsmål ved om dagens ordninger på en rimelig måte kompenserer vertskommunene. Nabokommuner kan dessuten også påvirkes av naturinngrep nær kommunegrensen, uten at disse blir kompensert. Muligheten for høye inntekter fra naturressurser som ikke er gjenstand for utjevning, kan også gi kommunene sterkere insentiver til å legge til rette for f.eks. kraftproduksjon og havbruksvirksomhet enn annen næringsvirksomhet. Det kan også påvirke kommunenes avveining mellom å bevare natur og friluftsinnteresser opp mot utbygging og næringsinteresser. Borge m.fl. (2022) stiller spørsmål ved hvorfor tilrettelegging for naturressursbasert aktivitet skal behandles annerledes enn annen næringsvirksomhet.¹⁸

Utvalget vil videre peke på at høye inntekter utenfor inntektssystemet kan være til hinder for effektivitetsfremmende kommunesammenslåinger. Flere av kommunene med de høyeste inntektene, inkludert naturressursinntekter, er relativt små. Dersom nabokommunen har lavere inntekter per innbygger, gir det naturressurskommunen reduserte insentiver til sammenslåing. Kommuner som slår seg sammen kan dra nytte av stordriftsfordeler, og dermed frigjøre ressurser til flere formål. Små kommuner har dessuten størst utfordringer med å oppfylle lovpålagte oppgaver, særlig på grunn av mangel på nødvendig kapasitet og

¹⁸ Borge m.fl. (2022) *Inntektssystemet for kommunene. Lokale skatteinntekter*. SØF-rapport nr. 01/22.

kompetanse. Generalistkommuneutvalget (NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*) anbefalte at politikken på flere områder bør legge til rette for kommunesammenslåinger.

Utvalget mener på bakgrunn av drøftingen over at kombinasjonen av inntektssystemet og kommunale naturressursskatter kan ha flere negative eksterne effekter. På den annen side kan det stilles spørsmål ved om det hadde vært mulig å få politisk aksept for grunnrenteskattene uten at en (betydelig) del av inntektene tilfalt vertskommunene. Videre kan det som nevnt være utfordrende å få lagt til rette for kraftproduksjon uten en slik kompensasjon, og for en del av inntektene er det en lang historie med lokal kompensasjon.

Utvalget vil likevel vektlegge at systemet slik det er i dag, kan svekke bærekraften i statsfinansene både gjennom at rammetilskuddene må være høyere for å sikre at også kommunene med lavest samlede inntekter får et tilfredsstillende nivå på tjenestene, samt ved at det begrenser mulighetene til effektivitetsfremmende skattevekslinger nasjonalt. Det kan også bidra til at staten i møte med økt finansieringsbehov heller innfører andre vridende skatter (f.eks. ekstra arbeidsgiveravgift og høyprisbidrag på kraftproduksjon). Utvalget minner om at den faglige begrunnelsen for grunnrenteskatter er at andre vridende skatter kan holdes nede slik at skattesystemet blir mer effektivt. Utvalget viser til at Inntektssystemutvalget anbefalte en moderat utjevning av inntektene fra eiendomsskatt på verk og bruk, konsesjonskraft og produksjonsavgifter, og skisserte en ekstra symmetrisk utjevning på 10 pst.

5 Tiltak for høy sysselsetting

5.1 Tiltak for høy sysselsetting

Et høyt sysselsettingsnivå er en sentral forutsetning for å kunne videreføre et trygt velferds-samfunn og bærekraftige statsfinanser. Fremover vil veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder avta, samtidig som antallet eldre øker kraftig. Beregninger i Perspektivmeldingen 2021 viser at økt sysselsetting vil kunne bidra betydelig til å redusere det anslåtte inndekningsbehovet på lang sikt.

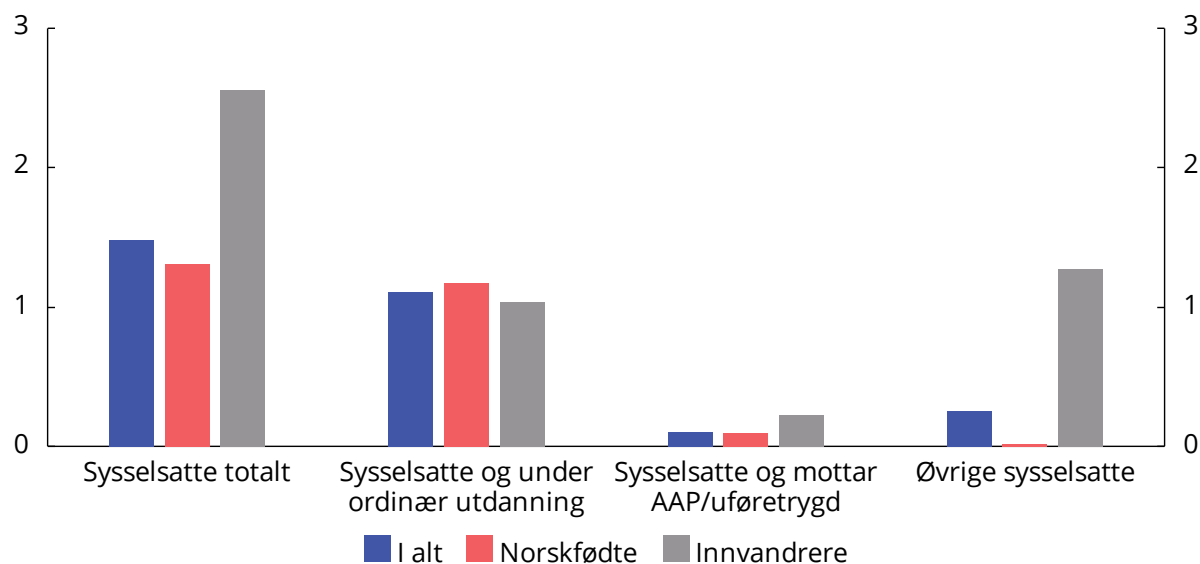
Sysselsettingsandelen i Norge er blant de høyeste i Europa, men gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt er relativt lav. Dermed ligger antall timeverk per innbygger bare litt over gjennomsnittet i EU. Til tross for høy arbeidsdeltakelse i befolkningen er det likevel flere grupper i samfunnet med relativt lav deltakelse i arbeidslivet. Sysselsettingsandelen blant flyktninger med minst syv års botid er om lag 14 prosentenheter lavere enn resten av befolkningen, og yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne er lavere enn gjennomsnittet i EU. Norge er også blant landene i Europa som har den høyeste andelen mottakere av helserelaterte ytelser i yrkesaktiv alder. Denne andelen har samlet sett holdt seg stabil de siste 20 årene, men andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd i alderen 18–29 år økte fra 3,4 pst. i 2000 til 6 pst. i 2022.¹⁹ Sykefraværet, som allerede var det høyeste i Europa, har økt ytterligere siden koronapandemien, først og fremst som følge av fravær knyttet til psykiske lidelser.

Sysselsettingen økte med 3,9 pst. i 2022, og fallet i sysselsettingen under pandemien ble mer enn gjeninnhentet. Sysselsettingsandelen, ifølge arbeidskraftundersøkelsen (AKU), var i

¹⁹ Deler av økningen i antall unge uføre skyldes økt forekomst av alvorlige lidelser blant 18–19-åringer.

2023 på 70,1 pst. av befolkningen 15–74 år. Det er tilnærmet uendret fra 2022²⁰, men en økning fra 68,6 pst. i 2019. Sysselsettingsveksten har særlig vært sterk blant unge under utdanning, se figur 5.1. Blant de som ikke tar utdanning, har økningen i sysselsettingsandelen siden før pandemien vært mer beskjeden, med unntak av for innvandrere, som også samlet sett har hatt sterkere sysselsettingsvekst enn norskfødte. Det har også vært en økning i andelen som kombinerer arbeid med en helse relatert ytelse, men det må ses i sammenheng med at andelen mottakere av helse relaterte ytelser også har økt.

Økningen i sysselsettingen de siste årene ser dermed i liten grad ut til å ha bidratt til å inkludere flere av dem som står lengst unna arbeidsmarkedet.



Figur 5.1 Endring i andelen sysselsatte fra november 2019 til november 2022. Prosentenheter. 15-74 år

Kilde: SSB (Tilknytning til arbeid, utdanning og velferd)

Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2) utredet flere forslag for å øke sysselsettingen.

Nedenfor er noen av forslagene som flertallet i utvalget anbefalte regjeringen å jobbe videre med:

- Forsøk med arbeidsorientert uføretrygd, for å redusere tilstrømmingen til uføretrygd og for at flere uføretrygdete kan få brukt sin arbeidsevne.
- En delvis forskyving av arbeidsgivers finansieringsansvar fra korttidsfravær til langtidsfravær.
- Innføre en innsatsperiode på ett år for personer under 30 år som ikke kommer fra sykepengene, og som ikke har opparbeidet et beregningsgrunnlag for arbeidsavklaringspenger på minst 1,5 G før arbeidsavklaringspenger kan innvilges.
- Føre en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk slik at flere får tett oppfølging av Nav og tilbud om arbeidsmarkedstiltak.

Skatteutvalget (NOU 2022: 20) anbefalte at det innføres et arbeidsfradrag på lønns- og næringsinntekter, men ikke trygdeinntekter. Et slikt fradrag vil redusere insentivene til å gå fra arbeid til trygd og øke gevinsten av å gå fra trygd til arbeid. Det ble foreslått at fradraget skulle trappes ned mot arbeidsinntekt over 300 000 kroner, noe som isolert sett vil gi økt

²⁰ Sysselsettingsandelen var 70,3 pst. i 2022. Endringen fra 2022 til 2023 var innenfor feilmarginen i arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

marginalskatt, og dermed trekke i retning av redusert arbeidstilbud, for en stor andel av dem som allerede er i arbeid. Dette ble motvirket av utvalgets forslag om å samtidig redusere trygdeavgiften på lønn, trygd og næringsinntekter med 1 prosentenheter. Videre foreslo utvalget endringer i skattereglene for pensjon, hovedsakelig for å opprettholde skatteinntektene etter hvert som det blir flere eldre, men også for å styrke insentivene til å stå lenger i arbeid før en går av med pensjon, og til å kombinere pensjon med arbeid.

Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2024 fulgte delvis opp disse anbefalingene. Regjeringen foreslo å bevilge midler til å sette i gang et avgrenset forsøk med arbeidsorientert uføretrygd, men det ble ikke vedtatt i Stortinget. Regjeringen foreslo også å øke bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak med 238 mill. kroner i 2024 sammenlignet med Saldert budsjett 2023, noe som er en videreføring av bevilgningsøkningen til arbeidsmarkedstiltak som ble vedtatt ifb. RNB 2023. Regjeringen varslet videre at de ønsker å utrede mulighetene for en forsøksordning med arbeidsfradrag for unge. Utredningen skal gjennomføres med bistand fra relevante forskningsmiljøer, og regjeringen vil komme tilbake til Stortinget i 2025-budsjettet med en vurdering av om forsøksordningen kan og bør gjennomføres.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at det er viktig for den langsiktige bærekraften i offentlige finanser at regjeringen følger opp Sysselsettingsutvalgets forslag. Stortingets budsjettvedtak innebærer imidlertid at ingen av Sysselsettingsutvalgets anbefalinger om endringer i de helserelaterte ytelsene har blitt fulgt opp så langt i denne stortingsperioden.

Det har vært en bekymringsfull økning i antallet unge mottakere av helserelaterte ytelser over tid, og mange ville trolig hatt bedre muligheter på arbeidsmarkedet dersom de ble gitt riktig arbeidsrettet oppfølging. Forskning viser at innvilgelse av arbeidsavklaringspenger for unge i gråsonen mellom arbeidsledighet og helseproblemer kan ha negative effekter for senere arbeidstilknytning og arbeidsinntekt.²¹ Sysselsettingsutvalgets forslag om innsatsperiode før innvilgelse av arbeidsavklaringspenger vil kunne bidra til å redusere tilstrømmingen til langvarige helserelaterte ytelser, mens forslaget om arbeidsorientert uføretrygd vil kunne bidra til at flere unge uføre får en tilknytning til arbeidslivet.

Det er bekymringsfullt at et allerede høyt sykefravær har økt ytterligere etter koronapandemien. En reduksjon i langvarige sykefravær vil trolig bidra til å redusere tilstrømmingen til mer langvarige helserelaterte ytelser som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Sysselsettingsutvalgets forslag om å forskyve arbeidsgivers finansieringsansvar til å også dekke deler av langtidsfraværet vil gi arbeidsgiver bedre insentiver til å investere i forebygging, oppfølging og tilrettelegging på arbeidsplassen. Utvalget mener at regjeringen sammen med partene i arbeidslivet bør følge opp dette forslaget.

Utvalget mener at det er viktig å styrke arbeidsinsentivene, og støtter forslaget om en forsøksordning med arbeidsfradrag for unge. Selv om det i hovedsak gir store gevinster å være i arbeid fremfor å motta trygdeytelser, særlig i et livsløpsperspektiv²², kan gevinsten av å øke arbeidsinnsatsen på kort sikt være beskjeden. Det gjelder særlig for mottakere av dagpenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, der avkortning i ytelsen kombinert med skatt på lønnsinntekter typisk gir en effektiv marginalskatt på rundt 70 pst. Dersom slike ytelser kombineres med behovsprøvde ytelser, slik som bostøtte og barnetillegg i uføretrygden, kan

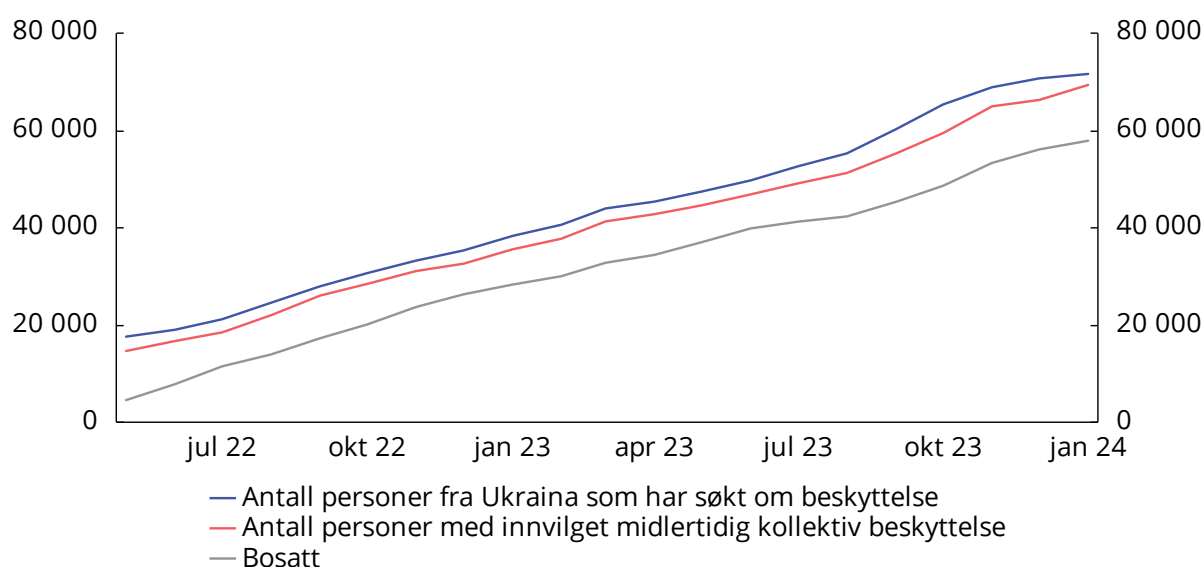
²¹ Schreiner, R. (2019). Unemployed or Disabled? Disability Screenings and Labor Market Outcomes of Youths. No 05/2019. Department of Economics. University of Oslo.

²² Hernæs, Ø., Markussen, S. og Røed, K. (2016). Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Rapport 1/2016 Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

den effektive marginals-katten komme opp til 90 pst., og for enkelte over 100 pst. Et arbeidsfradrag vil gi økte insentiver til å bli i arbeid og til å gå fra trygd til arbeid. Selv om utvalget mener forslaget om et arbeidsfradrag er godt faglig begrunnet, er det usikkert hvor store effektene på sysselsettingen vil være. Utvalget er dermed positive til at regjeringen foreslår en forsøksordning med arbeidsfradrag. Slike forsøksordninger vil kunne danne et viktig kunnskapsgrunnlag, og bidra til en effektiv og treffsikker arbeidsmarkedspolitikk.

5.2 Arbeidsmarkedstilknytningen til ukrainske fordrevne

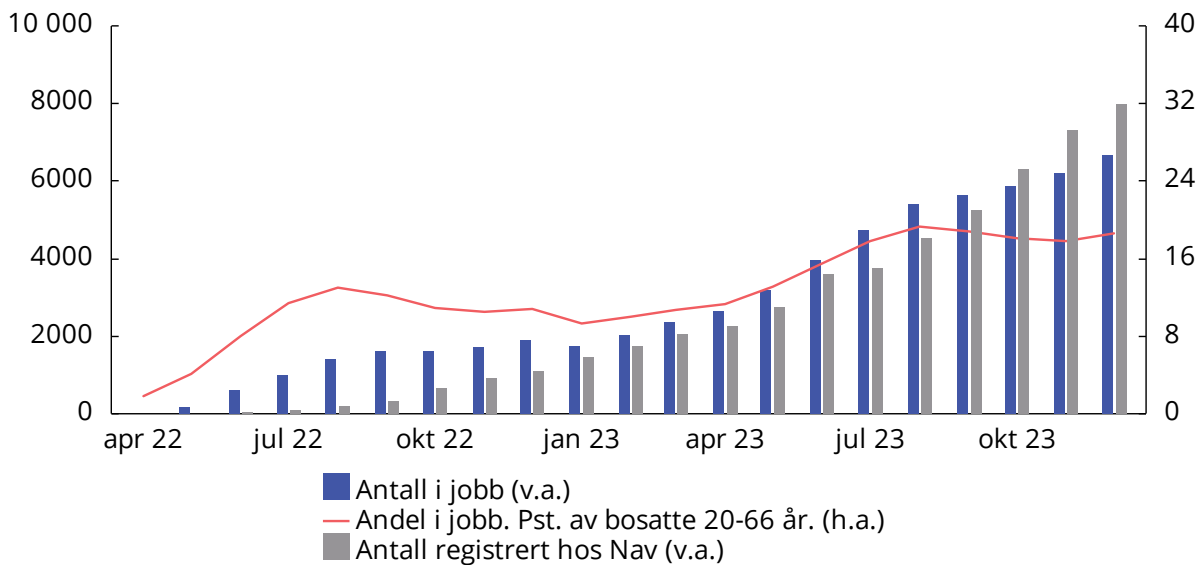
Per 18. januar hadde det kommet om lag 71 000 søknader fra ukrainere om midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge. Om lag 58 000 av disse var bosatt. I UDIs mellomscenarior fra 5. desember anslås det at mellom 25 000 og 45 000 ukrainske fordrevne vil ankomme Norge i 2024.



Figur 5.2 Søknader om kollektiv beskyttelse og bosetting

Kilder: Udi og IMDi

I desember var det 6 700 ukrainske fordrevne som var i et arbeidsforhold, hvilket tilsvarer 18,6 pst. av de bosatte i alderen 20–66 år, se figur 5.3. Om lag 2/3 av disse hadde heltidsarbeid. Næringen som sysselsetter flest fordrevne, er overnattings- og serveringsvirksomhet. Antallet i arbeidsforhold har økt jevnt siden april 2022, mens andelen av de bosatte i arbeid har variert mer i tråd med at sammensetningen og gjennomsnittlig botid blant de bosatte har endret seg. Andelen med et arbeidsforhold er likevel betydelig høyere ved utgangen av 2023 enn på samme tid året før. Antallet fordrevne ukrainere som er registrert som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne hos Nav, har også økt siden i april i fjor, og utgjorde om lag 8 000 personer ved utgangen av desember.



Figur 5.3 Antall og andel fordrevne ukrainere mellom 20-66 år i arbeid eller registrert hos Nav

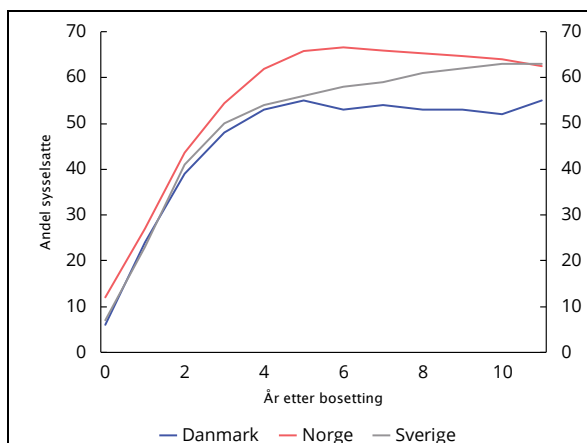
Kilder: SSB og Nav

Sammenlignet med Danmark er en lavere andel av de ukrainske fordrevne i arbeid i Norge. I november var i overkant av 50 pst. av de fordrevne mellom 16 og 66 år sysselsatt i Danmark. Den raske arbeidsmarkedstilknytningen i Danmark kan ha sammenheng med at flyktninger som hovedregel skal motta et arbeidsrettet tilbud i form av arbeidspraksis eller lønnstilskudd innen fire uker, selv om fristen nå kan utsettes i inntil seks måneder som følge av den ekstraordinære situasjonen. En annen forklaring kan være at Danmark hadde flere bosatte ukrainere enn Norge før krigen, og personlig nettverk og arbeidsgivers tidligere erfaringer med ukrainske ansatte kan ha positive effekter på sysselsettingen.²³ Norge har bosatt langt flere ukrainske fordrevne enn Danmark, men det er foreløpig ikke kjent om det er forskjeller i sammensetningen av de ukrainske fordrevne som kan forklare forskjeller i sysselsetting.

I Norge er introduksjonsprogrammet i større grad rettet mot kvalifisering og språkopplæring. Om lag halvparten av de bosatte mellom 18–55 år deltar på introduksjonsprogrammet. Per 1. desember hadde 5 700 personer avsluttet introduksjonsprogrammet. 52 pst. gikk over til arbeid eller utdanning, mens 31 pst. gikk videre til andre kvalifiseringstiltak. Tidligere erfaringer tilsier at sysselsettingen blant flyktninger i Norge vil øke med botid. En rapport fra NIBR²⁴ fulgte voksne flyktninger til Norge, Sverige og Danmark mellom 2009 og 2019 som har deltatt i introduksjonsprogram, samt familiemedlemmer som har fått opphold gjennom familiegjenforening. Rapporten fant at i overkant av 60 pst. av mennene og 50 pst. av kvinnene i Norge og Sverige var i arbeid etter elleve år, mens andelen var om lag 8 prosentpoeng lavere i Danmark, se figur 5.4 og 5.5. I Norge går sysselsettingen blant menn ned etter syv års bosetting, mens den øker hvert år i Sverige.

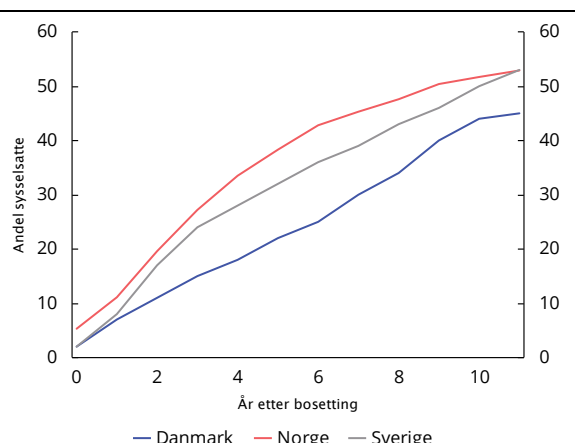
²³ Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering blant fordrevne fra Ukraina.

²⁴ Hernes, V., Bolvig, I. og Liljeberg, L. (2022). Scandinavian integration policies for refugees. Nordic Council of Ministers 2022.



Figur 5.4 Andel sysselsatte flyktninger og familiemedlemmer i pst. etter botid. 2009–2020. Menn

Kilde: Hernes m.fl. (2022)



Figur 5.5 Andel sysselsatte flyktninger og familiemedlemmer i pst. etter botid. 2009–2020. Kvinner

Kilde: Hernes m.fl. (2022)

For deltakere i introduksjonsprogrammet som har som slutt mål å komme i arbeid, er det krav om at programmet, i tillegg til språkopplæring, minimum skal inneholde ett arbeidsrettet element. Til tross for at 85 pst. av ukrainerne hadde som slutt mål å komme i jobb, fant en analyse fra Fafo at kun 35 pst. av deltakerne hadde et arbeidsrettet element i programmet sitt innen utgangen av 2022.²⁵ Som følge av dette sendte Arbeids- og inkluderingsdepartementet i oktober 2023 ut på høring et forslag om at det forskriftsfestes et konkretisert og noe innskjerpet minstekrav til omfanget av arbeidsrettede elementer i introduksjonsprogrammet med slutt mål om arbeid.²⁶

Ukrainske fordrevne ser ut til å ha et høyere utdanningsnivå enn tidligere flyktninger til Norge. En rapport for NIBR²⁷ finner at 59 pst. av ukrainske fordrevne i Norge har høyere utdanning. Til sammenligning er andelen med høyere utdanning i Norge 36 pst. Forskjeller i utdanningssystemer gjør at høyere utdanning ikke nødvendigvis er fullt sammenlignbart mellom de to landene. Grunn- og videregående utdanning har f.eks. to år kortere varighet i Ukraina enn i Norge. Andelen med høyere utdanning er også høyere blant de som ankom Norge tidlig, sammenlignet med de som har ankommet senere. Språkkunnskaper kan også være en barriere mot å komme i arbeid. Bare litt i overkant av 1/3 av de ankomne snakker engelsk på et grunnleggende eller høyere nivå. IMDIs kompetansekartlegging viser at de fordrevne fra Ukraina, sammenlignet med resten av befolkningen, i større grad har yrkeserfaring fra salg, kundeservice, servering, personlig tjenesteyting og bygg og anlegg. De fordrevne har i mindre grad erfaring fra helseyrker og ingeniørarbeid.²⁸

Utvalgets vurderinger

Høye ankomsttall gir økte utgifter på statsbudsjettet og utfordrer kapasiteten i kommunene til å tilby egnede boliger, helsetjenester mv. Selv om kostnadene på kort sikt er høye, vil

²⁵ Dapi, B. og Tyldum, G. (2023). Introduksjonsprogram for ukrainske flyktninger. Hvilket tilbud fikk de i 2022? FAFO. Analysenotat. Juni 2023.

²⁶ Høring - forslag til midlertidige endringer i integreringsforskriften (økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet) - regjeringen.no [30.01.2023].

²⁷ Hernes m.fl. (2023). Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022–2023). NIBR report 2023/11.

²⁸ Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering blant fordrevne fra Ukraina.

konsekvensene for den langsiktige bærekraften i offentlige finanser først og fremst avhenge av i hvilken grad de fordrevne integreres i arbeidsmarkedet. Dersom kapasitetsproblemer i kommunene gjør at oppfølgingen og integreringen av ukrainske fordrevne blir svakere, kan det imidlertid føre til lavere yrkesdeltakelse i denne gruppen på lengre sikt.

Ukrainske fordrevne har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, og ifølge regjeringen skal det tilrettelegges for at de kan returnere til Ukraina.²⁹ Det kan isolert sett tilsi at introduksjonsordningen i større grad bør legge vekt på rask utplassering i arbeidslivet enn kvalifiseringstiltak som først vil gi gevinster på lengre sikt. Samtidig er det høyst usikkert om og ev. når en stor andel av de fordrevne vil returnere til Ukraina. Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse har tidligere blitt benyttet to ganger, først i forbindelse med Bosnia-krigen tidlig på 1990-tallet, og så i forbindelse med Kosovokrigen på slutten av 1990-tallet. Krigen og urolighetene i Bosnia varte i flere år, og alle flyktningene som hadde kommet til Norge fikk bli værende dersom de ønsket det. Krigen i Kosovo opphørte derimot raskt, og de fleste Kosovoflyktningene reiste hjem etter noen måneder.³⁰ Gitt denne usikkerheten mener utvalget at det er rimelig at det legges stor vekt på tiltak for ukrainske fordrevne som gir best resultater på arbeidsmarkedet over tid.

Så langt har arbeidsdeltakelsen blant ukrainske fordrevne vært lavere i Norge enn i flere andre land, blant annet Danmark. Dette kan blant annet skyldes at Danmark legger mer vekt på tidlig deltakelse i arbeidsmarkedet, mens Norge legger mer vekt på kvalifisering i den første fasen etter bosetting. Norge har tidligere lykkes bedre med å integrere flyktninger i arbeidsmarkedet enn Danmark, men det er ikke sikkert at den norske tilnærmingen vil gi bedre resultater denne gangen. Ukrainske fordrevne skiller seg på flere områder fra tidligere flyktninger. De har blant annet langt høyere utdanning i gjennomsnitt enn tidligere flyktninger, og de er i utgangspunktet her på midlertidig, ikke permanent, opphold. Utvalget mener at det per nå er for tidlig å konkludere med hvilken strategi som vil lykkes best på lang sikt, men mener at det er viktig at regjeringen følger nøye med på utviklingen i andre land og er åpne for å endre strategi dersom andre lands tilnærminger viser seg å være mer effektive. Utvalget er derfor positive til at et forslag om å øke minstekravene til arbeidsrettet innhold i introduksjonsprogrammet er sendt på høring.

6 Oppfølging av tidligere uttalelser

Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser har i tidligere uttalelser fremmet flere konkrete forslag og anbefalinger. Disse har i varierende grad blitt fulgt opp i ettertid.

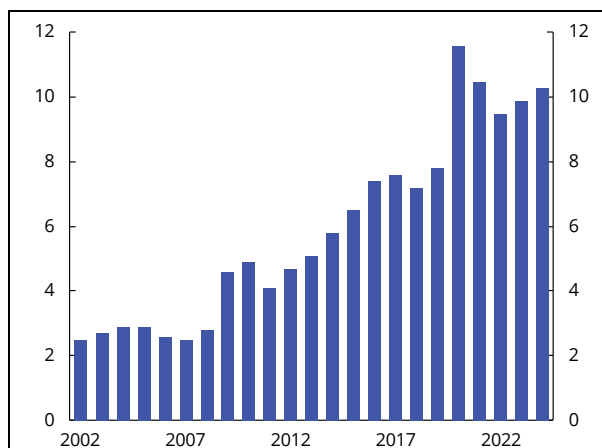
Utvalget har tidligere påpekt sårbarheter ved dagens handlingsregel, herunder at et kraftig og langvarig fall i fondsverdien vil gi en alvorlig belastning for finanspolitikken, og uttalt at det bør gjennomføres en grundig faglig utredning av hvordan handlingsregelen bør tilpasses en situasjon der uttaket fra fondet tilsvarer en stor andel av statsbudsjettets størrelse. Utvalget har understreket at utredningen bør omfatte alternative måter dette kan gjøres på, herunder en kontantstrømregel.

I 2024-budsjettet anslås bruken av fondsmidler over statsbudsjettet å utgjøre over 10 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i 2024, se figur 6.1. Samtidig er bruken av fondsmidler anslått å dekke godt over 20 pst. av utgiftene på statsbudsjettet i 2024, se figur 6.2. Fondsverdien har de siste årene utviklet seg gunstigere enn tidligere lagt til grunn. Usikkerheten om fondsverdien fremover er stor, både på grunn av stor usikkerhet om utviklingen i

²⁹ Prop. 90 L (2022–2023).

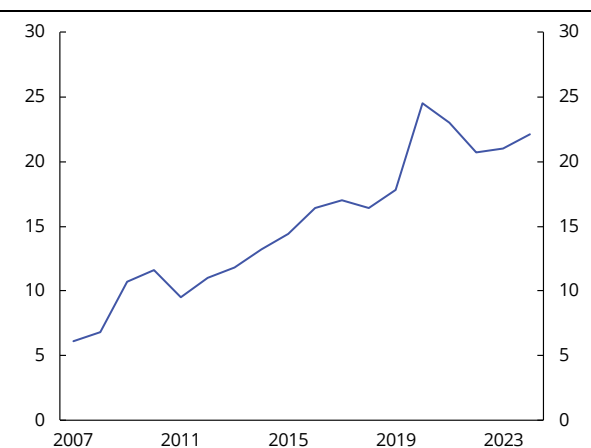
³⁰ <https://www.udi.no/ord-og-begreper/kollektiv-beskyttelse/> [26.01.2024].

internasjonale finansmarkeder og på grunn av betydelig usikkerhet om statens kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet.



Figur 6.1 Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2024.



Figur 6.2 Bruken av fondsmidler som andel av utgifter i statsbudsjettet¹. Prosent.

¹ Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2024.

Som påpekt i fjorårets uttalelse, har utvalget merket seg at det i fjorårets nasjonalbudsjett ble presentert ulike mulige operasjonaliseringer av rettesnoren for bruk av fondsmidler, samt vist til at Finansdepartementet 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».

Utvalget har også merket seg at det i Nasjonalbudsjettet 2024 er tatt inn en nærmere omtale av betydningen av asymmetri for finanspolitikken og praktiseringen av handlingsregelen. I analysen vises det til at asymmetriske trekk ved økonomien og finanspolitikken – hvor asymmetrisk tilpasning til endringer i fondsverdien er én av faktorene som trekkes frem – tilsier at det i normale tider vil være nødvendig å sikte mot et lavere fondsuttak enn forventet realavkastning for å sikre at handlingsregelen følges over tid. Selv om en kan argumentere for at en slik «asymmetribuffer» vil bidra til å dempe sårbarheten i finanspolitikken, etterlyser utvalget fortsatt en nærmere utredning av en mulig justering av handlingsregelen i tråd med utvalgets tidligere uttalelser.

I fjorårets uttalelse var utvalget kritisk til både forslaget om å innføre et høyprisbidrag i beskatningen av vann- og vindkraft og forslaget om ekstra arbeidsgiveravgift på høyere lønninger. Innvendingene gjaldt både egenskaper ved innretningen av forslagene og det at de ble foreslått innført som midlertidige tiltak for å finansiere utgiftsøkninger. Fremfor å basere finansieringen av budsjettene på slike tiltak, tilsier hensynet til den langsiktige bærekraften i statsfinansene heller å begrense varige utgiftsøkninger og å sikre et godt skattegrunnlag fremover. Utvalget er dermed positivt innstilt til at regjeringen nå foreslo å fjerne høyprisbidraget, men kritisk til at det kun ble foreslått en *delvis* utfasing av den ekstra arbeidsgiveravgiften på høyere lønninger. Økt arbeidsgiveravgift betyr økt effektiv marginalskatt på arbeid.³¹ På lang sikt har den høyeste effektive marginalskatten på arbeid økt fra 53,9 til 55,8 pst. hvis dagens nivå blir stående. Dette kan ha negative effekter på sysselsetting. At myndighetene viser seg villige til å benytte seg av midlertidige skatter med usikker

³¹ For diskusjon av mulige vridende effekter av skatten på kort sikt, se Moum og Schreiner (2023).

horisont skaper dessuten økt usikkerhet rundt fremtidig skattesystem. Dette trekker i retning av lavere investeringer i norsk næringsliv.

Utvalget har tidligere påpekt at godt utformede grunnrenteskatter gir lavere samfunnsøkonomiske kostnader ved beskatning enn andre skatteformer. Ved å bruke grunnrenteskatter mer kan man redusere bruken av vridende skatter, slik som høyprisbidraget og den ekstra arbeidsgiveravgiften beskrevet over. Utvalget vil igjen understreke at både fritaket for grunnrenteskatt for kraftanlegg med påstemplet merkeytelse under 10 000 kVA og bunnfradraget i grunnrenteskatten for havbruk medfører uheldige vridninger. I fjorårets uttalelse anbefalte utvalget at grunnrenteskatt på fiskeri bør utredes med sikte på å innføre en slik skatt snarest mulig. Utvalget mener fortsatt at dette bør følges opp. Regjeringen la nylig frem kvotemeldingen, Meld. St. 7 (2023–2024). Her skriver regjeringen at de etter en helhetsvurdering ikke ønsker å skattlegge ressursrenten i fiskeriene særskilt. Utvalget merker seg også at regjeringen foreslår å refordele strukturkvoter som utløper til gjenværende kvoteiere, uten å innhente vederlag. Utvalget mener at en burde hatt vederlag ved retildeling av utløpte kvoter, enten i form av fastpris eller auksjon.

Strømstøtteordningen for husholdninger ble kritisert av utvalget i fjorårets uttalelse for å skape uheldige insentiveffekter. Utvalget vil gjenta viktigheten av at eventuelle ordninger som skal gi kompensasjon for høye strømpriser må utformes slik at insentivene til å spare strøm bevares. Stortinget har vedtatt flere endringer i strømstøtteordningen. Utvalget vil påpeke at den nåværende ordningen³² gir enda svakere insentiver enn før til å spare strøm når strømmen er dyr og har høyest samfunnsøkonomisk verdi.

³² Ordningen fungerte frem til 1. september 2023 slik at når gjennomsnittlig markedspris (elspotpris) for måneden i det prisområdet husholdningen tilhører oversteg 70 øre per kilowattime (kWh) eksklusive merverdiavgift, betalte staten 90 pst. fra september 2022 til mars 2023, og 80 pst. av kraftprisen over dette nivået fra og med april til og med september 2023. Fra september 2023 baseres strømstøtten på gjennomsnittlig markedspris (elspotpris) time for time i det lokale prisområdet husholdningen tilhører. Når den overstiger 70 øre per kilowattime (kWh) eksklusive merverdiavgift, vil staten betale 90 pst. av kraftprisen over dette nivået. Fra og med 1. januar 2024 ble terskelen på 70 øre/kWh endret til 73 øre/kWh. Ordningen er forlenget ut 2024. Kilde: regjeringen.no.

7 Referanser

Borge m.fl. (2022). Inntektssystemet for kommunene. Lokale skatteinntekter. SØF-rapport nr. 01/22.

Dapi, B. og Tyldum, G. (2023). Introduksjonsprogram for ukrainske flyktninger. Hvilket tilbud fikk de i 2022? FAFO. Analysenotat. Juni 2023.

Hernes, V., Bolvig, I. og Liljeberg, L. (2022). Scandinavian integration policies for refugees. Nordic Council of Ministers 2022.

Hernes m.fl. (2023). Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022–2023). NIBR report 2023/11

Hernæs, Ø., Markussen, S. og Røed, K. (2016). Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Rapport 1/2016 Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Juhász, R. m.fl. (2022). The Who, What, When, and How of Industrial Policy: A Text-Based Approach. SSRN.

Juhász, R., Lane, N. og Rodrik, D. (2023). The New Economics of Industrial Policy. Annu. Rev. Econ. 16: Submitted.

Moum, K. og Schreiner, R. (2023). Et budsjett for balanse både på kort og lang sikt? Samfunnsøkonomen nr. 5. 5-9.

NOU 1996: 9. Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting (Grønn skattekommisjon).

NOU 2003: 9 Skatteutvalget – Forslag til endringer i skattesystemet.

NOU 2007: 8 En vurdering av særavgiftene.

NOU 2015: 5 Sett pris på miljøet – Rapport fra grønn skattekommisjon.

NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi (Klimarisikoutvalget).

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

NOU 2022: 10 Inntektssystemet for kommunene (Inntektssystemutvalget).

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

NOU 2023: 3 Mer av alt - raskere – Energikommisjonens rapport.

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet — Likt ansvar – ulike forutsetninger.

NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp - Veivalg for klimapolitikken mot 2050 (Klimautvalget 2050).

Schreiner, R. (2019). Unemployed or Disabled? Disability Screenings and Labor Market Outcomes of Youths. No 05/2019. Department of Economics. University of Oslo.

Ulltveit-Moe, K. H. Særinteressene trenger motvekt, ikke støtte. Dagens Næringsliv 12. januar 2024.