



Rapport 2024/24 | For NHO med flere



Ekstra arbeidsgiveravgift

Virkninger for næringer og norsk økonomi

Andreas Hoel-Holt, Jonas Jønsberg Lie, Åsmund Sunde Valseth og Haakon Vennemo

Dokumentdetaljer

Tittel	Ekstra arbeidsgiveravgift
Rapportnummer	2024/24
Forfattere	Andreas Hoel-Holt, Jonas Jønsberg Lie, Åsmund Sunde Valseth og Haakon Vennemo
ISBN	978-82-8126-686-5
Prosjektnummer	24-ASV-01
Prosjektledere	Åsmund Sunde Valseth og Haakon Vennemo
Oppdragsgiver	Abelia, Akademikerne, Finansforbundet, Econa, Finans Norge, IKT Norge, Negotia, Nito, NHO, Rif, Spekter, Tekna og Virke
Dato for ferdigstilling	15. september 2024
Kilde forsidefoto	Jørn Eriksson, CC BY 2.0 , via Wikimedia Commons
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Skatter og offentlig økonomi, Samfunnsøkonomisk analyse

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder er klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd. Vista Analyse er vinner av Evalueringsprisen 2018.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

På oppdrag fra Abelia, Akademikerne, Finansforbundet, Econa, Finans Norge, IKT Norge, Negotia, Nito, NHO, Rif, Spekter, Tekna og Virke har Vista Analyse vurdert virkningene av den ekstra arbeidsgiveravgiften som ble innført i 2023. Da vi begynte arbeidet med rapporten var det svært usikkert hvor lenge den ville bli værende, og mange av NHOs medlemsbedrifter fryktet at den ville bli værende lenge. Underveis i arbeidet har det blitt avklart at avgiften vil bli fjernet fra 1. januar 2025, to år etter at den ble innført. Men selv om den nå fjernes er det fare for at innføringen av den ekstra arbeidsgiveravgiften, uten forvarsel og med svært lite utredning, har fått varige virkninger. Dette er noe vi diskuterer nærmere i vår rapport.

Vi vil takke oppdragsgiverne for et faglig interessant oppdrag om et viktig spørsmål, og vår kontaktperson Victoria Sparman og flere andre for gode faglige innspill underveis i arbeidet.

Denne utgaven erstatter utgave av 12. september, som hadde trykkfeil.

Oslo, 15. september 2024

Åsmund Sunde Valseth og Haakon Vennemo
Partnere
Vista Analyse AS

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	6
1 Innledning	12
1.1 Næringene som rammes av den ekstra arbeidsgiveravgiften	12
1.2 Rapportens disposisjon	16
2 Vurderinger ut fra økonomisk teori og empiri.....	17
2.1 Analyse ut fra økonomisk teori	17
2.2 Empirisk forskning om virkninger av arbeidsgiveravgift	24
3 Modellanalyse av virkningene av ekstra arbeidsgiveravgift	27
3.1 NOREG 2 er en modell av norsk økonomi	27
3.2 Aktører, atferd og markeder i NOREG 2	28
3.3 Regional inndeling og handel	29
3.4 Viktige drivere bak resultatene i modellen	30
3.5 Implementering av ekstra arbeidsgiveravgift i NOREG 2	30
3.6 Resultater fra modellanalysen	32
4 Virkninger gjennom økt usikkerhet og uforutsigbarhet	40
4.1 Ekstra arbeidsgiveravgift tilsvarer betydelig økt trinnskatt	40
4.2 Konsekvensene av økt arbeidsgiveravgift var i liten grad utredet	42
4.3 Det har ikke vært vanlig å bruke midlertidige skatteendringer for å saldere budsjettet eller til konjunkturpolitikk	43
4.4 Innføring, videreføring og treg fjerning skaper forventning om økt arbeidsgiveravgift i framtiden	43
4.5 Den ekstra arbeidsgiveravgiften har trolig bidratt til generell usikkerhet om skattesystemet i Norge	45
4.6 Det bør settes strek for bruk av midlertidige skatteendringer til å saldere budsjettet og drive konjunkturpolitikk	45
5 Referanser.....	46
Vedlegg.....	47
A Sensitivitetsanalyse	48
B Samsvar mellom næringer i rapporten	53
Figurer	
Figur S.1 Økte arbeidskraftkostnader i de ulike hovednæringene, uttrykt ved utgifter til økt arbeidsgiveravgift delt på antall arbeidstakere i hver næring, 2024-kroner.....	7
Figur S.2 Bruk av arbeidskraft etter næring og hvorvidt arbeidstakerne rammes av ekstra arbeidsgiveravgift, i 2030. Endring i millioner kroner mot referansebanen i NOREG 2.	9
Figur S.3 Forventet varighet av den økte arbeidsgiveravgiften, per februar 2024	10
Figur 1.1 Hovednæringene med flest jobber som berøres av ekstra arbeidsgiveravgift, antall jobber	13
Figur 1.2 Ekstra utgifter til arbeidsgiveravgift, mill. 2024-kroner	13
Figur 1.3 Hovednæringene med høyest andel jobber som berøres av ekstra arbeidsgiveravgift.....	14
Figur 1.4 Økte arbeidskraftkostnader i de ulike hovednæringene, uttrykt ved utgifter til økt arbeidsgiveravgift delt på totalt antall sysselsatte i hver næring, 2024-kroner	15
Figur 1.5 Undernæringene som blir mest berørt av ekstra arbeidsgiveravgift, i antall jobber	15
Figur 2.1 Bedriftene om virkninger av økt arbeidsgiveravgift på lønnsvekst	19

Figur 2.2	Virkning av økt avgift i konkurranseutsatt sektor	20
Figur 2.3	Bedriftene om vridning fra mennesker til maskiner og teknologi.....	22
Figur 2.4	Betydning av lønn under marginalproduktivitet.....	26
Figur 3.1	CES-produksjonsteknologien for produksjon av vare i. σ viser substitusjonselastisiteter mellom ulike innsatsfaktorer	29
Figur 3.2	Gjennomsnittlig reallønn etter lønnsnivå over og under terskel, i 2030. Endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG 2 samme år.....	33
Figur 3.3	Bruk av arbeidskraft etter næring og hvorvidt arbeidstakerne rammes av ekstra arbeidsgiveravgift, i 2030. Endring i millioner kroner mot referansebanen i NOREG 2.	34
Figur 3.4	Kapitalintensitet (kapital per årsverk) etter næring, i 2030. Endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG 2.	35
Figur 3.5	Produksjonskostnader etter næring, i 2030. Endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG 2.	36
Figur 3.6	Bruttoproduksjon etter næring, i 2030. Endring i millioner kroner mot referansebanen i NOREG2.	37
Figur 3.7	Egenproduksjon etter næring, i 2030. Relativ endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG 2.	38
Figur 3.8	Importandeler i de private næringene, i 2030. Endring i prosent.....	39
Figur 4.1	Trinnskatt med trinn som tilsvarer ekstra arbeidsgiveravgift, prosent	41
Figur 4.2	Marginalskatt med og uten ekstra arbeidsgiveravgift, prosent	41
Figur 4.3	Forventet varighet av den økte arbeidsgiveravgiften, per september 2023.....	44
Figur 4.4	Forventet varighet av den økte arbeidsgiveravgiften, per februar 2024	44
Figur A.1	Gjennomsnittlig reallønn etter lønnsnivå, for hovedscenario og sensitivitetsscenario. Endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG2.	49
Figur A.2	Bruk av arbeidskraft etter næring og hvorvidt arbeidstakerne rammes av ekstra arbeidsgiveravgift, i 2030. Endring i millioner kroner mot referansebanen i NOREG2.	49
Figur A.3	Kapitalintensitet (kapital per årsverk) etter næring, for hovedscenario og sensitivitetsscenario. Endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG2.	50
Figur A.4	Produsentpriser etter næring, for hovedscenario og sensitivitetsscenario. Endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG2.	51
Figur A.5	Bruttoproduksjon etter næring, for hovedscenario og sensitivitetsscenario. Endring i millioner kroner mot referansebanen i NOREG2.	51
Figur A.6	Egenproduksjon etter næring, for hovedscenario og sensitivitetsscenario. Relativ endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG2.	52
Tabeller		
Tabell 3.1	Årslønn etter utdanningsnivå, beregnet for 2024.	31
Bokser		
Boks 2.1	Stilisert drøfting av virkninger av ekstra arbeidsgiveravgift	18
Boks 2.2	Vridning i bruk av innsatsfaktorer som følge av ekstra arbeidsgiveravgift.....	21
Boks 4.1	Beregning av marginalskatt	42

Sammendrag og konklusjoner

På oppdrag fra NHO og en rekke andre organisasjoner har Vista Analyse vurdert virkningene av den ekstra arbeidsgiveravgiften på høye inntekter. Avgiften ble innført i 2023 og skal fjernes i 2025. Den rammer i stor grad næringer som bruker arbeidskraft med høy kompetanse. Den kan føre til at lønnsomme prosjekter blir ulønnsomme, til at arbeidskraft i for stor grad erstattes med teknologi og til uønsket vridning til arbeidskraft med lavere kompetanse. En modellbasert analyse bekrefter disse resonnementene, men peker særlig på offentlig sektors unntak fra avgiften som et problem.

Den plutselige innføringen av avgiften, nærmest uten utredning, kan ha bidratt til generell usikkerhet om skattesystemet i Norge. Det bør settes strek for bruk av midlertidige skatteendringer til å saldere budsjettet og drive konjunkturpolitikk.

Den ekstra arbeidsgiveravgiften på høye inntekter ble varslet innført i 2023 og så videreført i 2024. Avgiften er på 5 prosent av inntekt over et innslagspunkt, som i 2024 ligger på 850 000 kroner. Avgiften skulle være midlertidig, men det var lenge usikkert hvor lenge den ville vare. Regjeringen har nå varslet at avgiften fjernes fra 1. januar 2025.

På oppdrag fra Abelia, Akademikerne, Finansforbundet, Econa, Finans Norge, IKT Norge, Negotia, Nito, NHO, Rif, Spekter, Tekna og Virke har Vista Analyse vurdert virkningene av den ekstra arbeidsgiveravgiften for norsk økonomi. Vurderingen bygger på økonomisk teori, empirisk forskning og en analyse i den makroøkonomiske modellen NOREG 2.

Sentrale problemstillinger er hvordan avgiften påvirker bedriftenes lønnsomhet og deres bruk av arbeidskraft med høy kompetanse, og hvilke konsekvenser det har på lengre sikt at en slik avgift innføres plutselig og med lite utredning.

Rammer næringer som bruker arbeidskraft med høy kompetanse

Den ekstra arbeidsgiveravgiften rammer særlig næringer som i stor grad benytter arbeidskraft med høy kompetanse, fordi disse typisk har et høyere lønnsnivå. Vi har vurdert hvordan ulike næringer rammes ut fra statistikk utarbeidet av SSB for partiet Høyre, som er gjort tilgjengelig for oss av NHO.

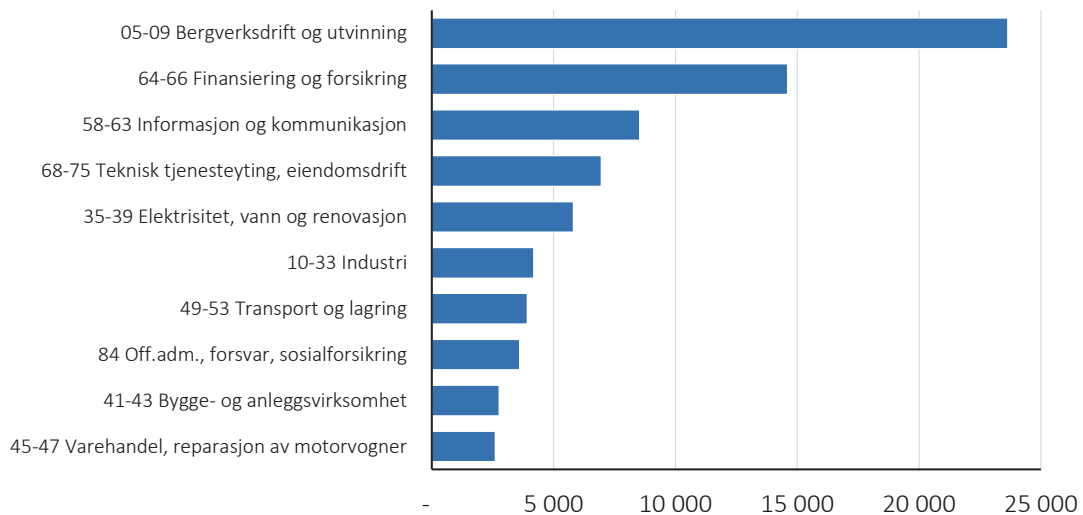
Flest arbeidstakere rammes innenfor hovednæringen *Teknisk tjenesteyting og eiendomsdrift*, som blant annet omfatter arkitekter, jus- og regnskapstjenester og forskning- og utviklingsarbeid. Men det er også et stort antall arbeidstakere som berøres i flere andre næringer, som *Industri og Informasjon og kommunikasjon*.

Utgiftene til arbeidsgiveravgift øker mest innenfor *Bergverksdrift og utvinning*, som i all hovedsak består av petroleumsnæringen.

Det er også *Bergverksdrift og utvinning* som har den største andelen arbeidstakere som berøres, med en høy andel arbeidstakere med inntekt over innslagspunktet. Men *Finansiering og forsikring* og *Informasjon og kommunikasjon* er også næringer med en høy andel arbeidstakere som rammes.

Figur S.1 viser hvor mye næringenes utgifter til arbeidsgiveravgift øker, delt på antall arbeidstakere i næringen. Dette gir uttrykk for hvor stor den relative økningen i arbeidskraftkostnader er i hver næring. Vi ser at kostnadene øker særlig innenfor *Bergverksdrift og utvinning* og *Finansiering og forsikring*.

Figur S.1 Økte arbeidskraftkostnader i de ulike hovednæringene, uttrykt ved utgifter til økt arbeidsgiveravgift delt på antall arbeidstakere i hver næring, 2024-kroner



Kilde: Vista Analyse basert på data fra NHO utarbeidet av SSB for ekstra utgifter til AGA og antall sysselsatte i de ulike hovednæringene fra SSB tabell 07984 for 4. kvartal 2023. For de 10 mest berørte hovednæringene.

Kan gjøre lønnsomme prosjekter ulønnsomme og bidra til mindre bruk av arbeidskraft med høy kompetanse

Den ekstra arbeidsgiveravgiften er en vridende skatt som gjør at bedriftene står overfor en høyere kostnad ved bruk av arbeidskraft med høy kompetanse. Ut fra grunnleggende økonomisk teori har en ekstra arbeidsgiveravgift på høye inntekter en rekke virkninger som innebærer mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser:

- *Lønnsomme prosjekter og virksomheter blir ulønnsomme:* Høyere kostnader som følge av den ekstra arbeidsgiveravgiften kan i noen tilfeller kan gjøre at prosjekter og bedrifter blir ulønnsomme, selv om de egentlig er lønnsomme og skaper verdi for samfunnet. Dette vil særlig gjelde bedrifter som konkurrerer internasjonalt, der prisnivået ikke vil ha blitt påvirket av økt arbeidsgiveravgift.
- *Entreprenørenes insentiver svekkes:* Gründere og entreprenører tar stor risiko, der en stor sannsynlighet for å mislykkes motsvares av en høy oppside dersom det går godt. En ekstra arbeidsgiveravgift reduserer denne oppsiden for alle lønnsomtagere.
- *Arbeidsoppgaver flyttes til utlandet:* For noen bedrifter er det aktuelt å flytte arbeidsoppgaver til utlandet, enten ved at bedriften selv har virksomhet i utlandet eller gjennom å kjøpe tjenester fra bedrifter i utlandet. Hvis ekstra arbeidsgiveravgift fører til at oppgaver flyttes til utlandet i større grad enn de burde, innebærer dette et samfunnsøkonomisk tap. Disse arbeidsoppgavene kan gjøres bedre og/eller billigere i Norge.
- *Arbeidstakere erstattes av maskiner og teknologi:* Som oftest vil det være en viss kombinasjon av arbeidskraft og maskiner som er best. Den ekstra arbeidsgiveravgift kan føre til at

bedrifter i for stor grad erstatter mennesker med maskiner. Det betyr at oppgaver som kunne bli løst bedre, og/eller til en lavere kostnad, av mennesker, i stedet løses av maskiner.

- *Arbeidstakere med høy kompetanse erstattes av lavere kompetanse:* Den ekstra avgiften vil gjøre det mer aktuelt for noen bedrifter å erstatte høykompetent arbeidskraft med arbeidere med lavere kompetanse. Hvis dette skiftet fra høy til lavere kompetanse skjer på grunn av den ekstra avgiften, innebærer det et samfunnsøkonomisk tap.
- *Insentivene til å skaffe seg høy kompetanse svekkes:* Over tid kan lavere etterspørsel etter arbeidskraft med høy kompetanse svekke insentivene til å opparbeide seg slik kompetanse, gjennom å ta utdanning eller å jobbe aktivt for å øke kompetansen sin gjennom arbeidslivet.
- *Det offentlige velger egenproduksjon på områder der private er bedre og/eller rimeligere:* Offentlig sektor blir kompensert for ekstra arbeidsgiveravgift, men ikke for at varer og tjenester kjøpt fra private blir dyrere som følge av avgiften. Det fører til at det i en del tilfeller blir rimeligere for det offentlige å utføre oppgaver selv, når oppgavene kunne blitt utført like bra eller bedre – eller rimeligere – av private.
- *Insentivene til skattemotiverte tilpasninger blir sterkere:* Fordi den ekstra avgiften gjelder lønn fra hver enkelt arbeidsgiver, får arbeidsgiverne insentiv til å dele opp jobber i deltidsstilling. Avgiften kan også føre til inntektsskifting fra arbeids- til eierinntekt og andre former for skattemotiverte tilpasninger.

Over tid kan en del bedrifter motvirke økte kostnader som følge av ekstra arbeidsgiveravgift gjennom å redusere lønnsveksten og/eller øke prisene. Det gjelder særlig bedrifter i bransjer der konkurransen er begrenset eller der bedriftene man konkurrerer mot, også opplever kostnadsøkning. Bedrifter som er i hard konkurranse på et internasjonalt marked har liten mulighet til å øke prisene.

Empirisk forskning tilsier lavere generell lønnsvekst og at det går dårligere for bedrifter som rammes hardt av avgiften

Saez m.fl. (2019) og Ku m.fl. (2020) er to forskningsartikler som ser på endringer i arbeidsgiveravgiften i henholdsvis Sverige og Norge. De ser riktignok på andre endringer i avgiften enn økning for høye inntekter. Saez m.fl. (2019) studerer en reduksjon for unge arbeidstakere og Ku m.fl. (2020) studerer en økning for arbeidstakere i visse geografiske områder. Men likhet i institusjonelle forhold som organiseringsgrad og sammenpresset lønnsstruktur gjør at de likevel er svært relevante for å drøfte virkningene av den ekstra arbeidsgiveravgiften i Norge.

Saez m.fl. finner ingen virkning på lønn for de unge arbeidstakerne som omfattes av reduksjonen, sammenlignet med lignende arbeidstakere som ikke omfattes. Sysselsettingen av unge arbeidstakere øker, fordi bedriftene står overfor lavere arbeidskraftskostnader. Bedrifter med en høy andel unge arbeidstakere vokser etter reduksjonen i arbeidsgiveravgiften. Virkningene er større for bedrifter som sannsynligvis har vanskeligere tilgang på kapital. Selv om lønnen til unge arbeidstakere ikke stiger spesielt, stiger lønningene generelt i bedrifter som får redusert sine kostnader mye når avgiften reduseres. Forfatterne peker på deling av overskudd mellom arbeidsgivere- og arbeidstakere som en mulig forklaring.

Ku m.fl. finner at økninger i arbeidsgiveravgiften bare delvis ble veltet over i lavere lønn. I tråd med dette finner de en signifikant reduksjon i lokal sysselsetting, som hovedsakelig er knyttet til

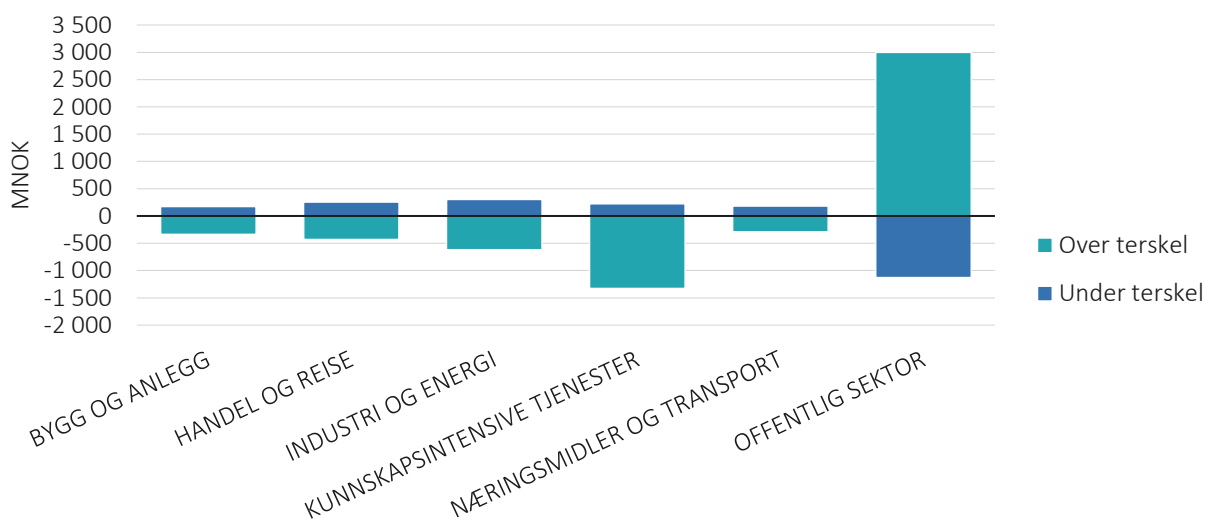
at arbeidstakere blir arbeidsløse eller forlater arbeidsstyrken. Forfatterne peker på høy organisasjonsgrad og sentraliserte lønnsforhandlingsordninger som årsaker til at lønnen i begrenset grad faller.

Funnene fra disse forskningsartiklene har interessante implikasjoner for virkningene av økt arbeidsgiveravgift på høye inntekter i Norge, hvis de samme mekanismene gjør seg gjeldende for arbeidstakere med høy kompetanse og høy inntekt. Lønn(svekst) for arbeidstakere med høy kompetanse vil reduseres lite eller ingenting, sammenlignet med lønn til andre ansatte, dersom hensynet til lønnslikhet slår inn på samme måte. Bedrifter som rammes hardt av avgiftsøkningen vil vokse mindre eller krympe i etterkant av økningen. De vil sysselsette færre, investere mindre, få lavere inntekter og få mindre overskudd. Til slutt kan man forvente generelt lavere lønnsvekst i bedrifter som rammes hardt.

Modellanalysen bekrefter teoriargumentene

Vi har testet og tallfestet teoriargumentene i en kvantitativ analyse med den anvendte generelle likevektsmodellen NOREG 2. I korte trekk er dette en modell med de egenskapene økonomer vanligvis legger til grunn når virkninger av skatter, avgifter og reguleringer beskrives. Modellen knytter aktørene i økonomien sammen gjennom kryssløpet, faktormarkedene og budsjettbetingelsene. Prisene er fleksible og sørger for at ressursene utnyttes full ut.

Figur S.2 **Bruk av arbeidskraft etter næring og hvorvidt arbeidstakerne rammes av ekstra arbeidsgiveravgift, i 2030. Endring i millioner kroner mot referansebanen i NOREG 2.**



Kilde: Vista Analyse

Den kvantitative analysen gjenspeiler de kvalitative resonnementene fra modellanalysen. Men den viktigste innsikten fra analysen er kanskje at ekstra arbeidsgiveravgift som unntar offentlig sektor, betyr at økonomiens ressurser vris fra privat og over til offentlig sektor. Offentlig sektor vinner, privat sektor taper. Kompensasjonen for ekstra arbeidsgiveravgift i offentlig sektor fungerer på samme måte som et subsidium av høytlønnet arbeidskraft i sektoren. «Subsidiet» fører til at offentlig sektor bruker mer høytlønnet arbeidskraft og privat sektor bruker mindre, som Figur S.2 viser. Offentlig sektors kostnader går ned, kostnadene i privat sektor går opp. Offentlig sektor øker sin egenproduksjon på bekostning av innkjøp fra privat sektor. Utslagene er ikke prosentvis store, men de er betydelige sammenliknet med økningen i arbeidsgiveravgift.

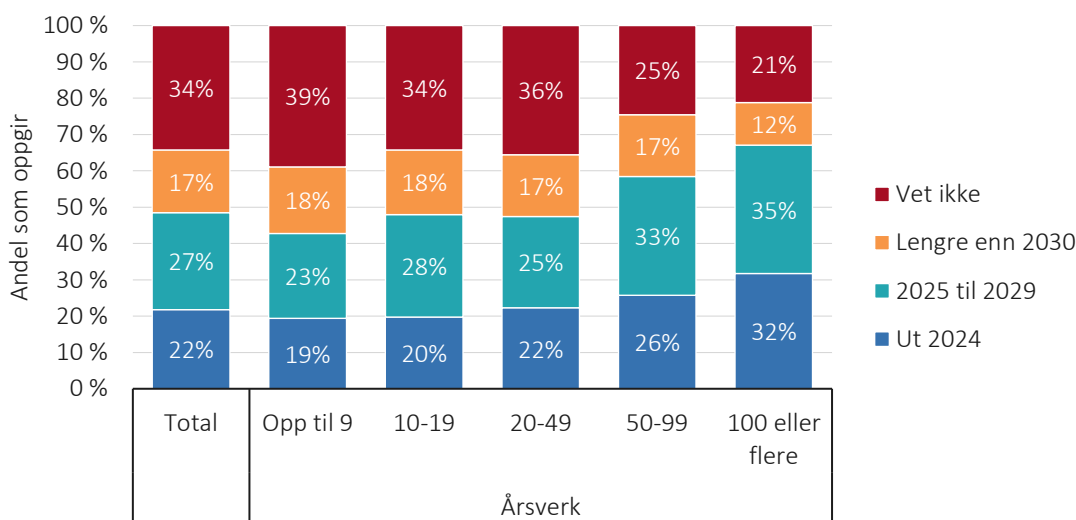
Vi har ikke lagt merke til at andre tidligere har påpekt denne «subsideringen» av offentlig sektor som en viktig virkning av ekstra arbeidsgiveravgift.

Har bidratt til usikkerhet om skattesystemet i Norge

Innføringen av den ekstra arbeidsgiveravgiften har trolig bidratt til usikkerhet og en forventning om at en slik avgift kan bli innført igjen i framtiden. Usikkerhet er negativt for mange beslutninger i næringslivet, for eksempel om igangsetting av nye prosjekter og om å starte nye bedrifter. Mange bedrifter vil legge til grunn høyere forventet arbeidsgiveravgift for arbeidskraft med høy kompetanse og høy inntekt. Gründere vil tenke det samme.

Det at den ekstra arbeidsgiveravgiften har bidratt til slike forventninger understrekes av NHOs medlemsundersøkelser fra 2023 og 2024. I september 2023 hadde det etablert seg en tydelig forventning om at den ekstra avgiften ville bli værende lenge, og bare 13 prosent av bedriftene trodde den ville bli avviklet etter 2023. På tross av at medlemsundersøkelsen fra 2024 ble gjennomført etter at finansministeren hadde uttalt at avgiften ville bli fjernet i 2025, var det som Figur S.3 viser fortsatt en betydelig andel som forventet at den ville bli værende lenge. Nesten én femtedel av bedriftene forventet at den ville bli værende lengre enn til 2030.

Figur S.3 Forventet varighet av den økte arbeidsgiveravgiften, per februar 2024



Kilde: Vista Analyse, basert på NHOs medlemsundersøkelse (februar 2024). Spørsmålet som ble stilt var «Fra og med 1. januar 2023 ble det innført en ekstra arbeidsgiveravgift på 5 prosent for inntekter over 750 000 kroner. I 2024 er avgiften videreført for inntekter over 850 000 kroner. Hvor lenge tror du at den ekstra arbeidsgiveravgiften vil vare?». N = 3197

Den ekstra arbeidsgiveravgiften har trolig også bidratt til mer generell usikkerhet om det norske skattesystemet. Høyprisbidraget på strøm er et annet eksempel på at regjeringen med lite utredning og uten varsel har innført en skatt som det er sterke faglige argumenter mot.

Innføringen av ekstra arbeidsgiveravgift strider mot uttalte mål for hva som er viktig i skattepolitikken. Ved behandlingen av stortingsmeldingen om bedriftsbeskatning uttalte en samlet finanskomité at «skattereglene bør være mest mulig stabile og forutsigbare» (Finanskomiteen, 2016). I skatteproposisjonen for 2024 skriver regjeringen at «Norge må ha gode generelle skatte- og avgiftsregler for å beholde og tiltrekke seg næringsvirksomhet og kapital» og at «et stabilt og forutsigbart regelverk betyr også mye for de samlede rammebetingelsene for

næringsvirksomhet», og det vises til at Hurdalsplattformen legger vekt på å føre en forutsigbar og ansvarlig skattepolitikk overfor næringslivet (Finansdepartementet, 2023a).

Hvis bedrifter vurderer rammevilkårene i Norge som mindre stabile og forutsigbare, kan det bidra til at lønnsom næringsvirksomhet etableres i andre land eller ikke etableres i det hele tatt.

Bør settes strek for bruk av midlertidige skatteendringer til å saldere budsjettet og drive konjunkturpolitikk

I Norge er det svært uvanlig å bruke midlertidige skatteendringer til å saldere budsjettet eller styre presset i økonomien. Vi har et finanspolitisk rammeverk som legger godt til rette for å håndtere skiftende økonomiske tider.

Den ekstra arbeidsgiveravgiften har fått kritikk fra Finansdepartementets rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser, som i sin siste uttalelse konkluderer med at den «ekstra arbeidsgiveravgiften på høyere lønninger bør fjernes snarest» (Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser, 2024). Utvalget poengterer at:

Økt arbeidsgiveravgift betyr økt effektiv marginalsatt på arbeid. På lang sikt har den høyeste effektive marginalsatten 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 horisont skaper dessuten økt usikkerhet rundt fremtidig skattesystem. Dette trekker i retning av lavere investeringer i norsk næringsliv.

Regjeringen har etter dette varslet at den ekstra arbeidsgiveravgiften vil bli fjernet fra 1. januar 2025. Det er imidlertid ingenting som tyder på at regjeringen mener at avgiften ikke burde vært innført i første omgang, eller at lignende midlertidige skatte- og avgiftsendringer ikke vil bli gjennomført i framtiden.

Vista Analyseres faglige vurdering er at det bør settes strek over bruk av midlertidige skatteendringer til å saldere statsbudsjettet og drive konjunkturpolitikk. Aktørene i norsk økonomi skal kunne legge til grunn stabile og forutsigbare rammevilkår, og at eventuelle endringer er utredet og faglig godt begrunnet. Hvert tilfelle av midlertidige skatteendringer bidrar til å erodere uttalte mål om stabilitet i skattepolitikken og skaper utrygghet om økonomien vår.

1 Innledning

Høsten 2022 la regjeringen fram et overraskende forslag om ekstra arbeidsgiveravgift på høye inntekter. Den ekstra avgiften ble innført i 2023 og så videreført i 2024. Avgiften er på 5 prosent av inntekt over et innslagspunkt. Innslagspunktet ble økt i 2024, fra 750 000 til 850 000 kroner. Dette var imidlertid bare 60 000 kroner ut over det som følger av lønnsveksten forventet av Finansdepartementet.

På oppdrag fra Abelia, Akademikerne, Finansforbundet, Econa, Finans Norge, IKT Norge, Negotia, Nito, NHO, Rif, Spekter, Tekna og Virke har Vista Analyse utarbeidet en rapport om konsekvenser av den ekstra arbeidsgiveravgiften for norsk økonomi. Vi har vurdert virkningene ut fra grunnleggende økonomisk teori, empirisk forskning og ved hjelp av den økonomiske modellen NOREG 2.

Regjeringen har nå varslet at avgiften vil fjernes fra 1. januar 2025. Likevel er det grunn til å tro at bruken av en midlertidig skatt for å saldere budsjettet og for å drive konjunkturpolitikk kan ha fått varige konsekvenser gjennom forventninger om høyere arbeidsgiveravgift også i framtiden, og økt usikkerhet om rammevilkårene i Norge mer generelt. Slike virkninger har også vært tema for vår analyse.

Videre i innledningen beskriver vi kort hvilke næringer som rammes mest av den ekstra arbeidsgiveravgiften, før vi gir en oversikt over rapportens disposisjon.

1.1 Næringene som rammes av den ekstra arbeidsgiveravgiften

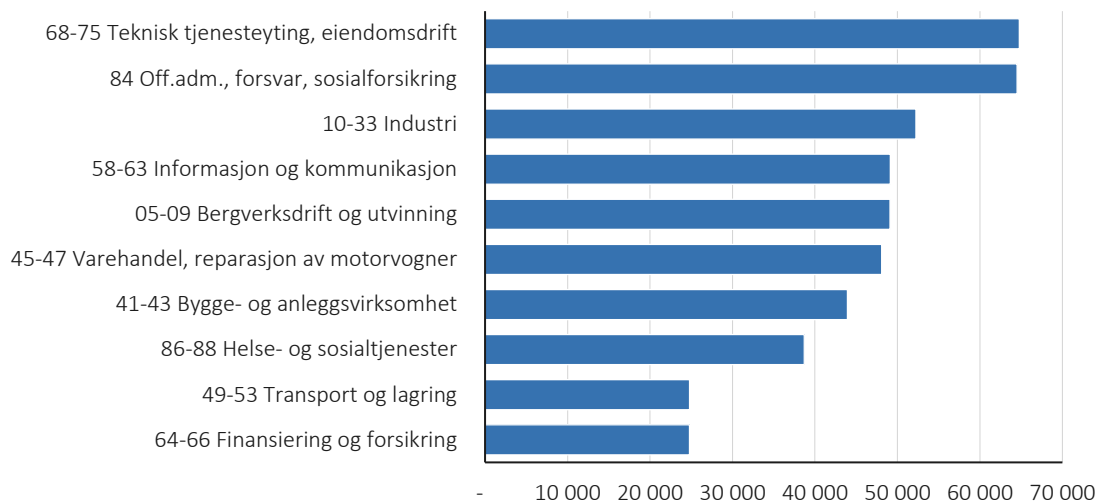
Økt arbeidsgiveravgift rammer særlig næringer som i stor grad benytter arbeidskraft med høy kompetanse, fordi disse typisk har et høyere lønnsnivå. På oppdrag fra partiet Høyre har SSB utarbeidet statistikk for hvordan næringene rammes, på bakgrunn av registerdata som ikke er offentlig tilgjengelig. Statistikken er tilgjengeliggjort for oss av NHO og sammenstilt med offentlig tilgjengelige tall fra SSB for å beskrive hvordan ulike næringer rammes. SSB tar utgangspunkt i 2022-data, men vi har prisjustert tallene til 2024 og benyttet 850 000 kroner som innslagspunkt.

Absolutte mål på hvordan næringene rammes: Antall jobber og økte utgifter

Figur 1.1 viser i hvilke næringer det er flest jobber som berøres av den økte arbeidsgiveravgiften, ut fra SSBs inndeling i hovednæringer¹. Hovednæringen med flest jobber som berøres, *Teknisk tjenesteyting og eiendomsdrift*, er bredere enn hva man kan få inntrykk av ut fra navnet. Her inngår blant annet arkitekter, jus- og regnskapstjenester og forskning- og utviklingsarbeid, som alle er undernæringer der et betydelig antall jobber berøres. Videre ser vi at antallet som berøres er høyt også i en rekke andre næringer, blant annet *Industri og Informasjon og kommunikasjon*.

¹ For en forklaring av hvordan næringene i dette kapittelet samsvarer med næringene i modellkjøringen som gjøres senere i rapporten, se Vedlegg **Feil! Fant ikke referanseilden.**

Figur 1.1 Hovednæringene med flest jobber som berøres av ekstra arbeidsgiveravgift, antall jobber

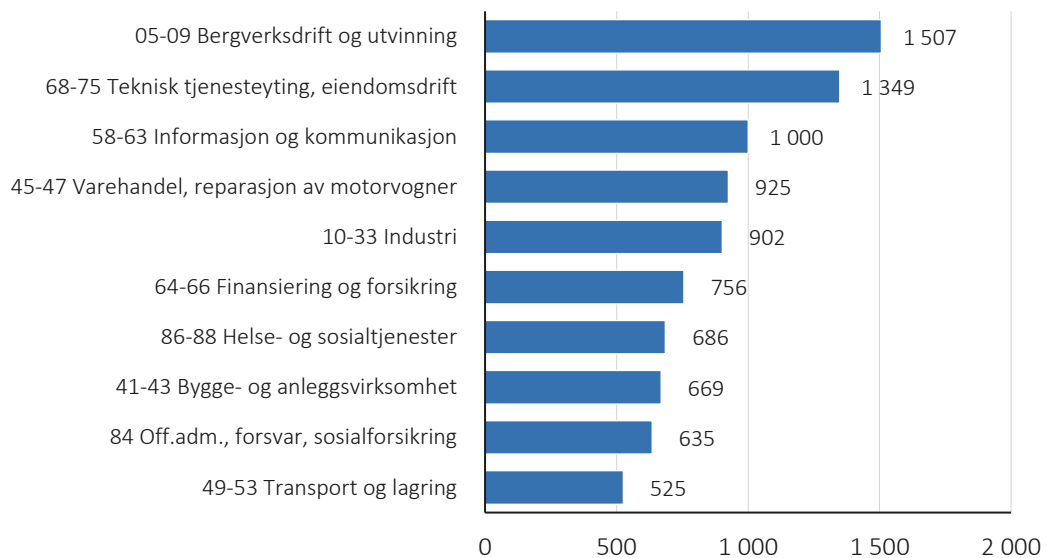


Kilde: Vista Analyse basert på data fra NHO utarbeidet av SSB.

Noen av næringene i denne tabellen inkluderer mange jobber i offentlig sektor. Disse kompenseres imidlertid for den økte arbeidsgiveravgiften. Dette omtales nærmere i delkapitlene 2.1 og 3.6.4.

Figur 1.2 viser hvor mye utgiftene til arbeidsgiveravgift samlet øker i de 10 næringene der utgiftene øker mest. Utgiftene øker mest innenfor *Bergverksdrift og utvinning*, som i all hovedsak består av petroleumsnæringen, som dermed er den næringen som også bidrar med mest av inntektene fra den ekstra arbeidsgiveravgiften. Vi ser imidlertid at den brede næringen *Teknisk tjenesteyting og eiendomsdrift*, nærmere beskrevet over, også her kommer høyt.

Figur 1.2 Ekstra utgifter til arbeidsgiveravgift, mill. 2024-kroner

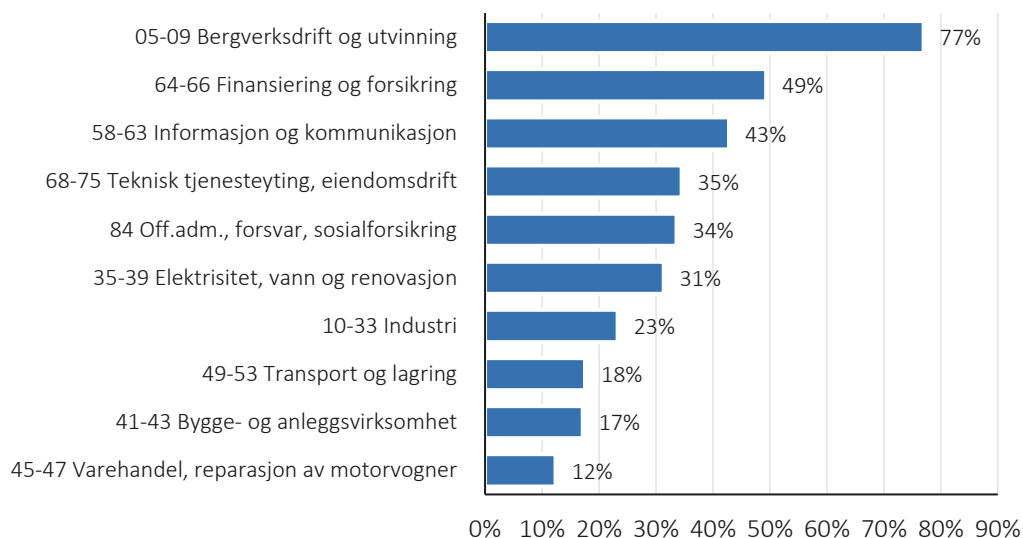


Kilde: Vista Analyse basert på data fra NHO utarbeidet av SSB. Figuren omfatter hovednæringene (10) med de høyeste ekstra utgiftene til arbeidsgiveravgift i millioner kroner.

Relative mål på hvordan de rammes: Andel jobber og økte utgifter per sysselsatt

Figur 1.3 gir uttrykk for en annen side ved hvor hardt den ekstra arbeidsgiveravgiften rammer hver næring, gjennom andelen jobber som berøres. Mens figurene ovenfor ga absolutte mål på hvordan næringene rammes, gir denne figuren et relativt mål på hvordan næringene rammes. Igjen er petroleumsnæringen på topp, men det er verdt å merke seg at *Finansiering og forsikring* og *Informasjon og kommunikasjon* her markerer seg som næringer der en høy andel av jobbene berøres. *Finansiering og forsikring* omfatter blant annet bank- og forsikringsvirksomhet og tjenester tilknyttet disse.

Figur 1.3 Hovednæringene med høyest andel jobber som berøres av ekstra arbeidsgiveravgift

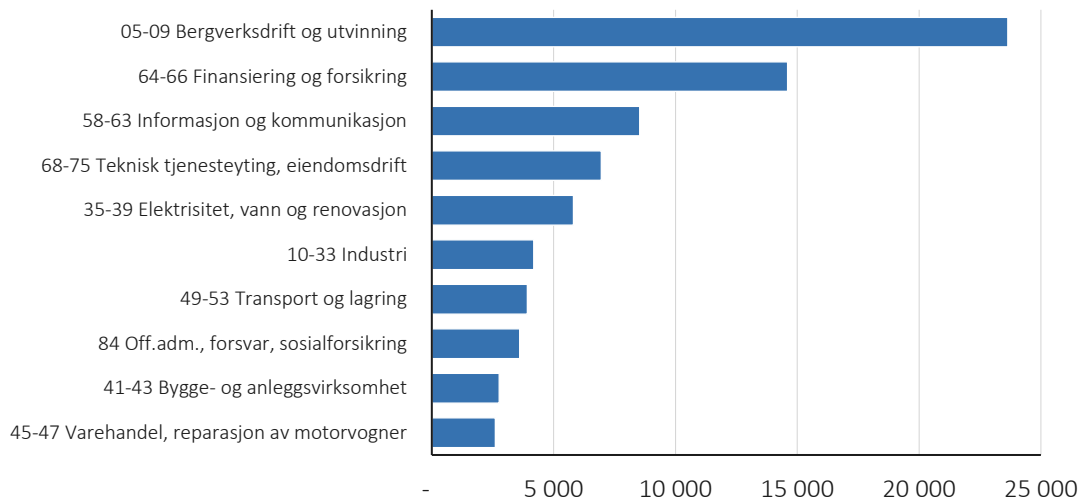


Kilde: Vista Analyse basert på data fra NHO utarbeidet av SSB. Figuren omfatter hovednæringene (10) med størst andel jobber som berøres av ekstra arbeidsgiveravgift. Antall jobber i hovednæringen er basert på SSB Tabell 11654 for 2022.

For å kunne beskrive fullt ut hvor hardt de ulike næringene rammes av ekstra arbeidsgiveravgift, må vi ta hensyn til både hvor mye utgiftene øker og hvor stor næringen er.

Figur 1.4 viser hvor mye næringenes utgifter til arbeidsgiveravgift øker, delt på antall sysselsatte i næringen. Dette gir uttrykk for hvor stor den relative økningen i arbeidskraftkostnader er i hver næring. Vi ser at kostnadene øker særlig innenfor *Bergverksdrift og utvinning* og *Finansiering og forsikring*.

Figur 1.4 Økte arbeidskraftkostnader i de ulike hovednæringene, uttrykt ved utgifter til økt arbeidsgiveravgift delt på totalt antall sysselsatte i hver næring, 2024-kroner

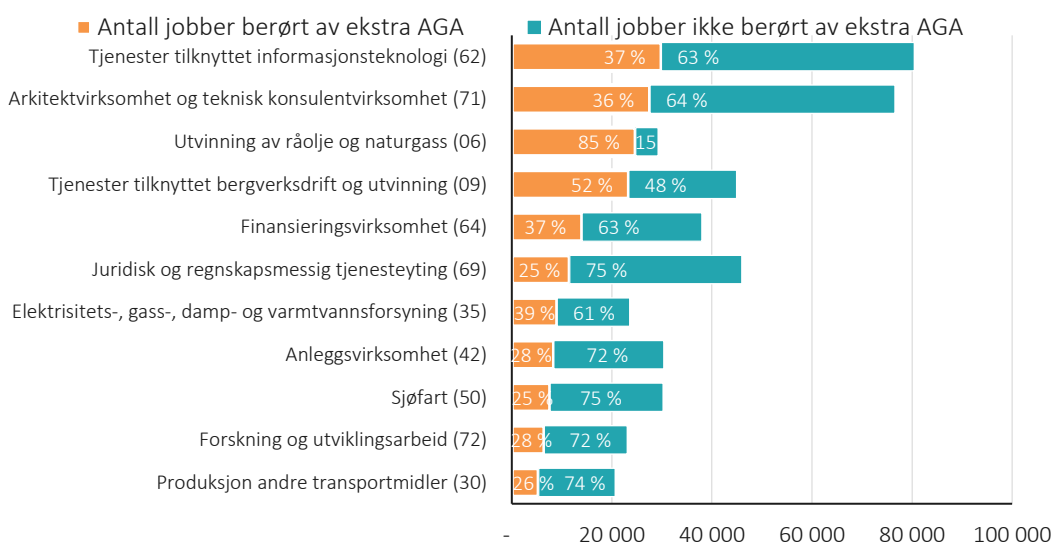


Kilde: Vista Analyse basert på data fra NHO utarbeidet av SSB for ekstra utgifter til AGA og antall sysselsatte i de ulike hovednæringene fra SSB tabell 07984 for 4. kvartal 2023. For de 10 mest berørte hovednæringene.

Undernæringene som blir mest berørt av ekstra arbeidsgiveravgift

I Figur 1.5 har vi plukket ut de undernæringene der flest jobber berøres av økt arbeidsgiveravgift, på tvers av hovednæringene. De oransje delene av søylene er antall jobber som berøres, mens de turkise delene er antall som ikke berøres, slik at hver søyle samlet gir antall jobber i næringen. I tillegg er søylene påført hvilken andel av jobbene i næringen som dette tilsvarer. Vi ser her at mange jobber berøres innenfor IKT og arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet, som er typiske kunnskapsintensive næringer.

Figur 1.5 Undernæringene som blir mest berørt av ekstra arbeidsgiveravgift, i antall jobber



Kilde: Vista Analyse basert på data utarbeidet av SSB på bakgrunn av registerdata. Kun inkludert næringene som blir mest berørt i antall jobber hvor minst 25 % av jobbene i næringen berøres av ekstra arbeidsgiveravgift.

1.2 Rapportens disposisjon

Resten av rapporten er organisert slik:

- I kapittel 2 vurderer vi først virkningene av den ekstra arbeidsgiveravgiften ut fra grunnleggende økonomisk teori, supplert med noen resultater fra NHOs medlemsundersøkelse. Deretter drøfter vi virkningene i lys av empirisk forskning på endringer i arbeidsgiveravgift i Norge og Sverige.
- I kapittel 3 beskriver vi den makroøkonomiske modellen NOREG 2 og presenterer resultatene fra modellanalysen av virkninger av den ekstra arbeidsgiveravgiften.
- I kapittel 4 drøfter vi hvilke virkninger den ekstra arbeidsgiveravgiften vil ha gjennom økt uforutsigbarhet og usikkerhet, både om arbeidsgiveravgiften og om skattesystemet i Norge mer generelt. Her kommer vi også med våre anbefalinger.

2 Vurderinger ut fra økonomisk teori og empiri

Dette kapitlet beskriver virkningene av den ekstra arbeidsgiveravgiften ut fra ulike innfallsvinkler. Vi begynner i delkapittel 2.1 med å beskrive hvilke virkninger man vil forvente ut fra grunnleggende økonomisk teori, supplert med noen resultater fra NHOs medlemsundersøkelse. Deretter drøfter vi virkningene i lys av resultater fra fersk empirisk forskning på endringer i arbeidsgiveravgift i Norge og Sverige.

2.1 Analyse ut fra økonomisk teori

Skatter og avgifter bidrar til å finansiere velferdsordninger og til omfordeling. Samtidig medfører mange skatter kostnader for norsk økonomi, fordi de gjør at vi bruker samfunnets ressurser mindre effektivt. Skatter må derfor fastsettes ut fra en avveining mellom effektivitets- og fordelingshensyn, og en avveining mellom kostnader ved skattlegging og verdien av offentlige tjenester.

Med utgangspunkt i grunnleggende økonomisk teori² beskriver vi i denne delen virkningene av økt arbeidsgiveravgift, knyttet til at:

- Lønnsveksten dempes og prisene stiger
- Lønnsomme prosjekter og virksomheter blir ulønnsomme
- Arbeidsoppgaver flyttes til utlandet
- Arbeidstakere erstattes av maskiner og teknologi
- Arbeidstakere med høy kompetanse erstattes av lavere kompetanse
- Incentivene til å skaffe seg høy kompetanse svekkes
- Det offentlige velger egenproduksjon på områder der private er bedre og/eller rimeligere
- Incentivene til skattemotiverte tilpasninger blir sterkere

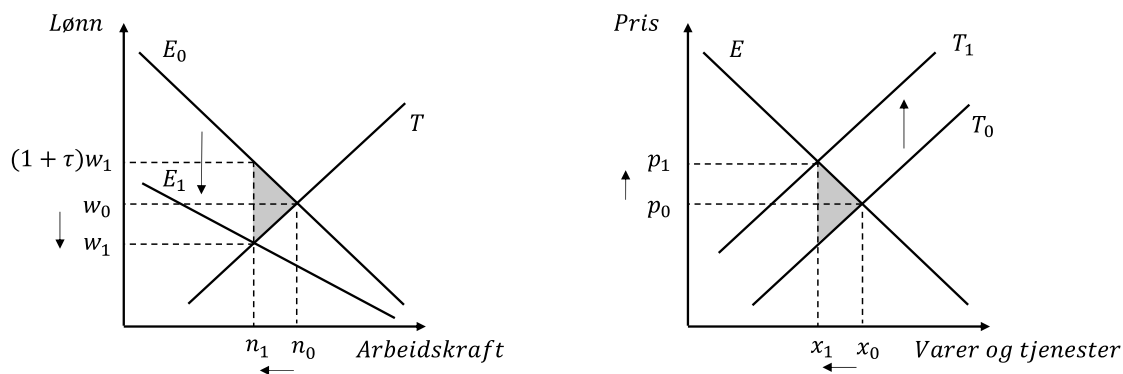
Noen av disse virkningene gjelder først og fremst på lengre sikt. Men det er fare for at flere av de langsiktige virkningene gjelder selv om den ekstra avgiften avvikles fra 1. januar 2025, fordi innføringen og videreføringen har skapt en forventning om at arbeidsgiveravgiften kan bli økt igjen i framtiden. Bedriftene må derfor i sine beslutninger ta høyde for at avgiften med en viss sannsynlighet kan bli økt. Forventet arbeidsgiveravgift vil da være høyere enn den formelle satsen. Vi diskuterer dette nærmere i kapittel 4 nedenfor.

Før vi går videre til de konkrete virkningene viser vi i Boks 2.1 mer generelt hvordan arbeidsgiveravgift dels veltes over i lavere lønn og dels i høyere priser, og fører til et samfunnsøkonomisk tap.

² Norske oversikter er Strøm og Vislie (2008), Vislie, Christiansen, Holtmark og Strøm (2021). Internasjonale overisker er blant annet Varian (1992) og Varian (2019).

Boks 2.1 Stilisert drøfting av virkninger av ekstra arbeidsgiveravgift

I figurene nedenfor har vi illustrert virkningene av økt arbeidsgiveravgift i arbeidsmarkedet (venstre) og i et varemarked (høyre). For enkelhets skyld er økningen framstilt som innføring av en arbeidsgiveravgift med sats τ . Figurene viser sammen hvordan arbeidsgiveravgiften dels veltes over i lavere lønn og dels i høyere priser, og fører til et samfunnsøkonomisk tap. Det er virkningene i de to første kulepunktene nevnt overfor som illustreres i disse figurene, at lønnsveksten dempes og prisene stiger og at lønnsomme prosjekter og virksomheter blir ulønnsomme.



I arbeidsmarkedet fører økt arbeidsgiveravgift til at det etterspørres mindre arbeidskraft. I figuren til venstre er dette illustrert ved at etterspørselskurven, som angir hvor mye arbeidskraft som etterspørres ved ulike lønnsnivåer, skifter (roterer) nedover fra E_0 til E_1 når det innføres arbeidsgiveravgift med sats τ . Endringen gjenspeiler at selv om arbeidsgiver samlet er villig til å betale like mye som før, er det mindre igjen til arbeidstaker når betalingen også skal dekke arbeidsgiveravgift. Bruken av arbeidskraft går ned. Fallet dempes imidlertid av at lønnen faller fra w_0 til w_1 når bruken av arbeidskraft går ned. Til syvende og sist øker arbeidsgivers kostnad fra w_0 til $(1 + \tau)w_1$.

Kort oppsummert slår arbeidsgiveravgiften ut i høyere lønnsutgifter for arbeidsgiver og lavere lønn til arbeidstaker. Fordi arbeidskraften er blitt dyrere for arbeidsgiver og fordi arbeidstaker sitter igjen med mindre av lønnen, går mengden arbeidskraft som benyttes ned.

Det samfunnsøkonomiske tapet i arbeidsmarkedet er gitt ved trekanten som tegnes opp av forskjellen mellom verdien av det arbeidskraften som ikke lenger benyttes ($n_0 - n_1$) kunne ha produsert, og hva dette ville ha kostet arbeidstakerne i form av tapt fritid. Denne trekanten er farget grå i figuren.

I markedet for varer og tjenester, altså markedet for det som produseres ved hjelp av arbeidskraften, vil økt skatt på arbeid føre til økte kostnader for bedriftene. I figuren til høyre er dette illustrert ved at tilbudskurven, som angir hvor mye bedriften vil produsere ved ulike priser, skifter oppover fra T_0 til T_1 . Høyere kostnader for bedriftene slår ut i høyere pris, p_1 i stedet for p_0 . Samtidig vil forbrukerne kjøpe mindre når prisene stiger, slik at produsert mengde faller fra x_0 til x_1 .

Det samfunnsøkonomiske tapet i varemarkedet er gitt ved trekanten mellom verdien av det en ville ha produsert uten skatten, og hva det egentlig koster bedriften å produsere dette. Trekanten er farget grå i figuren.

Hvordan betalingen av arbeidsgiveravgiften fordeles mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, avhenger av elastisitetene til etterspørsel og tilbud av arbeidskraft. Mer elastisk etterspørsel (flatere kurve) innebærer at lønnen faller mer. Da bæres mer av avgiften av arbeidstaker. Motsatt innebærer mer elastisk tilbud at lønnen faller mindre, slik at mer av avgiften bæres av arbeidsgiver. Hvem som bærer avgiften, er et empirisk spørsmål som diskuteres nærmere i kapittel 2.2.

Videre i denne delen beskriver vi de uønskede tilpasningene som den ekstra arbeidsgiveravgiften fører til, med vekt på hvilken kostnad avgiften har for samfunnet.

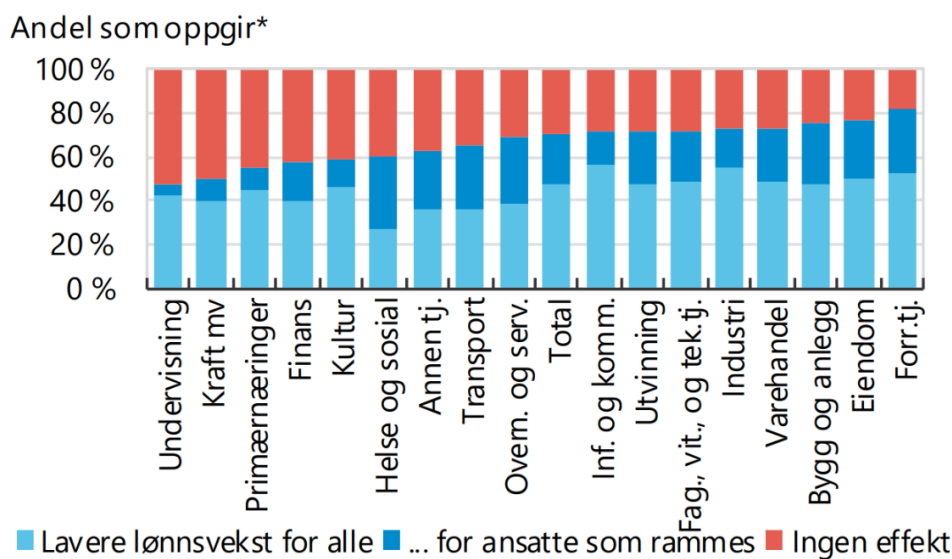
Lønnsveksten dempes og prisene stiger mer

Over tid kan en del bedrifter motvirke økte kostnader som følge av ekstra arbeidsgiveravgift gjennom å redusere lønnsveksten og/eller øke prisene.

I figuren for arbeidsmarkedet i Boks 2.1 ble økt arbeidsgiveravgift illustrert gjennom et negativt skift i etterspørselskurven, fordi bedriftene etterspør mindre arbeidskraft når arbeidskraften er blitt mer kostbar. Figuranalysen viste at den økte kostnaden for arbeidsgiver delvis ble veltet over på arbeidstaker, ved at lønn til arbeidstaker ble redusert fra w_0 til w_1 . Arbeidsgiver betaler τw_1 i avgift for én enhet arbeidskraft, men sammenlignet med situasjonen før avgiften har arbeidsgivers kostnad bare økt med $(1 + \tau)w_1 - w_0 < \tau w_1$. Resten, $w_0 - w_1$, bæres av arbeidstaker gjennom lavere lønn.

Figur 2.1 fra, NHOs medlemsundersøkelse fra 2023, viser at det er en betydelig andel av bedriftene som mener at økt arbeidsgiveravgift vil påvirke lønnsnivået.

Figur 2.1 Bedriftene om virkninger av økt arbeidsgiveravgift på lønnsvekst



*Hvordan vil økt arbeidsgiveravgift påvirke lønnsfastsettelsen i bedriften?

Kilde: NHOs medlemsundersøkelse, september 2023

I figuren for markedet for varer og tjenester i Boks 2.1 ble virkningen av økt arbeidsgiveravgift på prisene illustrert gjennom et negativt skift (oppover) i tilbudskurven, fordi bedriftene tilbyr mindre når kostnadene er høyere. De økte kostnadene veltes imidlertid delvis over i høyere varepris, fordi forbrukerne er villige til å betale mer for varene når det finnes mindre av dem. I figuren i Boks 2.1 så vi hvordan prisen øker fra p_0 til p_1 .

Ut fra grunnleggende økonomisk teori vil i hvilken grad bedrifter kan velte økte kostnader over i høyere priser avhenge av om de tilhører skjermet sektor og først og fremst konkurrerer mot andre bedrifter som også rammes av økt arbeidsgiveravgift, eller om de tilhører konkurranseutsatt sektor og konkurrerer mot bedrifter i andre land som ikke har opplevd en slik kostnadsøkning.

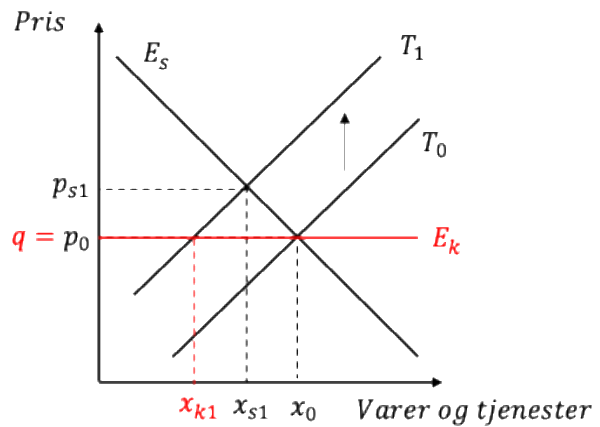
Bedrifter i skjermet sektor kan delvis motvirke kostnadsøkningen ved å velte noe av kostnadene over i høyere priser på varene og tjenestene de produserer. De høye prisene vil imidlertid føre til at forbrukerne kjøper mindre. Bedrifter i skjermet sektor som i praksis konkurrerer mot offentlig egenproduksjon vil i mindre grad ha mulighet til å velte kostnadene over i høyere priser, fordi offentlig sektor på grunn av kompensasjonen ikke opplever en tilsvarende kostnadsøkning.

Bedrifter i konkurranseutsatt sektor har i liten grad mulighet til å velte økte kostnader over i høyere priser, fordi de da ville blitt utkonkurrert av bedrifter i andre land som ikke har opplevd en tilsvarende kostnadsøkning.

Dette er vist i Figur 2.2. Figuren tar utgangspunkt i figuren for varemarkedet fra Boks 2.1, men med en rød etterspørselskurve E_k for konkurranseutsatt sektor. Etterspørselen i konkurranseutsatt sektor er gitt av verdensmarkedsprisen q . Når avgiften øker og tilbudskurven skifter oppover fra T_0 til T_1 , må produksjonen i konkurranseutsatt sektor reduseres helt til verdensmarkedsprisen q dekker kostnader medregnet avgift. Produksjonen reduseres da mer enn i skjermet sektor der betalingsviljen øker etter hvert som forbruket går ned, i figuren representert med etterspørselskurven E_s og variabler med fotskrift s .

Det er verdt å merke seg at konkurranseutsatt sektor er mer enn industrien. Mange av bedriftene i næringene som rammes hardt av økt arbeidsgiveravgift konkurrerer i internasjonale markeder, blant annet bedrifter innenfor informasjonsteknologi og arkitekter.

Figur 2.2 Virkning av økt avgift i konkurranseutsatt sektor



Kilde: Vista Analyse

Lønnsomme prosjekter og bedrifter blir ulønnsomme

Høyere kostnader som følge av den ekstra arbeidsgiveravgiften kan i noen tilfeller kan gjøre at prosjekter og bedrifter blir ulønnsomme, selv om de egentlig er lønnsomme og skaper verdi for samfunnet. Dette innebærer et samfunnsøkonomisk tap. I Boks 2.1 er dette illustrert med de gråskraverte trekantene som representerer dødvektstap. For produksjonen $x_0 - x_1$ som faller bort på grunn av avgiften er nytten (betalingsviljen) høyere enn produksjonskostnaden.

Dette vil særlig gjelde bedrifter som konkurrerer internasjonalt, der prisnivået ikke vil ha blitt påvirket av økt arbeidsgiveravgift. I Figur 2.2 ovenfor viste vi hvordan produksjonen reduseres mer som følge av økt avgift, når det ikke er mulig å velte økte kostnader over i økt pris..

For eksempel vil et arkitektkontor som konkurrerer med selskaper fra andre land om oppdrag, i mange tilfeller ha begrenset mulighet for å gå opp i pris uten å risikere å tape oppdrag. Dette kan bety at det norske arkitektkontoret lar være å delta i en del konkurranser som en ville ha vært med i hvis det ikke hadde vært for økt arbeidsgiveravgift, fordi en ikke kan forvente å vinne med en pris som forsvarer kostnadene.

Arbeidsoppgaver flyttes til utlandet

For en del bedrifter er det aktuelt å flytte arbeidsoppgaver til utlandet, enten ved at bedriften selv har virksomhet i utlandet eller gjennom å kjøpe tjenester fra bedrifter i utlandet.

Det er ikke slik at flytting av arbeidsoppgaver til utlandet generelt medfører et samfunnsøkonomisk tap. I en del tilfeller kan arbeidsoppgaver gjøres rimeligere og/eller bedre i andre land.

Men ekstra arbeidsgiveravgift vil føre til at bedriftene flytter arbeidsoppgaver til utlandet *i større grad enn de burde*, fordi det koster relativt mer enn før å utføre arbeidsoppgavene i Norge. Når arbeidsoppgaver flyttes til utlandet fordi skatt på arbeid er høyere i Norge enn i andre land, innebærer det et samfunnsøkonomisk tap. Dette vil være arbeidsoppgaver som kan gjøres rimeligere og/eller bedre i Norge.

Bruk av programmerere i andre land er et eksempel på utflytting av arbeidsoppgaver som i Norge ville blitt utført av høykompetent arbeidskraft som gjerne rammes av den ekstra arbeidsgiveravgiften. Et annet eksempel er bruk av grafisk design i utlandet, eller arkitektkontorer som i forrige eksempel. Dersom det er den ekstra arbeidsgiveravgiften som fører til at arbeidsoppgaver som utføres av disse yrkesgruppene flyttes til utlandet, er det uheldig for samfunnet.

Arbeidstakere erstattes av maskiner og teknologi

Bedrifter bruker både arbeidskraft og ulike former for maskiner og teknologi for å lage varene og tjenestene som de tilbyr. Vi kaller det innsatsfaktorer. Som oftest vil det være en viss kombinasjon av innsatsfaktorer som er best, som avhenger både av hvilken verdi de ulike innsatsfaktorene tilfører produksjonen og hva de koster.

Fordi den ekstra arbeidsgiveravgiften gjør arbeidskraft dyrere sammenlignet med maskiner, vil noen bedrifter erstatte arbeidskraft med maskiner i større grad enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Det betyr at oppgaver som kunne bli løst bedre, og/eller til en lavere kostnad, av mennesker, i stedet løses av maskiner. Vi viser dette mer formelt i Boks 2.2, gjennom en enkel modell.

Boks 2.2 Vridning i bruk av innsatsfaktorer som følge av ekstra arbeidsgiveravgift

Vi viser her hvordan den ekstra arbeidsgiveravgiften påvirker sammensetningen av innsatsfaktorer i en enkel modell. Anta at en vare x produseres ved hjelp av arbeidskraft n og kapital k , som koster henholdsvis w og q . Produksjonen er gitt ved $x = f(n, k)$. Varen selges til pris p . Produzenten bestemmer produksjonen gjennom å løse følgende maksimeringsproblem:

$$\max_{n,k} pf(n, k) - wn - qk$$

Dette gir to førsteordensbetingelser:

$$pf'_n = w$$

$$pf'_k = q$$

Egentlig løser produsenten to problemer. Det første er hvor mye som skal brukes av hver innsatsfaktor for å produsere en gitt mengde av varen til lavest mulig kostnad. Det andre er hvor mye av varen som skal produseres, gitt at innsatsfaktorene kombineres på optimal måte. Vi kan

kombinere de to førsteordensbetingelsene for å finne en betingelse for optimal sammensetning av arbeidskraft og kapital:

$$\frac{w}{f'_n} = \frac{q}{f'_k}$$

Betingelsen sier at kostnaden sammenliknet med produktivitet ved å produsere én enhet til av varen ved bruk av arbeidskraft, skal være den samme som kostnaden sammenliknet med produktivitet ved å produsere én enhet til ved bruk av kapital.

Når det innføres en avgift τ på bruk av arbeidskraft vil denne betingelsen i stedet se slik ut:

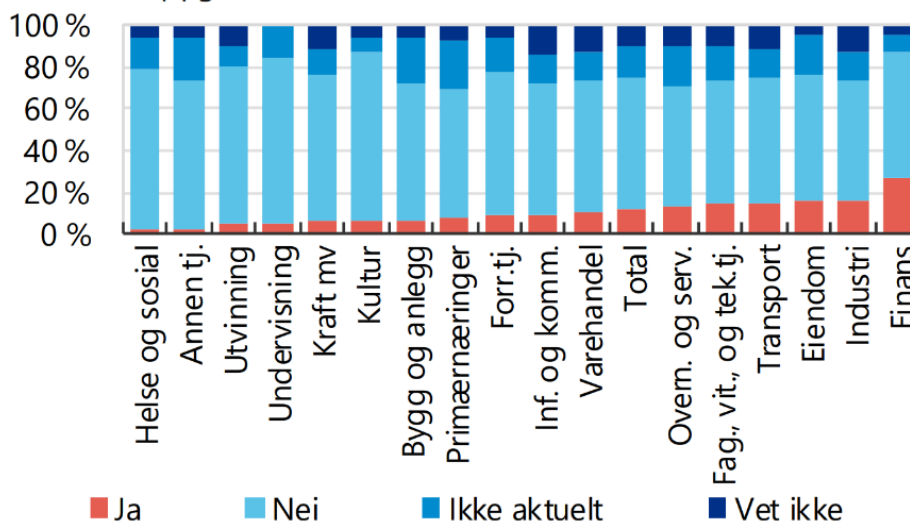
$$\frac{(1 + \tau)w}{f'_n} = \frac{q}{f'_k} > \frac{w}{f'_n}$$

Bedriften tilpasser seg igjen slik at kostnaden ved å bruke arbeidskraft er den samme som ved å bruke kapital, når bedriften står overfor en høyere kostnad ved bruk av arbeidskraft. Men vi ser at den reelle kostnaden ved å bruke arbeidskraft, $\frac{w}{f'_n}$, nå er mindre enn kostnaden ved å bruke kapital, $\frac{q}{f'_k}$. Det betyr at bedriften bruker for mye kapital i forhold til arbeidskraft. Den kunne produsert det samme til en lavere kostnad for samfunnet ved å erstatte kapital med arbeidskraft.

At dette er en reell problemstilling framgår også av NHOs medlemsundersøkelse fra 2023, der 12 prosent av medlemsbedriftene oppgir at de har erstattet eller vil erstatte arbeidere med teknologi eller maskiner som følge av den økte arbeidsgiveravgiften. Resultatene er vist i Figur 2.3 der det også framgår at det særlig er i finanssektoren dette er aktuelt.

Figur 2.3 Bedriftene om vridning fra mennesker til maskiner og teknologi

Andel som oppgir*



*Har, eller vil, din bedrift erstatte arbeidere med teknologi/maskiner som følge av økt arbeidsgiveravgift?

Kilde: NHOs medlemsundersøkelse, september 2023

Et eksempel er rådgivning innen ulike sektorer, for eksempel finans og forsikring, eiendomsmegling, juridiske spørsmål, helse. I tråd med den teknologiske utviklingen kan man se for seg at en del rådgivning kan erstattes av KI og andre automatiserte løsninger. Økt arbeidsgiveravgift kan føre til at man går for langt i den retningen, ved å gå bort fra rådgivning fra mennesker i situasjoner der dette egentlig ville vært bedre.

Arbeidstakere med høy kompetanse erstattes med lavere kompetanse

Den ekstra arbeidsgiveravgiften vil gjøre det mer aktuelt for noen bedrifter å erstatte høykompetent arbeidskraft med arbeidere med lavere kompetanse. For eksempel kan arbeidstakere med høy kompetanse, på grunn av utdanning og/eller erfaring, i noen tilfeller erstattes med et større antall arbeidstakere som ikke har fullt så høy kompetanse. Prinsipielt er situasjonen den samme som vi forklarte i Boks 2.2.

Når dette skiftet fra høy til lavere kompetanse skjer på grunn av økt skatt på høykompetent arbeidskraft, innebærer det et samfunnsøkonomisk tap.

Et eksempel er i industrien eller innenfor anleggsvirksomhet, der bruk av høykompetent arbeidskraft kan gjøre det mulig å bruke avanserte produksjonsmetoder og høyteknologisk utstyr. Her kan den ekstra arbeidsgiveravgiften føre til at man i for stor grad bruker arbeidskraftintensive metoder som ikke stiller samme krav til kompetanse.

Insentivene til å skaffe seg høy kompetanse svekkes

Som beskrevet ovenfor kan en konsekvens av den ekstra arbeidsgiveravgiften være at bedriftene i mindre grad etterspør arbeidskraft med høy kompetanse, fordi (i) prosjekter og bedrifter som krever høy kompetanse blir ulønnsomme, (ii) høykompetent arbeidskraft erstattes maskiner og teknologi og (iii) høykompetent arbeidskraft erstattes med lavere kompetanse.

Dersom det etableres en forventning om at det over tid vil være høyere arbeidsgiveravgift på høye inntekter, vil dette ha langsiktige virkninger. Redusert etterspørsel etter arbeidskraft med høy kompetanse vil bidra til å svekke insentivene til å opparbeide seg slik kompetanse, gjennom å ta utdanning eller å jobbe aktivt for å øke kompetansen sin gjennom arbeidslivet. Dette vil bidra til en arbeidsstyrke med lavere kompetanse og produktivitet enn den ellers ville ha hatt.

Det offentlige velger egenproduksjon på områder der private er bedre og/eller rimeligere

Offentlig sektor blir kompensert for økt arbeidsgiveravgift. Vår forståelse er at kompensasjonen er knyttet til faktiske utgifter til ekstra arbeidsgiveravgift. Offentlig sektor blir imidlertid ikke kompensert for at varer og tjenester kjøpt fra private blir dyrere som følge av økt arbeidsgiveravgift.

Det fører til at det i en del tilfeller blir rimeligere for det offentlige å utføre oppgaver selv, når oppgavene egentlig kunne blitt utført like bra eller bedre – eller rimeligere – av private tilbydere.

Denne forskjellsbehandlingen strider mot intensjonen bak en annen viktig reform i offentlig sektor, nettoføring av merverdiavgift. Som følge av denne reformen blir offentlig sektor kompensert for utgifter til merverdiavgift når de kjøper tjenester fra private, slik at disse kostnadmessig er likere egenproduksjon, som ikke har merverdiavgift. Formålet med reformen er omtalt slik av Finansdepartementet i rundskriv R-116 (Finansdepartementet, 2022b):

Store deler av offentlig sektor er utenfor merverdiavgiftsloven, og har derfor ikke fradragrett for merverdiavgift på anskaffelser til bruk i virksomheten. Når statlige virksomheter kjøper tjenester fra private må det betales merverdiavgift, men hvis virksomheten benytter egne ansatte til å utføre samme tjeneste, betales det ikke merverdiavgift. Dette kan motivere til egenproduksjon av enkelte tjenester og være til hinder

for effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Nettoføringsordningen skal bidra til å nøytralisere denne effekten og bidra til mer effektiv ressursbruk ved at merverdiavgiften ikke er til hinder for at billigste alternativ velges.

Den ekstra arbeidsgiveravgiften for privat sektor drar altså i motsatt retning, ved å gjøre egenproduksjon mer gunstig.

Insentivene til skattemotiverte tilpasninger blir sterkere

Ordningen med ekstra arbeidsgiveravgift gjelder for lønn fra hver enkelt arbeidsgiver. Hvis en arbeidstaker som tjener 900 000 kroner i året, i stedet skaffer seg to halvtidsjobber med 450 000 kroner i årslønn, vil det ikke lenger være ekstra arbeidsgiveravgift knyttet til denne arbeidstakeren. På samme måte har arbeidsgiverne insentiv til å dele opp jobbene i deltidsstillinger. Dette er en skattemotivert tilpasning som har skadelige virkninger i økonomien på sikt. Det kan for eksempel være administrasjonskostnader knyttet til hver enkelt stilling.

Den ekstra arbeidsgiveravgiften kan også føre til inntektsskifting fra arbeids- til eierinntekt og andre former for skattemotiverte tilpasninger. Det har vært et viktig hensyn i norsk skattepolitikk å begrense insentivene til slike tilpasninger, blant annet gjennom liten forskjell mellom skatt på arbeids- og eierinntekt.

Sterkere insentiver til skattemotiverte tilpasninger fører til lavere skatteinntekter og innebærer at private aktører bruker ressurser på å tilpasse seg skattereglene i stedet for å skape verdier for samfunnet. I tillegg vil typisk myndighetene måtte bruke større ressurser på kontroll.

2.2 Empirisk forskning om virkninger av arbeidsgiveravgift

I dette kapittelet vurderer vi den ekstra arbeidsgiveravgiften i lys av Saez m.fl. (2019) og Ku m.fl. (2020), to forskningsartikler som ser på endringer i arbeidsgiveravgiften i henholdsvis Sverige og Norge. Artiklene ser på andre endringer i avgiften enn ekstraavgift på høye inntekter. Saez m.fl. (2019) ser på en reduksjon for unge og Ku m.fl. (2020) ser på en økning for arbeidstakere i visse geografiske områder. Men likhet i institusjonelle forhold som organiseringsgrad og sammenpresset lønnsstruktur gjør at de likevel er svært relevante for endringen som vi diskuterer.

Redusert arbeidsgiveravgift for unge påvirket ikke lønnen for unge spesielt, men førte til generell vekst og høyere lønn i bedriftene som ble mye påvirket

Saez m.fl. (2019) tar utgangspunkt i reduksjoner i arbeidsgiveravgiften for unge arbeidstakere i Sverige, gjennomført i 2007 og 2009.

Forfatterne finner ingen virkning på lønn³ for arbeidstakerne som omfattes av reduksjonen, sammenlignet med lignende arbeidstakere som ikke omfattes. De påpeker at dette er i strid med hva en skulle forvente ut fra etablert forståelse av hvordan et skattekutt fordeles mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden: Det er vanlig å legge til grunn at etterspørselen etter arbeidskraft er mye mer elastisk enn tilbudet, noe som innebærer at skatteendringer i hovedsak tilfaller arbeidstakerne. Forskerne skriver følgende:

³ Med lønn mener vi her lønn uten arbeidsgiveravgift, mens vi med arbeidskraftkostnad mener lønn inkludert arbeidsgiveravgift.

We reject the canonical prediction that market wages absorb the tax cut. Instead, we document a perfect pass-through to labor costs: average wages (measured as monthly full-time-equivalent salaries for all workers) are smoothly increasing in age across birth cohorts, with no discontinuity whatsoever at the age cutoff where the payroll tax cut applies and in years after the reform is in place. Correspondingly, we show that, after the reform, a sharp, policy-induced age discontinuity in labor costs per worker (defined as wage earnings plus payroll taxes) emerges at the eligibility threshold age after the reform.

Hensynet til å begrense bedriftsinterne lønnsforskjeller, blant annet som følge av at lønn forhandles av fagforeninger, pekes på som en mulig forklaring på hvorfor lønnen ikke påvirkes. Ut fra et slikt likhetshensyn vil unge arbeidstakere i utgangspunktet ha høyere lønn enn produktiviteten deres skulle tilsi. Dette fører til at bedriftene ansetter for få unge arbeidstakere. Når bedriftene på grunn av reduksjonen i arbeidsgiveravgiften får lavere arbeidskraftkostnader for unge arbeidstakere, ansetter de flere. Fordi lønnen utgangspunktet var høyere enn det arbeidstakerne måtte ha for å være villige til å jobbe, forblir den uendret.

Forskerne finner at sysselsettingen av unge arbeidstakere øker i kjølvannet av reduksjonen, fordi arbeidsgiverne som beskrevet ovenfor står overfor lavere arbeidskraftkostnader.

Bedrifter som på grunn av en høy andel unge arbeidstakere får redusert sine utgifter mye, vokser i etterkant av reduksjonen i arbeidsgiveravgiften. De sysselsetter flere, investerer mer i kapital, har høyere inntekter og får høyere overskudd. Virkningene er større for bedrifter som ut fra alder, størrelse og andre faktorer sannsynligvis har vanskeligere tilgang på kapital (er kredittbeskrænket).

Selv om lønnen til unge arbeidstakere ikke stiger spesielt, stiger lønningene generelt i bedrifter som får redusert sine kostnader relativt mye når avgiften reduseres for unge arbeidstakere. Lønnsøkningen tilsvarer knapt 80 prosent av disse bedriftenes inntekter fra avgiftsreduksjonen. Lønnen stiger prosentvis mer for lavtlønte enn for høytlønte. Forfatterne peker på deling av overskudd mellom arbeidsgivere- og arbeidstakere som en mulig forklaring.

Økt avgift ble bare delvis veltet over i høyere lønn da den differensierte arbeidsgiveravgiften ble endret

Ku m.fl. (2020) vurderer virkningene av endringer i systemet med differensiert arbeidsgiveravgift i Norge, gjennomført i perioden fra 2004 til 2006 som følge av pålegg fra ESA (EFTA Surveillance Authority).

De finner at økninger i avgiften bare delvis ble veltet over i lavere lønn. I tråd med dette finner de en signifikant reduksjon i lokal sysselsetting, som hovedsakelig er knyttet til at arbeidstakere blir arbeidsløse eller forlater arbeidsstyrken – ikke flytting til andre deler av landet.

Forfatterne peker på høy organisasjonsgrad og sentraliserte lønnsforhandlinger som årsaker til at lønnen i begrenset grad faller.

Vi vil legge til at Moum og Schreiner (2023)⁴ i omtalen av Ku m.fl. (2020) og arbeidsnotatet Ku m.fl. (2023) skriver at forskerne fant at sysselsettingen ikke økte igjen etter at skatteøkningen ble reversert og nedleggelse av produksjon og vridning mot mer kapitalintensiv produksjon som årsaker til at sysselsettingen forble lav.

⁴ Moum, K. og Schreiner, R. (2023). Et budsjett for balanse både på kort og lang sikt? *Samfunnsøkonomen* nr. 5. 5-9.

Implikasjoner for virkningene av økt arbeidsgiveravgift på arbeidstakere med høy kompetanse

Funnene fra Saez m.fl. (2019) og Ku m.fl. (2020) har interessante implikasjoner for virkningene av økt arbeidsgiveravgift på høye inntekter i Norge, hvis de samme mekanismene gjør seg gjeldende for arbeidstakere med høy kompetanse og høy inntekt. I praksis handler dette om hvordan vår sammenpressede lønnsstruktur påvirker virkningene av den ekstra arbeidsgiveravgiften.

For det første vil lønn(svekst) for arbeidstakere med høy kompetanse reduseres lite eller ingenting, sammenlignet med lønn til andre ansatte, dersom hensynet til lønnslikhet slår inn på samme måte. Det vil være tilfelle dersom arbeidskraft med høy kompetanse i utgangspunktet mottar en lavere lønn enn produktiviteten skulle tilsa, slik det vil være med en sammenpresset lønnsstruktur. Ut fra en tradisjonell forståelse, som illustrert i figuren for arbeidsmarkedet i Boks 2.1, skulle økt arbeidsgiveravgift delvis veltes over i redusert lønn – og i stor grad dersom arbeidstilbudet er mer elastisk enn etterspørselen, slik Saez m.fl. (2019) peker på at er vanlig å anta. Men dersom lønnen allerede er lavere enn verdien av det som produseres, skjer ikke det.

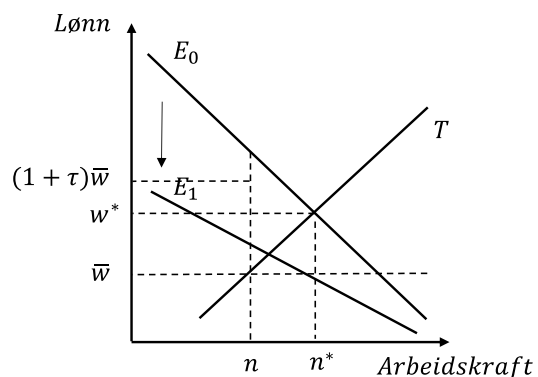
Det betyr at arbeidsgiverne står overfor mye av økningen i arbeidskraftkostnader, noe som fører til at bruken av arbeidstakere med høy kompetanse går ned.

Vi har illustrert dette i Figur 2.4 der lønnen er satt til \bar{w} , som er mindre enn likevektslønnen w^* . Tilbudt/benyttet mengde arbeidskraft n følger av krysset mellom tilbudskurven og lønnslinja. Figuren er tegnet slik at når det innføres en arbeidsgiveravgift τ , er samlet arbeidskraftkostnad fortsatt mindre enn hva arbeidsgiverne er villige til å betale, representert ved etterspørselskurven. Bruken av arbeidskraft endres derfor ikke.

Videre vil bedrifter som rammes hardt av avgiftsøkningen, vokse mindre eller krympe i et-terkant av økningen. De vil sysselsette færre, investere mindre, få lavere inntekter og få mindre overskudd. På samme måte som i Sve- rige synes det rimelig at virkningen er større for bedrifter som har vanskeligere tilgang på kapital. Vår vurdering er at dette er en virkning som har mindre å si på lang sikt. Men for den midlertidige økningen i arbeidsgiveravgiften er virkningen høyst relevant.

Ut fra Saez m.fl. (2019) må man forvente *gene- relt* lavere lønnsvekst i bedrifter som rammes hardt, selv om lønnsveksten til de som rammes av den ekstra arbeidsgiveravgiften ikke påvirkes *spesielt*. Funn fra NHOs medlemsundersøkelse presentert i Figur 2.1 tilsier at dette kan være tilfelle. Figuren viser at det er en betydelig andel av bedriftene som svarer at den ekstra arbeidsgiveravgiften vil påvirke lønnsveksten for alle ansatte.

Figur 2.4 Betydning av lønn under marginalproduktivitet



Kilde: Vista Analyse

3 Modellanalyse av virkningene av ekstra arbeidsgiveravgift

I kapittel 2 viste vi at ekstra arbeidsgiveravgift gir opphav til en bølge av virkninger gjennom økonomien. Virkningene starter i arbeidsmarkedet og videre til markedene for en rekke varer og tjenester. En økonomisk modell som NOREG 2 gjør det mulig å tallfeste virkningene.

I dette kapitlet presenterer vi modellanalysen av virkningene av ekstra arbeidsgiveravgift som er gjennomført i NOREG 2. Vi begynner med en overordnet beskrivelse av modellen i delkapittel 3.1, før vi i 3.2, 3.3 og 3.4 beskriver egenskaper ved modellen som er viktige for resultatene. I delkapittel 3.5 beskriver vi hvordan vi har modellert den ekstra arbeidsgiveravgiften. Til slutt presenterer vi i delkapittel 3.6 selve modellresultatene.

3.1 NOREG 2 er en modell av norsk økonomi⁵

I all korthet er NOREG 2 en modell med de egenskapene økonomer vanligvis legger til grunn når virkninger av skatter, avgifter og reguleringer beskrives.

NOREG 2 (Norwegian Regional General Equilibrium Modelling System) er en generell likevektsmodell med en geografisk dimensjon som er utviklet for å analysere den økonomiske utviklingen på mellomlang og lang sikt. Modellen er velegnet for å studere virkninger av nasjonale og regionale tiltak og virkemidler, og de nasjonale og regionale implikasjonene av dem.

NOREG 2 knytter aktørene i den norske økonomien sammen gjennom kryssløpet, faktormarkedene og budsjettbetingelsene. Som en 'spatial computable general equilibrium'-modell (SCGE-modell) tar den innover seg at produksjon og konsum kan foregå på ulike steder i landet, og kostnaden ved transporten er en del av varekostnaden. Ettersom det løpende legges til nye egenskaper og moduler, kommer nye versjoner av modellen. I denne analysen bruker vi modellversjonen NOREG 2.2.

Modellen er dynamisk rekursiv, som betyr at de enkelte årene er knyttet sammen via husholdningenes sparebeslutninger og bedriftenes investeringsbeslutninger. Det er full ressursutnyttelse, med andre ord ingen arbeidsledighet eller andre ledige ressurser. Nasjonal tilgang på arbeidskraft er eksogent gitt i hvert år, og bestemmer sammen med kapitalbasen og produktivitet økonomiens størrelse til enhver tid. Prisene på innsatsfaktorer og produkter sørger for likevekt i vare- og faktormarkedene.

Datagrunnlaget til modellen er kryssløpstabeller fra nasjonalregnskapet, fordelt på modellens regioner.⁶ Handelen mellom regionene i basisåret beregnes ved bruk av matriser for regionale varestrømmer og transportkostnader hentet fra Nasjonal Godsmodell (NGM).⁷

⁵ Fremstillingen i dette og de neste avsnittene bygger på Rosnes m.fl. (2023).

⁶ <https://www.ssb.no/en/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/metoder-og-dokumentasjon/supply-and-use-and-input-output-tables>

⁷ NGM beregner transportkostnader for godstransport innenfor en rekke produktkategorier mellom alle norske kommuner.

3.1.1 NOREG 2 sammenlignet med andre makroøkonomiske modeller

NOREG 2 har egenskaper som andre makroøkonomiske modeller som benyttes i Norge, mangler. Modellene som benyttes av Finansdepartementet er alle nasjonale, uten regional inndeling. Regionale modeller (ringvirkningsmodeller mm.) tar ikke tilstrekkelig hensyn til likevekten i økonomien. NOREG 2 kombinerer det generelle likevektsperspektivet med det regionale perspektivet i ett konsistent rammeverk. Modellen fyller dermed et hittil udekket behov for analyser som hensyntar hvordan tiltak og virkemidler påvirker ressursallokeringen nasjonalt og i landets regioner. Riktig utnyttet er modellen et verktøy for strukturpolitiske virkemidler og tilbudssidepolitikk som kan sidestilles med kjente verktøy for konjunkturregulering og etterspørselspolitikk.

Finansdepartementet benytter KVARTS til framskrivninger og politikkanalyser på kort og mellomlang sikt. KVARTS brukes også av SSB til konjunkturanalyser. I tillegg er NORA (NORwegian fiscal policy Analysis model) en makroøkonomisk modell som kan brukes til å analysere hvordan finanspolitikken påvirker sentrale makroøkonomiske størrelser på mellomlang sikt. DEMEC brukes for å studere langsiktige sammenhenger mellom demografi, makroøkonomisk utvikling og offentlige finanser. De langsiktige anslagene i Perspektivmeldingen er basert på DEMEC. DEMEC har imidlertid ganske få næringer. SNOW er en generell likevektmodell av samme type som NOREG 2, men er først og fremst tilpasset for å analysere klimaspørsmål (Rosnes, Bye, & Fæhn, 2019). Ingen av disse modellene har regional inndeling.

3.2 Aktører, atferd og markeder i NOREG 2⁸

NOREG 2 framstiller økonomien ved hjelp av representative husholdninger, bedrifter og offentlig sektor.

Husholdninger er modellert som én representativ husholdning i hver region. Husholdningene tilbyr arbeidskraft til bedriftene og mottar lønn lik med verdien av sin grenseproduktivitet. Husholdningene og det offentlige eier realkapitalen, som de leier ut mot renteinntekter.⁹ Husholdningenes inntekt består derfor av netto lønnsinntekt og kapitalinntekt (etter skatt), og overføringer fra myndighetene i form av barnetrygd, alderstrygd med videre. Husholdningene maksimerer nytte gitt sitt tilgjengelige budsjett. Det er antatt en Stone-Geary nyttefunksjon, som gir husholdningene i hver region et lineært utgiftssystem (LES).

I hver region er det profittmaksimerende bedrifter som representerer hver sin næring. Hver bedrift i hver region produserer én vare. Produksjonsteknologiene har konstant skalautbytte, og er modellert som constant elasticity of substitution (CES)-«trær» der kapital (K), ulike typer arbeidskraft (L), energi (E) og ulike innsatsvarer (M) (til sammen KLEM) er substituerbare (Figur 3.1).

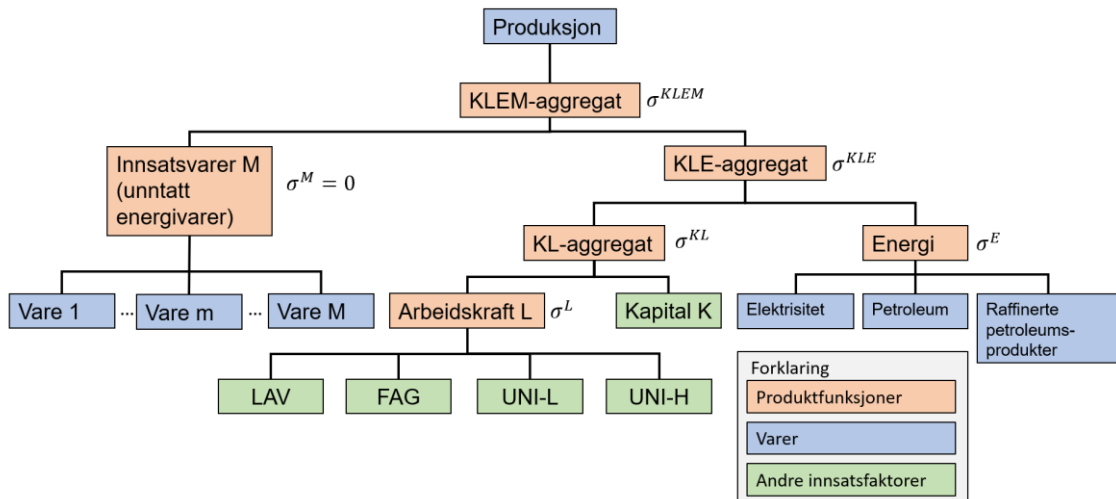
I modellkjøringene som kommer senere presenteres resultater for to typer arbeidskraft. Modellen som sådan fordeler imidlertid arbeidskraften i fire kategorier etter utdanningsnivå: ufaglærte/lav utdanning (grunnskole og videregående skole utenom fagutdanning), faglærte med fagutdanning (yrkesfaglige retninger i videregående skole), lavere grads universitets- og høyskoleutdanning (bachelor og tilsvarende), og høyere grads universitets- og høyskoleutdanning (over bachelor). Utdanningsnivåene er gitt eksogent.

⁸ En mer detaljert omtale av modellen finnes i Hansen, Johansen og Rosnes (2024).

⁹ Utenlandsk eierskap og norsk eierskap i utlandet ser vi bort fra i modellen. Overføringer til og fra utlandet og sparing i utlandet er imidlertid tatt hensyn til.

Det er separate substitusjonselastisiteter for hver næring. Substitusjonselastisitetene er basert på internasjonal forskningslitteratur. Vi bruker særlig estimatene fra Koesler og Schymura (2015), som benytter i hovedsak samme KLEM-struktur og lignende næringsinndeling som i NOREG 2. Elastisitetene i Koesler og Schymura (2015) er estimert basert på World Input-Output Database (WIOD), som inneholder data for 40 land (inkl. 27 EU-land). Det pågår et arbeid med å beregne elastisitetene på norske data og tilpasset NOREG 2.

Figur 3.1 CES-produksjonsteknologien for produksjon av vare i. σ viser substitusjonselastisiteter mellom ulike innsatsfaktorer



Kilde: Vista Analyse

Kapitalen er låst til en næring på kort sikt, men flyttbar på lengre sikt. Det innebærer at størrelsen på næringene er endogen og stivhengig. Arbeidskraft kan flytte mellom næringene. I denne analysen har vi sett bort fra muligheten til å flytte mellom regioner.

Offentlig sektor er modellert som én nasjonal aktør som mottar alle skatteinntektene og betaler ut subsidier til bedrifter og overføringer til husholdninger. Offentlig sektors etterspørsel etter varer og tjenester er eksogen. Det betyr at det offentlige budsjettoverskuddet ikke er eksogent, med andre ord er det endogent.

3.3 Regional inndeling og handel

NOREG 2 antar at den norske økonomien er summen av regionenes økonomi. Hver region er slik sett å sammenlikne med et «land» preget av fri bevegelse av varer og tjenester til og fra «utlandet».¹⁰ Den regionale inndelingen i modellen er fleksibel: den minste enheten er kommuner, som kan aggregeres til større enheter etter behov, f.eks. til fylker, økonomiske soner eller landsdeler. Det er også mulig å kombinere inndelingen, f.eks. analysere ett fylke inndelt i kommuner, mens resten av landet er inndelt i fylker. I modell anvendelsen her er den regionale enheten fylke, men vi presenterer kun nasjonale resultater.

Økonomien er liten og åpen, med omfattende handel med utlandet og mellom regionene. I en liten åpen økonomi er verdensmarkedsprisene eksogent gitt. Utenrikshandelen er modellert ved

¹⁰ Noen lesere kan spørre seg hvor det blir av handelsbalansen til et slikt «land». Den vil være summen av individuelle budsjettbetingelser og vil derfor ikke løpe løpsk.

den såkalte Armington-forutsetningen, som antar at importerte og hjemmeproduerte varer er imperfekte substitutter. Handelen mellom regioner i Norge er modellert på samme måte, men verdiene for elastisitetene er forskjellige ved at det er langt lettere å substituere mellom innenlandsproduerte varer fra ulike steder i Norge enn med varer fra utlandet. Det er også enklere å handle med eller transportere enkelte varer og tjenester enn andre, noe som gjenspeiles i handelstelasitetene. Det er lavere handelstelasitet for tradisjonelt offentlige tjenester enn for varer, som betyr at slike tjenester forbrukes i større grad i samme region som de produseres.

3.4 Viktige drivere bak resultatene i modellen

Styrken med en generell likevektsmodell er at «alt henger sammen med alt», akkurat som i den faktiske økonomien. Men en viktig driver bak ekstra arbeidsgiveravgift vil typisk være hvordan tiltaket påvirker arbeidsmarkedet. Virksomhetenes appetitt på å ha ansatte med høy lønn når avgiften øker, er viktig. Appetitten varierer mellom næringer, slik at næringsstrukturen også er viktig. Tilpasningen i arbeidsmarkedet skaper utslaget på relative lønninger, siden lønnsdannelsen ligger i «markeds-krysset», slik vi beskrev i kapittel 2 og Boks 2.1. Utslaget på relative lønninger gir i neste omgang virkning på bedriftenes gjennomsnittlige kostnader, og dermed deres kostnadsdekkende priser. Dette igjen påvirker etterspørselen etter varer og tjenester fra hver næring. Samtidig må vi huske at ressursene kapital og arbeidskraft i modellen er fullt utnyttet også etter ekstra arbeidsgiveravgift. Prisen på kapital vil endre seg, og prisene på ulike typer arbeidskraft, inntil dette er oppfylt. Endelig vil det allmenne prisnivået i modellen innstille seg slik at økonomiens konkurransevne verken forbedres eller forverres: driftsbalansen med utlandet skal være uendret.

3.5 Implementering av ekstra arbeidsgiveravgift i NOREG 2

I dette delkapittelet forklarer vi hvilken varighet vi legger til grunn for avgiften, og hvordan den ekstra arbeidsgiveravgiften er fordelt på modellens kategorier av lønsmottagere.

3.5.1 Analyseår og avgiftens varighet

I modellanalysen legger vi til grunn at ekstra arbeidsgiveravgift er et vedvarende tiltak til 2030. Dermed kan modellanalysen leses som et scenario for økonomiske konsekvenser dersom den ekstra arbeidsgiveravgiften blir innført permanent eller aktørene tror den blir permanent.

Vi diskuterer effekter i året 2030, som er langt nok frem i tid til at bedriftene får tilpasset seg en virkelighet med ekstra arbeidsgiveravgift.

Vi legger til grunn at innslagspunktet for avgiften forblir 850 000 2024-kroner. Modellanalysen legger til grunn økonomisk vekst som i regjeringens perspektivmelding 2021. Det innebærer reallønnsvekst, slik at flere løftes over 850 000 kroner i 2030 enn nå. Modellen inneholder ikke inflasjon. Hadde den hatt inflasjon, ville innslagspunktet økt med prisveksten. Man kunne også tenkt seg at innslagspunktet ble justert med reallønnsveksten, eller helt andre scenarioer (innslagspunktet øker mer enn reallønnsvekst, mindre enn prisvekst). Å la innslagspunktet øke med prisveksten, dvs. det er konstant i 2024-kroner, er et valg blant flere.

3.5.2 Hvilke satser er brukt i modellen, og hvorfor

Satsen for ekstra arbeidsgiveravgift er 5 prosent og gjelder altså lønnskostnader over 850 000 kroner. Arbeidsgiveravgiften i NOREG 2 inngår imidlertid som andel av full årslønn per arbeidstaker. Derfor vil bedriftene i modellen måtte forholde seg til avgiften som en proporsjonal økning av deres samlede lønnskostnader. Dette er en realistisk antagelse når bedriftene ansetter heltidsansatte. Hver ny ansatt kommer da inn med full årslønn, hvorav det betales ekstra arbeidsgiveravgift over innslagspunktet. Det er den proporsjonale, eller gjennomsnittlige økningen i lønnskostnader etter ekstra arbeidsgiveravgift som da betyr noe.

Vi tilpasser satsene som brukes i modellen for å ta høyde for at avgiftsgrunnlaget i realiteten ikke er samlede lønnskostnader, men kun den delen av lønnskostnadene som er over terskelen.

Vi bruker tre faktorer for å bestemme satsene som brukes i modellen.

Den ene faktoren fester det totale nivået, ved at provenyvirkningen i modellen skal tilsvare regjeringens beregnede provenyvirkninger av ekstra arbeidsgiveravgift. For budsjettåret 2024 er netto provenyvirkning beregnet til 7,2 mrd. kroner (Finansdepartementet, 2023b). Vi kalibrerer satsen brukt i modellen slik at den totale provenyvirkningen i modellen i 2025 tilsvare den beregnede for 2024.

Den andre faktoren sikrer at forskjellene mellom privat og offentlig sektor ivaretas. Arbeidsgivere i offentlig sektor er i praksis unntatt fra ekstra arbeidsgiveravgift, fordi de kompenseres for avgiften over statsbudsjettet. Derfor setter vi satsen til 0 prosent for offentlig sektor i modellen.

Den tredje faktoren skal bidra til å oversette den marginale kvaliteten ved avgiften til modellens gjennomsnittlige beregninger. Her utnytter vi at noen typer arbeidskraft i privat sektor i mindre grad vil rammes av ekstra arbeidsgiveravgift, fordi få har lønninger som overstiger innslagspunktet. Tabell 3.1 viser hvordan lønninger varierer med utdanningsnivå. Få av den lavest utdannede arbeidskraften vil være avgiftspliktige, mens avgiften vil ramme en større andel av den høyest utdannede arbeidskraften – nær halvparten av de med høyest utdanning vil være over terskelen.

Tabell 3.1 Årslønn etter utdanningsnivå, beregnet for 2024.

Utdanning (NUS-nivå)	Nedre kvartil	Median	Gjennomsnitt	Øvre kvartil
Uoppgitt eller ingen fullført utdanning (nivå 0, 9)	457 115	521 624	590 803	630 190
Grunnskole (nivå 1-2)	424 040	504 581	529 956	601 029
Videregående skole (nivå 3-5)	521 245	609 613	665 916	741 534
Universitets- og høgskoleutdanning, 1-4 år (nivå 6)	598 504	688 134	758 450	821 822
Universitets- og høgskoleutdanning, over 4 år (nivå 7-8)	694 951	837 981	951 471	1 084 402

Kilde: Vista Analyse, basert på SSB tabell 12407 for 2023, omgjort til årslønn og økt tilsvarende lønnsrammen for 2024 på 5,2 %. Beløp over terskel for ekstra arbeidsgiveravgift i 2024 indikert i blå og fet skrift. Beløp nær terskel indikert i blått.

De fire typene arbeidskraft brukt i NOREG 2 tilsvarer mer eller mindre de fem utdanningsnivåene i Tabell 3.1¹¹, og vi utnytter nettopp denne sammenhengen mellom utdanningsnivå og lønn for å operasjonalisere avgiftens marginale virkning på modellens gjennomsnittstørrelser. Vi setter avgiften til de tre gruppene i tabellen (som tilsvarer to grupper i modellen) med lavest utdanning til 0 prosent. I realiteten vil det finnes noen arbeidstakere i disse gruppene med lønninger over terskelverdien, så dette er en forenkling. For de to gruppene med høyest utdanning vil betraktelig flere rammes av avgiften. Omtrent tre ganger flere i den høyest utdannede gruppen rammes, sammenliknet med den nest høyeste gruppen. Derfor setter vi satsene slik at satsen for den høyest utdannede gruppen er tre ganger så stor som for den nest høyeste.

Når vi anvender alle tre faktorene samtidig, gir dette satsene:

- 3 prosent og 1 prosent for høyest og nest høyest utdannede i privat sektor,
- 0 prosent for lavere utdannede i privat sektor og
- 0 prosent for alle i offentlig sektor.

Forutsetningene vi har gjort, innebærer en sats på tre prosent for de med høyest utdanning, som kan synes noe skarpt. På den annen side tar vi ikke med noen virkninger for gruppen med utdanning til og med videregående skole.

I presentasjonen av resultatene slår vi sammen de fire gruppene beskrevet i forrige kapittel til to hovedgrupper med vektete gjennomsnitt, selv om den underliggende kjøringen av modellen bruker fire grupper. Videre beskriver vi de to aggregerte gruppene som «høytlønte» og «lavtlønte», adskilt av hvorvidt de er over eller under terskelen for ekstra arbeidsgiveravgift. I presentasjonen av resultatene bruker vi seks aggregerte næringer. Disse er sammenslåinger av de 24 underliggende modellnæringene, som igjen er aggregert opp fra A64 i nasjonalregnskapet. Se Vedlegg B for detaljer.

3.6 Resultater fra modellanalysen

I dette delkapittelet presenterer vi resultatene fra analysen i den økonomiske modellen NOREG 2. Vi begynner med å beskrive virkningene for arbeidsmarkedet i 3.6.1. Deretter går vi videre til kapitalmarkedet i 3.6.2 og markeder for varer og tjenester i 3.6.3. I 3.6.4 presenterer vi virkninger på det offentlige valg mellom tjenestekjøp og egenproduksjon. Videre beskriver vi virkninger for norsk konkurranseevne i 3.6.5. Til slutt trekker vi noen konklusjoner fra modellanalysen i 3.6.6.

3.6.1 Virkninger i arbeidsmarkedet

I denne delen viser vi først hvilke virkninger modellen predikerer for lønningene. Deretter ser vi på hvordan etterspørselen etter høytlønt og lavlønt arbeidskraft endrer seg i ulike næringer i økonomien.

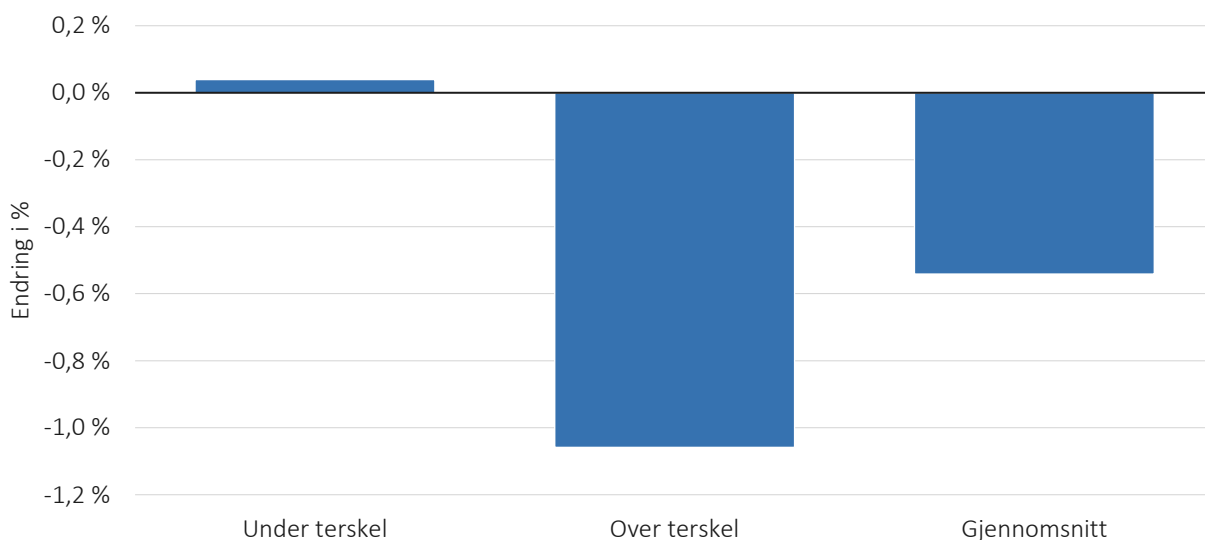
¹¹ Uoppgift, ikke fullført og grunnskole er slått sammen i modellen (NUS-nivåene 0,1,2 og 9).

Utslag på lønningene

Figur 3.2 viser modellert endring i gjennomsnittlig reallønn for arbeidstakere under og over terskelen for den ekstra arbeidsgiveravgiften. Det er her viktig å ha in mente at modellen legger til grunn at arbeidskraftkostnaden er lik verdien av marginal arbeidsproduktivitet. Det ville også være konsistent med modellresultatene om modellen la til grunn at forskjellene mellom lønn og arbeidsproduktivitet var konstant over tid for ulike grupper. Hvis de er konstante vil forskjellene strykes når man opererer på endringsform.

Et annet forhold som spiller inn, er i hvor stor grad bedriftene kan substituere kostbar arbeidskraft med mindre kostbar. Modellen legger til grunn at det er forholdsvis enkelt, med en CES-substitusjonselastisitet mellom ulike typer arbeidskraft på 1,5. I vedlegget viser vi en situasjon der bedriftene i liten grad kan substituere, men i større grad må ta arbeidskraftens sammensetning som en pakke. Da vil man vente at lønningene i større grad går i takt når ekstra arbeidsgiveravgift innføres, i tråd med resonneringer rundt den «nordiske modellen».

Figur 3.2 Gjennomsnittlig reallønn etter lønnsnivå over og under terskel, i 2030. Endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG 2 samme år.



Kilde: Vista Analyse

Prediksjonen fra teorien er at lønn til høytlønte går ned som følge av ekstra arbeidsgiveravgift. Vi ser i Figur 3.2 at modellresultatene gir nettopp dette. Lønn for høytlønte går ned med en drøy prosent. Det noe mindre enn lønnsreduksjonen som motsvarer økt arbeidsgiveravgift for gitt arbeidskraftkostnad, som er 1,8 prosent. Forskjellen her skyldes at det allmenne lønnsnivået er et gjennomsnitt av lønn i offentlig og privat sektor. Offentlig sektor blir jo kompensert for ekstra arbeidsgiveravgift. Det bidrar til at etterspørselen fra offentlig sektor holdes oppe og det allmenne lønnsnivået for høytlønte går noe mindre ned enn det ellers ville gjort.

Lønn til arbeidstakere med lavere lønn går opp dersom bedriftene svarer på den ekstra arbeidsgiveravgiften på høye inntekter med å skifte etterspørsel over mot lavtlønte. Modellresultatene tyder på at lønn til de lavere lønte er så å si uendret, men fortegnet går i retning av høyere lønn. Som omtalt nedenfor vrir offentlig sektor sin etterspørsel fra lavt- til høytlønte, mens privat sektor vrir sin etterspørsel motsatt vei, og disse virkningene drar lønnen til de lavtlønte i hver sin retning.

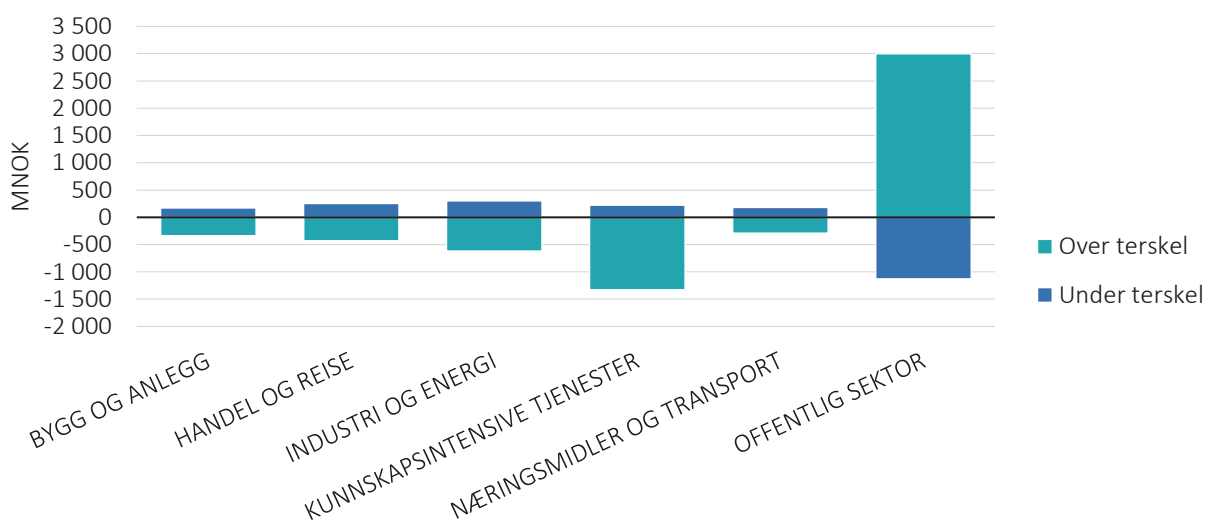
Utslag på etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft

Bedriftene svarer på økte arbeidskraftkostnader ved å etterspørre mindre arbeidskraft, mens de svarer på lavere arbeidskraftkostnader ved å etterspørre mer arbeidskraft. Figur 3.3 viser endringer i etterspørsel etter arbeidskraft, etter næring og utdanningsnivå.

Endringen for offentlig sektor er slående: For offentlig sektor blir det rimeligere å ansette høytlønte, siden lønningene faller for denne gruppen og offentlig sektor kompenseres for ekstra arbeidsgiveravgift. Offentlig sektor vrir derfor sin etterspørsel fra lavt- til høytlønte.

De private næringene ansetter færre høytlønte (lønn over terskel), siden deres kostnad ved å bruke høytlønte har økt. Utslaget er sterkest i kategorien kunnskapsintensive tjenester, som jo har relativt mange høytlønte, jf delkapittel 1.1. Samtidig ansettes det flere lavtlønte (lønn under terskel) i det private, ettersom etterspørselen vrir fra høyt- til lavtlønte – i tråd med vår analyse ut fra grunnleggende økonomisk teori.

Figur 3.3 **Bruk av arbeidskraft etter næring og hvorvidt arbeidstakerne rammes av ekstra arbeidsgiveravgift, i 2030. Endring i millioner kroner mot referansebanen i NOREG 2.**



Kilde: Vista Analyse

3.6.2 Virkninger i kapitalmarkedet og på sammensetning i faktormarkedet

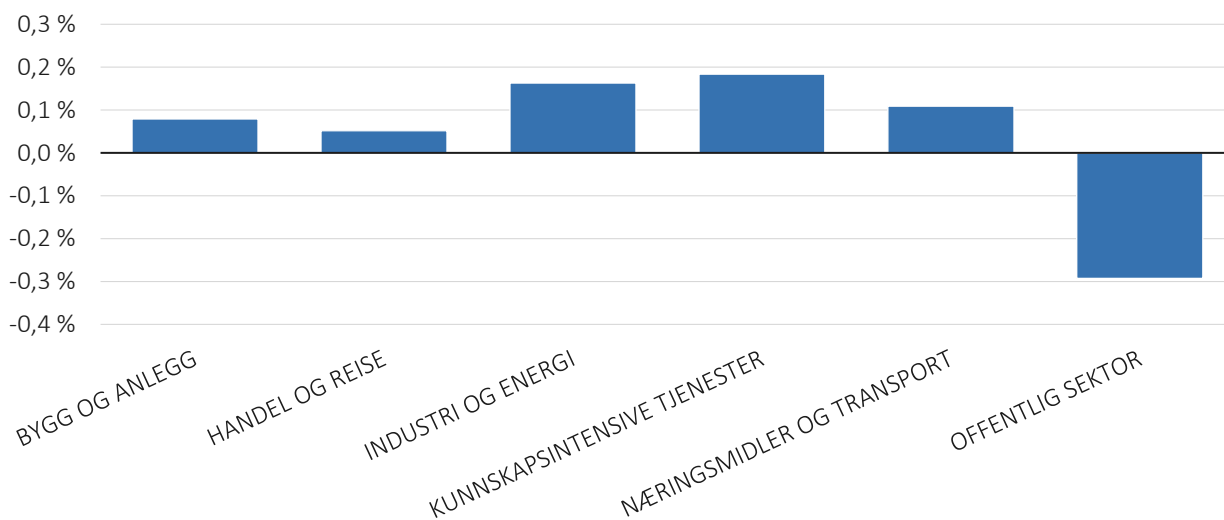
I analysen ut fra økonomisk teori i delkapittel 2.1 beskrev vi hvordan bedriftene vil tilpasse seg ved å erstatte arbeidskraft med høy kompetanse med teknologi, maskiner og andre former for kapital. Vi presenterte også resultater fra NHOs medlemsundersøkelser som tilsier at mange bedrifter vurderer slike tilpasninger.

Figur 3.4 viser modellresultater for kapitalbruk i ulike næringer og bekrefter det teorien tilsier og bedriftene rapporterer om. I offentlig sektor, der lønnskostnadene går ned, ser vi en tendens til mindre bruk av kapital i forhold til bruk av arbeidskraft. Offentlig sektor substituerer seg altså bort fra kapital, i retning av arbeidskraft. Fra forrige delkapittel vet vi at det er høytlønnet arbeidskraft de substituerer seg i retning av. Eksempler kan være økt innslag av sykepleiere istedenfor velferdsteknologi, eller saksbehandlere fremfor chatte-roboter. Det er viktig å huske at dette er en

utvikling sammenliknet med referansebanen. Referansebanen tilsier gradvis mer kapital i forhold til arbeidskraft, altså gradvis mer velferdsteknologi, gradvis flere chatte-roboter. Men ekstra arbeidsgiveravgift motiverer offentlig sektor til å la denne utviklingen gå noe saktere. Vi snakker ikke om en massiv endring, utslaget er ikke veldig stort, og dette er noe som vil skje her og der i økonomien. I forhold til økningen i arbeidsgiveravgift så er endringen likevel betydelig.

I de private sektorene er arbeidskraft blitt dyrere. Det fører til at disse sektorene substituerer seg bort fra arbeidskraft, over mot kapital, akkurat som NHOs medlemsundersøkelse indikerte. Vi ser et noe større utslag i kunnskapsintensive næringer enn i andre, også i tråd med NHOs data. Det skyldes at det er relativt mange høytlønte i kunnskapsintensive næringer. Insentivet til å spare på arbeidskraften ved hjelp av KI og mekanisering er derfor større der. Også industrien og energisektoren har en høyere overgang til kapital enn gjennomsnittet.

Figur 3.4 Kapitalintensitet (kapital per årsverk) etter næring, i 2030. Endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG 2.



Kilde: Vista Analyse

3.6.3 Virkninger i markeder for varer og tjenester

Vi starter denne delen med å vise hvordan kostnadene i bedriftene øker, og dermed prisene. Deretter viser vi hva som skjer med kvantum, altså produksjonen i næringene.

Utslag på kostnader og priser

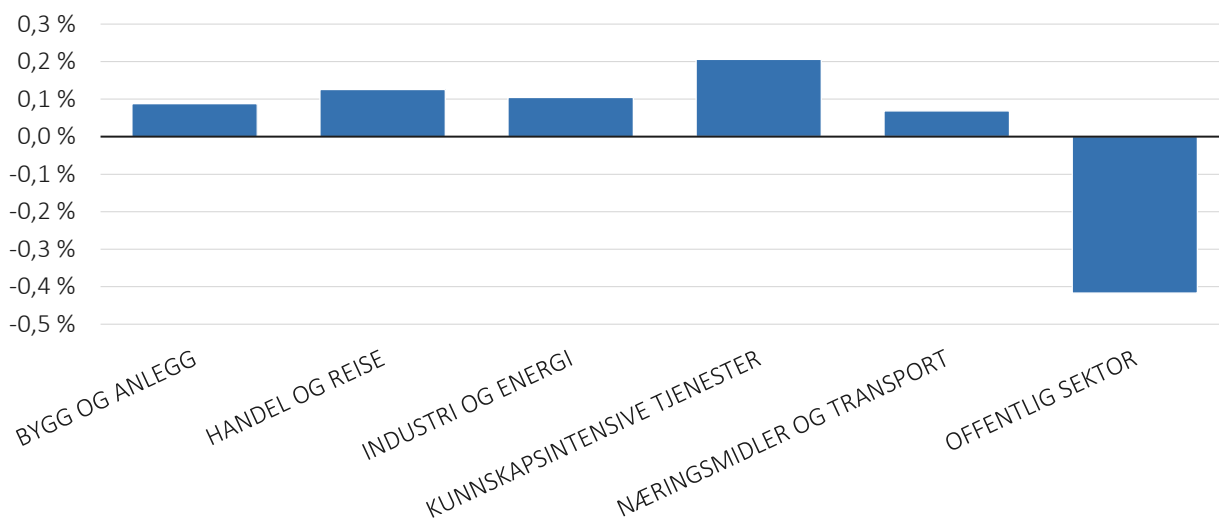
Ekstra arbeidsgiveravgift fører til at produksjonskostnadene går ned i offentlig sektor (Figur 3.5), fordi lønn til høytlønte i modellen går ned samtidig som offentlig sektor kompenseres for avgiftsøkningen. Offentlig sektor etterspør riktignok flere høytlønte, men samlet sett går offentlige utgifter ned. Nedgangen på 0,4 prosent er forholdsvis betydelig sammenliknet med utslaget i arbeidsgiveravgift som er opphavet til det hele.

I alle private sektorer går produksjonskostnadene og dermed prisene opp, siden private må betale ekstra arbeidsgiveravgift. Det er ingen påfallende forskjeller mellom de private sektorene. Man

kunne tenkt at skjermede næringer som Bygg og anlegg og Næringsmidler og Transport økte prisene mer enn konkurranseutsatte næringer som Industri og energi, fordi de skjermede møter en fallende etterspørselskurve, mens konkurranseutsatte næringer møter en som er nesten flat. Men slik virker ikke NOREG 2. I NOREG 2 er konkurranseutsatt sektor lønnsledende. Når lønningene er satt der, så følger lønningene i skjermet sektor. Kostnads- og prisøkningen på innsatsfaktorene i skjermet sektor blir derfor ikke noe kraftigere enn i konkurranseutsatt. Forskjeller i prisøkning mellom sektorer har opphav i at sektorene bruker innsatsfaktorer i ulike forhold. Kunnskapsintensive tjenester opplever størst kostnads- og prisøkning fordi denne sektoren har flest høytlønte.

Samtidig er det tilfelle at prisene går opp i «frontfagene», de største eksportnæringene i Norge. Høyere priser i disse næringene fører til tap av eksportandeler. Man kunne tenkt at modellen ikke tillot det, men modellen har et inflasjonsmål sammen med en flytende valutakurs. Dette er akkurat som norsk økonomi styres, bortsett fra at inflasjonsmålet i modellen er satt lik null. En annen forskjell er at beregnede («imputerte») priser på offentlig konsum inngår i modellens inflasjonsmål. I praksis sørger lavere priser ut av offentlig sektor for at modellen kan tillate litt høyere priser i privat sektor. Samtidig justerer valutakursen for at norske priser på konkurranseutsatte varer nå har steget sammenliknet med utlandet. Vi får med andre ord en depresiering av valutaen, som redder eksportandelene (og importandelene) og driftsbalansen.

Figur 3.5 Produksjonskostnader etter næring, i 2030. Endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG 2.



Kilde: Vista Analyse

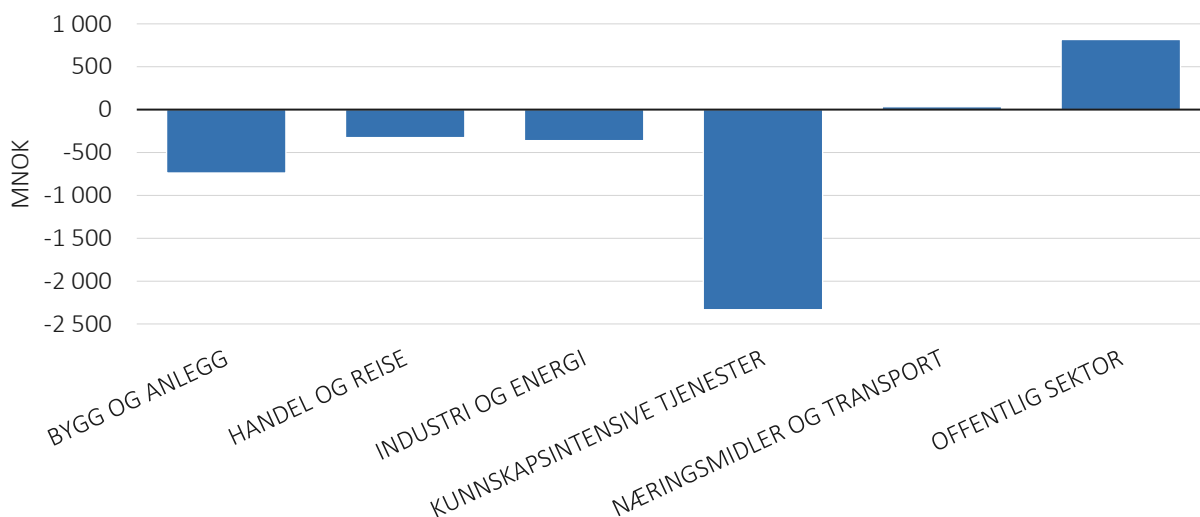
Utslag på produksjon

Ut fra modellanalysen er det kunnskapsintensive tjenester som taper mest produksjon (Figur 3.6). Etter å ha sett utslaget på produksjonskostnader og priser så er det å vente at kunnskapsintensive næringer skal få den største nedgangen i produksjon. De kunnskapsintensive næringene har som sagt mange høytlønte. Likevel er det overraskende at utslaget er såpass mye sterkere enn for andre næringer. Forklaringen kan ligge i at etterspørselen etter sektorens produkter viser seg å være priselastisk, slik at når man klatrer oppover etterspørselskurven, så faller det bort mye

etterspørsel. Dette er en endring som forårsakes av økte priser på sektorens produkter. Men det kan også være at produksjonen til gitte priser går ned. Kunnskapsintensive næringer leverer i stor grad til andre næringer og mindre til eksport eller forbruk. Endret etterspørsel må derfor følge av virkninger gjennom kryssløpet. Konkurransen med import kan også spille en rolle, noe vi kommer tilbake til. Alt dette kan gi endringer i etterspørselen til gitte priser. I slike tilfeller får etterspørselskurven et skift.

Den store vinneren når det gjelder produksjon er offentlig sektor. Offentlig produksjon er det som foregår i helse og omsorg, skole, militære, offentlig administrasjon. Etterspørselen etter disse godene er styrt eksogent i modellen og reagerer ikke på pris. Det må være noe annet som skjer, men hva? Neste avsnitt gir svaret.

Figur 3.6 Bruttoproduksjon etter næring, i 2030. Endring i millioner kroner mot referansebanen i NOREG2.



Kilde: Vista Analyse

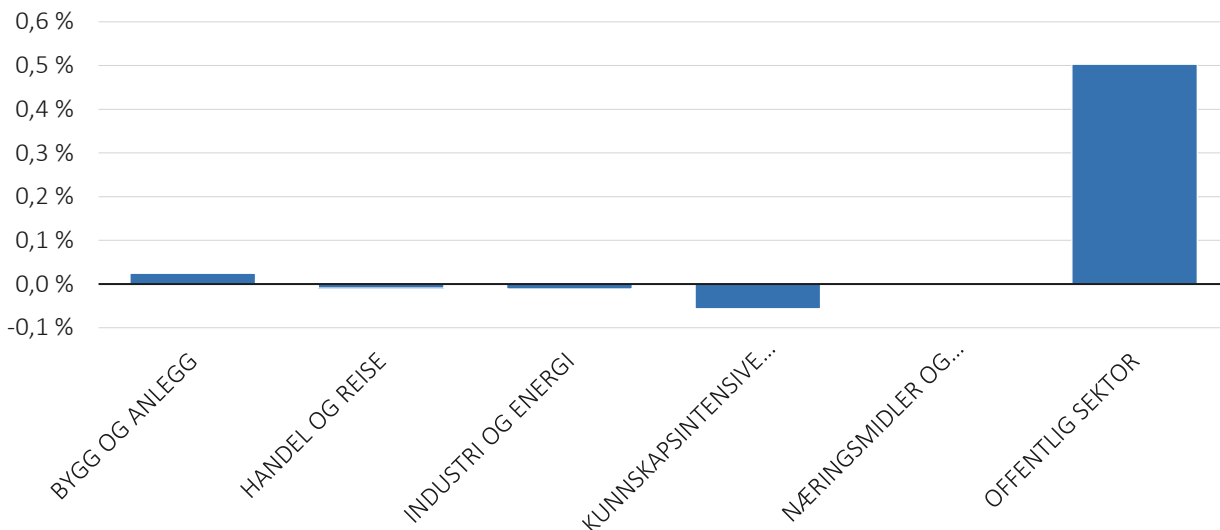
3.6.4 Virkninger på offentlig egenproduksjon

Offentlig sektor blir altså kompensert for økt arbeidsgiveravgift. Offentlig sektor blir imidlertid ikke kompensert for at varer og tjenester kjøpt fra private blir dyrere som følge av økt arbeidsgiveravgift. Det fører til at det i en del tilfeller blir rimeligere for det offentlige å utføre oppgaver selv, når oppgavene egentlig kunne blitt utført like bra eller bedre – eller rimeligere – av private tilbydere.

Interessant nok ser vi klare utslag til økt egenproduksjon i offentlig sektor (Figur 3.7). Modellen skiller ikke mellom de ulike innkjøpte innsatsvarene, slik at kunnskapsintensive tjenester inngår i fast forhold til for eksempel kantinetjenester, men som vi tidligere har sett, går alle priser opp i privat sektor. Når kostnadene samtidig går ned i offentlig sektor, får vi dette utslaget. Det er den økte egenproduksjonen som forklarer at offentlig bruttoproduksjon øker i Figur 3.6.

Man kan spørre seg hva dette medfører for det offentlige budsjettet. Offentlige inntekter øker av ekstra arbeidsgiveravgift. I tillegg skjer det endringer i andre skatte og avgiftsinntekter som følge av endringene i økonomien. Kostnadene i offentlig sektor går alt i alt ned. Summen av alt dette er at det offentlige budsjettoverskuddet øker, men ikke så mye som inntekten fra ekstra arbeidsgiveravgift skulle tilsi.

Figur 3.7 Egenproduksjon etter næring, i 2030. Relativ endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG 2.



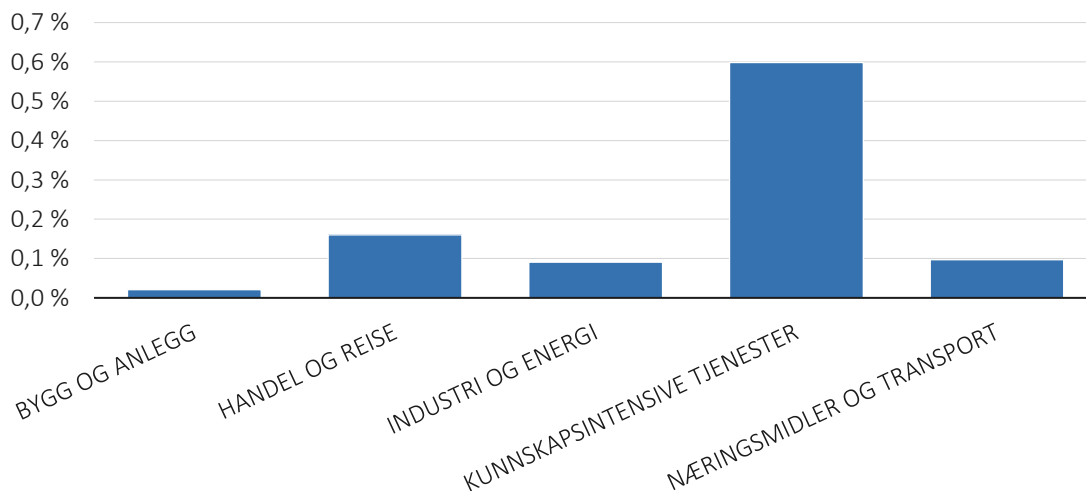
Kilde: Vista Analyse

3.6.5 Virkninger på norsk konkurransevne mot utlandet

I avsnitt 2.1 pekte vi på at ekstra arbeidsgiveravgift kan lede bedrifter til å kjøpe inn tjenester fra utlandet istedenfor å gjennomføre dem selv. Kunnskapsintensive næringer vil være særlig utsatt, fordi disse næringene opplever de største kostnadsøkningene, og fordi det i et moderne samfunn er enkelt å kjøpe inn for eksempel programmeringstjenester, designtjenester og konsulenttjenester fra utlandet istedenfor å produsere dem selv.

En måte å måle dette på, er gjennom næringenes importandel. Importandelen forteller hvor stor andel av tilbudet fra en næring (produksjon pluss import) som stammer fra import. Når importandelen går opp så har tilbudet skiftet fra nasjonal produksjon til import. Figur 3.8 viser at utslaget i modellen er akkurat som en skulle vente: Importandelen går opp i alle sektorer (siden de blir dyrere), men den går særlig opp innen kunnskapsintensive tjenester. Utslaget i denne næringen er 0,6 prosent, som ikke er så mye i seg selv, men betydelig sammenliknet med størrelsen på den ekstra arbeidsgiveravgiften.

Figur 3.8 Importandeler i de private næringene, i 2030. Endring i prosent.



Kilde: Vista Analyse. Merknad: Modellen tillater ikke import til offentlig sektor. Vi kan derfor ikke vise økt innslag av offentlig kjøp fra utlandet istedenfor fra norske leverandører, men dette vil også være en virkning.

3.6.6 Hovedkonklusjoner fra modellanalysen

Den viktigste konklusjonen fra modellanalysen er kanskje at ekstra arbeidsgiveravgift som unntar offentlig sektor, betyr at økonomiens ressurser vris fra privat og over til offentlig sektor. Offentlig sektor vinner, privat sektor taper. Kompensasjonen for ekstra arbeidsgiveravgift i offentlig sektor fungerer på samme måte som et subsidium av høytlønnnet arbeidskraft i sektoren. «Subsidiet» fører til at offentlig sektor bruker mer høytlønnnet arbeidskraft og privat sektor bruker mindre. Offentlig sektors kostnader går ned, kostnadene i privat sektor går opp. Offentlig sektor øker sin egenproduksjon på bekostning av innkjøp fra privat sektor. Utslagene er ikke prosentvis store, men de er betydelige sammenliknet med økningen i arbeidsgiveravgift.

Vi har ikke lagt merke til at andre tidligere har påpekt denne «subsidieringen» av offentlig sektor som en viktig virkning av ekstra arbeidsgiveravgift.

Hele privat sektor rammes, men modellanalysen viser at det er de kunnskapsintensive tjenestene som rammes hardest av ekstra arbeidsgiveravgift. Det er i tråd med forventningene i NHOs medlemsbarometer og er knyttet til at de kunnskapsintensive næringene sysselsetter relativt mange med lønn over terskelverdien. Disse næringene reduserer ifølge modellanalysen sin bruk av slik arbeidskraft, men produksjonskostnadene går likevel mer opp i disse næringene enn i resten av privat sektor. Det fører til at kunnskapsintensive næringer reduserer sin produksjon mer enn andre næringer. Både lavere etterspørsel fra offentlig sektor, og lavere konkurranseevne mot utlandet spiller inn her.

Resultatet blir svekkede kunnskapsintensive næringer med dårligere konkurranseevne enn nødvendig. Dette er uheldig fordi disse næringene er noen av våre mest produktive og fordi de er «soloppgangsnæringer» i økonomien. Våre naboland har fostret kunnskapsintensive tjenester som Spotify og Skype, mens talentene i Norge blant annet har gått til oljeindustrien. Mange vil være enige i at dette er en utvikling som må snus og at det bør legges til rette for de kunnskapsintensive næringene. Den ekstra arbeidsgiveravgiften er slik sett et skritt i gal retning.

4 Virkninger gjennom økt usikkerhet og uforutsigbarhet

Den ekstra arbeidsgiveravgiften på høye inntekter ble innført uten forvarsel i 2023 og videreført i 2024. Da den ble innført ble den omtalt som et «situasjonstilpasset tiltak som skal bidra til inndekning av ekstra ordinært store utgifter» (Finansdepartementet, 2022a). Lenge var det uklart hvor lenge avgiften ville bli værende.

Selv om regjeringen nå har varslet at den ekstra arbeidsgiveravgiften fjernes fra 1. januar 2025, er det grunn til å tro at innføringen av avgiften – og måten det ble gjort på – har bidratt til å svekke inntrykket av Norge som et land med forutsigbare rammevilkår. I dette kapitlet drøfter vi nærmere slike virkninger av den ekstra arbeidsgiveravgiften.

Vi begynner i delkapittel 4.1 med å illustrere omfanget av den ekstra arbeidsgiveravgiften ved å sammenligne den med trinnskatten. Deretter problematiserer vi i 4.2 at avgiften ble innført etter svært lite utredning. I 4.3 påpeker vi at det ikke har vært vanlig å bruke slike midlertidige skatteendringer for å saldere budsjettene eller drive konjunkturpolitikk i Norge. Så forklarer vi i 4.4 hvorfor mange bedrifter vil legge til grunn en forventning om høyere arbeidsgiveravgift også i fremtiden, før vi i 4.5 mer generelt beskriver hvordan den ekstra arbeidsgiveravgiften kan ha bidratt til generell usikkerhet om skattesystemet i Norge. Til slutt anbefaler vi i 4.6 at det settes en strek for bruk av slike midlertidige skatteendringer for å saldere budsjettene og drive konjunkturpolitikk.

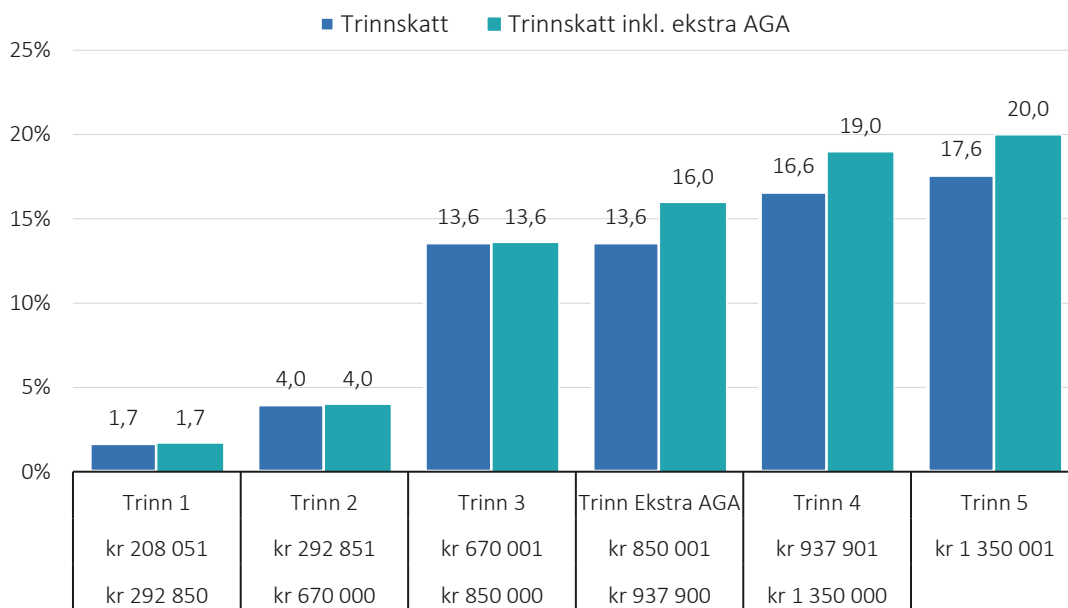
4.1 Ekstra arbeidsgiveravgift tilsvarer betydelig økt trinnskatt

For å illustrere omfanget av den ekstra arbeidsgiveravgiften har vi sammenlignet den med trinnskatten. Selv om økt arbeidsgiveravgift i første omgang treffer arbeidsgiverne, vil den over tid i stor grad virke på samme måte som annen skatt på arbeid.

I det norske skattesystemet øker skatt som andel av inntekt gjennom trinnskatten, som kommer i tillegg til skatt på alminnelig inntekt og trygdeavgift. Trinnskatten starter med 1,7 prosent ved inntekt på drøyt 200 000 kroner (trinn 1) og øker til 4,0 prosent ved knapt 300 000 kroner (trinn 2), før den hopper kraftig til 13,6 prosent ved 670 000 kroner (trinn 3). Deretter øker den mer forsiktig igjen, til 16,6 prosent ved knapt 940 000 kroner (trinn 4) og 17,6 prosent ved 1 350 000 kroner (trinn 5).

Den ekstra arbeidsgiveravgiften kan i praksis sammenlignes med et ekstra trinn i trinnskatten, der skattesatsen øker betydelig. Vi har illustrert dette i Figur 4.1, der vi har beregnet hvilket nivå et slikt ekstra trinn i trinnskatten måtte vært på for å tilsvare den ekstra arbeidsgiveravgiften. Når den ekstra arbeidsgiveravgiften slår inn ved 850 000 kroner, hopper trinnskatten fra 13,6 til 16,0 prosent. Beregningen er nærmere forklart i Boks 4.1 nedenfor.

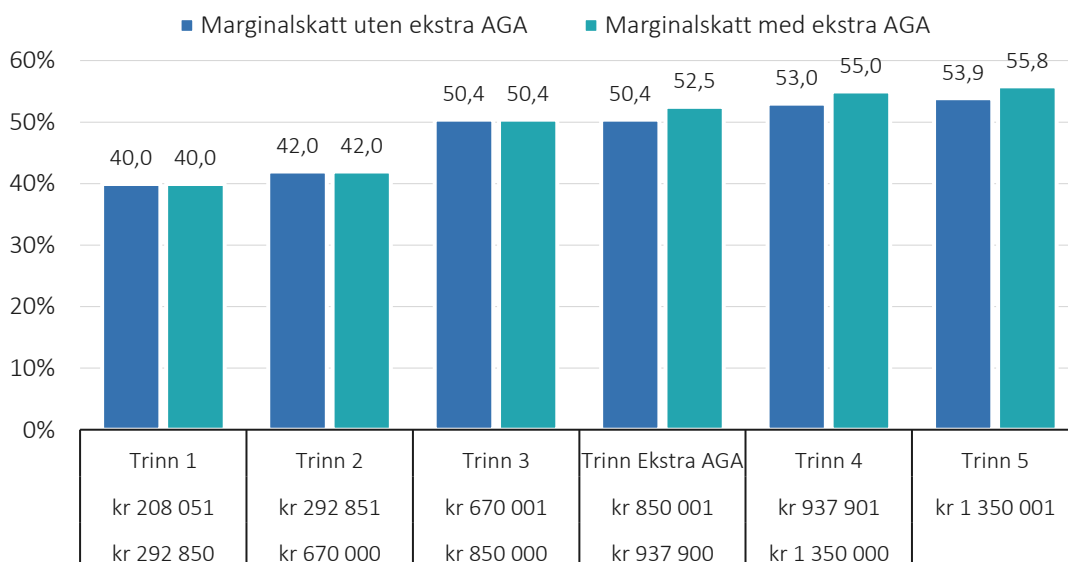
Figur 4.1 Trinnskatt med trinn som tilsvarer ekstra arbeidsgiveravgift, prosent



Kilde: Vista Analyse.

Figur 4.2 viser marginalsatt for arbeidstakere som betaler trinnskatt på ulike trinn, igjen med et ekstra trinn der den ekstra arbeidsgiveravgiften slår inn ved 850 000 kroner. Merk at marginalsatt i denne figuren er beregnet inkludert arbeidsgiveravgift, på samme måte som når Skatteetaten beregner maksimal effektiv skattesats inkludert arbeidsgiveravgift.¹² Sprangene mellom trinnene i figuren kan derfor ikke sammenlignes direkte med sprangene i Figur 4.1 over.

Figur 4.2 Marginalsatt med og uten ekstra arbeidsgiveravgift, prosent



Kilde: Vista Analyse.

¹² <https://www.skatteetaten.no/satser/maksimale-effektive-marginale-skattesatser/>

Boks 4.1 Beregning av marginalsatt

Marginalsatt er skatten man betaler på den siste kronen man tjener. Det er vanlig å beregne marginalsatt på to ulike måter, uten og med arbeidsgiveravgift. Det er marginalsatt *med* arbeidsgiveravgift som uttrykker samlet andel som går til staten av arbeidsgiverens lønnskostnader. Marginalsatt uten arbeidsgiveravgift er den skatten arbeidstaker betaler av den siste kronen man tjener. Den er gitt ved summen av skatt på alminnelig inntekt, trygdeavgift og trinnskatt. Marginalsatten kan også uttrykkes som arbeidstakers skattebetaling, gitt ved samlet skattesats multiplisert med inntekt, delt på inntekt. Formelt kan marginalsatten τ_m uttrykkes slik, der w er (marginal)inntekt og τ_{alm} , τ_{trygd} og τ_{trinn} hhv. skatt på alminnelig inntekt, trygdeavgift og trinnskatt:

$$\tau_m = \frac{(\tau_{alm} + \tau_{trygd} + \tau_{trinn})w}{w} = \tau_{alm} + \tau_{trygd} + \tau_{trinn}$$

Marginalsatt med arbeidsgiveravgift finnes ved å også ta med arbeidsgivers utgifter til arbeidsgiveravgift, men samtidig beregne skattebetalingene som andel av arbeidsgivers samlede lønnsutgifter, dvs. inkl. arbeidsgiveravgift. Formelt kan marginalsatt $\tau_{m,arb}$ med arbeidsgiveravgift uttrykkes slik, der τ_{arb} er arbeidsgiveravgiften og τ_m er samlet marginalsatt uten arbeidsgiveravgift:

$$\tau_{m,arb} = \frac{\tau_{arb}w + \tau_m w}{(1 + \tau_{arb})w} = \frac{\tau_{arb} + \tau_m}{1 + \tau_{arb}}$$

Det hypotetiske trinnet i trinnskatten som tilsvarer den ekstra arbeidsgiveravgiften er beregnet ved å løse forrige ligning for τ_{trinn} , og sette $\tau_{m,arb}$ lik verdi beregnet for marginalsatt med ekstra arbeidsgiveravgift ved inntekt mellom 850 000 og nedre grense for trinn 4, 937 901 kroner:

$$\tau_{trinn} = (1 + \tau_{arb})\tau_{m,arb} - \tau_{arb} - \tau_{alm} - \tau_{trygd}$$

4.2 Konsekvensene av økt arbeidsgiveravgift var i liten grad utredet

Virkningene av den ekstra arbeidsgiveravgiften for bedrifter, arbeidstakere og norsk økonomi generelt er i svært liten grad omtalt i skatteproposisjonen for 2023, der avgiftsøkningen ble foreslått (Finansdepartementet, 2022a). Vurderingene er enda kortere i skatteproposisjonen for 2024, der avgiften ble foreslått videreført (Finansdepartementet, 2023a).

Arbeidsgiveravgiften er i liten grad en skatt der det kan argumenteres for at endringer må skje plutselig, på grunn av faren for uønskede skattemotiverte tilpasninger. Eksempler på skatter der det kan være betydelig fare for slik tilpasning er utbytteskatt, formueskatt og arveavgift.

Uansett bør skatteendringer være tilstrekkelig utredet, enten de varsles lenge på forhånd eller ikke. Ifølge utredningsinstruksen skal en utredning være så omfattende og grundig som nødvendig, basert på «om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet». Økt arbeidsgiveravgift var forventet å gi et proveny på 7,7 mrd. kroner påløpt da den ble foreslått i 2023, og er helt klart et tiltak som har svært vesentlige virkninger. Det kan vanskelig argumenteres for at det var lite tid til rådighet – bruk av en midlertidig skatt for å saldere budsjettet skiller seg vesentlig fra for eksempel bevilgninger knyttet til krig og konflikt der det er forståelig at store beslutninger noen ganger må tas fort.

4.3 Det har ikke vært vanlig å bruke midlertidige skatteendringer for å saldere budsjettet eller til konjunkturpolitikk

Vi er ikke kjent med at midlertidige skatteendringer av denne typen er brukt for å saldere budsjettet de siste 20 årene, bortsett fra høyprisbidraget på strøm, som vi omtaler nedenfor.

Det finanspolitiske rammeverket i Norge legger godt til rette for å håndtere skiftende økonomiske tider. For det første lar vi ikke det at inntektene fra mange skatter er lavere i dårlige tider, påvirke størrelsen på budsjettet. Dette skjer ved at oljepengebruken beregnes ut fra et *strukturelt* under-skudd, der en tar utgangspunkt i hva skatteinntektene ville vært i et normalår. For det andre åpner handlingsregelen for å bruke mer penger i noen perioder, mot å bruke mindre penger i andre. Mens den første mekanismen sørger for at pengebruken ikke blir medsyklisk, åpner den andre for at den kan være motsyklisk – eller for økt pengebruk av andre grunner i enkelte perioder.

Bruken av midlertidige skatteendringer for å saldere budsjettet burde i seg selv vært drøftet og begrunnet skikkelig i proposisjonen, ut over at den ekstra arbeidsgiveravgiften er «et situasjons-tilpasset tiltak som skal bidra til inndekning av ekstraordinært store utgifter i statsbudsjettet for 2023» (Finansdepartementet, 2022a). Videre ser Finansdepartementet ut til mene at mindre press i økonomien er en positiv virkning av den ekstra avgiften (Finansdepartementet, 2022a):

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 arbeidsmarkedet.

Vi er ikke kjent med at midlertidige skatteendringer er blitt brukt som verktøy for å styre presset i økonomien.¹³ I den grad dette har vært et hensyn i vurderingen av å innføre den ekstra avgiften, burde det ha vært problematisert i proposisjonen.

4.4 Innføring, videreføring og treg fjerning skaper forventning om økt arbeidsgiveravgift i framtiden

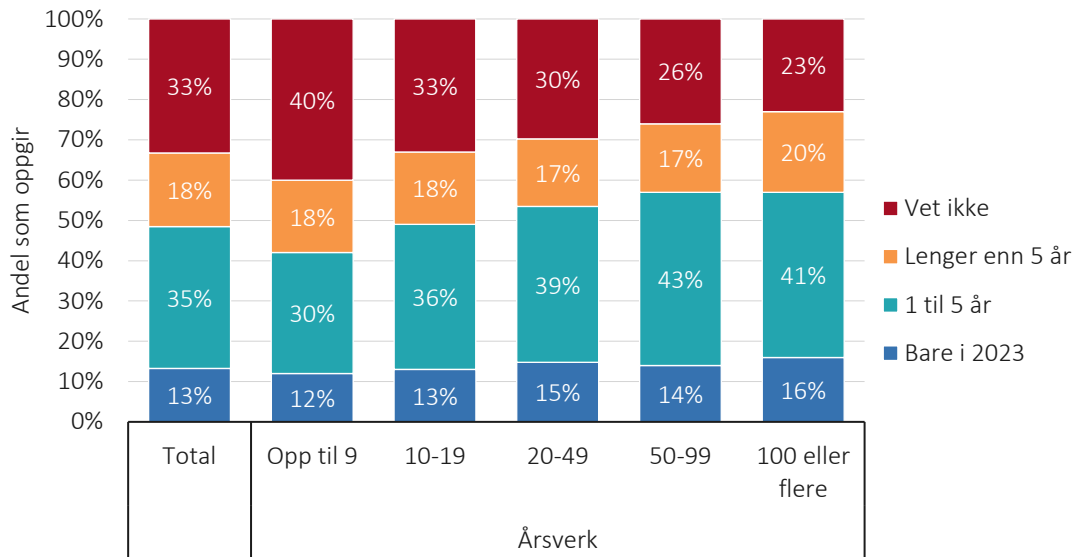
Som nevnt i kapittel 2.1 har innføringen av den ekstra arbeidsgiveravgiften trolig bidratt til en forventning om at avgiften kan bli innført igjen i framtiden, selv om regjeringen nå har varslet at den fjernes fra 1. januar 2025. Muligheten for høyere arbeidsgiveravgift gjør at mange vil legge til grunn at arbeidsgiveravgiften i forventning vil være høyere for arbeidskraft med høy kompetanse og høy inntekt, og usikkerheten medfører risiko. Dette er faktorer som har betydning for mange beslutninger i næringslivet, for eksempel bedrifters beslutninger om igangsetting av nye prosjekter og potensielle gründeres beslutninger om å starte nye bedrifter.

Det at den ekstra arbeidsgiveravgiften har bidratt til slike forventninger understrekes av NHOs medlemsundersøkelser fra 2023 og 2024.

Undersøkelsen fra september 2023 viser at det hadde etablert seg en tydelig forventning om at den ekstra arbeidsgiveravgiften ville bli værende lenge. Bare 13 prosent av bedriftene trodde den ville bli avviklet etter 2023. Drøyt halvparten av bedriftene trodde den ville bli værende i mer enn ett år, og nesten én av fem bedrifter trodde at avgiften ville bli værende lenger enn fem år. Resultatene fra undersøkelsen framgår av Figur 4.3.

¹³ Et unntak kunne være konjunkturavgiften som ble innført i «Plaza-forliket» i 2001, noen uker senere trukket tilbake.

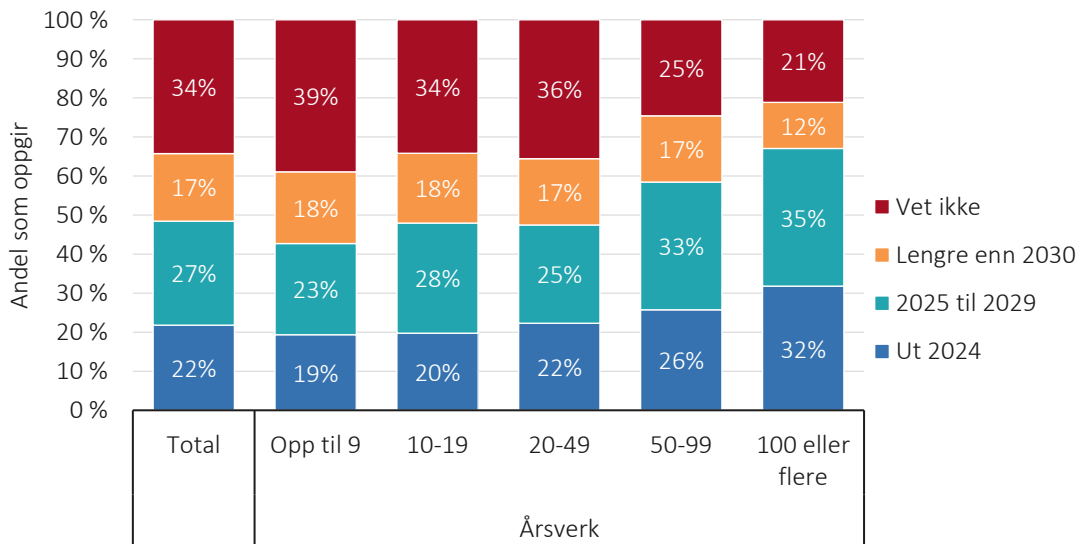
Figur 4.3 Forventet varighet av den økte arbeidsgiveravgiften, per september 2023



Kilde: Vista Analyse, basert på NHOs medlemsundersøkelse (september 2023). Spørsmålet som ble stilt var «Fra og med 1. januar 2023 skal det betales ekstra arbeidsgiveravgift på 5 prosent for inntekter som overstiger 750 000 kroner. Hvor lenge tror dere denne økte arbeidsgiveravgiften vil vare?».

På tross av at medlemsundersøkelsen fra 2024 ble gjennomført etter at finansministeren hadde uttalt at avgiften ville bli fjernet i 2025, var det fortsatt en betydelig andel av bedriftene som forventet at den ville bli værende lenge, se Figur 4.4. Bare 22 pst. av bedriftene forventet at den ville bli fjernet ved årsskiftet til 2025. Nesten én femtedel av bedriftene forventet at den ville bli værende lengre enn til 2030.

Figur 4.4 Forventet varighet av den økte arbeidsgiveravgiften, per februar 2024



Kilde: Vista Analyse, basert på NHOs medlemsundersøkelse (februar 2024). Spørsmålet som ble stilt var «Fra og med 1. januar 2023 ble det innført en ekstra arbeidsgiveravgift på 5 prosent for inntekter over 750 000 kroner. I 2024 er avgiften videreført for inntekter over 850 000 kroner. Hvor lenge tror du at den ekstra arbeidsgiveravgiften vil vare?». N = 3197

4.5 Den ekstra arbeidsgiveravgiften har trolig bidratt til generell usikkerhet om skattesystemet i Norge

Den ekstra arbeidsgiveravgiften har trolig også bidratt til mer generell usikkerhet om det norske skattesystemet. Høyprisbidraget på strøm er et annet eksempel på at regjeringen med lite utredning og uten varsel har innført en skatt som det er sterke faglige argumenter mot. Før innføring av nye og endring av eksisterende grunnrenteskatter har det vært et betydelig sterkere faglig grunnlag, men det har likevel vært elementer i forslagene som har vært svakt begrunnet og flere av disse har regjeringen senere måttet gjøre om på.

Plutselig innføring av ekstra arbeidsgiveravgift for å saldere budsjettet strider mot uttalte mål for hva som er viktig i skattepolitikken. Ved behandlingen av stortingsmeldingen om bedriftsbeskatning uttalte en samlet finanskomité at «skattereglene bør være mest mulig stabile og forutsigbare» (Finanskomiteen, 2016). I skatteproposisjonen for 2024 skriver regjeringen at «Norge må ha gode generelle skatte- og avgiftsregler for å beholde og tiltrekke seg næringsvirksomhet og kapital» og at «et stabilt og forutsigbart regelverk betyr også mye for de samlede rammebetingelsene for næringsvirksomhet», og det vises til at Hurdalsplattformen legger vekt på å føre en forutsigbar og ansvarlig skattepolitikk overfor næringslivet (Finansdepartementet, 2023a).

Hvis bedrifter vurderer rammevilkårene i Norge som mindre stabile og forutsigbare, kan det bidra til at lønnsom næringsvirksomhet etableres i andre land eller ikke etableres i det hele tatt.

4.6 Det bør settes strek for bruk av midlertidige skatteendringer til å saldere budsjettet og drive konjunkturpolitikk

Den ekstra arbeidsgiveravgiften har fått kritikk fra Finansdepartementets rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser, som i sin siste uttalelse skriver følgende og konkluderer med at den «ekstra arbeidsgiveravgiften på høyere lønninger bør fjernes snarest» (Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser, 2024):

Økt arbeidsgiveravgift betyr økt effektiv marginalskatt på arbeid. 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 horisont skaper dessuten økt usikkerhet rundt fremtidig skattesystem. Dette trekker i retning av lavere investeringer i norsk næringsliv.

Regjeringen har etter dette varslet at den ekstra arbeidsgiveravgiften vil bli fjernet fra 1. januar 2025. Det er imidlertid ingenting som tyder på at regjeringen mener at avgiften ikke burde vært innført i første omgang, eller at lignende midlertidige skatte- og avgiftsendringer ikke vil bli gjennomført i framtiden.

Vi mener at det bør settes strek over bruk av midlertidige skatteendringer til å saldere statsbudsjettet og drive konjunkturpolitikk. Aktørene i norsk økonomi skal kunne legge til grunn stabile og forutsigbare rammevilkår, og at eventuelle endringer er utredet og faglig godt begrunnet. Hvert tilfelle av midlertidige skatteendringer bidrar til å erodere uttalte mål om stabilitet i skattepolitikken og skaper utrygghet om økonomien vår.

5 Referanser

- Finansdepartementet. (2015). *Meld. St. 4 (2015-2016) Bedre skatt - En skattereform for omstilling og vekst*. Hentet fra [Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-4-20152016/id2456324/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-4-20152016/id2456324/)
- Finansdepartementet. (2022a). *Prop. 1 LS (2022–2023) Skatter og avgifter for budsjettåret 2023*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-ls-20222023/id2931482/>
- Finansdepartementet. (2022b). *Rundskriv R-116 - Nettoføringsordning for budsjettering og regnskapsføring av merverdiavgift i statsforvaltningen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_116_2022.pdf
- Finansdepartementet. (2023a). *Prop. 1 LS (2023–2024) Skatter og avgifter for budsjettåret 2024*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-ls-20232024/id2998665/>
- Finansdepartementet. (2023b). *Statsbudsjettet 2024: Provenyvirkninger av vedtatte skatte- og avgiftsendringer for 2024*. Hentet fra [Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/statsbudsjett/2024/statsbudsjettet-2024-skatter-og-avgifter/statsbudsjettet-2024-provenyvirkninger-av-skatte-og-avgiftsopplegget-for-2024/id2997158/](https://www.regjeringen.no/no/statsbudsjett/2024/statsbudsjettet-2024-skatter-og-avgifter/statsbudsjettet-2024-provenyvirkninger-av-skatte-og-avgiftsopplegget-for-2024/id2997158/)
- Finanskomiteen. (2016). *Innst. 273 S (2015–2016) Innstilling fra finanskomiteen om en skattereform for omstilling og vekst*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-273/?lvl=0>
- Ku, H., Schönberg, U., & Schreiner, R. C. (2020). Do place-based tax incentives create jobs? *Journal of Public Economics*, 191.
- Ku, H., Schönberg, U., & Schreiner, R. C. (2023). Taxing Labor: Firm R&D, Automation and the Labour Share. *Working paper*.
- Rosnes, O., Bye, B., & Fæhn, T. (2019). *SNOW-modellen for Norge. Dokumentasjon av framskrivningsmodellen for norsk økonomi og utslipp*. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra <https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/handle/11250/2582477>
- Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser. (2024). *Uttalelse 2024*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/finansdepartementets-radgivende-utvalg-f/id654149/?expand=factbox2899486
- Saez, E., Benjamin, S., & Seim, D. (2019). Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: Evidence from a young workers' tax cut in Sweden. *American Economic Review*, 109(5), ss. 1717-1763.
- Strøm, S., & Vislie, J. (2008). *Økonomisk atferd, beslutninger og likevekt*. Universitetsforlaget.
- Varian, H. R. (1992). *Microeconomic Analysis*. Viva W. W. Norton & Company.
- Varian, H. R. (2019). *Intermediate Microeconomics with Calculus: A Modern Approach*. Ww Norton & Co.
- Vislie, J., Christiansen, V., Holtsmark, K., & Strøm, S. (2021). *Effektivitet, fordeling og økonomisk politikk*. Universitetsforlaget .

Vedlegg

A Sensitivitetsanalyse

Substitusjonselastisiteten er en viktig parameter i modellanalysen, men må forutsettes av forskerne. Vi har valgt 1,5 mellom ulike typer arbeidskraft basert på data fra RHOMOLO v3. Denne metaanalysen fra 2020 anslår mellom 0,6 og 0,9 for USA (<https://ideas.repec.org/p/pram/prapa/102598.html>). Vi gjør en sensitivitet der σ_L fra Figur 3.1 er 0,75. Vi kjører en ny referansebane i sensitivitetsanalysen.

Vår hypotese om virkningen av lav substitusjonselastisitet er følgende: Lav substitusjonselastisitet innebærer at innsatsfaktorene ikke er særlig substituerbare – en stor endring i relative priser medfører en liten endring i relativ bruk av faktorene. Dermed vil ikke bedriftene kunne substituere seg vekk fra avgiften i like stor grad som ved en høy substitusjonselastisitet. Dette gjør at virkningen i arbeidsmarkedet blir noe mildere. Men vi forventer at virkningene i produktmarkedet blir desto større, fordi bedriftene må dekke inn økte lønnskostnader de ikke får substituert seg vekk fra.

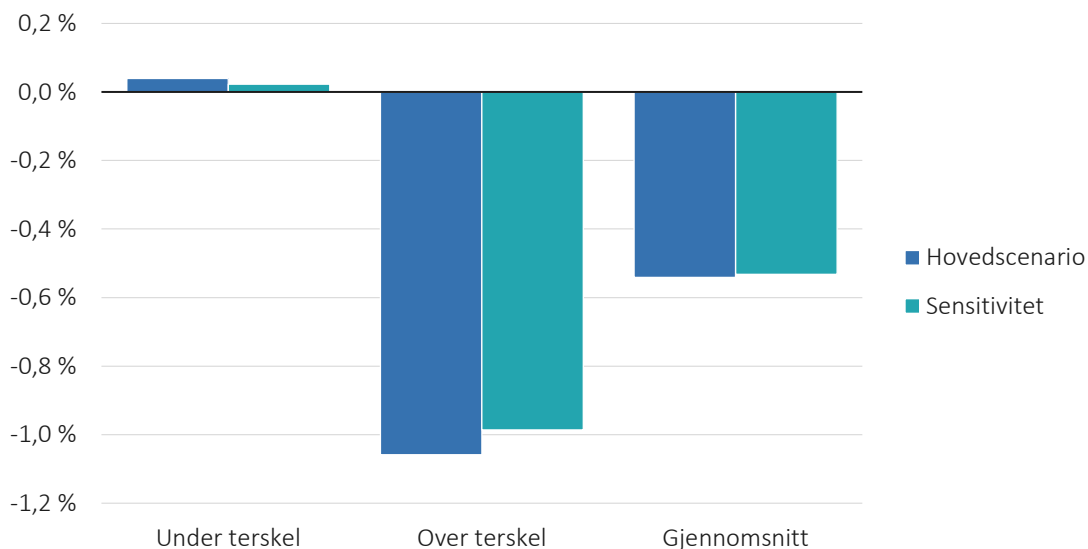
Ytterpunktet er limitasjonslov, null substitusjon. Da kommer arbeidskraften til bedriftene som en pakke. Økt pris på en del av pakken gjør at pakken som helhet blir dyrere. Private bedrifter vil trolig bruke mindre arbeidskraft som helhet, men i så fall også endre bruke mindre av alle typer arbeidskraft. Det offentlige vil ved limitasjonslov bruke mer arbeidskraft som helhet. Utslaget på lavtløntes lønn vil avhenge av om det er effekten bort fra privat sektor eller effekten inn mot offentlig sektor som er sterkest hvis lønningene ikke endres. Hvis det er effekten inn mot offentlig sektor som er sterkest får vi overskuddsetterspørsel etter arbeidskraft til gitt lønn og lønnen til lavtlønnte går opp for å klarere.

En hypotese om det norske arbeidsmarkedet er at det oppstår en merverdi av samarbeid mellom ulike arbeidstakere i en bedrift, som øker lønnsevnen for alle. Produksjonsteoretisk krever dette at grenseproduktiviteten av en type arbeidskraft stiger når bedriften setter til en annen type arbeidskraft. I en CES-funksjon krever dette at substitusjonselastisiteten er større enn én. Når vi setter ned elastisiteten fra 1,5 til 0,75 så skifter vi forutsetning om grenseproduktiviteten: Ved nivået 1,5 vil grenseproduktiviteten av en faktor øke når det tilsettes mer av en annen faktor. Ved nivået 0,75 vil grenseproduktiviteten falle når det tilsettes mer av en annen faktor. Dette har også betydning for tolkningen av resultatene.

A.1 Arbeidsmarkedet

Høye lønninger faller mindre når substitusjon er vanskeligere (Figur A.1). Lave lønninger stiger enda mindre enn i hovedanalysen. Det går imidlertid ikke så langt at lave lønninger faller. Det er litt overraskende at lønnsutslagene er lavere i tallverdi enn i hovedanalysen. Man ville tenkt at analysen både ville gitt lavere kvantumsutslag og høyere lønnsutslag. Det allmenne lønnsnivået spiller en rolle i å møte driftsbalansekravet, men ville i tilfelle trukket lønnsutslagene i samme retning (mer ned/mindre opp eller omvendt). Vårt beste forslag er at endringene i relative lønninger, sammenliknet med hovedscenarioet, skyldes næringsvridninger i økonomien som bidrar til redusert etterspørsel etter høytlønnte i privat sektor til gitt lønn.

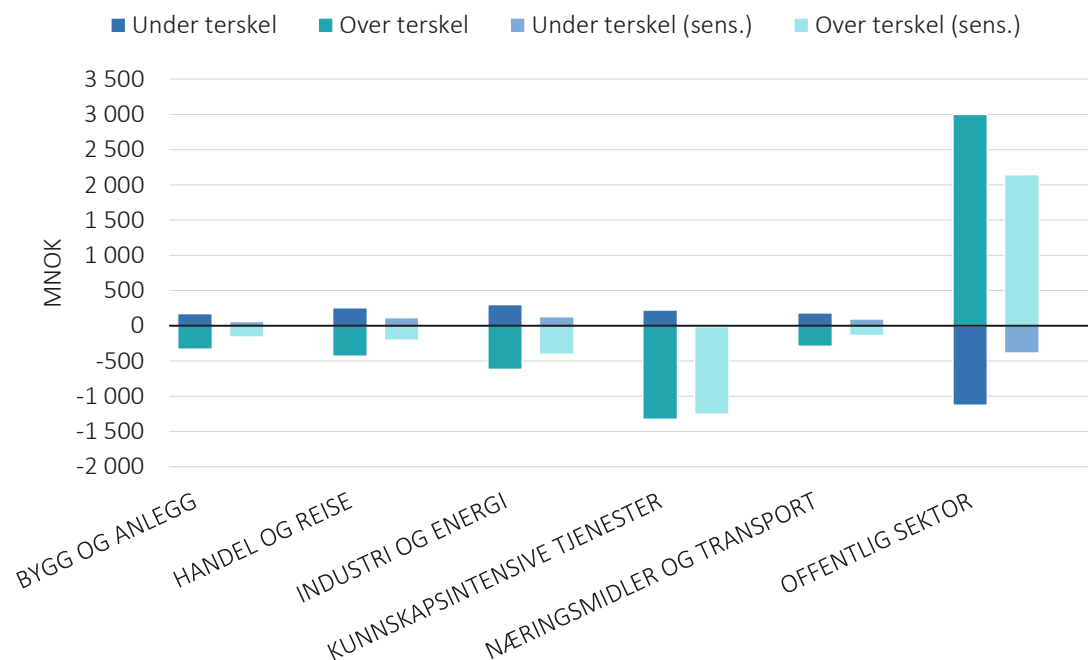
Figur A.1 Gjennomsnittlig reallønn etter lønnsnivå, for hovedscenario og sensitivitetsscenario. Endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG2.



Kilde: Vista Analyse

Som ventet er utslaget på kvantum mindre når substitusjonselastisiteten er lavere (Figur A.2).

Figur A.2 Bruk av arbeidskraft etter næring og hvorvidt arbeidstakerne rammes av ekstra arbeidsgiveravgift, i 2030. Endring i millioner kroner mot referansebanen i NOREG2.

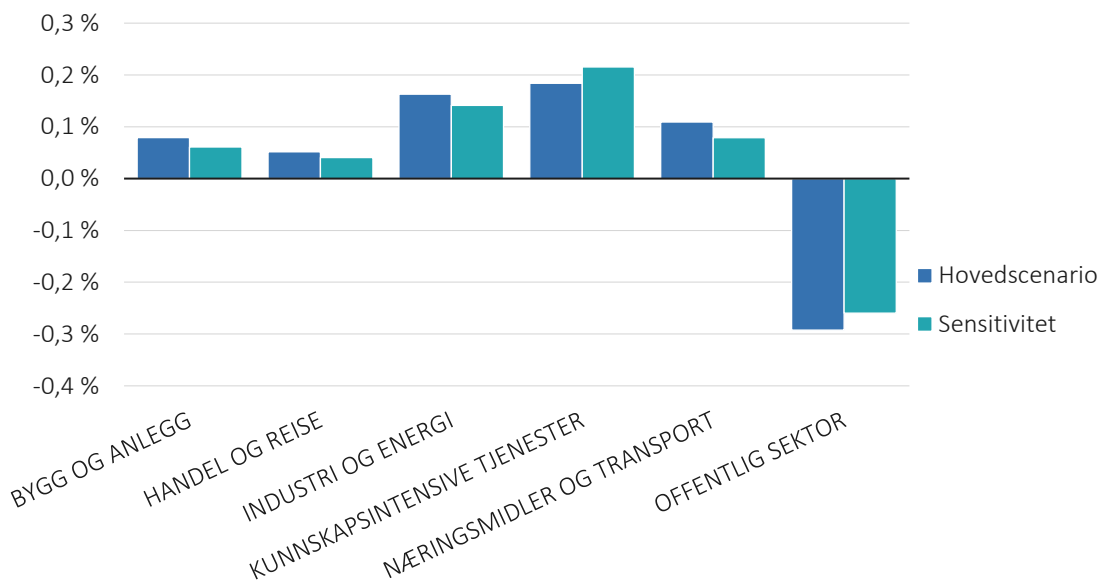


Kilde: Vista Analyse

A.2 Faktormarkedet

Siden utslaget på lønn er mindre, er det å vente at kapitalintensiteten reagerer mindre når substitusjonselastisiteten er lavere. Figur A.3 bekrefter det.

Figur A.3 Kapitalintensitet (kapital per årsverk) etter næring, for hovedscenario og sensitivitetsscenario. Endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG2.

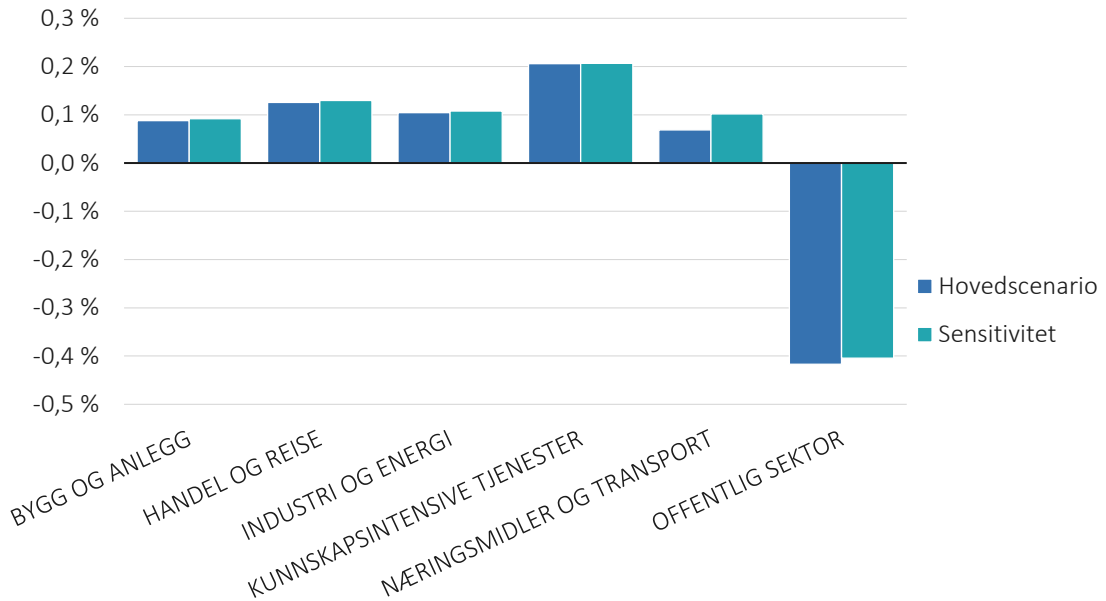


Kilde: Vista Analyse

A.3 Produktmarkedet

Utslaget på lønn er lavere enn i hovedkjøringen, men muligheten for å substituere seg bort fra det som er blitt dyrere har på den annen side blitt vanskeligere. Når substitusjonselastisiteten knyttet til en faktor går under én i en CES-funksjon, synker etterspørselen mindre enn en prosent når prisen går opp en prosent. Det innebærer at lønnssummen går opp. Dermed får vi to effekter (lavere lønnsutslag, men lavere substitusjonselastisitet) som virker i hver sin retning sammenliknet med hovedkjøringen. Figur A.4 viser at de to effektene tenderer til å utlikne hverandre for de fleste næringenes vedkommende.

Figur A.4 Produsentpriser etter næring, for hovedscenario og sensitivitetsscenario. Endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG2.



Når prisutslaget er gitt i Figur A.4, følger kvantumsutslaget på produksjon i Figur A.5. Interessant her er at kunnskapsintensive næringer går noe mer ned i produksjon selv om prisutslaget er omtrent det samme. Dette må skyldes annenordenseffekter i økonomien.

Figur A.5 Bruttoproduksjon etter næring, for hovedscenario og sensitivitetsscenario. Endring i millioner kroner mot referansebanen i NOREG2.

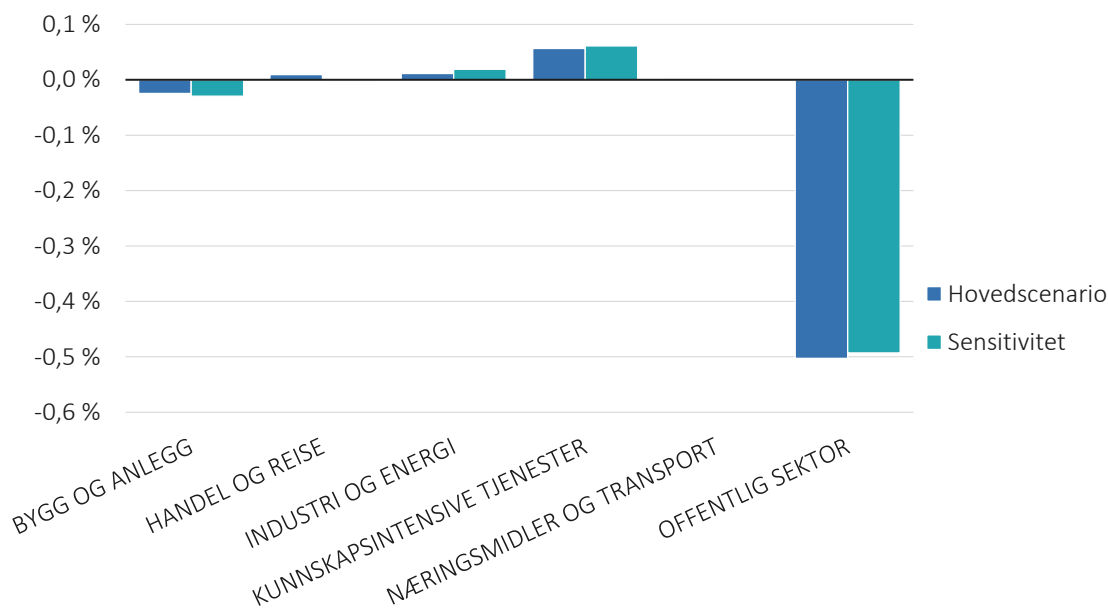


Kilde: Vista Analyse

A.4 Offentlig egenproduksjon

Det er små endringer i offentlige egenproduksjon sammenliknet med hovedscenarioet, men fortegnet på endringen er som man kunne vente (Figur A.6).

Figur A.6 Egenproduksjon etter næring, for hovedscenario og sensitivitetsscenario. Relativ endring i prosent sammenliknet med referansebanen i NOREG2.



Kilde: Vista Analyse

A.5 Konklusjoner fra sensitivitetsanalysen

En halvering av substitusjonselastisiteten fra 1,5 til 0,75 prosent innebærer en ganske stor endring i arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Det blir langt vanskeligere for bedriftene å støte ut arbeidskraft som er blitt dyrere, fordi den nå er nødvendig i produksjonsteknologien. Etterspørselskurvene etter arbeidskraft blir brattere. Substitusjonen blir svakere og innebærer at lønnssummen for en type arbeidskraft går opp når lønnen til den typen går opp. Grenseproduktiviteten av en faktor faller når det tilsettes mer av en annen faktor og det vil ikke være gevinster av samarbeid på tvers av kompetanser. På denne bakgrunn skulle man vente at en halvering av substitusjonselastisiteten ga betydelige endringer i utslagene.

Men det er ikke det vi finner. Utslaget på lønn er om lag som før, heller litt lavere. Utslaget på arbeidskraftetterspørselen per sektor blir mindre, som ventet, men dette ser ikke ut til å ha nevneverdige reperkusjoner utover i økonomien. Vi konkluderer at våre modellresultater er forholdsvis robuste overfor en halvering av substitusjonselastisiteten.

B Samsvar mellom næringer i rapporten

I kapittel 3.6 gjør vi en modellanalyse av hvordan de ulike næringene rammes. Vi bruker seks aggregererte næringer i presentasjonen av resultatene. Disse er sammenslåinger av de 24 underliggende næringene i modellen:

- **Bygg og anlegg:** Bygg- og bolig tjenester; Bygg og anlegg
- **Handel og reise:** Varehandel; Reiseliv
- **Industri og energi:** Petroleumsnæringen; Kjemisk industri og raffinerier; Teknisk industri; Kraftkrevende industri; Annen industri; Elektrisitet; Vann og avløp
- **Kunnskapsintensive tjenester:** Finans; Kunnskapsintensive tjenester; Andre tjenester
- **Næringsmidler og transport:** Næringsmiddelindustri; Landbruk; Havbruk og fiske; Lufttransport; Landtransport; Sjøfart; Transporttjenester
- **Offentlig sektor:** Offentlig administrasjon og forsvar; Helse og omsorg; Undervisning

Videre presenterer vi i delkapittel 3.6 hvilke næringer som rammest hardest av avgiften. Disse samsvarer med modellnæringene på følgende måte:

- Næringene (68-75) Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift, (58-63) Informasjon og kommunikasjon, (64-66) Finansiering og forsikring inngår i «Kunnskapsintensive tjenester».
- Næringene (10-33) Industri, (05-09) Bergverksdrift og utvinning og (35-39) Elektrisitet, vann og renovasjon inngår i «Industri og energi».
- Næringene (84) Off.adm., forsvar, sosialforsikring og (86-88) Helse og sosialtjenester inngår i «Offentlig administrasjon».
- Næringene (45-47) Varehandel, reparasjon av motorvogner inngår i «Handel og reise».
- Næringene (41-43) Bygge- og anleggsvirksomhet inngår i «Bygg og anlegg».
- Næringene (49-53) Transport og lagring inngår i «Næringsmidler og transport».



Vista Analyse AS
Meltzers gate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no